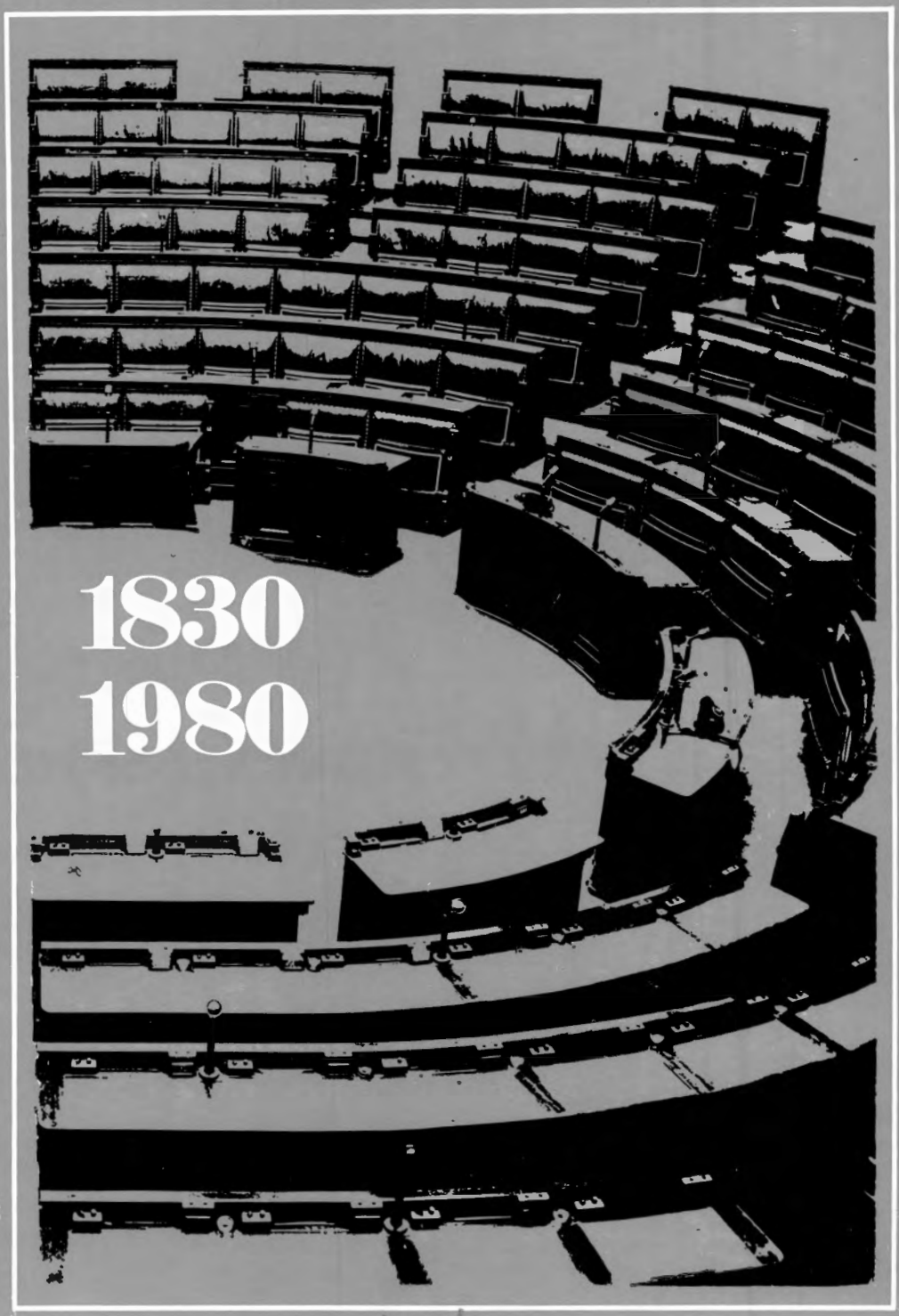


Res Publica

b.w 1980

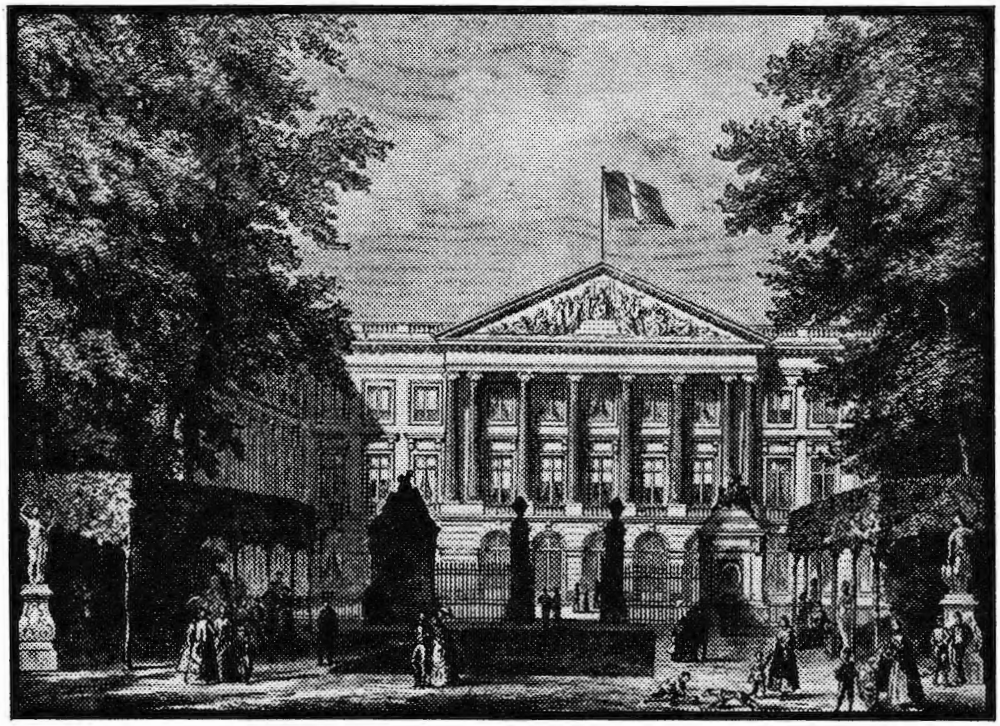
Het Belgisch Parlement

Le Parlement Belge

Speciaal nummer van
RES PUBLICA
1980, bundel XXII, nr 1 - 2

Numéro spécial de
RES PUBLICA
1980, volume XXII, nº 1-2

INHOUD — SOMMAIRE



Over de ontwikkeling
De l'évolution

De evolutie van de rol der partijen in het Belgische parlementaire regeringssysteem

door Els WITTE,

Gewoon hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel.

*

1. De verankering van de partijinvloeden in het hedendaagse parlementaire bestel.

Over de ontwikkeling van de rol die de partijen in het Belgische parlementaire regeringssysteem (1) spelen, ontstond er een welbepaalde beeldvorming zowel in ruimere lagen van de politiek georiënteerde publieke opinie als in de wetenschappelijk gerichte publicaties. Er bestaat dan ook unanimiteit over de gestadige en sterke machtstoename die de partijen in de loop der jaren verworven hebben en die is uitgemond in een quasi monopoliepositie. Om deze stelling kracht bij te zetten vergelijkt men meestal de werking van het parlementaire regeringssysteem zoals het grondwettelijk vastligt met de hedendaagse functioneringswijze, constateert een zeer wijde kloof tussen beide en kan als verklarende factor voor deze verwijdering de stijgende invloed van het partijensysteem aanwijzen.

Het aanduiden van deze verschilpunten is geenszins een probleem, aangezien deze betrekking hebben op de meest essentiële kenmerken van het regime. Voor de duidelijkheid van dit overzicht plaatsen we deze laatste misschien best even vooraf op een rij. Volgens de grondwet van 1831 bestaat er een aantoonbaar dualisme tussen het parlement en de executieve, waarbij het parlement een tegengewicht moet bieden aan de uitvoerende macht. De controlerende functie van de volksvertegenwoordiging op de

(1) Voor de omschrijving van dit begrip verwijzen we o.m. naar K. von BEYME, *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, München 1973 ; L. EPSTEIN, *Parliamentary Government*, in International Encyclopedia of the Social Sciences, 1968 ; *Parlament, parlamentarische Regierung, Parlamentarismus*, in Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland. Band 4. Stuttgart, 1978.

executieve is bovendien van wezenlijk belang : vertrouwenskwesties, vijandige stemmingen en budgetweigeringen zijn de sanctiemiddelen die het parlement ter beschikking heeft om dit repressief toezicht uit te oefenen. Het staatshoofd bezit het designatie- en revocatierecht van de regering maar via het controlerecht heeft het parlement ook inspraak in de regeringssamenstelling en geeft het de regering in feite de investituur. Het participeert ook rechtstreeks aan de besluitvorming via zijn initiatiefrecht. De parlementsleden worden rechtstreeks gerecruteerd door het kiezerskorps. Deze verkozen mandatarissen drukken autonoom de volkswil uit en hun optreden wordt dan ook gekenmerkt door een autocratisch individualisme. Ze volgen enkel de imperatieven van hun eigen geweten, zijn van niemand afhankelijk en stemmen niet in opdracht of na ruggespraak.

De vergelijkende evaluatie van deze constitutionele principes en de actuele politieke normen toont inderdaad aan dat er zich sinds 1831 een historisch groeiproces heeft voorgedaan waarin de partijen een fundamentele plaats bekleden. De dualiteit zelf is verdwenen want door de werking van het partijensysteem ontstond er een osmose, een soort twee-eenheid tussen regering en parlement. « Sie heben die traditionnelle Gegenüberstellung von Exekutive und Legislative auf und koordinieren von einem einheitlichen Willensprozess die Tätigkeit beider Gewalten », omschrijft K. von Beyme dit proces (2) dat zich ook in België in alle vlakken voltrokken heeft. Zo uit het zich reeds in het recruteringssysteem van de parlementsleden. Niet-gemandateerde verkozenen zijn een anachronisme geworden. De partijkaders vormen niet alleen de belangrijkste kweekplaats voor de parlementaire bemanning, maar zonder partijsteun kan men niet verkozen geraken. De partijen — en meestal is het een kleine groep uit de centrale partijorganen — bepalen wie op de zetels plaatsneemt en wie geen kans maakt. Tijdens dit selectieproces bepalen ze ook zelf de relatie tot hun mandatarissen. Zo dient de verkozene integraal achter het partijprogramma te staan en wordt er van hem geëist dat hij met de partij gedisciplineerd samenwerkt in fractieverband (3).

De regeringssamenstelling en -ontbinding is een tweede terrein waarop de partijinvloeden sterk aan de oppervlakte komen (4). Het zijn immers

---

(2) K. von BEYME, *op. cit.*, p. 43.

(3) M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Parijs, 1954, blz. 211 e.v. ; W. DEWACHTER, *De wetgevende verkiezingen als proces van machtsverwerving in het Belgisch politiek bestel*, Antwerpen, 1967, blz. 110-165 ; F. DE BUYST, *La fonction parlementaire en Belgique : mécanismes d'accès et images*, Brussel, 1967.

(4) K. von BEYME, *op. cit.*, blz. 552-554, 559, 707-709, 712 ; H. VAN IMPE. *Le rôle de la majorité parlementaire dans la vie politique belge*, Brussel, 1966, blz. 2-4, 56-58; F. PERIN, *Qui a fait et défait les gouvernements (1918-1958)*, in : Courrier hebdo-

in de eerste plaats de partijverhoudingen die de regeringssamenstelling bepalen. Regeringen zijn rechtstreekse emanaties geworden van de parlementaire meerderheidspartijen. Partijregeringen hebben dus de plaats ingenomen van de louter parlementaire executieve. In een meerpartijenstelsel zoals het Belgische, waar men aangewezen is op coalitieregeringen, geschiedt de keuze van de coalitiepartners uitsluitend door de partijen en zijn voorafgaandelijke afspraken over een bindend regeringsprogramma tussen de partijbesturen beslissend voor de regeringsvorming. Over dat programma wordt weliswaar ook vooraf onderhandeld tussen het staatshoofd en de coalitiepartners, maar de eindbeslissing wordt door de partijleiders getroffen. Van de ministers wordt verwacht dat ze dit « politiek contract » solidair uitvoeren. Van even doorslaggevende aard is de rol van de partijverhoudingen bij de keuze van de eventuele informateur, de formateur, de premier en de ministers. Deze inmenging gebeurt mits inachtname van het constitutionele formalisme, maar dat neemt toch niet weg dat de partijbesturen het uiteindelijke fiat geven. Zo moet de eerste minister niet enkel de goedkeuring wegdragen van zijn eigen partij maar ook deze van de coalitiepartijen. De samenstelling van de ministerlijst is eveneens een kwestie van dosering en overleg tussen de partijen. De partijbesturen determineren dus ook in hoge mate de ministeriële carrière van hun partijleden. Van de ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van het parlement is evenmin nog veel overgebleven : de premier heeft verantwoording af te leggen aan zijn eigen partij en aan de coalitiepartijen ; de ministers kunnen in feite slechts aansprakelijk gesteld worden door de ministerraad en hun respectievelijke partijbesturen. Regeringen vallen niet meer voor het parlement : er hebben geen regeringsontbindingen plaats die enkel het gevolg zijn van een conflict tussen parlement en regering. De partijen zelf lokken integendeel meestal de crisissen uit en doen de coalities springen. Onenigheid tussen de ministers valt trouwens praktisch niet te onderscheiden van een conflict tussen de regeringspartijen : de band tussen beiden is daarvoor te hecht en hun beslissingen liggen bijna altijd in elkaars verlengde. Over het al dan niet voortbestaan van de regering oordelen dan ook uiteindelijk de partijbesturen, terwijl de kamerontbindingen doorgaans in een zelfde conflictuele context ontstaan (5), waarbij de coalitiepartners verwachten dat er uit nieuwe verkiezingen andere partijverhoudingen zullen resulteren.

---

madaire du CRISP, 1959, nr 4; M. BOEYNAEMS, *Cabinet-formation*, in Res Publica, 1967, 3, pp. 471-506 ; F. PERIN, *La démocratie enrayée, Essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958*, Brussel, 1960, blz. 29-30, 87.

(5) J. VELU, *La dissolution du parlement, Etudes sur les conditions de légalité constitutionnelle que doit rempir l'acte de dissolution*, Brussel, 1966, blz. 158-196.

De dominante positie van het partijwezen komt echter het sterkst tot uitdrukking in de relaties tussen de regering en de parlementsleden van de meerderheid. Deze laatsten worden geacht in de ministers en hun collega's uit de coalitiepartijen in eerste instantie tijdelijke bondgenoten te zien met wie ze een belangengemeenschap hebben, die regering en parlementaire meerderheid aan elkaar vastkoppelt. De parlementaire meerderheid is dus ontegensprekelijk een regeringsmeerderheid geworden (6). Een sterke machtsdelegatie vanwege het parlement aan de executieve is er het gevolg van. De parlementsleden kunnen nog weinig echt tegengewicht bieden maar werden integendeel in hoge mate herleid tot ratificatiemachines. Het regeringsprogramma werd immers het determinerende uitgangspunt van hun stemgedrag en aangezien bijna alle regeringsvoorstellen ten allen prijze gesteund dienen te worden, heerst er in de parlementaire meerderheidspartijen dan ook een permanente disciplinedruk. In stemmingen die de wezenlijke coalitieverhoudingen raken, eisen de partijen de unanimiteit maar ook ten aanzien van de overige wetgevende arbeid van de executieve dienen risico's vermeden te worden en is het amenderingsrecht aan een gedisciplineerd overleg met de regering onderworpen. Van enig autocratisch individualisme is dus geen sprake meer. De partijen kunnen integendeel afdoende machtsmiddelen mobiliseren om deviant of rebellerend stemgedrag te sanctioneren en om de nodige volgzaamheid af te dwingen. De herverkiezing en carrière van elk parlementslid hangt immers goeddeels af van de steun van diezelfde partij. De parlementaire fracties vervullen bij de handhaving van deze partijloyaliteit een essentiële rol (7). Op parlementair vlak vormen zij de transposities van de macht en de invloed van de politieke partij waaraan zij hun bestaan te danken hebben. De stabiliteit van de steun aan de regering berust dan ook in hun handen. In de fracties wordt de tactiek en de strategie bepaald, de commissiearbeid en de representatieve functies in het parlement verdeeld over de leden, de gemandateerde sprekers in de openbare debatten aangeduid, de contacten met de regering onderhouden, het stemgedrag opgelegd, het amenderingsrecht gecontroleerd, etc. De hoofdtaak van de fractievoorzitter bestaat er dan ook in de cohesie en de discipline onder de leden te behouden ten behoeve van de steun aan de regering. Het partijbestuur oefent in deze een directe invloed uit. Er bestaat niet enkel een rechtstreekse band tussen de fractieleden en de centrale partijorganen maar bovendien zijn de meeste partijvoorzitters tevens lid van het parlement en fungeren ze als

---

(6) H. VAN IMPE, *Le rôle de la majorité...*, blz. 1-11 ; F. PERIN, *La démocratie enrayée...*, blz. 59-61, 67.

(7) H. VAN IMPE, *Le rôle de la majorité...*, blz. 23 e.v., 45-79 ; H. VAN IMPE, *Le régime parlementaire en Belgique*, Brussel, 1968, blz. 94-96.

« trait d'union » tussen partij en fractie. Sinds 1962 werd de parlementaire invloedspositie van de partijen overigens officieel erkend in het reglement dat de werking van de politieke fracties vastlegt (8).

Het begrip « particratie » werd recentelijk ten slotte ook veelvuldig gehanteerd met betrekking tot het afsluiten van politieke « pacten ». Het mechanisme is bekend (9) : het gaat in essentie om het opheffen van de spanningen en conflicten tussen de partijen via de topoverleg tussen de partijleiders, waarna de regeling van het probleem, dat steeds een nationale draagwijdte bezit, door de partijcongressen geratificeerd wordt. De handhaving van de verworven machtsposities vormt de hoofdinzet van deze politieke akkoorden die, zoals Meynaud het formuleerde : « engagent et lient l'armature des partis comme les détenteurs du pouvoir réel ». Deze « pacten » sanctioneren en institutionaliseren niet alleen de machtsverhoudingen tussen de partijen maar aangezien het volledig extraparlementaire akkoorden betreft die door de volksvertegenwoordiging gedisciplineerd dienen aanvaard te worden en deze conflicten dus geheel en al onttrokken zijn aan de parlementaire controle, illustreren zij volgens de meeste politieke waarnemers op een overtuigende wijze de verdergaande machtsconcentratie bij de partijen.

Hanteert men de traditionele constitutionele normen dan schijnen er dus inderdaad voldoende redenen te bestaan om van een echte omwenteling te spreken in het functioneren van het parlementaire regeringssysteem en deze toe te schrijven aan de « machtsgreep » van de partijen. Maar mag men op basis van deze ene vergelijking wel tot een dergelijke verreikende conclusie komen ? Verschillende factoren zetten o.i. aan tot de grootste omzichtigheid. In de eerste plaats omdat het precies afbakenen van invloed en macht binnen het parlement een uiterst moeilijke aangelegenheid is. In zijn relatie tot de executieve kan het parlement immers niet benaderd worden als een gesloten systeem, maar werken er, naast de partijinvloeden, integendeel nog allerlei andere pressiegroepen op in. Het aanleggen van een hiërarchie in die machtsuitoefening vergt een methodologisch verfijnde research die voor België helaas nog niet werd aangevat. Studies met een overwegend vormelijk juridische beschrijvingswijze die formeel sterke invloedsposities beklemtonen en de informele daarentegen weinig of niet belichten en

---

(8) J.M. MOREELS, *Parlementaire procedure vóór en na de tweede wereldoorlog*, in *Veertig jaar Belgische politiek. Liber Amicorum aangeboden aan Minister van Staat A. De Schrijver ter gelegenheid van zijn 70e verjaardag.* Antwerpen, 1968, blz. 535-571.

(9) J. MEYNAUD, J. LADRIERE, F. PERIN, *La décision politique en Belgique*, Parijs, 1965, blz. 165 ; L. HUYSE, *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek*, Antwerpen, 1970, blz. 205, 221-226 ; H.F. DECROO, *Le parlement belge, pouvoir de contrôle et de législation*, in Res Publica, 1967, 3, blz. 524-525.

waarin de interacties met de omgeving marginaal aan de orde komen, kunnen ons dan ook geen sluitend antwoord geven op deze kernvraag. Nog moeilijker wordt het wanneer we deze machtsposities in een diachronisch perspectief willen gaan vergelijken. Een parlementair regeringssysteem is een subsysteem en functioneert als een onderdeel van een groter sociaal-politiek geheel. De samenleving evenals de wijzigingen die ze in de loop der jaren ondergaat, weerspiegelen zich in deze instelling. De functie van het parlementaire regeringssysteem verandert bijgevolg ook doorheen de tijd. Als omgevingsdelen van datzelfde sociaal-politieke systeem kennen de partijen een zelfde functieverschuiving. Om tot een tijdsvergelijkende invloedsafbakening te kunnen overgaan zijn consistente beoordelingscriteria dus een eerste vereiste. Noch in het uitgegeven bronnenmateriaal noch in de bestaande literatuur kan men momenteel voldoende aanknopingspunten vinden om deze fundamentele vraag te gronde te beantwoorden. De gevalstudies zijn nog steeds te ontoereikend om er representatieve gegevens te kunnen uithalen, de historische studies over de werking van het parlementaire stelsel blijven grotendeels beperkt tot een formeel-juridische en beschrijvende aanpak, terwijl de historiografie van het Belgische partijwezen nog heel wat lacunes vertoont. Het opzet van dit overzichtsartikel is dan ook bescheiden. Het ontleent zijn systematiek enkel maar aan een poging om enerzijds een aantal indicatoren aan te duiden die relevant zouden kunnen zijn voor de evolutie van de partijinvloed in het parlementaire regeringssysteem en anderzijds enkele scharnierperiodes op te sporen waarbinnen de relatie tussen partijen, parlement, regering en staatshoofd zich duidelijk wijzigden.

2. Het « orleanistische » regime van de post-revolutionaire periode (1831-1847).

Alhoewel de vergelijking niet voor alle facetten opgaat, toch vertoont het Belgische regeringssysteem tijdens de periode 1830-1847 verschillende punten van overeenkomst met het Franse regime van de Juli-monarchie (10). Het dualisme van de machten werd toen ook in België zo essentieel geacht dat het monarchistische principe effectief als tegenpool van het parlementaire beginsel fungeerde en de vorst ook daadwerkelijk kon ingrijpen in het mechanisme van de parlementaire regeringswijze. Dat er toen nog slechts een semi-parlementair systeem doorgedrongen was, ligt

(10) K. von BEYME, *op. cit.*, blz. 129, 885-892 ; J. DE MEYER, *Over presidentiële en parlementaire democratie*, in Rechtskundig Weekblad, jg. 1961-62, kol. 2315 e.v.

dus voor de hand. Kabinetsvorming en -ontbinding en parlementsontbindingen waren de processen waarin dit monarchistische overwicht zich het best liet meten. Er werden in deze periode geen regeringen gevormd die niet de volledige uitdrukking waren van de vorstelijke wil. Zoals verder nog zal beklemtoond worden, was Leopold I een exclusief voorstander van unionistische kabinetten, samengesteld uit gematigde katholieken en enkele gemodereerde liberalen. Regeringsformaties die hiervan afweken duldde hij niet en dus kwamen ze ook niet tot stand (11). De ministers beschouwde hij trouwens enkel als dienaars en uitvoerders van het koninklijke gezag die alleen van hem een mandaat kregen en aan hem verantwoordelijkheid verschuldigd waren. Zijn persoonlijke keuze primeerde altijd. Aan de individuele verantwoordelijkheid van de ministers werd evenmin getornd. Collectieve regeringsontslagen bijvoorbeeld weigerde de vorst systematisch, terwijl hij ook het revocatierecht in de volheid van zijn macht gebruikte. De band tussen regering en parlement werd overigens doelbewust zo zwak mogelijk gehouden. Extraparlementaire ministers vormden geenszins een uitzondering en bij de regeringssamenstelling werd niet noodzakelijkerwijs rekening gehouden met de machtsverhoudingen in het parlement. De volksvertegenwoordiging moest weliswaar haar vertrouwen schenken aan het kabinet des konings maar daarbuiten werd de afhankelijkheid van de regering t.o.v. het parlement nog slechts heel matig in praktijk gebracht. Het staatshoofd alleen oordeelde ook over de opportuniteit van de parlementsontbindingen, zodat zijn eigen machtspositie meestal de criteria bepaalde. Inzake wetgevende arbeid heerste er een zelfde vorstelijk autoritarisme. Ministers en parlement werden geacht een adviserende rol te spelen. De vorst zelf zat de ministerraad voor, aan welke het overigens niet toegestaan was een autonome koers te varen. Van de parlementsleden verwachtte hij dat ze de wetsontwerpen technisch uitwerkten in de afdelingen en de middenafdelingen en ze in de plenumvergaderingen aanvaardden. Militaire kwesties en het buitenlandse beleid beschouwde hij bovendien als zijn privéterrein en onttrok hij met succes geheel en al aan de parlementaire controle, die ook ten aanzien van tal van andere materies minimaal uitgeoefend werd (12).

---

(11) J. GOL, *Naissance et mort des gouvernements belges au XIXe siècle*, in « Annales de la Faculté de Droit de Liège », XI, 1966, blz. 472, 490-492 ; M. BOEYNAEMS, *op. cit.*, blz. 473 ; C. LEBAS, *L'Union des catholiques et des libéraux de 1839 à 1847*, Leuven, 1960, passim.

(12) H. VAN IMPE, *Le régime parlementaire...*, blz. 35 ; *La majorité parlementaire...*, blz. 2 ; F. PERIN, *La démocratie...*, blz. 31 ; J. Gol, *op. cit.*, blz. 512 ; R. FUSILIER, *Les monarchies parlementaires. Etude sur les systèmes de gouvernement*, Paris, 1960, blz. 398 ; L. DE LICHTERVELDE, *Léopold Ier et la formation de la Belgique contemporaine*, blz. 160, 351 ; A. SIMON, *Léopold Ier*, Brussel, 1963 ; R. URBAIN, *La fonction et les services du premier ministre en Belgique*, Brussel, 1958, blz. 50-51, 181.

De vraag waarom het zwaartepunt van het beleidsproces in deze periode zo ver van het parlement lag, kan kennelijk het best beantwoord worden door op zoek te gaan naar de factoren die de vorming van een partijenregime afremden. De algemene politieke constellatie vormt zonder twijfel een eerste oriënteringspunt (13). In de onmiddellijke post-revolutionaire periode kwam het er vooral op aan de nieuwe, onafhankelijke staat te handhaven. De wil om door overleg een gemeenschappelijk doel te bereiken domineerde dus nog altijd het politieke klimaat en wakkerde de bestaande unionistische ingesteldheid verder aan. Wegens de wankele diplomatieke situatie bestond er tot 1839 dan ook weinig reden om tot interne partijtwisten over te gaan. Een jonge natie zonder veel ervaren leiders mocht zich volgens velen bovendien gelukkig prijzen met een gezaghebbend vorst, die juist met behulp van zijn autoriteit België aanvaardbaar kon maken voor de Europese conservatieve vorstenhuizen. Maar ook na 1839 bleven dit vorstelijke autoritarisme en dit unionisme doorwerken, nu niet langer meer als tactiek maar als een doctrine en een regeringsformule, gebaseerd op het principe van gemengde ministeries, ondersteund door een centrumrechtse meerderheid in het parlement en op het transactieprincipe voor wat de wetgevende arbeid betreft. C. Lebas kwalificeerde dit unionisme terecht als « un régime hostile à l'esprit de parti ». De vorming van deze partijen verkeerde trouwens nog in een beginfase. De meerderheid van de toenmalige liberalen erkenden in de godsdienst nog de beste waarborg voor de bestendiging van de maatschappelijke verhoudingen en waren vanuit die optiek bereid de kerk ontplooiingskansen te geven. De levensbeschouwelijke controverse ontwikkelde in de dertiger jaren dus nog een onvoldoende dynamiek om van echte partijvorming te kunnen spreken. De conflicten liepen trouwens volgens zoveel verschillende scheidingslijnen, de specifieke belangen waren nog zo weinig duidelijk afgebakend en de conflictzones doorkruisten mekaar voortdurend, zodat partijvorming in se sterk bemoeilijkt werd. De meningsverschillen betroffen bovendien zo dikwijls het buitenlandse beleid dat ze meermaals het beeld van de juiste krachtsverhoudingen ten aanzien van binnenlandse kwesties vertroebelden. Wegens het gebrek aan duidelijke partijbindingen viel het dan ook moeilijk alle parlementsleden precies te situeren. De samenstelling van de eerste cijnsparlementen verklaart bovendien nog om een andere reden deze situatie. De meerderheid bestond uit conservatieve krachten (grondbezit, adel en kerk) die geneigd waren voorrang te verlenen aan het monar-

---

(13) Cfr. H. HAAG, *De Belgische buitenlandse en binnenlandse politiek van 1831 tot 1840*, in Algemene Geschiedenis der Nederlanden, IX, Utrecht, 1955, blz. 361-393 ; A. SIMON, *België van 1840 tot 1848*, in Algemene Geschiedenis der Nederlanden, X, Utrecht, 1955, blz. 1-32.

chistische principe. Diegenen daarentegen die op de parlementaire macht wensten te steunen werden vooralsnog verwijderd gehouden van de volksvertegenwoordiging. De midden- en lagere sociale groepen werden er door de kiescijns volledig geweerd. Klassentegenstellingen konden dus niet aan de basis van de partijvorming gaan liggen, terwijl er ook geen stimuli tot partijvorming konden uitgaan van democratische krachten. De voorkeur van de liberalen voor het parlementarisme kon evenmin sterk tot uitdrukking komen. De kieswetgeving benadeelde goeddeels het stedelijke electoraat, waardoor het liberalisme er niet in slaagde een parlementaire meerderheid te bereiken. Dat het industrialiseringsproces nog niet voltrokken was in deze periode, houdt daar vanzelfsprekend ook verband mee.

Bij het onderdrukken van het parlementarisme en zijn partijenregime is het persoonlijk optreden van Leopold I waarschijnlijk even bepalend geweest. Dank zij de werken van A. Simon (14) is men vrij goed op de hoogte van de visie van de vorst terzake. Deze auteur schrok er niet voor terug Leopold I als een verlicht despoot te karakteriseren, bezeten door « un désir non équivoque du pouvoir », « une volonté de domination personnelle » (15). Door zijn opvoeding, relaties en ideeën was Leopold I inderdaad een typische « ancien régime »-vorst die het parlementaire systeem met al zijn beperkende bepalingen t.o.v. de koninklijke macht verafschuwde en ernaar streefde zijn eigen gezag alsnog gevoelig uit te breiden. De executieve mocht volgens hem dan ook geenszins gehinderd worden door het parlement. Partijvorming die tot partijregeringen aanleiding kon geven, stond de belangen van de kroon in de weg en betekende dus een groot gevaar. Enkel gemengde regeringen konden « la grande violence des partis » (16) indijken en kwamen zijn eigen machtspositie ten goede aangezien hij daarin de rol van scheidsrechter kon opeisen. In ruil voor de uitbreiding van zijn gezag bood hij de conservatieve katholieke stroming zijn bescherming aan. Wegens de meerderheidspositie van deze groep was dit een zeer efficiënte strategie. Het is dan ook voldoende bekend dat hij in deze periode grotendeels in zijn opzet slaagde. De grondwet interpreteerde hij inderdaad systematisch in zijn voordeel en ten nadele van de parlementaire machtsuitoefening. De controlepogingen op zijn ministers gingen zeer ver. « En toute chose quelque peu importante il est du devoir du ministre, avant que de s'engager dans une

---

(14) A. SIMON, *Léopold Ier... ; L'Unionisme constitutionnel de Léopold Ier,* in Res Publica, 1959 ; *La politique religieuse de Léopold Ier,* Brussel, 1953 ; *Léopold Ier et les partis en Belgique,* Bulletin de l'Académie Royale de Belgique, Classe des Lettres, XLVII, 1961, 5, blz. 196-230.

(15) A. SIMON, *Léopold Ier et les partis,* blz. 197.

(16) *Ibidem,* blz. 221.

ligne ou une autre, d'en rendre compte au roi pour connaître son opinion » (17), was een aanmaning die hij niet dikwijls hoefde te formuleren. Dat hij persoonlijke stappen aanwendde om een gewillig parlement te vormen, is evenmin een geheim. Hij schakelde daartoe van hem afhankelijke regeringsambtenaren in en deed een beroep op de nuntius ten einde de kerkelijke inmenging ten voordele van monarchistisch gezinde kandidaten af te dwingen. Het is ook meer dan eens gebeurd dat hij achter de schermen de parlementaire activiteiten zelf dirigeerde en zijn autoriteit, gewicht en prestige in de weegschaal wierp om een parlementaire meerderheid voor zijn politiek te krijgen. Dat regeringsambtenaren in het parlement mochten zetelen — in 1847 namen ze nog één derde van de zetels in beslag (18) — vergemakkelijkte natuurlijk sterk zijn taak. Even dynamisch was hij bij het indammen van het partijregime dat, zoals verder nog zal blijken, vanaf 1841 ongeveer sporen van levensvatbaarheid begon te vertonen. Onmiddellijk gaf hij de liberalen echter een harde les waaruit moest blijken dat slechts unionistische kabinetten mogelijk waren (19). In 1842 zette hij er minister Nothomb toe aan wetten tot stand te brengen die de partijinvloeden in de steden moesten indijken (20). De liberale verkiezingssuccessen van 1845 en 1846 konden er hem niet toe aanzetten zich tot de liberale partijleiders te wenden, die hij onvoldoende koningsgezind vond en na de eclatante liberale overwinning van 1847 aarzelde hij nog geruime tijd vooraleer hij zich met tegenzin neerlegde bij de nieuw ontstane situatie (21).

De rol van het partijwezen in het parlementaire bestel werd in derde instantie afgeremd door de houding van de toenmalige meerderheidsstroming. In deze periode speelden de katholieken het immers klaar om ook zonder partijsteun het politieke bestel goeddeels te domineren. De constitutie bood hen afdoende garanties voor de expansie van eredienst en onderwijs zonder enige staatsinmenging. Het unionisme waarborgde hen eveneens een comfortabele positie. De conservatieve katholieke leidersfiguren bleken geenszins afkerig van de vorstelijke steun die hen via de gemengde kabinetten een ruimere meerderheidspositie en katholiek geïnspireerde wetten verzekerde. De kerkelijke organisatie was bovendien efficiënt genoeg om ook via de kiezers de politieke kanalen te kunnen

---

(17) R. SENELLE, *Le monarque constitutionnel en Belgique*, in Res Publica, 1962, 1, blz. 57.

(18) A. SIMON, *Léopold Ier et les partis...*, blz. 218-219 ; E. DISCAILLES, *Charles Rogier (1800-1885), III*, Brussel, 1894, blz. 258-261.

(19) C. LEBAS, *op. cit.*, blz. 63, 81.

(20) *Ibidem*, blz. 97 e.v. ; E. WITTE, *Politieke machtsstrijd in en om de voornaamste Belgische steden (1830-1848)*, Brussel, 1973, blz. 267-280.

(21) J. GOL, *op. cit.*, blz. 493 ; R. SENELLE, *op. cit.*, blz. 56.

beheersen. Door de clerus werd bij de gelovige kiezer een politieke habitus gecreëerd waardoor de stemmen gekanaliseerd konden worden in de richting van katholieke kandidaten. Het episcopaat nam niet alleen bij deze recrutering een centrale plaats in, maar schiep vanaf 1830 een traditie om dit bisschoppelijk leidinggeven ook tot het parlement uit te breiden. Inzake politiek-religieuze kwesties volgden de parlementsleden gewoonlijk dan ook de bisschoppelijke instructies. Voorbereidende vergaderingen van katholieke parlementairen gingen deze wetgevende arbeid meestal vooraf, terwijl de bisschoppen en de nuntius met betrekking tot welbepaalde stemmingen soms ook precieze richtlijnen durfden geven (22). A. Simon schreef deze volgzaamheid terecht toe aan « une habitude atavique de se ranger sous un credo » (23). Zonder dat er dus sprake was van een echt partijoptreden, werkte er langs katholieke zijde dus toch een gelijkaardig mechanisme, zij het dat het om niet systematisch gestructureerde en occasionele aanzetten ging. De steun van de vorst, de regering en de gematigde houding van de meeste liberalen was er de oorzaak van dat de katholieken geen verdere inspanningen hoefden te doen en genoegen konden nemen met een uitermate zwakke parlementaire machtsuitoefening.

De doorwerking van de standenreflex bij de adel vormde weer een andere niet te onderschatten afremmende kracht. J. Bartier heeft aangetoond hoe sterk die reflex in de betrokken periode nog was (24). In the licht van de economische macht die bij het aristocratische grondbezit geconcentreerd was, hoeft zulks niet te verbazen. De meerderheid van de politieke elite kwam trouwens nog uit die kringen. De senaat was in feite een adelskamer, waarin bijna uitsluitend katholieke edellieden zetelden en die een conservatief tegengewicht voor de kamer moest zijn. Zijn optreden in 1841, toen hij weigerde zijn vertrouwen te schenken aan een liberale regeringsploeg, was symptomatisch voor de reflex van deze grondbezittende aristocratie die gekant bleef tegen de macht van het burgerlijk element in het staatsbestel, het monarchistische beginsel daarom trouw bleef en het parlementarisme probeerde in te dijken (25).

Maar ook in die burgerlijke kringen viel een bepaalde mentaliteit te onderkennen die het partijenregime geenszins in de hand werkte. Het onwrikbare geloof van de burger in de rede als motor voor elke vooruitgang, in het onbegrensde zelfbeschikkingsrecht van de mens die enkel volgens

---

(22) A. SIMON, *La politique religieuse de Léopold Ier ; Le parti catholique belge (1830-1945)*, Brussel, 1958, blz. 40, 46-50, 64, 68, 100 ; E. WITTE, *op. cit.*, blz. 150-174, 255-266.

(23) A. SIMON, *Le parti catholique belge...*, blz. 12.

(24) J. BARTIER, *Partis politiques et classes sociales en Belgique*, in Res Publica, X, 1968, blz. 42-45.

(25) C. LEBAS, *op. cit.*, blz. 79.

zijn eigen geweten een gedragslijn bepaalde en over een totale vrijheid van oordelen en handelen moest beschikken, bezat ook implicaties op het politieke vlak. Aangezien met behulp van redelijke argumenten overeenstemming tussen de burgerlijke belangen kon bereikt worden, werd er veel belang gehecht aan de argumentatieve kracht van de discussies, aan de welsprekendheid en de synthetische en analytische kwaliteiten van de politieke redenaar. Het woord was nog tot op grote hoogte soeverein en een politicus was dan ook in staat om aan deze intellectuele capaciteiten een machtspositie te ontlenen. Het lag voor de hand dat deze individualistisch ingestelde parlementsleden strakke bindingen t.o.v. partijinstanties resoluut afwezen. De parlementair diende immers autonoom inhoud aan de volkswil te geven zodat het mandaat een vertrouwenskwestie was tussen hem en de kiezer. Er bestond dan ook een zekere terughoudendheid om in het parlement partijdig te stemmen, temeer daar deze geestesgesteldheid door de wetgeving geconsacreerd werd. Om verkozen te worden bestond er bijvoorbeeld geen eis tot lijstindiening. Er werd op individuele personen gestemd, de naamstemmen waren doorslaggevend en geïsoleerde kandidaten geen zeldzaamheid (26). Een systeem dat het politieke individualisme dus versterkte. In de parlementaire stemmingsprocedure vormde de individuele verantwoordelijkheid eveneens het leidende beginsel. De kamerafdelingen, samengesteld door loting, waren onderonsjes van discussiërende burgers die geen enkele verwijzing naar de politieke verhoudingen inhielden (27). Pogingen om de mandataris tot een gedisciplineerde onderschikking te dwingen en deze vrijheid van oordelen in te perken, werden dan ook negatief ontvangen. Enkele voorbeelden ter illustratie. In hun streven om de liberale partijvorming via de vrijmetselarij te versnellen, wensten enkele vooruitstrevende maçons in 1839 schriftelijke geloofsbelijdenissen en maçonnieke sancties in te voeren ten einde de verkozenen aan het liberale ideeëngoed te binden. De overgrote meerderheid van de vrijmetselaars betitelden dit plan als een « hérésie »» (28). De meeste liberale congresleden voelden in 1846 ook niets voor een sterke centralisatie in de besluitvorming noch voor een strenge hiërarchie vanwege de partijtop, wel voor een losse federatie van onafhankelijke, individuele, lokale kiesverenigingen. Stemdwang en fractiediscipline waren begrippen waar men voor huiverde (29). « Le député reste juge de l'opportunité et des moyens propres à faire prévaloir

---

(26) J. GILISSEN, *Le régime représentatif en Belgique depuis 1790*, Brussel, 1958, blz. 107.

(27) J.M. MOREELS, *op. cit.*, blz. 547-551.

(28) E. WITTE, *op. cit.*, blz. 206 e.v.

(29) *Ibidem.*

l'opinion commune ». Aldus legde Th. Verhaegen de grenzen vast van de partijdiscipline in het parlement (30).

Uit wat boven aan de orde kwam, blijkt weliswaar dat het partijenregime geenszins verankerd was in het toenmalige politieke bestel, maar toch zou het onjuist zijn voorbij te gaan aan de eerste sporen ervan. Dat deze ondanks de sterke tegendruk aanwezig waren, is aan uiteenlopende factoren toe te schrijven. Zo kan gesteld worden dat de grondwettelijke bepalingen zelf aanleiding gaven tot deze ontwikkeling. Het representatieve systeem zette ze immers in gang. Dat de verkozenen vertegenwoordigers van een abstracte natie waren, bleek vlug een fictie. Even vlug werd het duidelijk dat ze in de eerste plaats afhankelijk waren van de sociale groepen die hen electoraal gesteund hadden en dat enkel goed functionerende kiescomités hun herverkiezing konden garanderen. Reeds ten tijde van de verkiezingen voor het Nationaal Congres ontstonden er van alle zijden kiesverenigingen die in de loop der jaren geperfectioneerd en uitgebreid werden (31). Ook de regeringen waren verplicht te steunen op parlementaire meerderheden die niet konden verkregen worden zonder groepsvorming. Leiders die deze parlementaire eenheid konden realiseren kregen dan ook meer politiek gewicht en er ontstond bij hen vrij vlug een traditie om in naam van de groep te spreken. Er was wel geen algehele zekerheid ten aanzien van de discipline en het gebeurde ook niet systematisch, maar dat nam niet weg dat de aanhangers van eenzelfde stroming reeds vanaf 1830 gezamenlijk het parlementaire werk voorbereidden in afzonderlijke vergaderingen (32). Dat tegenstanders van het parlementarisme zoals de kerk en Leopold I hun toevlucht moesten nemen tot deze organisatievormen, is wel het meest overtuigend bewijs dat het mechanisme inherent was aan het parlementaire regeringssysteem.

De sterkste stimulans tot de vorming van het partijenregime werd echter door de liberalen gegeven. Het unionisme ervaarden ze immers terecht als nadelig voor hun expansie. In de partijvorming zagen ze een middel om tegen het bondgenootschap van vorst en kerk op te tornen. Ze kwamen dus op voor een regering die een emanatie zou zijn van een sterke meerderheid. Vanaf 1839 ongeveer waren ze bij machte om aan deze plannen concreet gestalte te geven. Wegens het gezamenlijke conservatieve optreden

---

(30) *Le Congrès libéral de Belgique. Séance du 14 juin 1846.* Brussel, 1846, blz. 51-53.

(31) E. WITTE, *op. cit.*, blz. 60-65.

(32) A. SIMON, *Léopold Ier et les partis...*, blz. 222-227 ; *Le parti catholique...*, blz. 14 ; *L'Unionisme constitutionnel...*, blz. 12-15 ; E. DISCAILLES, *op. cit.*, blz. 397 ; J. GOL, *op. cit.*, blz. 470 ; C. du BUS de WARNAFFE, *Au temps de l'Unionisme*, Doornik, 1944, blz. 61.

van grondbezit, kerk en vorst ontstond er een frontvorming tussen het economische liberalisme, het antiklerikalisme en het progressisme, waarbij vooral deze laatste groep ging ijveren voor organisatie, centralisatie en subordinatie. Het stedelijke karakter van de beweging had tot gevolg dat er reeds onmiddellijk kon geëxperimenteerd worden met een partijenstelsel op lokaal vlak. De uitbouw van een geregeld functionerend partijapparaat, gesteund op het maçonnieke organisatievermogen, mondde reeds in 1842 uit in lokale kiesverenigingen die in 1846 in een federatief verband werden samengebracht. De mandatarissen konden wel niet bewogen worden tot stemdwang, maar toch aanvaardden ze allen de grote liberale principes en het gelaïciseerd samenlevingsmodel als een bindend en gemeenschappelijk programma (33). De poging om in 1840 reeds een homogeen liberaal kabinet te forceren, waarop een jaar later een onverbiddelijk neen vanwege adel, kerk en vorst was gevolgd, verhaastte de breuk tussen de gematigde liberalen en de rechterzijde en stelde de liberale leiders in de mogelijkheid een parlementaire oppositiegroep op te richten en deze een bepaalde discipline bij te brengen. Van dan af ontwikkelden zich in het parlement krachten in de richting van een partijensysteem. Onder de regering Nothomb (1841-1845) viel er een toename van de vertrouwenskwesties te merken en rezen er problemen bij de vorming van regeringsmeerderheden (34). De katholieke formateur de Theux vond in 1846 geen enkele liberaal om in zijn kabinet te zetelen (35) en had af te rekenen met « quarante hommes qui ont marché comme un seul homme pour renverser notre ennemi et pour nous faire triompher », zoals een liberale leidersfiguur het uitdrukte (36). Het liberale succes van 1847 betekende de eerste overwinning van het partijenprincipe. Het staatshoofd was nu verplicht om aan de partijleider van de winnende partij de regeringsopdracht en de (officieuze) premiersfunctie toe te vertrouwen. De regering Rogier - Frère-Orban kan dus beschouwd worden als de eerste partijregering die steunde op een min of meer duidelijke parlementaire meerderheid en samengesteld was uit ministers die solidair gebonden waren aan een regeringsprogramma (37). Aan het « orleanistische » regime was dus kennelijk een einde gekomen.

---

(33) E. WITTE, *op. cit.*, blz. 188-216 ; 289-305.

(34) C. LEBAS, *op. cit.*, blz. 44-49, 140.

(35) J. GOL, *op. cit.*, blz. 493.

(36) *Le Congrès libéral...*, blz. 55.

(37) E. DISCAILLES, *op. cit.*, blz. 211 ; J. GOL, *op. cit.*, blz. 493.

3. De rivaliteit tussen het monarchistische en het parlementaire principe tijdens het tweepartijenstelsel (2de helft van de XIXde eeuw).

Alhoewel geenszins kan ontkend worden dat 1847 een mijlpaal betekende in de vorming van het partijenregime, toch mag de draagwijdte ervan ook weer niet overschat worden. Het systeem kende immers nog geen echte continuïteit en zou pas tien jaar later werkelijk bestaansrecht krijgen. De liberale meerderheid raakte verdeeld, in 1852 werd het kabinet in de steek gelaten en greep Leopold I opnieuw de kans om achtereenvolgens een unionistisch gezinde liberaal en een katholieke centrum-figuur aan de macht te brengen (38). De afremmende krachten waarover we het in de vorige paragraaf hadden, bleven bovendien ook tijdens de tweede helft van de XIXe eeuw globaal doorwerken. De politieke doorbraak en machtsovername door de burgerij verdient in dat proces zeker de aandacht. Ten aanzien van de economische en sociale opties die genomen moesten worden, ontstond er een groeiende eensgezindheid tussen de politici om regering en parlement in dienst te stellen van het industriële, financiële en commerciële kapitalisme. Over de levensbeschouwelijke tegenstellingen heen werd er een hechte band gesmeed tussen de leden van de burgerij die partijvorming op klassenbasis uitsloot. De individualistische burger die soeverein zijn oordeel vormde werd voortaan het prototype van het parlementslid dat weinig of geen onderschikking duldde, ook niet van partijinstanties. De « kerstening » van het kapitaal die zich vanaf 1850 ongeveer voltrok, had tot gevolg dat ook de katholieke burgerpoliticus zich individualistischer ging opstellen en een al te strakke episcopale controle afwees, een reflex die de oprichting van een confessionele partij in de weg stond. « Chez nous point de mandats impératifs, nous respectons la liberté de chacun », werd ook de stelling die in de Mechelse congressen aan invloed won toen daar gepoogd werd de katholieke stroming te organiseren (39). De tweede helft van de XIXe eeuw was met andere woorden de periode bij uitstek van de politieke leidersfiguren met renommee die hun gezag vooral ontleenden aan hun persoonlijk optreden, hun oratorisch talent en politiek vakmanschap en waarvan het prestige in veel mindere mate bepaald werd door partijbanden. De kiesverenigingen hadden hun belang als recruteringskanalen en hefbomen voor de electorale carrière ; het parlement en de regeringsdeelname bezorgden de politicus echter de invloed en de macht die hem in de mogelijkheid

---

(38) J. GOL, *op. cit.*, blz. 499-502.

(39) M. DEFOURNY, *Le bilan des assemblées générales des catholiques à Malines en 1863, 1864 et 1867*, in : Revue générale, 1908, blz. 220-221.

stelden zijn politieke groepering te domineren. De partij overheerste dus niet de parlementaire groep ; eerder de omgekeerde situatie weerspiegelde zich in de dagelijkse politieke praktijk.

Leopold I gaf zich, zoals boven reeds aangehaald werd, ook nu nog niet gewonnen in zijn strijd tegen het partijenregime, terwijl zijn opvolger, Leopold II, haast nog sterker aan zijn prerogatieven vasthield. Hij betrachtte niet alleen de grootst mogelijke manœuvreerruimte bij de keuze van de ministerfiguren, verzette zich systematisch tegen het principe om de formatieopdracht aan de leider van de parlementaire meerderheid te geven, wees de ministeriële solidariteit af, maar zat ook regelmatig de kabinetsraad voor en duldde geenszins een eigenmachtig ministerieel beleid. In 1867 leidde dit optreden tot de afstelling van Rogier ; vier jaar later tot de val van de regering d'Anethan waarin de vorst onvoldoende vertrouwen stelde en in 1884 onderging de regering Malou nagenoeg hetzelfde lot (40). Uit de briefwisseling tussen hem en minister Beernaert blijkt trouwens maar al te duidelijk welk ruim aandeel de vorst in het regeringsbeleid opeiste (41).

Waren de tegenkrachten dus nog steeds werkzaam, toch kan men anderzijds niet aan de indruk ontsnappen dat het monarchistische principe in deze periode met een veel sterkere concurrentie vanwege de partijen had af te rekenen. De burgerlijke doorbraak werkte immers ook in een stimulerende richting. De conservatieve landadel slaagde er voortaan niet meer in het parlementarisme in te dammen. Binnen deze burgerij ontwikkelden zich ook stromingen die de lekenmaatschappij integraal wilden vestigen, als logisch uitvloeisel van een op het kapitalisme gebaseerde samenleving. De bevrijding van het burgerlijke gezag van elke kerkelijke inmenging verschafte de liberale partij bijgevolg een hernieuwd dynamisme en veroorzaakte tegelijkertijd harde reacties bij de katholieken. Vanaf 1847 had de klerikale strekking immers moeten ervaren dat de constitutie haar geen eeuwigdurende machtspositie garandeerde. Naast een groep die het parlementaire regeringssysteem zelf verwierp (het ultramontanisme), besloten de meeste katholieke mandatarissen het gevecht met dezelfde wapens aan te vatten, zich deskundiger te organiseren en gaven ze het partijenregime aldus nieuwe impulsen. Pogingen om aan de bestaande politieke organisaties meer gestalte te geven, werden tijdens de Mechelse congressen geconcretiseerd en mondden in 1868-'69 uit in de oprichting van een soort overkoepelend partijorgaan, de « Fédération des cercles

---

(40) K. von BEYME, *op. cit.*, blz. 734-736 ; R. FUSILIER, *op. cit.*, blz. 398-400 ; J. GOL, *op cit.*, blz. 495-501, 513-515 ; R. SENELLE, *op. cit.*, blz. 58-60.

(41) E. VANDERSMISSEN, *Léopold II et Beernaert d'après leur correspondance inédite de 1884 à 1894*, Brussel, 2 delen, XXX - 456 blz. ; XXX - 429 blz.

catholiques et associations constitutionnelles et conservatrices » (42). Evenals in de liberale partij waren het echter de parlementsleden die de « Fédération » domineerden. Van onderschikking aan een bindend programma was trouwens evenmin nog sprake. Pas de schoolstrijd (1879-1884) bracht hierin verandering : de interne verdeeldheid tussen de ultramontanen en de voorstanders van het parlementarisme werd toen opgeheven, de kerkelijke hiërarchie als leidinggevend principe binnen een confessionele partij aanvaard, terwijl de parlementaire rechterzijde zich voortaan zou moeten onderwerpen aan een, zij het vaag, maar toch dwingend programma (43). Deze klerikaal-antiklerikale controverse, gecombineerd met het uninominaal meerderheidsstelsel, gaf dus aanleiding tot een concurrentiestrijd tussen twee grote partijen, gevormd rond de levensbeschouwelijke as. Het progressisme, een brede politieke stroming die aangetroffen werd in de zich uitbreidende lagen van kleine burgerij en middenklasse vormde ten slotte weer een andere verklarende factor voor een versterkt partijwezen. Het kiessysteem belemmerde de groeikansen van deze beweging als autonome partij en bracht er haar toe vleugels te vormen binnen het bestaande partijensysteem. Het semi-democratische karakter van dit progressisme drukte vervolgens een onmiskenbare stempel op deze partijen die onder haar impuls tot iets strakkere centralisering en disciplinering aangezet werden. De interne verdeeldheid en het stemmenverlies die deze tendens in de twee partijen meermaals veroorzaakte, deden eveneens de invloed stijgen van de ijveraars voor discipline en subordinatie (44).

Het parlementaire regeringssysteem ondervond duidelijk de weerslag van deze ontwikkeling naar een partijenstelsel (45). Regeringen gesteund op parlementaire meerderheden vormden vanaf 1857 de traditie. Dank zij het meerderheids- en uninominaal lijstenstelsel regeerde men meestal met

---

(42) A. MELOT, *Le parti catholique en Belgique, 1830-1884*, Brussel, 1946, blz. 43-62 ; G. GUYOT de MISHAEGEN, *Le parti catholique belge de 1830 à 1884*, Brussel, 1946, blz. 113-115, 135-139 ; A. SIMON, *Le parti catholique belge, 1830-1945*, Brussel, 1958, blz. 58-59, 76-79, 107.

(43) A. SIMON, *Le parti catholique...*, blz. 122-123.

(44) Cfr. het Gentse voorbeeld in F. MARTENS, *Politiek en Pers. De verkiezingen van de gemeenteraad te Gent*, in : Handelingen Maatschappij Geschiedenis en Oudheidkunde te Gent, 1966, 20, blz. 81-166.

(45) K. von BEYME, *op. cit.*, blz. 670, 735, 771-772 ; J. GOL, op. cit., blz. 479, 489, 498 ; R. URBAIN, *La fonction et les services du Premier Ministre en Belgique*, Brussel, 1958, blz. 51. De biografieën van de toenmalige politieke leiders verschaffen eveneens inzicht in deze problematiek; zie o.m. E. DISCAILLES, *Charles Rogier...*; H. DE TRANNOY, *Jules Malou, 1850-1870*, Brussel, 1905 ; E. DE MOREAU, *A. Deschamps, 1807-1875*, Brussel, 1911 ; L. PLETTINCK, *Biographie du baron Jules-Joseph d'Anethan, 1803-1880*, Brussel, 1899 ; P. HYMANS, *Frère-Orban*, Brussel, 1905. Een uitstekende bron vormt Ch. WOESTE, *Mémoires pour servir à l'histoire contemporaine de la Belgique, 1859-1894*, Brussel, 1927 (passim).

comfortabele meerderheden. De regeringsprogramma's waren weliswaar vaag en enkel geïnspireerd door een gemeenschappelijke ideologie, maar er werd alleszins gewag van gemaakt bij elke regeringsvorming. Verkiezingsnederlagen leidden meer en meer tot regeringsontbindingen. Rogier en Frère-Orban traden respectievelijk in 1864 en 1870 af omdat hun meerderheden te klein geworden waren. In 1878 en 1884 werd dezelfde procedure in werking gesteld. Verkiezingsuitslagen golden dus voortaan als enig criterium voor de evaluatie van de regeringspositie. Dat de politieke formaties ministerkandidaten met wisselend succes wisten op te dringen, moest Leopold II eveneens ervaren. Uit het aftreden van het volledige kabinet d'Anethan in 1871, waaruit de koning slechts twee ministers had ontslagen, bleek dat de ministeriële solidariteit ook aan geldigheid won. De premier werd trouwens een meer geprofileerde figuur, terwijl ook de ministers meestal dominante politieke leiders waren die de band tussen partij en parlement wisten te leggen. Fractievergaderingen geraakten weliswaar meer en meer in gebruik, maar het zou verkeerd zijn te veronderstellen dat er reeds sprake was van een systematische disciplinering. De parlementaire groep was immers zo sterk gehecht aan zijn autonomie dat hij zich boven de partijinstanties plaatste. Maar ook ten opzichte van de regering poogde de meerderheidsfractie zich controlerend op te stellen. Illustratief daarvoor was bijvoorbeeld het conflict tussen de katholieke partijleider Woeste en regeringsleider Malou (46). Woeste wou de wetgevende arbeid van de regering en de parlementaire meerderheid op elkaar afstemmen en eiste gemeenschappelijk overleg tussen de ministers en de fractie, bij de indiening van ontwerpen en amendementen. Dat Malou hierin een motie van wantrouwen zag en zelfs met ontslag dreigde, bewijst ten volle hoe ver men nog verwijderd was van een algehele osmose tussen regering en meerderheid. Dat er in dit vlak vooruitgang werd geboekt wanneer die meerderheid niet erg ruim was en Beernaert tijdens de beslissende grondwetgevende arbeid vóór 1893 een zeker gedisciplineerd fractie-optreden probeerde op te leggen, kan echter evenmin ontkend worden.

Zonder dus te kunnen stellen dat een echt partijenregime reeds doorgebroken was, kan er toch niet worden aan voorbijgegaan dat de relatie tussen de twee ordeningsprincipes in de tweede helft van de XIXe eeuw gewijzigd was. Vóór 1847 domineerde het monarchistische beginsel, na 1847 kwam, met de politieke doordraak van de burgerij, het parlementarisme meer op de voorgrond. De parlementsleden zelf vormden echter de spil van dit systeem. Ze waren voortaan wel de rechtstreekse emanatie

(46) Ch. WOESTE, *op. cit.*, blz. 136.

van partijformaties, waarvan ze het programma onderschreven, maar veel verder ging de afhankelijkheidsrelatie niet. Niet de partijen maar wel de autonome parlementaire groepen streefden naar een dominerende positie binnen het bestel, maakten gebruik van hun controlerecht en zwakten de macht van de executieve af. De fundamentele maatschappelijke en politieke wijzigingen die zich rond de eeuwwisseling voltrokken, zouden de partijen in staat stellen om deze rol over te nemen.

4. De verruiming van de burgerlijke democratie en de definitieve doorbraak van het partijenregime sinds ca. 1894.

Vanaf 1894 ongeveer zette zich in België een langzaam voortschrijdend proces in beweging dat het politieke optreden van de partijen veel centraler zou stellen. Om de explosieve extra-parlementaire krachten die onder impuls van de arbeidersbeweging losgekomen waren en het liberale bestel in gevaar brachten, in te dijken, onder controle te houden en te neutraliseren, gingen de burgerlijke machthebbers over tot toegevingen aan de sociaal-democratie en kanaliseerden haar in de traditionele organen van de liberale staat. Het parlementaire regime kreeg daardoor andere functies. De volksvertegenwoordiging verdedigde voortaan niet langer meer de exclusieve belangen van de burgerij. De strijd tussen kapitaal en arbeid werd bijgevolg veel meer buiten het parlement om gevoerd door patronale en syndicalistische drukkingsgroepen. Binnen het parlement streefde de burgerij ernaar de meerderheid niet uit handen te geven aan de vertegenwoordigers van de arbeidersklasse die langs het parlementarisme om haar belangen verdedigd wenste te zien. Haar voornaamste eis sloeg op de bescherming van de economisch zwakken door de overheid. De wederzijdse doordringing van staat en maatschappij die hieruit resulteerde, had tot gevolg dat de staat beheerder en verdeler ging worden van collectieve goederen. Maar aangezien die staatsinterventie via de representatieve democratie verliep, waren zowel de conservatieven als de democraten erop gesteld deze verdeling te controleren, uiteraard in tegenovergestelde zin. Het was evident dat de arbeidersbeweging haar partijorganisaties inschakelde om deze controle effectief te maken en de burgerlijke partijen haar op dit terrein volgden.

Het ontstaan van de massapartijen vormt dan ook een heel relevante indicator bij de doorbraak van het partijenregime. Zowel Ostrogorski als Michels hebben er voldoende op gewezen dat disciplinering, hiërarchisering

---

(47) *Ibidem,* blz. 342-344, 378-379, 484-485.

en centralisatie inherent zijn aan partijen die de massa willen organiseren en de collectiviteit willen verdedigen. Een sterk leiderschap, strengere voorselectie, algehele controle van de leiders op de mandatarissen, delegatie van de regeringsmacht aan de partijleiding en een aan de partij ondergeschikte fractie, vloeien er logischerwijs uit voort (48). Al deze principes werden bijgevolg in praktijk gebracht door de B.W.P. toen deze deel ging nemen aan het parlementaire regeringssysteem (49). Dezelfde tendensen werden trouwens ook teruggevonden in de christen-democratie. Deze strekking slaagde er weliswaar niet in een autonome partij te worden — de katholieke burgerij domineerde haar binnen de eenheidspartij — maar dat nam toch niet weg dat ze als deelgroep door een gelijkaardig gedisciplineerd optreden gekenmerkt werd (50). Beide streefden er dus naar via hun centrale partijorganen de executieve direct te controleren en met behulp van een ondergeschikte fractie het parlement in te schakelen als controleapparaat ten einde de strijd tegen de hen vijandige burgerlijke groepen met succes te kunnen voeren.

De kieswetgeving die ten gevolge van deze gewijzigde situatie aangepast was geworden, werkte op haar beurt bevorderend in op de ontwikkeling van het partijenregime. Reeds het algemeen meervoudig stemrecht (1893) oefende een gunstige invloed uit : de conservatieve katholieken handhaafden aanvankelijk weliswaar hun comfortabele meerderheidspositie, maar zowel de socialistische oppositie als de christen-democratische druk in de eigen partij verplichtten hen een zekere partijdiscipline aan de dag te leggen in het parlement (51). Het bestaande meerderheidsstelsel garandeerde echter niet langer de vertegenwoordiging van de liberalen in Vlaanderen en de katholieken in Wallonië, zodat de evenredigheid in 1900 ingevoerd werd. Dit systeem voorzag in kandidatenlijsten en een proportionele stemmenverdeling per partij en versterkte op die wijze de partijmacht. Via de lijststem patroneerden voortaan de partijen de rangorde van de kandidaten en kregen de polls zeggenschap aangezien de kiezers met behulp van voorkeurstemmen nog slechts minimale correcties konden aanbrengen (52). Het algemeen stemrecht voor de mannelijke bevolking (1919) veroorzaakte een derde, ditmaal cruciale wijziging in het voordeel

---

(48) M. OSTROGORSKI, *La démocratie et l'organisation des partis*, Parijs, 1901 ; R. MICHELS, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, Leipzig, 1925.

(49) Cfr. M. CLAEYS - VAN HAEGENDOREN, *25 jaar Belgisch Socialisme. Evolutie van de verhouding van de Belgische Werkliedenpartij tot de parlementaire democratie in België van 1914 tot 1940*, Antwerpen, 1967 (passim).

(50) J. BEAUFAYS, *Les partis catholiques en Belgique et aux Pays-Bas, 1918-1958*, Brussel, 1973, blz. 315-316.

(51) Cfr. Ch. WOESTE, *op. cit.*, deel 2, passim.

(52) J. GILISSEN, *op. cit.*, blz. 126-131 ; H. VAN IMPE, *Le parlement...*, blz. 42.

van het partijenregime. Een volstrekte meerderheid haalden de arbeidersvertegenwoordigers wel niet, maar met hun 35 à 43 % van de stemmen verkregen ze wel voldoende macht om het partijenregime ingang te doen vinden. Door de uitbreiding van het stemrecht konden bovendien ook andere sociale groepen macht opeisen, wat zich o.m. uitte in de totstandkoming van een katholieke standenpartij en in de doorbraak van de Vlaamse beweging in de bestaande partijen. H. Haag heeft in een bijzonder verhelderend overzicht (53) aangetoond hoe de drie conflictzones in haast alle partijen aanleiding gaven tot de vorming van actieve subgroepen die voor hun eisen opkwamen in parlement en regering. Het feit dat geen enkele partij de absolute meerderheid bereikte, maakte coalitieregeringen bovendien noodzakelijk. De moeizame onderhandelingen, waarbij de kunst van het vakkundig doseren tussen de verschillende strekkingen in de partijen uiterst belangrijk was, evenals de noodzaak om tot programakkoorden te komen, bezorgden de partijen veel meer beslissingsmacht bij de regeringsvorming en hadden tot gevolg dat ook de meerderheidsfracties minder geneigd waren de door de partijen afgesloten compromissen op de helling te zetten.

Het kan niet ontkend worden dat de BWP in sterke mate heeft ingegrepen bij de vestiging van dit partijenregime. In een periode waarin de XIXe-eeuwse burgerlijke krachten bleven domineren en de financiële en industriële machten zelfs rechtstreeks deelnamen aan de regeringen, keerde ze zich begrijpelijkerwijs tegen regeringen die niet de duidelijke emanatie van democratisch verkozen parlement en partij waren. Ze gaf zelf het voorbeeld. Het principe van socialistische regeringsdeelname kon enkel beslist worden door het opperste partijorgaan (54). Fundamenteel in de sociaal-democratische strategie was bovendien het programma. Het belang dat de BWP in 1919 aan een bindend regeringsprogramma, goedgekeurd door de Algemene Raad, hechtte, evenals de poging om later het Plan van de Arbeid als inzet van de regeringsonderhandelingen op te dringen, paste volkomen in deze traditie (55). De onderwerping van de ministers aan de partij uitte zich reeds in 1919 toen er over de eerste socialistische ministersfiguren in de Algemene Raad gediscussieerd werd en in 1925 toen de partijinstanties zelf de kandidaten verkozen (56). Ook de onderhandelaars werden aangeduid en kregen duidelijk omschreven opdrachten

---

(53) H. HAAG, *La politique intérieure de 1914 à 1926*, in : Histoire de la Belgique contemporaine 1914-1970, Brussel, 1975.

(54) M. CLAEYS - VAN HAEGENDOREN, *op. cit.*, blz. 135, 138, 248.

(55) C.-H. HÖJER, *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940*, Brussel, 1969, blz. 79, 87 ; M. CLAEYS - VAN HAEGENDOREN, *op. cit.*, blz. 337.

(56) F. PERIN, *Qui a fait...*, blz. 7 ; C.-H. HÖJER, *op. cit.*, blz. 153.

mee (57). Noch de katholieke, noch de liberale partijorganen bezaten dezelfde impact bij de regeringsformaties. De autonomie die de individualistisch ingestelde parlementsleden in de vorige eeuw hadden verworven, drukte nog steeds haar stempel op de relatie tussen de fractie en de partij. De katholieke partij (58) was een losse bundeling van heterogene standengroeperingen geworden ; als verkozene van zijn stand kon een parlementslid zich zelfstandiger opstellen tegenover de partij die bovendien geen echte eenheid vormde. Het beraad tussen de verschillende strekkingen gebeurde dan ook tussen de parlementaire deelgroepen en niet in de partij. De eindbeslissingen inzake coalitievorming vielen in de fractie die een nauw contact onderhield met de episcopale leiding. In de liberale partij heerste ongeveer dezelfde situatie. We kennen wel voorbeelden waarbij het congres zich moest uitspreken over de regeringsdeelname (59), maar bij nader inzien waren het figuren als Hymans, parlementslid en jarenlang minister, bij wie de draden van het overleg samenkwamen. Uit zijn memoires blijkt dat de partijinstanties in geringe mate tussenkwamen en de voornaamste fractieleden daarentegen wel invloed bezaten (60). De parlementaire groep en de partijleiding vielen in beide partijen dus nog grotendeels samen. Maar hoe de onderlinge verhoudingen tussen fractie en partij ook lagen, de onderhandelingen over de coalitievorming geschiedden voortaan volgens de procedures van het partijenregime (61). Er verscheen een formateur die de onderhandelingen met de partijen voerde ; de premier moest een aanvaardbare figuur zijn voor alle coalitiepartijen en de meeste regeringen kwamen tot stand door afspraken tussen onderhandelaars die min of meer formeel gemandateerd waren door hun partijen. Als het om coalities tussen de burgerlijke partijen ging, werden er meer taciete afspraken gehanteerd ; nam de BWP aan de regeringsvorming deel, dan gebeurden de onderhandelingen volgens een bepaald programma. Vanaf 1919 vond het systeem van de regeringsverklaring dan ook ingang en werd de band tussen regering en meerderheid bijgevolg dichter aangehaald.

Dat de monarch zich ondertussen had moeten aanpassen aan deze evolutie, lag voor de hand. Na 1894 ging Leopold II gevoelig terughoudender te werk bij de kabinetsformatie en zat hij ook minder frequent de

---

(57) M. CLAEYS - VAN HAEGENDOREN, *op. cit.*, blz. 344.

(58) J. BEAUFAYS, *op. cit.*, blz. 86-87, 99-110, 314-316.

(59) M.-R. THIELEMANS, *La chute du gouvernement d'union nationale et la formation du cabinet Theunis, 1921,* in : Revue belge de philologie et d'histoire, LVII, 1979, 2, blz. 381.

(60) P. HYMANS, *Mémoires, I-II,* Brussel, 1957, blz. 607 e.v.

(61) F. PERIN, *Démocratie...,* blz. 38-46 ; F. PERIN, *Qui a fait...,* blz. 5-7 ; C.-H. HÖJER, *op. cit.,* blz. 181, 199 ; H. HAAG, *op. cit.,* blz. 85 - 88 ; M.-R. THIELEMANS, *op. cit.,* blz. 383-387.

ministerraad voor (62). Onder Albert I zette deze trend onafgebroken door. Het recht geraadpleegd te worden en een bepaalde druk uit te oefenen behield hij, maar veel verder reikte zijn inmenging niet meer (63). Zijn voorkeur inzake de premierskeuze was wel niet helemaal uitgeschakeld — getuige de aanstelling van figuren als Carton de Wiart, Theunis en de Broqueville — maar inzake ministerskeuze was zijn voorkeur uitgeschakeld en kon hij enkel exclusieven laten gelden. Nog meer dan eens poogde Albert I de val van een hem welgevallige coalitie te verijdelen door het ontslag te weigeren, maar dat nam niet weg dat er vanaf 1918 geen enkele ontbinding meer plaats had door de koning alleen. De partijen speelden daarentegen de hoofdrol bij de regeringswijzigingen en -ontslagen (64). Stemmingen in het parlement werden bij onderlinge conflicten tussen de partijen niet afgewacht. Slechts twee regeringen werden door het parlement naar huis gestuurd. In alle overige gevallen ging het om de directe interventie van de partijen die hun partijbelangen zo veilig stelden. Ook de parlementsontbindingen vonden na de Eerste Wereldoorlog hun oorsprong in het optreden van de partijen en werden een middel om conflicten tussen de partijen op te lossen (65).

Met de « domesticatie » van het parlement door de partijen via de fractiediscipline werd in deze periode ten slotte ook een begin gemaakt. Ze viel het sterkst op in de BWP (66). De niet-parlementaire groep stond immers nog erg wantrouwend ten opzichte van de reformistische parlementsleden en wenste ze ook daarom onder partijcontrole te houden. Dat een sterke persoonlijkheid als E. Vandervelde de band tussen beide groepen beheerste, verklaarde waarom het na de stichting van de KPB zelden tot grote spanningen kwam. De partijvoorzitter was immers tevens fractievoorzitter. Voorbeelden van fractiediscipline waren er bij de BWP ten tijde van regeringsdeelname dan ook meerdere malen te constateren. De partij besliste of een kwestie bindend was of niet en onthoudingen uit partijtucht kwamen ook reeds voor. De standentegenstellingen en het burgerlijke individualisme waren er de oorzaak van dat de katholieke partij veel minder gedisciplineerd optrad en de fractievoorzitter eerder een verzoenende rol toebedeeld kreeg (67). De liberaal Hymans schakelde

---

(62) H. VAN IMPE, *Le parlement...*, blz. 41.

(63) F. PERIN, *Démocratie...*, blz. 38-39 ; F. PERIN, *Qui a fait...*, blz. 4-6 ; M. BOEYNAEMS, *op. cit.*, blz. 474-475 ; R. FUSILIER, *op. cit.*, blz. 365, 401, 440 ; C.-H. HÖJER, *op. cit.*, blz. 110-111, 126, 168, 181, 193, 197-198, 202, 213, 215-217.

(64) F. PERIN, *Démocratie...*, blz. 83, 86 ; F. PERIN, *Qui a fait...*, blz. 12 ; R. FUSILIER, *op. cit.*, blz. 364-365.

(65) J. VELU, *op. cit.*, blz. 159-188.

(66) M. CLAEYS - VAN HAEGENDOREN, *op. cit.*, blz. 159, 191, 215-220, 240, 250-251, 262-263.

(67) J. BEAUFAYS, *op. cit.*, blz. 314-317 ; C.-H. HÖJER, *op. cit.*, blz. 153-154.

op een bepaald ogenblik zelfs zijn fractie in om de invloed van de partijinstanties in te dammen (68). Maar hoe sterk het verweer tegen de partijmacht bij de oudere generatie in de burgerlijke partijen ook mocht zijn, het mechanisme zelf was in zijn opgang niet te stuiten. De osmose tussen regering, parlementaire meerderheid en partijen voltrok zich om de boven uiteengezette redenen, ook langzamerhand bij deze politieke groepen.

5. De crisis van het partijenregime in de vooroorlogse periode en het herstel van de « particratie » na de Tweede Wereldoorlog.

Het is voldoende bekend dat er zich tijdens de economische crisissituatie van de dertiger jaren tegenwaartse krachten ontwikkelden die de democratisering van de samenleving via het parlementarisme wilden afremmen, een uitgesproken overwicht aan de uitvoerende macht gaven en het corporatisme tegenover het partijenregime plaatsten. Niet alleen de aanvallen vanwege de fascistisch georiënteerde nieuwe formaties verzwakten gevoelig het parlementaire regeringssysteem, maar ook binnen de traditionele partijen ontwikkelden zich stromingen die een meer autoritaire staatsinrichting wensten. In de katholieke partij verlangde een groep naar de terugkeer van een gehiërarchiseerde maatschappij waarin de standensolidariteit en het monarchistisch principe zouden primeren. Sommige socialisten deelden tot op zekere hoogte de meer autoritaire opvattingen van de executieve en neigden naar een « autoritaire democratie ». Deze conflicten veroorzaakten onenigheid in de partijen zelf, verzwakten aldus het partijoptreden en brachten bovendien zware slagen toe aan het coalitieregime. De bestaande partijverhoudingen werden door de opkomst van Rex en VNV ernstig in gevaar gebracht. Een semi-permanente crisissituatie op regeringsniveau was er van 1936 af het resultaat van.

Voor de vorst en zijn omgeving vormde deze crisissituatie uiteraard een uitgelezen terrein om het verzwakte koninklijke gezag te herstellen. Leopold III zette zich dan ook effectief af tegen de partijinvloeden van de drie regerende politieke groepen. In 1938 bijvoorbeeld legde hij er in het openbaar de nadruk op dat de ministersbenoemingen uitsluitend door hem dienden te geschieden en de voogdij der partijen grondwettelijk onaanvaardbaar was. Ondertussen waren deze stellingen ook al in de praktijk gebracht. Ze liepen trouwens voor een groot gedeelte parallel met De Mans visie die de macht van het parlement beperkt wenste te zien tot het aanwijzen van de algemene beleidslijn en het controleren van de

(68) P. HYMANS, *op. cit.*, blz. 607.

resultaten, de stabiliteit van de uitvoerende macht wilde versterken en de partijinvloeden inkrimpen (69). In deze context werd het dan ook mogelijk dat de extraparlementair Van Zeeland in 1936 een regering samenstelde zonder de partijen te raadplegen ; dat de BWP voor een voldongen feit werd geplaatst ; dat Janson (1937-1939) rechtstreeks onderhandelde met de kandidaat-ministers ; dat Spaak een kabinet vormde zonder het akkoord van zijn eigen partij en in zijn regeringsverklaring zelfs een versterking van het uitvoerende gezag aankondigde ; dat de regering Pierlot tot stand kwam nadat de koning daartoe een aantal invloedrijke personaliteiten uit politieke en economische milieus had samengebracht (70). De parlementaire controle onderging eveneens de weerslag van deze poging om terug te keren naar een « orleanistisch » systeem. Reeds de regering de Broqueville had in 1934 bijzondere volmachten gevraagd en gekregen, zij het onder socialistisch protest. Onder Pierlot werd deze aanvraag met succes herhaald (71). De Duitse bezetting ten slotte bewerkstelligde het jaar daarop de totale ondergang van het parlementarisme en het partijenregime.

Na de Tweede Wereldoorlog nam de politieke constellatie dusdanige vormen aan dat het partijenregime zich opnieuw kon consolideren en de kenmerken aannemen die het heden ten dage nog steeds kent en die in de eerste paragraaf aangeduid werden. De directe impact van de naoorlogse situatie liet zich hierin zeker gelden. Zowel het oorlogsbewind als de bedreiging van het liberale bestel door het communisme bij de bevrijding gaven het parlementaire regime hernieuwde kansen. De koningskwestie en haar nasleep werkten bovendien negatief in op de autoriteit van de monarchie. De terugkeer naar de onderlinge electorale verhoudingen van tijdens het interbellum maakten de coalitieregeringen tussen de traditionele partijen opnieuw noodzakelijk. De partijen traden dus weer op als belangrijke machtsbundelingen, een tendens die later door de opkomst van de communautaire kwestie en de taalpartijen, de evolutie naar een meerpartijenstelsel en nog moeizamer coalitievormingen versterkt werd. Fundamenteel in het institutionaliseringsproces van de partijinvloeden was echter de sterke toename van de staatsinterventie. Aansluitend bij de analyses van J. Van den Doel (72) moet er inderdaad op gewezen worden dat de publieke sector in de loop der jaren ongeveer de helft van de inkomens is gaan verdelen en in steeds ruimere mate collectieve goederen ver-

---

(69) H. DE MAN, *Autobiografie,* Antwerpen, 1974, blz. 295.

(70) F. PERIN, *Démocratie...,* blz. 42-45 ; C.-H. HÖJER, *op. cit.,* blz. 271, 277-278, 299-302 ; M. CLAEYS - VAN HAEGENDOREN, *op. cit.,* blz. 346, 378, 387-389.

(71) C.-H. HÖJER, *op. cit.,* blz. 214-215 ; J. SAROT, *La pratique des pouvoirs spéciaux et extraordinaires avant et après 1945,* in : Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch, III, 1972, blz. 293-315.

(72) J. van den DOEL, *Demokratie en welvaartstheorie,* Alphen aan den Rijn, 1978.

schaft. Het zijn de partijen die de standpunten formuleren ten aanzien van de wijze waarop en de mate waarin deze collectieve « welvaart » over de verschillende sociale groepen verdeeld dient te worden. De strijd om de stemmen van de kiezers vormt de inzet van dit politieke proces, dat meteen verklaart waarom de functies van de partijen in de samenleving uitbreiding nemen, de greep van de partijen op de « verdelende » executieve sterker wordt, evenals de controle op de parlementaire wetgevende arbeid. Om de eigen aanhang te beveiligen gingen de partijen bovendien over tot partijpolitiek dienstbetoon en evolueerden ze tot echte cliëntelepartijen. De verzuiling en dus de politisering van alle sectoren van het maatschappelijke leven vormde eveneens een efficiënt middel ten behoeve van het behoud van de electorale basis van de partijen. Ten einde de zekerheid te krijgen dat geen beslissingen genomen worden die de verworven machtsposities van deze zuilen aantasten, gingen de leiders zelf over tot de vreedzame regeling van hun onderlinge conflicten en sloten ze pacten af (73). Onnodig te benadrukken dat uit de combinatie van deze verschillende factoren enerzijds een regime is gegroeid dat de partijen centraler stelt en er anderzijds een naar elkaar toegroeien van de formele kenmerken van de verschillende partijen heeft plaatsgevonden. De katholieke en liberale partijen dragen ontegensprekelijk nog de sporen van het burgerlijke monopolie dat hen vroeger kenmerkte, qua structuur en werkwijze verschillen ze na hun reorganisaties echter nog weinig van de sociaaldemocratische partij. Een uniformisering die samenhangt met de rol die het parlementaire regime in de huidige samenleving vervult.

*
* *

Uit dit korte historische overzicht is misschien wel duidelijk geworden waarom de politieke partijen langzamerhand de kanalen van het parlementaire regeringssysteem zijn gaan beheersen, maar tot slot willen we nogmaals benadrukken dat uit deze evolutie geen besluiten kunnen getrokken worden ten aanzien van de reële machtsuitoefening. De partijen zijn alleszins sterker de parlementaire spelregels gaan bepalen, maar of de rechtstreekse deelname aan het machtsspel zelf toegenomen is, valt daaruit niet af te leiden, zolang we geen inzicht hebben in de precieze afbakening van al de invloeden die zich in het globale besluitvormingsproces doen gelden. De partijen vormen immers slechts één van de vele machtsgroepen die zich in het parlementaire regeringssysteem kunnen doen gelden. De totaal verschillende functies die dit bestel sinds 1830 in het politieke proces

(73) L. HUYSE, *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek*, Antwerpen, 1970.

vervuld heeft, maakt dan ook onmogelijk de evolutie van de machtsrelatie tussen beide precies te evalueren.

Summary : Development of the role of the parties in the Belgian parliamentary system of government.

If a comparison is made between the constitutional principles of 1831 with regard to the working of the parliamentary system and present-day political practice, then it appears that there has been an evolution in which the role of the parties is fundamental. Until about 1850 virtually no party-system existed in Belgium. The monarchy supported by the conservative forces of the nobility, the church and the landowners controlled the system. In the second half of the century there was a simultaneous increase in the influence of parliament and the breakthrough of economic and political liberalism without the parties yet being able to impose the rules. Such rule making did not happen until around the turn of the century when the civil parliament became democratic and the big parties became integrated within it. From then on control over parliament and executive decision-taking came about through the party-structures. The period of crisis preceding the second world war obviously weakened this trend considerably ; after 1945 it re-emerged even more strongly.

★

De stemmingen over het investituurdebat in Kamer en Senaat (1944-1979)

door Luk HOLVOET,

Onderzoeker aan de Afdeling Politologie
van de Katholieke Universiteit te Leuven.

*

Inleiding.

De vorming van een regering is een proces dat uit diverse fasen bestaat. Alnaargelang de fase kunnen andere actoren aan het proces participeren. De cabinetsvorming bestaat chronologisch gezien uit de volgende fasen : (1) voorafgaandelijke consultaties door de Koning ; (2) de benoeming van een informateur met de specificatie van de inhoud van zijn opdracht ; (3) voorbereidende gesprekken door de informateur ; (4a) verslag van de informateur bij de Koning ; (4b) eventueel de aanduiding van een andere informateur met een nieuwe taak ; (5) de aanduiding van een formateur ; (6a) onderhandelingen tussen de formateur en sommige partijen ; (6b) wanneer de formateur faalt : de aanduiding van een nieuwe formateur die nieuwe onderhandelingen begint met minstens een politieke partij die nog niet bij de onderhandelingen betrokken was ; (7) slaagt de formateur dan wordt hij normaal gezien Eerste Minister ; (8) het voorleggen van het regeerakkoord en de voorgestelde coalitievorm aan de partijmilitanten (b.v. het partijcongres); (9) de samenstelling van de regering (de verdeling van de portefeuilles) (10) de eedaflegging van de nieuwe regering bij de Koning ; (11) de regeringsverklaring ; (12) de vertrouwensstemming in Kamer en Senaat.

Niet alle cabinetsformaties doorlopen dit geheel van fasen. Het aantal fasen is namelijk afhankelijk van de taak die de nieuw te vormen regering door de Koning toegewezen krijgt, alsook van de historische ontwikkeling dat het proces van regeringsvorming heeft doorgemaakt. Dit laatste is dan weer afhankelijk van ruimere maatschappelijke veranderingen bv. het ontstaan van de politieke partijen, de tegenstellingen tussen de gemeenschappen, het ontstaan van de sociaal-economische democratie.

Een voorbeeld van een cabinetsformatie met een minimum aan fasen en actoren is de vorming van het cabinet - Tindemans IV (4 maart 1977) geweest. Dit cabinet kwam niet tot stand via onderhandelingen maar doordat één van de partners (het RW) de coalitie verliet. Het Parlement werd ontbonden en verkiezingen werden uitgeschreven. Regeren in de volste zin van het woord kon dit cabinet dan ook niet. Een regeringsformatie met een groot aantal fasen en actoren was deze die leidde tot de installatie van de regering-Martens (3 april 1979). Naast de Koning waren er informateurs, formateurs, partijcongressen, de samenstelling van het cabinet, de eedaflegging bij de Koning en de regeringsverklaring gevolgd door debat met stemming. Tevens kwam een nieuw soort informateurs aan bod namelijk de bemiddelaars. Dit cabinet kwam dan ook met een volwaardig regeringsprogram voor de dag.

In de voorliggende studie wordt alleen de laatste fase van de regeringsvorming behandeld, nl. de vertrouwensstemming over het investituurdebat in Kamer en Senaat.

Louter formeel-juridisch gezien wordt reeds beslist over het verder bestaan van een bestaand cabinet. De regering treedt namelijk reeds in functie na de eedaflegging bij de Koning. Politiek en gewoonterechtelijk gezien kan een regering niet werkelijk regeren indien ze daartoe niet de machtiging heeft gekregen van het Parlement. Geven de Kamers het vertrouwen niet aan een regering dan betekent dit meteen haar val. Het proces van regeringsvorming kan opnieuw beginnen.

Omschrijving van het onderzoeksobject en de gevolgde methode.

De bestudeerde periode begint met de eerste na-oorlogse regering onder leiding van Pierlot (27 september 1944) en eindigt met de regering-Martens I (3 april 1979). Deze tijdsspanne van 35 jaar omvat 29 verschillende cabinetten. Zevenentwintig regeringen hebben voor de Kamer een regeringsverklaring afgelegd waarop een vertrouwensstemming is gevolg. Voor de Senaat waren dat er zesentwintig. De regering-Pierlot VI (12 december 1944) en de regering-Tindemans IV (4 maart 1977) hebben zich niet aangeboden voor de Kamers met een regeringsprogram. De regering Spaak I (13 maart 1946) deed het wel voor de Kamer maar niet voor de Senaat. In deze laatste vergadering hoefde dit ook niet meer, daar ze de steun van de Kamer niet had kunnen verwerven.

Voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers zijn er twee regeringen waarvan de uitslag van de stemming over de regeringsverklaring niet meer te achterhalen is. Bij de regering-Van Acker II (2 februari 1945) en

de regering-Spaak III (26 november 1948) vond geen hoofdelijke stemming plaats, wel een stemming bij zitten en opstaan. De wijze waarop de onderscheiden parlementariërs hebben gestemd is m.a.w. niet meer te reconstrueren. Dat op een dergelijke wijze is gestemd is eerder uitzonderlijk. Het is zeker geen overblijfsel van de wijze van stemmen tussen de twee wereldoorlogen. In het interbellum was de hoofdelijke stemming eveneens de courante praktijk.

Voor de Kamer steunt deze studie dan in totaal op 25 gevallen en voor de Senaat op 26. De uitslag van de stemming is voor de diverse politieke partijen terug te vinden in tabel I (Kamer) en tabel II (Senaat). Bij de liberale familie zijn ook de Brusselse liberalen (PL) opgenomen die zich sinds de verkiezingen van 7 november 1971 meer en meer als een afzonderlijke politieke partij zijn gaan manifesteren. In de uitgevoerde berekeningen zijn ze dan ook telkens als dusdanig behandeld.

In deze studie is geen rekening gehouden met de regeringsverklaringen die plaats vinden buiten het kader van het investituurdebat. Voorbeelden van dergelijke verklaringen zijn die van Eyskens op 27 september 1960 (heroriëntering van het beleid na de onafhankelijkheid van Kongo), de verklaring van de regering-Tindemans V op 28 februari 1978 (bijkomende regeringsverklaring na de Stuyvenbergakkoorden) en de verklaring van de regering-Martens op 18 oktober 1979 (i.v.m. de voorliggende staatshervorming en de geplande programmawet). Het gaat hier telkens om verklaringen van in functie zijnde regeringen. De stemming over deze verklaring moet dan ook gezien worden als een gewone vertrouwensstemming over het regeringsbeleid.

De tabellen I en II zijn opgesteld aan de hand van de uitslag van de stemming over de vertrouwensmotie zoals die in de Parlementaire Handelingen wordt afgedrukt. De Handelingen vermelden het totaal aantal deelnemers, het aantal en de namen van diegenen die ja-stemmen, neen-stemmen of zich onthouden. De wijze waarop de vertegenwoordigers van de verschillende politieke fracties gestemd hebben, kan niet direct uit de uitslag van de stemming afgelezen worden daar niet is aangeduid tot welke politieke fractie elk parlementslid behoort. Wie afwezig is, kan ook niet onmiddellijk afgelezen worden daar hun namen niet worden afgedrukt.

De uitslag van de stemming zoals die in de Parlementaire Handelingen verschijnt stemt niet altijd overeen met de cijfers die in de kranten worden gepubliceerd. Doorgaans betreft het slechts kleine verschillen. Soms zijn het de Parlementaire Handelingen die fout zijn. Een aantal flagrante vergissingen zijn dan ook na contactname met de betrokken parlementariërs, in deze studie gecorrigeerd geworden.

TAB

Uitslag van de stemming over

Aantal Kamerleden	Regering	Datum	Uitgebrachte stemmen	Verdeling der stemmen +	—	O	A	Coalitie	CVP +	—	O	A
179	Pierlot V	27-9-1944	143	131	4	8	36	CVP-Soc.-Lib.-Kom.	59		2	9
	Pierlot VI	12-12-1944						CVP-Soc.-Lib.	geen verklaring			
180	Van Acker I	12-2-1945	138	115	6	17	42	CVP-Soc.-Lib.-Kom.	33	6	16	14
	Van Acker II	2-8-1945						Soc.-Lib.-Kom.-UDB	zitten en opstaan			
202	Spaak I	13-3-1946	195	90	90	15	7	Soc.		90		2
202	Van Acker III	31-3-1946	198	107	91	0	4	Soc.-Lib.-Kom.		91		1
202	Huysmans	3-8-1946	186	99	87	0	16	Soc.-Lib.-Kom.		87		5
202	Spaak II	20-3-1947	183	148	13	22	19	CVP-Soc.	88			4
	Spaak III	26-11-1948						CVP-Soc.	geen hoofdelijke stemming			
212	Eyskens I	11-8-1949	191	126	65	0	2	CVP-Lib.	100			5
212	Duvieusart	8-6-1950	209	108	100	1	3	CVP	108			
212	Pholien	16-8-1950	185	107	78	0	27	CVP	107			1
212	Van Houtte	15-1-1952	204	105	99	0	8	CVP	105			3
212	Van Acker IV	22-4-1954	196	106	89	1	16	Soc-Lib.		85		10
212	Eyskens II	23-6-1958	210	106	104	0	2	CVP	103			1
212	Eyskens III	6-11-1958	208	121	85	2	4	CVP-Lib.	102		2	
212	Lefèvre	25-4-1961	200	147	38	15	12	CVP-Soc.	69	7	15	5
212	Harmel	27-7-1965	196	131	65	0	16	CVP-Soc.	73			4
212	Van den Boeynants I	13-3-1966	200	119	81	0	12	CVP-Lib.	74			3
212	Eyskens IV	16-6-1968	206	115	86	5	6	CVP-Soc.	65		3	1
212	Eyskens V	20-1-1972	203	126	75	2	9	CVP-Soc.	65		2	0
212	Leburton	25-1-1973	205	147	56	2	7	CVP-Soc.-Lib.	63	1	1	2
212	Tindemans I	25-4-1974	210	100	63	47	2	CVP-Lib.	70		1	1
212	Tindemans II	11-6-1974	199	109	79	11	13	CVP-Lib.-RW	66			6
212	Tindemans III	8-12-1976	202	109	90	3	10	CVP-Lib.-RW	69			3
	Tindemans IV	4-3-1977						CVP-Lib.	geen verklaring			
212	Tindemans V	3-6-1977	204	167	36	1	8	CVP-Soc.-FDF-VU	74		1	5
212	Van den Boeynants II	20-10-1978	189	158	30	1	23	CVP-Soc.-FDF-VU	72			8
212	Martens I	3-4-1979	189	134	52	3	23	CVP-Soc.-FDF	71	1	3	7

Legende : + : Ja stem
— : Neen stem
O : Onthouding
A : Afwezig

EL I

het investituurdebat in de Kamer (1944-1979)

Socialist				*Liberaal*				*Kommunist*				*Vlaams Nationalist Volksunie*				*FDF*				*RW*				*Rex*				*Andere*			
+	—	O	A	+	—	O	A	+	—	O	A	+	—	O	A	+	—	O	A	+	—	O	A	+	—	O	A	+	—	O	A
40	4	5	15	27			5	3			5	Uit het parlement sinds september 1944												1			2	1			1
geen verklaring				geen verklaring				geen verklaring																geen verklaring				geen verklaring			
45			21	30			2	4			4													2			1	1			1
zitten en opstaan				zitten en opstaan				zitten en opstaan																zitten en opstaan				zitten en opstaan			
66			3			15	2	23																				1			
67			2	16			1	23																				1			
67			2	10			7	22			1																				1
59			10		13		4			22	1																	1			
geen hoofdelijke stemming				geen hoofdelijke stemming				geen hoofdelijke stemming																				geen hoofdelijke stemming			
	62		4	26			3		3		9																				
	76		1		18	1	1		6		1																				
	64		13		8		12		6		1																				
	77				15		5		7																						
83			3	23			2		3		1		1																		1
	83		1	2	19				2			1																			
	82		2	19			2		2				1																		
78			6		19		1		5				5																2		
58			6		44		4		5				12				2		1		2										
	57		7	45	2		1		5		1		12				3				2										
50	5	2	2		45		2		4		1		20				5				7										
61					29		5		3		2		19		2		9				15										
57	1		3	27	4*	1	2		5				21				9				15										
	59			30		3*			4					22				8	1			13									
	57		2	30		2*	1*		1		3		21		1			9		13											
	55		4	31		3*	1		4				22					9		9			2								
geen verklaring				geen verklaring				geen verklaring				geen verklaring				geen verklaring				geen verklaring											
62				33				2				18	1		1	9			2	4											
58	1		3	25			7	2				16		1	3	11					2		2					1			
53	1		4	29			8	4					12		2	10			1		3		1						2		

* Leburton : waaronder 3 PL neen stemmen
Tindemans I : 3 PL onthoudingen
Tindemans II : 2 PL onthoudingen + 1 PL afwezige
Tindemans III : 3 PL onthoudingen

TAB

Uitslag van de stemming over het

Aantal Senatoren	Regering	Datum	Uitgebrachte stemmen	Verdeling der stemmen +	—	O	A	Coalitie	CVP +	—	O	A
152	Pierlot V	27-9-1944	127	117	6	4	25	CVP-Soc.-Lib.-Kom.	55		1	4
	Pierlot VI	12-12-1944						CVP-Soc.-Lib.	geen verklaring			
149	Van Acker I	12-2-1945	108	81	20	7	41	CVP-Soc.-Lib.-Kom.	19	19	4	20
146	Van Acker II	2-8-1945	121	68	53	0	27	Soc.-Lib.-Kom.-UDB		52		9
	Spaak I	13-3-1946						Soc.	geen verklaring			
167	Van Acker III	31-3-1946	166	84	82	0	1	Soc.-Lib.-Kom.		80		1
167	Huysmans	3-8-1946	162	82	80	0	5	Soc.-Lib.-Kom.		78		3
167	Spaak II	20-3-1947	149	125	7	17	18	CVP-Soc.	73			8
167	Spaak III	26-11-1948	135	107	20	8	32	CVP-Soc.	59		7	15
175	Eyskens I	11-6-1949	151	99	51	1	24	CVP-Lib.	78			11
175	Duvieusart	8-6-1950	173	90	83	0	2	CVP	88			1
175	Pholien	16-8-1950	145	83	62	0	30	CVP	82			7
175	Van Houtte	15-1-1952	153	81	71	1	22	CVP	81			8
175	Van Acker IV	22-4-1954	159	87	69	3	16	Soc-Lib.		69		9
175	Eyskens II	23-6-1958	173	90	83	0	2	CVP	89			1
175	Eyskens III	6-11-1958	155	98	57	0	20	CVP-Lib.	83			7
176	Lefèvre	25-4-1961	165	120	32	13	11	CVP-Soc.	55	12	13	3
178	Harmel	27-7-1965	166	119	47	0	12	CVP-Soc.	73			3
178	Van den Boeynants I	19-3-1966	164	108	56	0	14	CVP-Lib.	70	1		5
178	Eyskens IV	16-6-1968	173	107	62	4	5	CVP-Soc.	61		2	
178	Eyskens V	20-1-1972	167	105	62	0	11	CVP-Soc.	58			3
178	Leburton	25-1-1973	160	117	38	5	18	CVP-Soc.-Lib.	53		1	7
181	Tindemans I	25-4-1974	175	93	50	32	6	CVP-Lib.	66			
181	Tindemans II	11-6-1974	174	101	65	8	7	CVP-Lib.-RW	63			3
181	Tindemans III	8-12-1976	169	100	69	0	12	CVP-Lib.-RW	66			1
	Tindemans IV	4-3-1977						CVP-Lib.	geen verklaring			
181	Tindemans V	3-6-1977	169	140	25	4	12	CVP-Soc.-FDF-VU	65		1	4
181	Van den Boeynants II	20-10-1978	164	131	27	3	20	CVP-Soc.-FDF-VU	63			7
181	Martens I	3-4-1979	161	118	40	3	20	CVP-Soc.-FDF	68			5

* Leburton : waaronder 3 PL neen stemmen en 1 PL onthouding
Tindemans I : waaronder 3 PL onthoudingen
Tindemans II : waaronder 3 PL onthoudingen en 1 PL afwezige
Tindemans III : waaronder 3 PL afwezigen

EL II

investituurdebat in de Senaat (1944-1979)

Socialist				*Liberaal*				*Kommunist*				*Vlaams Nationalist Volksunie*				*FDF*				*RW*				*Rex*				*Andere*			
+	—	O	A	+	—	O	A	+	—	O	A	+	—	O	A	+	—	O	A	+	—	O	A	+	—	O	A	+	—	O	A
40	4	3	11	20	2		1								7												2	2			
geen verklaring				geen verklaring				geen verklaring				geen verklaring												geen verklaring				geen verklaring			
43			14	17		2	4					1			3									1				1		1	
51			7	17			7								2												1		1		1
geen verklaring				geen verklaring				geen verklaring																				geen verklaring			
55				12				17																				2			
55				11			1	16			1																	2			
51			4		7		5			16	1																	1		1	
47			8		7		5		13		4																	1		1	
	49		4	20			5		2		4																	1		1	
	61		1		19				3																			2			
	46		16		14		5		2		1																	1			1
	53		9		16		3		2		1																			1	1
65			6	22			1			2																				1	
	64		1		18				1																			1			
	56		9	15			3		1																						1
65			7		16		1		1				2																1		
46			6		38		2		3		1		5				1														
	47		5	38			2		3		1		4		1		1														
46	5		1		33		4		2				14				4				4										
47			2		24		5		1				18		1		7				12										
44		2	3	20	3*	2	4*		1				18		1		6		1		10		2								
	49		1	27		3*								13	3			7				9	2						1		
	48		2	27		2*	1*						16					6	1	11									1		
	48		2	28			7*						15		1			6		5								1	1		
geen verklaring				geen verklaring				geen verklaring				geen verklaring				geen verklaring				geen verklaring								geen verklaring			
49			3		22	1	3		1			13	2	2		9				4			2								
49			3		20		6		1			11		3	2	8	1				4		2						1		
44		2	7		24		3		1		1		11		1	6	1	1	2		3		1								

Legende : + : Ja stem
— : Neen stem
O : Onthouding
A : Afwezig

TABEL III

Het stemgedrag van de grootste partijen in de Kamer van Volksvertegenwoordigers (1944-1979)

Partij	Absoluut aantal		Volgens het partijstandpunt Absoluut		%	neen/voor stemmen Absoluut		%	Onthoudingen Absoluut		%	Afwezigheden Absoluut		%
CVP	2150		1989		92,5	15		0,7	46		2,1	100		4,7
in regering		1779		1636	92.0		15	0,8		46	2,6		82	4,6
uit regering		371		353	95,1		0	0,0		0	0,0		18	4,9
Socialist	1709		1576		92,2	12		0,7	7		0,4	114		6,7
in regering		1003		904	90,1		12	1,2		7	0,7		80	8,0
uit regering		706		672	95,2		0	0,0		0	0,0		34	4,8
Liberaal*	706		623		88,2	4		0,6	2		0,3	77		10,9
in regering		344		314	91,3		2	0,6		1	0,3		27	7,8
uit regering		362		309	85,4		2	0,6		1	0,3		50	13,8
Kommunist	201		170		84,6	0		0,0	0		0,0	31		15,4
in regering		85		75	88,2		0	0,0		0	0,0		10	11,8
uit regering		116		95	81,9		0	0,0		0	0,0		21	18,1
VU	214		203		94,9	1		0,5	1		0,5	9		4,2
in regering		40		34	85,0		1	2.5		1	2,5		4	10,0
uit regering		174		169	97,1		0	0,0		0	0,0		5	2,9
FDF	89		84		94,4	0		0,0	0		0,0	5		5,6
in regering		33		30	90,9		0	0,0		0	0,0		3	9,1
uit regering		56		54	96,4		0	0,0		0	0,0		2	3,6
RW	90		85		94,4	0		0,0	0		0,0	5		5,6
in regering		24		22	91,7		0	0,0		0	0,0		2	8,3
uit regering		66		63	95,5		0	0,0		0	0,0		3	4,5
	5159		4730		91,7	32		0,6	56		1,1	341		6,6

* De stemmen van de PL-afgevaardigden worden niet meegeteld.

TABEL IV

Het stemgedrag van de grootste partijen in de Senaat (1944-1979)

Partij	*Absoluut aantal*		*Volgens het partijstandpunt* Absoluut		%	*neen/voor stemmen* Absoluut		%	*Onthoudingen* Absoluut		%	*Afwezigheden* Absoluut		%
CVP	1953		1747		89,5	32		1,6	29		1,5	145		7,4
in regering		1652		1468	88,9		32	1,9		29	1,8		123	7,5
uit regering		301		279	92,7		0	0,0		0	0,0		22	7,3
Socialist	1468		1318		89,8	9		0,6	9		0,6	132		9,0
in regering		897		797	88,9		9	1,0		9	1,0		84	9,4
uit regering		571		521	91,2		0	0,0		0	0,0		48	8,4
Liberaal*	606		525		86,6	2		0,3	6		1,0	73		12,0
in regering		311		273	87,8		2	0,6		5	1,6		31	10,0
uit regering		295		252	85,4		0	0,0		1	0,3		42	14,2
Kommunist	104		89		85,6	0		0,0	0		0,0	15		14,4
in regering		34		33	97,1		0	0,0		0	0,0		1	2,9
uit regering		70		56	80,0		0	0,0		0	0,0		14	20,0
VU	157		140		89,2	2		1,3	5		3,2	10		6,4
in regering		33		24	72,7		2	6,1		5	15,2		2	6,1
uit regering		124		116	93,5		0	0,0		0	0,0		8	6,5
FDF	68		61		89,7	2**		2,9	1		1,5	4		5,9
in regering		28		23	82,1		2	7,1		1	3,6		2	7,1
uit regering		40		38	95,0		0	0,0		0	0,0		2	5,0
RW	71		62		87,3	0		0,0	0		0,0	9		12,7
in regering		16		16	100,0		0	0,0		0	0,0		0	0,0
uit regering		55		46	83,6		0	0,0		0	0,0		9	16,4
	4427		3942		89,0	47		1,1	50		1,1	388		8,8

* De stemmen van de PL-afgevaardigden worden niet meegeteld.
** Het betreft de stemmen van twee FDF/RW-senatoren.

De cijfers in de tabellen zijn niet identiek met deze van de Parlementaire Handelingen. In deze studie zijn namelijk de onthoudingen en de afwezigheden die op stemafspraken berusten als uitgebrachte stemmen behandeld (1). Van deze personen is namelijk de goed- of afkeuring van het regeerakkoord of de gevormde coalitie duidelijk bekend. Het maken van een stemafspraak door afwezige parlementariërs, heeft juist tot functie de positie t.o.v. de nieuwe regering bekend te maken.

Om de ontbrekende gegevens nl. de politieke kleur van de parlementsleden en de namen van de afwezigen, te achterhalen is gebruik gemaakt van de adressenlijst van de parlementariërs zoals die te vinden is in Stuk 2 van de Parlementaire Documenten van Kamer en Senaat. Om de politieke kleur van de parlementariërs te bepalen is eveneens gebruik gemaakt van het werk van P. Van Molle « Het Belgische Parlement 1894-1969 » (2). Dit laatste was noodzakelijk omdat op de adressenlijsten van de Parlementaire Documenten pas vanaf de zeventiger jaren de fractie wordt aangeduid waartoe de parlementariërs behoren.

De stemmingen over de vertrouwensmotie na het investituurdebat vóór de eerste na-oorlogse parlementsverkiezingen van 17 februari 1946 moeten met de nodige voorzichtigheid benaderd worden, inzonderheid wat de afwezigheden betreft. Bij het opstellen van de tabellen is rekening gehouden met elk parlementariër die formeel lid was van het Parlement. Een aantal parlementariërs verkeerden vóór 1946 evenwel in de onmogelijkheid om de stemmingen bij te wonen. Dit was bijvoorbeeld het geval voor de liberale senator A. Vanderpoorten die op 3 april 1945 in het concentratiekamp van Bergen-Belsen is omgekomen. Dit was ook het geval voor de VNV-senatoren die gezien de politieke verhoudingen op dat moment, zich nog moeilijk in de Senaat konden vertonen.

In de tabellen V en VI is respectievelijk voor Kamer en Senaat voor elke regering de lijst met namen opgesteld van deze parlementariërs die een afwijkende partijstem hebben uitgebracht. De lijst van de afwezigen is niet in de tabellen opgenomen. Van elk afwijkend stemmer is aangegeven in welk kiesarrondissement (nl. de eerste plaatsnaam van het arrondissement) hij verkozen is. Wanneer het gecoöpteerde senatoren betreft is dit vermeld, betreft het provinciale senatoren dan wordt de naam van de provincie opgegeven. Van elk van deze parlementariërs wordt zoveel mogelijk de reden voor het afwijkend stemgedrag aan-

---

(1) Voor het feit dat stemafspraken als dusdanig mogen geïnterpreteerd worden zie : H.F. DE CROO, « Le pairage », in *Res Publica*, 5, 1962, blz. 381-386.

(2) P. VAN MOLLE, *Het Belgische Parlement 1894-1969*, Ledeberg, Erasmus, 1969, 421 blz.

TABEL V

Van het partijstandpunt afwijkend stemgedrag bij het investituurdebat in de Kamer (1944-1979)

REGERING	BEGINDATUM	COALITIE (1)
PIERLOT V	*27 september 1944*	*C - S - L - K*

Tegen	*Reden*
— Dujardin (S) Luik	— Te geringe Waalse vertegenwoordiging in de regering
Gruselin (S) Luik	
Hubin (S) Luik	
Van Belle (S) Luik	

Onthouding	*Reden*
— Depotte (S) Doornik	— Landbouwbeleid
— Anseele (S) Gent...	— Solidariteit met de socialiatische volksvertegenwoordigers die hebben tegen gestemd
— Gally (S) Charleroi	— Buitenlands beleid + zelfde reden als bij de tegenstemmers
— Blume-Grégoire (S) Brussel	— Tegen de aanwezigheid van bepaalde leden in de regering + solidariteit met de tegenstemmers
— Van Walleghem (S) Charleroi	— Zelfde reden als de tegenstemmers
— Baillon (C) Brussel	— Middenstandsbeleid
Duchâteau (C) Dendermonde	

PIERLOT VI	*12 december 1944*	*C - S - L*

geen verklaring

VAN ACKER I	*12 februari 1945*	*C - S - L - K*

Tegen	*Reden*
— Duchâteau (C) Dendermonde	— De rechterzijde van de Katholieke partij verzet zich tegen kommunistische regeringsdeelname en tegen het geplande middenstandsbeleid
Fransman (C) Aalst	
Jaminet (C) Namen	
Lambotte (C) Dinant...	
Porta (C) Veurne...	
Struyvelt (C) Gent...	

Onthouding	*Reden*
— Baillon (C) Brussel	— Tegen het geplande middenstandsbeleid
De Jaehere (C) Kortrijk	
Clerckx (C) Hasselt	
Dexters (C) Tongeren...	
— Adam (C) Neufchâteau...	— Tegen de geplande verdere uitbreiding van de bevoegdheden van de uitvoerende macht
De Winde (C) Brussel	
Dijon (C) Hoei...	
Kluyskens (C) Gent...	
Koelman (C) Antwerpen	
Marck (C) Antwerpen	
Merget (C) Aarlen...	
Sandront (C) Verviers	
Sieben (C) Leuven	
Steps (C) Dendermonde	
— Duvieusart (C) Charleroi	— Tegen sociaal, economisch en onderwijsbeleid
— Philippart (C) Luik	— Regeringsdeelname kommunisten + financieel beleid

VAN ACKER II	*2 augustus 1945*	*S - L - K - UDB*
	geen hoofdelijke stemming	
SPAAK I	*13 maart 1946*	*S*
VAN ACKER III	*31 maart 1946*	*S - L - K*
HUYSMANS	*3 augustus 1946*	*S - L - K*
SPAAK II	*20 maart 1947*	*C - S*
SPAAK III	*26 november 1948*	*C - S*
	geen hoofdelijke stemming	
EYSKENS I	*11 augustus 1949*	*C - L*
DUVIEUSART	*8 juni 1950*	*C*

Onthouding	*Reden*
— Lahaye (L) Ieper	— Steunt het CVP standpunt m.b.t. de koningskwestie

PHOLIEN	*16 augustus 1950*	*C*
VAN HOUTTE	*15 januari 1952*	*C*
VAN ACKER IV	*22 april 1954*	*S - L*
EYSKENS II	*23 juni 1958*	*C*

Voor	*Reden*
— Lahaye (L) Ieper	— Steunt de regering in zover ze het schoolprobleem wenst op te lossen
— Van Glabbeke (L) Veurne...	— Wil de regering de kans geven verder te onderhandelen over een regeringsuitbreiding

EYSKENS III	*6 november 1958*	*C - L*

Onthouding	*Reden*
— Servais (C) Namen	— Tegen de voorgestelde wijziging van de kieswetgeving
— Van den Daele (C) Gent...	— De Vlamingen blijven in de kou staan

LEFEVRE	*25 april 1961*	*C - S*

Tegen	*Reden*
— Allard (C) Dinant... Charpentier (C) Hoei... Jaminet (C) Namen Jacques (C) Brussel Saintraint (C) Brussel Servais (C) Namen	— Betreuren het samengaan van de CVP met de BSP. Tevens zijn de garanties m.b.t. de ordehendhaving voor de toekomst onvoldoende
— Van den Daele (C) Gent...	— Tegen de tweederangsbehandeling van de Vlaamse gemeenschap m.b.t. de bevoegdheidsverdeling tussen bepaalde ministers
Onthouding	*Reden*
— Decker (C) Aarlen... Gaspar (C) Aarlen... Herbiet (C) Luik Loos (C) Antwerpen Eyskens (C) Leuven Lenoir (C) Nijvel Lebas (C) Bergen Olislaeger (C) Luik Hermans (C) Leuven Bijnens (C) Hasselt Houbart (C) Hoei... Saint-Remy (C) Brussel	— Wantrouwig tegenover de socialistische partner m.b.t. de ordehandhaving en de individuele vrijheden (eenheidswet), dit eveneens tengevolge van enkele recente uitlatingen van socialistische politici in Le Peuple verschenen
— Willot (C) Bergen	— + protest tegen de splitsing van het Ministerie van Nationale Opvoeding
— Harmel (C) Luik	— Niet eens met de bevoegdheidsverdeling m.b.t. bepaalde ministeries (Nat. opvoeding)
— Vandamme F. (C) Brugge	— Havenbeleid

HARMEL	*27 juli 1965*	*C - S*

VAN DEN BOEYNANTS I	*19 maart 1966*	*C - L*

Tegen	*Reden*
— Demuyter (L) Brussel Mundeleer (L) Brussel	— De belangen van Brussel komen onvoldoende aan bod

EYSKENS IV	*16 juni 1968*	*C - S*

Tegen	*Reden*
— Brouhon (S) Brussel Cudell (S) Brussel Larock (S) Brussel Radoux (S) Brussel Simonet (S) Brussel	— Verzetten zich tegen het keurslijf waarin de Brusselse agglomeratie gedrongen wordt
Onthouding	*Reden*
— Bary (S) Nijvel	— Tegen de onduidelijkheid i.v.m. de positie van Waals-Brabant in de gedecentraliseerde economische structuren
— Glinne (S) Charleroi	— Te weinig oog voor de Waalse problemen en een onwaarachtig socialistisch program
— Califice (C) Charleroi Magnée (C) Luik	— Het sociaal beleid van de regering voldoet niet + wantrouwen tegenover het communautair program
— Persoons (C) Brussel	— Niet akkoord met het communautair program van de regering vooral i.v.m. Brussel

EYSKENS V	20 januari 1972	C - S

Onthouding	Reden
— Rutten M. (C) Tongeren...	— Niet eens met de voorstellen i.v.m. de Voerstreek
— Schyns (C) Verviers	— Te weinig aandacht voor de problemen van de Oostkantons

LEBURTON	25 januari 1973	C - S - L

Tegen	Reden
— Demets (S) Doornik... Devos (C) Doornik...	— Tegen de regeringsplannen i.v.m. Komen-Moeskroen.
— Gillet (L) Brussel* Piron (L) Brussel* Van Offelen (L) Brussel*	— De belangen van Brussel komen onvoldoende aan bod.
— D'Haeseleer (L) Aalst	— Onbekend.

Onthouding	Reden
— Peeters R. (C) Turnhout	— Tegen de discriminatie van het Katholiek onderwijs + de eentaligheid van de Eerste Minister.
— Damseaux (L) Verviers	— Het voorgestelde statuut voor de Voer volstaat niet.

TINDEMANS I	25 april 1974	C - L

Onthouding	Reden
— Schyns (C) Verviers	— Te weinig aandacht voor de problemen van de Oostkantons
— Gillet (L) Brussel* Mundeleer (L) Brussel* Van Offelen (L) Brussel*	— De belangen van Brussel komen onvoldoende aan bod

TINDEMANS II	11 juni 1974	C - L - RW

Onthouding	Reden
— Mundeleer (L) Brussel* Van Offelen (L) Brussel*	— De belangen van Brussel worden onvoldoende verdedigd

TINDEMANS III	8 december 1976	C - L - RW

Onthouding	Reden
— Mundeleer (L) Brussel* Van Offelen (L) Brussel* Gillet (L) Brussel*	— De belangen van Brussel komen onvoldoende aan bod

TINDEMANS IV	4 maart 1977	C - L

geen verklaring

TINDEMANS V	*3 juni 1977*	*C - S - FDF - VU*
Tegen		*Reden*
— Valkeniers (VU) Brussel		— Vanuit Vlaams oogpunt voldoet het Egmontpact niet
Onthouding		*Reden*
— Verroken (C) Oudenaarde		— Vanuit Vlaams oogpunt voldoet het Egmontpact niet

VAN DEN BOEYNANTS II	*20 october 1978*	*C - S - FDF - VU*
Tegen		*Reden*
— Harmegnies (S) Charleroi		— Onbekend
Onthouding		*Reden*
— Valkeniers (VU) Brussel		— Niet eens met het communautair programma en de verdere regeringsdeelname van de VU

MARTENS I	*3 april 1979*	*C - S - FDF*
Tegen		*Reden*
— Devos R. (C) Doornik... Perdieu (S) Doornik...		— Tegen de nationale voogdij over de taalgrensgemeenten
Onthouding		*Reden*
— Verroken (C) Oudenaarde		— Tegen de nationale voogdij over de taalgransgemeenten
— Weckx (C) Brussel		— Onvoldoende garanties voor de Brusselse Vlamingen
— Willems (C) Aalst		— Onbekend

* PL-afgevaardigden

(1) (C) = Christelijke Volkspartij (CVP-PSC)
(S) = Belgische Socialistische Partij (BSP-PSB, PS)
(L) = Partij voor Vrijheid en Vooruitgang (Liberale partij, PVV - Parti Libéral, PLP, PRL, PRLW - PL - Brussel)
(K) = Kommunistische Partij van België (KPB-PCB)
(VU) = Volksunie
(RW) = Rassemblement Wallon
(FDF) = Front des Francophones
(UDB) = Union Démocratique Belge

TABEL VI

Van het partijstandpunt afwijkend stemgedrag bij het investituurdebat in de Senaat (1944-1979)

REGERING	BEGINDATUM	COALITIE (1)
PIERLOT V	*27 september 1944*	*C - S - L - K*

Tegen	*Reden*
— Bernard R. (S) prov. Luik Laboulle (S) Luik Logen (S) prov. Luik Van Belle (S) Luik	— Ondervertegenwoordiging van Wallonië in de regering + uitbreiding regeringsmacht
— Buisseret (L) Luik Gilbart (L) Luik	— Ondervertegenwoordiging van Wallonië in de regering
Onthouding	*Reden*
— Houben (C) Antwerpen	— De regering houdt geen rekening met de belangen van de middenstand
— Ohn (S) Verviers	— Tegen de te geringe Waalse aanwezigheid in de regering
— Demoulin (S) Charleroi... Yernaux (S) Charleroi...	— Tegen de speciale volmachten voor de regering

PIERLOT VI	*12 december 1944*	*C - S - L*

geen verklaring

VAN ACKER I	*12 februari 1945*	*C - S - L - K*

Tegen	*Reden*
— Brifaut (C) Brussel Carton de Tournai (C) Doornik... Catala (C) Bergen Claus (C) Dendermonde... Cools (C) Brussel Crokaert (C) Brussel Van Cauwenbergh (C) Mechelen... De Maeght (C) Brussel Dewals (C) Leuven Dubois (C) Dendermonde... Fobe (C) Gent... Houben (C) Antwerpen Leyniers (C) prov. Brabant Nothomb (C) Aarlen... Orban de Xivry (C) prov. Luxemburg Pholien (C) gecoöpteerde Servais (C) Namen... Van Ackere (C) Gent...	— De Katholieke rechterzijde verzet zich tegen het verder zetten van het gevoerde financiële beleid (Gutt-operatie) en de aanwezigheid van de KP in de regering
— De Boodt (C) Mechelen...	— Tegen het gebrek aan een serieus landbouwbeleid
Onthouding	*Reden*
— De Clercq J.J. (C) Antwerpen	— Verzet zich tegen de gevolgde procedure m.b.t. het investituurdebat
— Guinotte (C) Charleroi... Mullie (C) Kortrijk.. Loumaye (L) prov. Brabant	— Verzetten zich tegen het geplande financiële beleid
— Hanquet (C) Luik	— De aanwezigheid van de KP in de regering is een gevaar voor de openbare orde
— Gilbart (L) Luik	— Wallonië is ondervertegenwoordigd in de regering

VAN ACKER II	*2 augustus 1945*	*S - L - K - UDB*
SPAAK I	*13 maart 1946*	*S*
	geen verklaring	
VAN ACKER III	*31 maart 1946*	*S - L - K*
HUYSMANS	*3 augustus 1946*	*S - L - K*
SPAAK II	*20 maart 1947*	*C - S*
SPAAK III	*26 november 1948*	*C - S*

Onthouding	*Reden*
— Decoene (C) Brussel de Kerckhove d'Exaerde (C) Antwerpen Desmedt R (C) Roeselare... Mullie (C) Kortrijk... Nihoul (C) Hoei...	— Protesteren tegen het feit dat de enige spreker m.b.t. het landbouwbeleid (Mullie) het woord niet heeft kunnen voeren in het debat
— Gribomont (C) Aarlen...	— 1. Toepassing schoolwet in Luxemburg. 2. Wenst herziening van de wet op de oorlogsslachtoffers 3. Wenst grotere fiscale gelijkheid voor middenstand en grote gezinnen
— Orban de Xivry (C) prov. Luxemburg	— Onthouding omwille van alle reeds vermelde redenen

EYSKENS I	*11 augustus 1949*	*C - L*
DUVIEUSART	*8 juni 1950*	*C*
PHOLIEN	*16 augustus 1950*	*C*
VAN HOUTTE	*15 januari 1952*	*C*
VAN ACKER IV	*22 april 1954*	*S - L*
EYSKENS II	*23 juni 1958*	*C*
EYSKENS III	*6 november 1958*	*C - L*

LEFEVRE	25 april 1961	C - S

Tegen	Reden
— De Baeck (C) Antwerpen de Stexhe (C) gecoöpteerde Duvieusart (C) Charleroi... Gendebien (C) Charleroi... Godin (C) Verviers Hambye (C) prov. Henegouwen Henckaerts (C) Luik Moreau de Melen (C) Luik Nothomb (C) Aarlen... Oblin (C) Bergen... Orban (C) prov. O. Vlaanderen Versé (C) Brussel	— Wantrouwen van de rechterzijde tegen de coalitiepartner (BSP), omwille van haar optreden bij de stakingen rond de eenheidswet
Onthouding	*Reden*
— Adam (C) prov. Luxemburg Balthus (C) Verviers Bertinchamps (C) prov. Namen d'Aspremont Lynden (C) Namen... De Smet P. (C) prov. Brabant Ledoux (C) Aarlen... Leynen (C) prov. Limburg Nihoul (C) prov. Luik Sobry (C) Veurne... Uselding (C) prov. Luxemburg	— Wantrouwen van de rechterzijde tegen de coalitiepartner (BSP) omwille van haar optreden bij de stakingen rond de eenheidswet
— Janssen (C) gecoopteerde	— De nieuwe regering wenst zich te weinig in te zetten om de gezondmaking van de financiën te bevorderen
— De Winter (C) Brussel	— Niet eens met een aantal financiële en economische aspecten van het voorgestelde regeringsbeleid
— Wibaut (C) Doornik...	— Niet eens met bepaalde « demagogische maatregelen » reeds door de nieuwe regering genomen

HARMEL	27 juli 1965	C - S

VAN DEN BOEYNANTS I	19 maart 1966	C - L

Tegen	Reden
— Van den Daele (C) Gent...	— Tegen het niet doortrekken van de culturele autonomie tot de administratie van Nationale Opvoeding en Cultuur

EYSKENS IV	*16 juni 1968*	*C - S*

Tegen	*Reden*
— Franck (S) Brussel Machtens (S) Brussel Pierson (S) gecoöpteerde Wiard (S) Brussel Willems (S) prov. Brabant	— Tegen de « carcan » rond Brussel
Onthouding	*Reden*
— Baccus (S) prov. Brabant Peeters J. (S) Nijvel	— Willen afwachten tot ze zien of Waals-Brabant in het kader van de economische decentralisatie tot Wallonië zal behoren
— De Bondt (C) prov. O. Vlaanderen	— Niet eens met de regeringsvoorstellen i.v.m. het statuut van de Voer
— Van den Daele (C) Gent...	— Het regeringsprogram komt onvoldoende tegemoet aan een aantal Vlaamse verzuchtingen

EYSKENS V	*20 januari 1972*	*C - S*

LEBURTON	*25 januari 1973*	*C - S - L*

Tegen	*Reden*
— Ansiaux (L) gecoöpteerde* Demuyter (L) Brussel* Risopoulos (L) prov. Brabant*	— De Brusselse belangen komen onvoldoende aan bod
Onthouding	*Reden*
— Ferret (L) prov. Henegouwen Delhaye (S) prov. Henegouwen Dulac (S) Doornik... Kevers (C) Doornik...	— Tegen de voorgestelde regeling voor Komen-Moeskroen
— Bascour (L) Brussel	— Tegen het feit dat de splitsing van het kiesarrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde niet is voorzien

TINDEMANS I	*25 april 1974*	*C - L*

Onthouding	*Reden*
— Demuyter (L) prov. Brabant* Hougardy (L) Brussel* Risopoulos (L) Brussel*	— De Brusselse belangen komen onvoldoende aan bod

TINDEMANS II	*16 juni 1974*	*C - L - RW*

Onthouding	*Reden*
Hougardy (L) Brussel* Risopoulos (L) Brussel*	— De Brusselse belangen komen onvoldoende aan bod

TINDEMANS III	*8 december 1976*	*C - L - RW*

TINDEMANS IV	4 maart 1977	C - L

geen verklaring

TINDEMANS V	3 juni 1977	C - S - FDF - VU

Tegen	*Reden*
— Claes L. (VU) Brussel Maes (VU) Brussel	— Niet eens met de inhoud van het gemeenschapsakkoord
Onthouding	*Reden*
— Goemans (VU) Antwerpen Jorissen (VU) Mechelen...	— Niet eens met de inhoud van het gemeenschapsakkoord
— Staels-Dompas (C) gecoöpteerde	— Uitdrukken van het Brussels verzet tegen het gemeenschapsakkoord
— Perin (L) gecoöpteerde	— Stemt niet nee omdat hij meent dat het gemeenschapsakkoord een goede stap is op de weg naar het federalisme

VAN DEN BOEYNANTS II	20 october 1978	C - S - FDF - VU

Tegen	*Reden*
— Verhasselt (FDF-RW) Nijvel	— Stemt mee met het RW
Onthouding	*Reden*
— Goemans (VU) Antwerpen Jorissen (VU) Mechelen... Maes (VU) Brussel	— Niet eens met het communautair program van de regering

MARTENS I	3 april 1979	C - S - FDF

Tegen	*Reden*
— Bonmariage (FDF-RW) gecoöpteerde	— Stemt mee met het RW
Onthouding	*Reden*
— Desmeyter (S) prov. O. Vlaanderen	— Tegen het onder nationale voogdij plaatsen van de taalgrensgemeenten
— Hublin (S) prov. Luik	— Tegen het gebrek aan een serieus energiebeleid van de regering
— Mathieu-Mohin (FDF) Brussel	— Er wordt onvoldoende rekening gehouden met de belangen van de Franstaligen uit het randgebied

* PL-senatoren

(1) (C) = Christelijke Volkspartij (CVP-PSC)
(S) = Belgische Socialistische Partij (BSP - PSB, PS)
(L) = Partij voor Vrijheid en Vooruitgang (Liberale partij, PVV - Parti Libéral, PLP, PRL, PRLW - PL - Brussel)
(K) = Kommunistische Partij van België (KPB-PCB)
(VU) = Volksunie
(RW) = Rassemblement Wallon
(FDF) = Front démocratique des Bruxellois Francophones
(UDB) = Union Démocratique Belge

geduid. Hierbij werd gesteund op de verklaringen die in het Parlement werden afgelegd. In de tabellen wordt alleen de hoofdmotivering bij afwijkend stemgedrag overgenomen. Voor een aantal gevallen is de motivering zoals die uit de redenering van de betrokkenen gedurende het parlementaire debat blijkt heelwat complexer en omvattender. Bij het gebruik van deze gegevens mag m.a.w. niet uit het oog worden verloren dat een reductie in de argumentatie heeft plaats gehad. Een gans betoog is soms in een enkele zin samengevat.

Algemeen beeld van de gedragswijze van de partijen bij de stemming.

Het klassieke patroon bestaat er in dat de partijen (of partij) die deel uitmaken van de regering ook over de numerieke meerderheid in elk der Kamers beschikken. Deze regering verschijnt met haar verklaring voor het Parlement. Bij de stemming over de vertrouwensmotie steunen de parlementariërs die behoren tot de partijen van de coalitie de regering, zodanig dat ze het vertrouwen van het Parlement verkrijgt. De leden van de oppositie stemmen op hun beurt tegen de vertrouwensmotie.

Wordt geen rekening gehouden met de gedragswijze van de parlementariërs die afwezig zijn, die alleen of als onafhankelijken in het Parlement zetelen, dan beantwoorden voor de Kamer 7 op de 25 regeringen aan dit klassieke patroon en voor de Senaat 11 op de 26. Dit betekent dat bij het merendeel der regeringen hetzij langs coalitiezijde hetzij langs oppositiezijde van dit klassieke patroon wordt afgeweken.

Naast het klassieke patroon kan dan ook een algemeen patroon worden opgesteld. Het algemeen patroon bestaat er in dat een voldoende groot aantal parlementariërs van elk der coalitiepartijen de regering het vertrouwen schenkt terwijl het merendeel van de leden van de oppositiepartijen de regering het vertrouwen onthoudt, door tegen te stemmen. Aan dit algemeen patroon beantwoorden voor de Kamer 19 op de 25 regeringen en voor de Senaat 19 op 26. De eerste uitzondering op dit algemene patroon wordt in de Kamer gevormd door de regering-Spaak I (13 maart 1946). De liberale fractie en de kommunistische partij hebben de regering niet afgekeurd ; de KP stemde vóór terwijl de liberalen zich onthielden. Een positieve stem van de liberalen of van een aantal onder hen was evenwel een vereiste om dit cabinet de investituur te bezorgen.

De volgende uitzondering vormt de stemming over de regeringsverklaring van de regering-Spaak II (20 maart 1947). Hierbij onthielden de KP-leden zich. Enerzijds wilde deze partij hierdoor steun verlenen

aan de regering omwille van de « progressieve » elementen in het regeringsprogram, anderzijds wilde ze de nodige afstand bewaren t.o.v. de regering omwille van de aanwezigheid in die regering van een aantal ministers behorende tot de « reactionaire » vleugel van de CVP. Ze wilde eveneens vermijden zich te solidariseren met de liberalen in hun negatieve houding. De onthouding van de KP-leden was niet vereist om deze regering te investituur te bezorgen. Bij de regering-Tindemans II (16 juni 1974), Tindemans III (8 december 1976) en Tindemans V (3 juni 1977) doet zich ongeveer hetzelfde voor. Bij de eerste twee is het telkens het FDF dat zich onthoudt, bij de laatste is het het RW dat met de regeringsverklaring instemt. Deze wijze van stemmen moet hier telkens gezien worden als een uiting van solidariteit met de « zusterpartij » die aan de regering deel neemt. Een laatste uitzondering op het algemeen patroon vormt de regering-Tindemans I (25 april 1974). Deze minderheidsregering kon worden geïnstalleerd dankzij de onthouding van de PL, RW, FDF en VU-volksvertegenwoordigers. Deze onthoudingen situeren zich in het kader van de geplande verruiming van de regering tot de communautaire partijen. De stemming over de regeringsverklaring van de minderheidsregering-Eyskens (23 juni 1958) vormt een ietwat speciaal geval, alhoewel ze wel beantwoordt aan het algemeen patroon. Ze wordt door de meerderheid van de regeringspartij (de CVP) ondersteund en door de oppositiepartijen afgekeurd, maar een beperkte dissidentie in de rangen van een van de oppositiepartijen (de liberalen) bezorgt haar de meerderheid. Ook dient hier de verrassende houding van de enige Volksunie verkozene, Van der Elst, vermeld te worden : na in het debat aangekondigd te hebben van zich te zullen onthouden drukt hij bij de stemming zelf uiteindelijk toch zijn vertrouwen uit in de regering.

Tenslotte moet nog gesignaleerd worden dat bij de kommunistische partij tweemaal nl. bij de regering-Eyskens I (11 augustus 1949) met 9 op 12 afwezigen, en de regering Tindemans II (11 juni 1974) met 3 op 4 afwezigen, de meerderheid van de volksvertegenwoordigers niet aan de stemming heeft deelgenomen. Ook bij de liberalen is dit voorgevallen bij de regering-Pholien (16 augustus 1950). Hier waren 12 van de 20 parlementsleden afwezig.

Voor de Senaat zijn de afwijkingen van het algemeen patroon van dezelfde aard als voor de Kamer wat betreft de regeringen Spaak II, Tindemans I, II, III en V.

Het meest opmerkelijke is hier wel het resultaat van de stemming over de regeringsverklaring van de regering-Van Acker I (12 februari 1945). Een meerderheid van de parlementsleden van een van de coalitiepartners, de CVP steunt de regering niet. Er vallen bij de CVP-senatoren,

19 ja-stemmen, 19 neen-stemmen, 4 onthoudingen en 20 afwezigheden te noteren. Ook de CVP-kamerleden hebben verdeeld gestemd zij het in mindere mate. Hier waren er 33 ja-stemmen, 6 neen-stemmen, 16 onthoudingen en 14 afwezigheden. Het afkeuren van het regeringsprogramma en vooral van de coalitievorm door een der coalitiepartners in de Senaat heeft geen breuk in de coalitie tot gevolg gehad. We hebben hier te maken met het enige geval in de na-oorlogse parlementaire geschiedenis waarbij een van de coalitiepartners in een der Kamers de regering niet het vertrouwen heeft gegeven. Deze partij heeft evenwel niet de normaal te verwachten consequenties getrokken uit de houding van haar afgevaardigden in de Senaat. Het verschillend stemgedrag in Kamer en Senaat van de CVP-parlementsleden is te verklaren door het feit dat de senaatsfractie had aanvaard de stemming vrij te laten. Dat niet de normale consequenties uit de uitslag van de stemming werden getrokken kan waarschijnlijk verklaard worden doordat de CVP-woordvoerder Moyersoen, in het senaatsdebat heeft bekend gemaakt dat de rechterzijde « in haar geheel » de regeringsverklaring aanvaardt. In feite lijkt het er op dat de CVP, ondanks het ongenoegen vooral over de coalitievorm (nl. de deelname van de KP aan de regering), een aantal van haar eigen leiders die zich tot regeringsdeelname hadden geëngageerd niet heeft willen afkeuren (3).

Een tweede uitzondering op het algemeen patroon in vergelijking met de Kamer, vormt het stemgedrag van de twee leden van de kommunistische partij na de regeringsverklaring van het cabinet-Van Acker IV (22 april 1954). De kommunistische partij onthoudt zich hier terwijl ze in de Kamer tegenstemde. Het centrale comité van de kommunistische partij was van mening dat een onthouding in feite beter met het partijstandpunt strookte, daar de partij naast een aantal negatieve aspecten (o.a. de samenwerking met het patronaat en het verder zetten van het buitenlands beleid, door de vorige regeringen gevoerd) ook van mening was dat de regeringsverklaring tal van positieve elementen bevatte. Telkens maatregelen zouden genomen worden die de arbeidersklasse ten goede kwamen kende de KP de regering haar steun toe. De houding van de KP in de Senaat verschilt niet van het standpunt ingenomen in de Kamer. Alleen de conclusie eruit getrokken t.a.v. de houding bij de stemming is verschillend. Deze onthouding van de KP was geen vereiste om de regering-Van Acker IV de investituur te bezorgen.

Tenslotte valt voor de Senaat nog te noteren dat ook hier bij de regering-Eyskens I (11 augustus 1949) de meerderheid van de KP-fractie (4 op

---

(3) Zie voor de spanningen binnen de CVP omtrent deze regeringsdeelname : *La Libre Belgique,* van 12 tot 18 februari 1945.

6 leden) niet bij de stemming aanwezig was. Bij de regering-Tindemans II (11 juni 1974) was de enige vertegenwoordiger van de KP in de Senaat in tegenstelling tot de Kamer, wel aanwezig.

De plaats van de stemming over het investituurdebat in het geheel van de regeringsvorming.

Het is een feit dat de handelingsmarge van de individuele parlementariër bij wetgeving en stemming in het Parlement beperkt is. Dit is bij de stemming over het investituurdebat niet minder het geval. De stemming over de regeringsverklaring is de laatste fase in het proces van regeringsvorming. Meteen houdt dit in dat een regeringsvorming die dit punt bereikt heelwat klippen heeft omzeild. Vooral sinds bij de regeringsvorming de partijen en hun geledingen (vooral partijleiding en -congres) zo een belangrijke rol zijn gaan spelen. Voor het in een partijorganisatie opgenomen parlementslid is het niet zo gemakkelijk een standpunt in te nemen dat niet door de partij wordt gesteund. Hij heeft per slot van rekening voor een groot deel zijn positie aan die organisatie te danken. De individuele handelingsruimte bij stemming is nog meer beperkt sinds de partijcongressen of de partijraad voor het debat in de Kamers reeds hun positie hebben bepaald. In die omstandigheden in het Parlement een regeringsprogramma afkeuren dat reeds door het congres is goedgekeurd, is niet alleen meer een zich verzetten tegen het program maar het is tezelfdertijd een afkeuring van de algemene partijwil.

De investituur van een regering is nooit verhinderd geworden door een van de coalitiepartners zelf. Wanneer de voorwaarden daartoe bij de regering-Van Acker I gedeeltelijk vervuld waren dan heeft dit zoals gezien, niet tot het ontslag van dit cabinet geleid. Het investituurdebat in de Kamers is wel de enige plaats waar de parlementsleden van de oppositie positie kiezen t.a.v. het regeringsprogram van de nieuwgevormde regering. De oppositie heeft in dit land toch reeds driemaal over het al dan niet verder bestaan van het nieuwgevormde cabinet beslist. Ze kon dit slechts doordat het minderheidsregeringen betrof (Spaak I, Eyskens II, Tindemans I).

Dat het standpunt van de oppositie beslissend kan zijn voor de nieuwe regering betekent nog niet dat de individuele parlementariërs van die oppositie meer speelruimte hebben bij het vastleggen van hun stem dan hun collega's uit de coalitie. Ook hier beslist de partij. Zo kon de regering-Spaak I de investituur gekregen hebben indien de liberalen in blok voor zouden gestemd hebben net als de kommunisten deden, in plaats van

zich te onthouden. De regering-Tindemans I kon geïnstalleerd worden dank zij de gemeenschappelijke onthoudingen van de communautaire partijen. Alleen de regering-Eyskens II heeft haar bestaan te danken aan een dissidentie binnen de rangen van de liberale oppositie. De volksvertegenwoordigers Lahaye en Van Glabbeke stemden voor terwijl de rest van de liberale partij tegen stemde. Zonder deze stemmen had dit cabinet de investituur niet ontvangen.

De regeringsverklaring, het parlementaire debat en de stemming erover kunnen niet als een overbodige fase in het proces van regeringsvorming worden beschouwd. Het is het eerste en enige publieke debat waar de standpunten van coalitie en oppositie met elkaar worden geconfronteerd. Daarnaast blijkt uit de na-oorlogse parlementaire geschiedenis dat het Parlement inderdaad een regering de investituur kan weigeren of verlenen. Deze mogelijkheid lijkt evenwel meer in handen te liggen van de oppositie dan van de coalitie daar geen enkele regering de investituur werd geweigerd door een voldoende groot afwijkend stemgedrag binnen de coalitie. Daar de meeste partijen van de gevormde coalitie eerst het regeringsprogram voorleggen aan het partijcongres is na het fiat van het congres hun positie t.o.v. het nieuwgevormde cabinet reeds voorgegeven. Het noteren waard is ook dat nagenoeg geen enkel partijcongres ooit de partij verhinderd heeft van een regering deel uit te maken, wanneer de partijleiding reeds met het regeringsprogramma of de regeringscoalitie had ingestemd (4). Noch de partijcongressen, noch het Parlement blijken de sleutelinstanties te zijn die over het wel en wee van het nieuw te vormen cabinet en de inhoud van het regeringsprogram beslissen.

Analyse van het afwijkend stemgedrag.

De verhouding partijgebonden stemgedrag-afwijkend stemgedrag.

Het percentage « afwijkers » is zowel voor Kamer als voor Senaat vrij laag. Het volgen van het partijstandpunt is de regel, afwijken de uitzondering. Wordt geen rekening gehouden met de afwezigheden dan bedraagt het afwijkend stemgedrag in de Kamer 1,83 % van de uitgebrachte stemmen en in de Senaat 2,40 % (5).

Opvallend is wel dat het afwijken van het partijstandpunt vooral voorvalt bij de partijen die deel uitmaken van de regering en veel minder bij deze die tot de oppositie behoren. Voor de Kamer bedraagt dit 2,74 %

(4) Als enige uitzondering hierop kan men misschien wel de beslissing zien van een PL-congres dat besliste niet aan de regering-Tindemans I (1974) deel te nemen indien niet aan bepaalde voorwaarden werd voldaan.

(5) Deze berekeningen houden alleen rekening met de parlementsleden die lid zijn van de CVP, de socialistische partij, de liberale partij, de kommunistische partij, de VU, het FDF en het RW.

(n = 85 op 3.100) van de uitgebrachte stemmen bij de coalitiepartijen tegen 0,17 % (n = 3 op 1.718) bij de oppositie ; voor de Senaat is dit respectievelijk 3,45 % (n = 94 op 2.728) tegen 0,08 % (n = 1 op 1.311) (6).

Hoe ligt nu meer gedetailleerd het stemgedrag in de Kamer en in de Senaat ? Uit tabel III en IV blijkt dat de parlementariërs in beide Kamers hetzelfde grondpatroon volgen. De overgrote meerderheid houdt zich aan de richtlijnen van de partijleiding. In beide vergaderingen zijn de gevallen schaars waarbij men zich tegen het partijstandpunt opstelt. Ook de onthoudingen zijn weinig talrijk. Normaal zou kunnen verwacht worden dat een hiërarchie in het « alternatief » stemgedrag kan opgesteld worden gaande van het tegen de partij in stemmen over het zich onthouden naar het afwezig blijven. Het eerste zou het moeilijkst te realiseren zijn, het laatste het gemakkelijst. De afwezigheden liggen inderdaad in beide Kamers het hoogst. In welke mate dit toe te schrijven is aan afwijkend gedrag binnen de partijen is moeilijk vast te stellen, daar de afwezigen hun standpunt t.a.v. de coalitievorm en het regeringsprogramma niet kenbaar maken. Het aantal onthoudingen ligt voor de beide Kamers samen wel iets hoger dan het aantal stellingnamen tegen het partijstandpunt in. Dit verschil is wel te gering om daaruit te besluiten dat parlementariër zich veel gemakkelijker kan onthouden dan het partijstandpunt afkeuren.

In de Senaat is wel meer ruimte om « alternatief » te stemmen. De afwezigheid bedraagt hier 8,8 % tegen 6,6 % voor de Kamers ; de twee andere afwijkende keuzemogelijkheden samen totaliseren 2,2 % voor de Senaat tegen 1,7 % voor de Kamer. Het hogere percentage tegen/voor stemmen in de Senaat is bijna volledig op rekening te schrijven van het hoge aantal CVP tegen-stemmen bij de regering-Van Acker I. Had de partij de parlementsleden niet de vrije keuze gelaten, dan zou de uitslag van de stemming misschien hetzelfde beeld gegeven hebben als in de Kamer nl. minder tegen-stemmen maar meer onthoudingen. Dit zou globaal genomen waarschijnlijk van geen invloed geweest zijn op het totale afwijkend stemgedrag in de Senaat aangezien dan de onthoudingen hoger zouden zijn komen te liggen.

Het stemgedrag van elk der grootste partijen.

De partijen met de grootste partijdiscipline zijn de KP en het RW. Noch in de Kamer noch in de Senaat heeft ooit één van de parlementsleden van die partijen het partijstandpunt afgekeurd. Ook het FDF treedt

(6) De stemmen van de FDF-RW-senatoren Verhasselt en Bonmariage werden als niet-afwijkend verrekend.

bij de stemmingen over de regeringsverklaringen als een gesloten blok op, dit vooral in de Kamer. Voor de Senaat vallen wel enkele afwijkende stemmen te noteren nl. de tegenstemmen van de FDF-RWers Verhasselt (Van den Boeynants II) en Bonmariage (Martens I) en de onthouding van Mathieu-Mohin (Martens I). De tegenstemmen van Verhasselt en Bonmariage kunnen ook als RW-stemmen opgevat worden waardoor dan van afwijkend stemgedrag van hunnentwege geen sprake meer is.

Van de drie grootste partijen ligt bij de CVP het percentage parlementariërs dat zich onthouden of tegen het partijstandpunt in gestemd heeft het hoogst. Voor de Christelijke Volkspartij is dat 2,8 % in de Kamer en 3,1 in de Senaat, voor de socialistische partij 1,1 % en 1,2 % en voor de liberale respectievelijk 0,9 % en 1,3 %. Het afwijkend stemgedrag is voor de drie partijen telkens een weinig groter in de Senaat dan in de Kamer en de categorie « neen/voor-stemmen » ligt bij elk der partijen niet altijd lager dan de onthoudingen.

Het meer voorkomen van afwijkend stemgedrag binnen de rangen van de CVP zou kunnen verklaard worden door het feit dat deze partij aan een groter aantal regeringen heeft geparticipeerd. Bij de regeringspartijen is de dissidentie gemiddeld groter dan bij de oppositie. Nu heeft de CVP van 22 regeringen deel uit gemaakt waarvan de uitslag van de stemming in de Kamer bekend is, de socialisten en de liberalen elk slechts van 15. Een tweede oorzaak voor het voorkomen van meer afwijkend stemgedrag bij de christelijke partij zou kunnen gevonden worden in haar meer heterogene samenstelling.

Dat afwijkend stemgedrag minder voorkomt wanneer de partij tot de oppositie behoort is niet verwonderlijk. Het is voor een parlementariër gemakkelijker het niet eens te zijn met een programma dat door de tegenstanders — op ideologisch en politiek vlak — is opgesteld, dan het volledig eens te zijn met een programma dat of een coalitievorm die, het resultaat is van onderhandelingen tussen meerdere partijen waartoe ook zijn partij behoort.

Afwijkend stemgedrag in de rangen van de KP-parlementsleden komt niet voor. Dit is niet zo merkwaardig als men rekening houdt met het statuut van de parlementariër binnen deze partij. Als partijfunctionaris is hij ook het werktuig van zijn organisatie. Anderzijds behoorde de KP meestal tot de oppositie waardoor afwijkend stemgedrag dan normaal reeds minder frequent voorkomt.

Bij het RW valt eveneens geen afwijkend stemgedrag te signaleren n.a.v. de stemmingen over het investituurdebat. Deze partij zat evenwel de meeste jaren in de oppositie. De enige regeringen waarvan ze deel uit maakte (Tindemans II en III) kregen bij hun investituur de steun van het hele RW. Dit heeft echter niet belet dat het RW ge-

durende de regering-Tindemans II uit elkaar spatte. Een deel van de fractie en haar ministers stapten over naar de Waalse vleugel van de liberale partij zodat de samenstelling van het cabinet moest herzien worden, waardoor de regering-Tindemans III tot stand kwam (8 december 1976).

Ook de Volksunie wordt voor het eerst met het afwijkend stemgedrag geconfronteerd bij het opnemen van regeringsverantwoordelijkheid. Vooral in de Senaat ligt relatief gezien bij de stemmingen over de regeringsverklaringen van de regeringen-Tindemans V (3 juni 1977) en -Van den Boeynants II (20 oktober 1978), het afwijkend stemgedrag vrij hoog.

Van de liberale partij dient vermeld te worden dat zij de partij is met het meeste afwijkend stemgedrag wanneer ze in de oppositie zit nl. 3 gevallen voor de Kamer en 1 voor de Senaat. Bij geen enkele andere partij komt zoiets nog voor.

Voor alle partijen, uitgezonderd bij de KP, ligt de afwezigheid hoger in de Senaat dan in de Kamer. Wel scoort de kommunistische partij in beide Kamers het hoogst. Het hoge percentage van de KP, ± 15 % der parlementsleden in elk der Kamers, is illustratief voor haar gebrekkige integratie in het Parlement, of juister haar integratie neemt waarschijnlijk een andere vorm aan dan bij de andere partijen. Opvallend is bijvoorbeeld ook dat tussen de parlementsleden van de andere partijen en die van de kommunistische partij geen stemafspraken worden gemaakt.

Ook bij de liberalen ligt de afwezigheid hoger dan bij de andere grote partijen nl. 10,3 % voor de Kamer en 12,0 % voor de Senaat. Bij de Christelijke Volkspartij bijvoorbeeld zijn de percentages respectievelijk 4,7 en 7,4 %. De liberalen blijven het gemakkelijkst afwezig wanneer hun partij niet tot regeringsdeelname is geroepen. Bij de andere partijen, buiten de kommunistische, is dit laatste niet altijd zo, integendeel dikwijls is het omgekeerde het geval (bv. bij de socialistische partij en de Volksunie).

Tenslotte dient nog vermeld te worden dat bij de RW-senatoren de afwezigheid meer dan dubbel zo hoog ligt als bij de kamerleden nl. 12,7 % tegen 5,6 %.

De algemene evolutie van het afwijkend stemgedrag.

Is er in de bestudeerde periode van 35 jaar een evolutie waar te nemen in het afwijkend stemgedrag ? Indien wordt verondersteld dat de individuele bewegingsvrijheid van de parlementariër is toegenomen dan moet ook het aantal afwijkende stemmen toenemen. Is dit niet zo dan kan aangenomen worden dat de greep van de partij en dan vooral van de partijleiding — op dit vlak tenminste —, op de parlementariërs niet is afgenomen. Bekijken we de verschillende stemmingen dan springt

terug het geringe aantal afwijkende stemmen in het oog, tenminste als de afwezigheden buiten beschouwing worden gelaten. Dit impliceert dat het al moeilijk wordt om van een echte evolutie te gewagen.

Beschouwen we op de eerste plaats het aantal regeringen waarbij afwijkend stemgedrag is voorgekomen, dan blijkt dat dit voor de Kamer slechts is voorgevallen bij 13 van de 25 regeringen. Voor de Senaat is dit nog minder voorgekomen nl. bij 9 op de 26 regeringen.

In de Kamer is het bestaan van een beperkte dissidentie een constante geworden vanaf de regering-Eyskens II (23 juni 1958). Slechts de regeringen-Tindemans I en III maken hierop een uitzondering. Ook net na de oorlog bij de regeringen Pierlot-V (27 september 1944) en Van Acker I (12 februari 1945), valt een aanzienlijk aantal afwijkende stemmen te noteren. Het enige afwijkend stemgedrag dat hierna nog voorkomt tot aan de regering-Eyskens II is dit van de liberaal Lahaye die zich onthield bij de stemming over de regeringsverklaring van het cabinet-Duvieusart (8 juni 1950).

De regeringen Pierlot V en Van Acker I hadden in de Senaat eveneens met afwijkend stemgedrag af te rekenen. Dit was ook het geval bij de regering-Spaak III (26 november 1948). Van deze laatste regering is voor de Kamer de uitslag van de stemming niet bekend waardoor niet geweten is of daar hetzelfde niet is voorgevallen. De installatie van de regering-Lefèvre (25 april 1961) luidt ook in de Senaat het tijdperk in waarbij de meeste regeringen met afwijkend stemgedrag geconfronteerd worden. Het komt hier evenwel minder frequent voor dan in de Kamer.

Lijkt sinds het einde van de vijftiger jaren-begin zestiger jaren het aantal cabinetten waarbij afwijkend stemgedrag voorkomt toegenomen te zijn, dan kan die vaststelling niet gedaan worden t.a.v. het aantal gevallen van afwijkend stemgedrag per cabinet afzonderlijk. Het aantal gevallen per regeringsverklaring schommelt van verklaring tot verklaring zonder dat een eenduidige tendens is vast te stellen. Interessant is wel de constatering dat er geen afwijkend stemgedrag te noteren valt bij de stemmingen over de regeringsverklaringen van de cabinetten waarin de CVP niet vertegenwoordigd is.

De cohesie binnen de coalitie en de omvang van de coalitie.

Als hypothese kan vooropgesteld worden dat de cohesie binnen de regeringspartijen toeneemt naarmate de basis waarop ze steunt smaller wordt. Tegen-stemmen, onthoudingen en afwezigheden zullen m.a.w. hoger liggen naarmate de numerieke meerderheid van de parlementsleden die behoren tot de partijen van de regeringscoalitie toeneemt.

Bij toetsing wordt deze hypothese inderdaad bevestigd. De correlatie tussen de parlementaire basis van de regeringspartijen en de omvang

van het alternatief stemgedrag binnen de rangen van die partijen, bedraagt 0,79 voor de Kamer en 0,75 voor de Senaat. Binnen de regeringscoalitie verzwakt de cohesie naarmate de parlementaire basis breder wordt. Verwonderlijk is dit niet omdat bij een breder wordende parlementaire basis een beperkte dissidentie kan getolereerd worden zonder dat de investituur van de regering in gevaar komt.

Er moet nu nog vastgesteld worden of de toename in het alternatief stemmen niet uitsluitend toe te schrijven is aan een stijgend aantal afwezigheden bij een ruime parlementaire basis.

Elk van de drie gedragsalternatieven voor het ja-stemmen nl. het neenstemmen, het zich onthouden of het afwezig blijven, levert voor de Kamer een positieve correlatie op van respectievelijk 0,61, 0,65 en 0,73 ; voor de Senaat is dit 0,62, 0,76 en 0,57. De drie alternatieven worden duidelijk gemakkelijker toegankelijk. Wel lijkt de omvang van de afwezigheid bij de kamerleden van de regeringspartijen iets meer gebonden te zijn aan de omvang van de coalitie dan dit het geval is voor de senatoren. Helemaal zeker is dit laatste echter niet.

Gelden deze bevindingen nu voor alle partijen ? Het toetsen kan alleen gebeuren t.o.v. de CVP, de socialistische- en de liberale partij, daar dit de enige partijen zijn die van een voldoende groot aantal regeringen hebben deel uit gemaakt. Het toetsen gebeurt tevens t.a.v. het alternatief stemmen in zijn geheel. Opsplitsing naar neen-stemmen, onthoudingen en afwezigheden is onmogelijk gezien het te beperkt aantal gevallen binnen enkele van deze categorieën.

Stijgt nu relatief gezien het aantal alternatieve stemmen binnen elk der regeringspartijen afzonderlijk bij het groter worden van de parlementaire basis ? De reeds vastgestelde relatie gaat duidelijk op voor de CVP nl. $r = 0,76$ voor de Kamer en 0,64 voor de Senaat. Voor de socialistische partij verschillen de cijfers niet zo heel veel van die van de CVP nl. 0,65 voor de Kamer en 0,73 voor de Senaat. Bij de derde partij, de liberale, lijkt van de grootte van de coalitie waarvan ze deel uitmaakt niet zo eenduidig een stimulans tot alternatief stemgedrag uit te gaan. Met een correlatie van 0,11 voor de Kamer en 0,56 voor de Senaat kan voor de eerste moeilijk van een duidelijke relatie gesproken worden.

Of de bewegingsmarge van een parlementslid binnen zijn partij ook toeneemt naarmate de omvang van zijn partij groter wordt, valt moeilijk te toetsen omwille van het te beperkt aantal politieke partijen met voldoende lange regeringservaring.

De hier gedane vaststelling laat wel toe te verklaren waarom juist het afwijkend stemgedrag sinds de zestiger jaren iets frequenter voor-

komt dan bijvoorbeeld in de jaren vijftig. Sinds de regering-Lefèvre (25 april 1961) is de parlementaire basis van de coalities doorgaans vrij ruim. De enige uitzondering daarop vormt de regering-Tindemans I (25 april 1974), hier deden zich dan ook geen dissidenties voor. Wel waren er juist na de oorlog een aanzienlijk aantal afwijkende stemmen bij de regering-Pierlot V (Kamer en Senaat) en Van Acker I (Kamer en Senaat). De parlementaire basis van deze regeringen was ook de meest ruime uit de bestudeerde periode met ca. 95 % van het totale aantal parlementsleden.

De periode waarin het afwijkend stemgedrag slechts in beperkte mate voorkomt valt samen met de toegenomen polarisatie tussen de toenmalige linker- en rechterzijde. Deze polarisatie kende haar hoogtepunt rond de koningskwestie en de schoolstrijd. De beperkte parlementaire meerderheid waarop de cabinetten tussen 1950 en 1958 steunden vindt dan ook juist haar ultieme oorzaak in deze polarisatie. Polarisatie heeft tot beperkte meerderheden geleid en deze beperkte meerderheden noopten de regeringspartijen ertoe de gelederen te sluiten.

De oorzaak voor de beperkt toegenomen bewegingsvrijheid van het parlementslid behorende tot een regeringspartij, in geval van ruime meerderheid in het Parlement, is vooral van structurele aard. Het is niet de parlementariër die meer het initiatief neemt om de partijtucht te doorbreken, maar het is wel de partijtucht die in die omstandigheden in feite afgezwakt wordt daar de druk tot het zich conformeren naar de partijwens gewoonweg minder doorweegt omdat de startkansen van het nieuwe cabinet er minder van afhangen.

Meteen is ook de reden bekend waarom geen afwijkend stemgedrag te noteren valt bij de cabinetten waarvan de Christelijke Volkspartij geen deel uit maakt. Het betreft namelijk telkens regeringen die naar polarisatie neigen en die steeds op een beperkte parlementaire meerderheid steunen.

Welk parlementslid laat zich het meest verleiden tot alternatief stemgedrag ?

De onafhankelijkheid van de parlementariër zou kunnen toenemen naarmate hij voor zijn positie minder van zijn partij afhankelijk is. Deze stelling laat zich op een interessante wijze uittesten voor de Senaat. In deze vergadering zetelen 3 types van senatoren : de rechtstreeks verkozen senatoren, de provinciale senatoren en de gecoöpteerde senatoren. De laatste twee categorieën hebben hun uitverkiezing uitsluitend aan de partij te danken, de eerste categorie steunt ook nog op het electoraat. Er kan bijgevolg aangenomen worden dat de bewegingsvrijheid t.a.v. het partijstandpunt voor de provinciale- en gecoöpteerde senatoren lager

ligt dan die van de rechtstreeks verkozenen. Bij de rechtstreeks verkozen senatoren zou bijgevolg het afwijkend stemgedrag bij de stemmingen over de regeringsverklaring frequenter moeten voorkomen dan bij de provinciale- en gecoöpteerde senatoren.

Om te toetsen of dit al dan niet met de werkelijkheid overeenstemt bekijken we het stemgedrag van de drie categorieën senatoren voor de partijen die tot de regeringscoalitie behoren. In de Senaat zetelen telkens tussen 59 % en 61 % rechtstreeks verkozen senatoren, tussen 25,5 % en 28,5 % provinciale senatoren en tussen 13 % en 14 % gecoöpteerden. Het percentage van de senatoren die een alternatieve keuze deden bedraagt :

a) bij het tegenstemmen 77,78 % voor de rechtstreeks verkozenen, 15,56 voor de provinciale senatoren en 6,67 voor de gecoöpteerden ;

b) bij de onthoudingen zijn deze percentages achtereenvolgens 65,96 %, 29,79 % en 4,25 %, en

c) bij de afwezigen respectievelijk 63,00 %, 26,02 % en 10,98 % (7).

Hieruit blijkt dat vooral de gecoöpteerde senatoren zich het best aan het partijstandpunt houden. Het percentage tegenstemmen en onthoudingen ligt bij deze categorie senatoren veel lager dan hun aandeel in de samenstelling van de Senaat. Afwezig blijven bij de stemming levert bij de gecoöpteerden niet veel meer moeilijkheden op dan bij de twee andere categorieën.

Het percentage rechtstreeks verkozen senatoren dat afwijkend stemt ligt bij de drie alternatieve stemwijzen hoger dan hun aandeel in de samenstelling van de Senaat. Dit is vooral zo voor de onthoudingen en de tegen-stemmen.

Uit de resultaten voor de provinciale senatoren kan weinig eenduidens geconcludeerd worden. Het percentage neen-stemmers van deze categorie zit aanzienlijk onder hun aandeel in het Parlement terwijl zowel onthoudingen als afwezigheden er mee samenvallen of er niet zover van afwijken.

Als de rechtstreeks verkozen parlementsleden er blijkbaar gemakkelijker toe komen afwijkend te stemmen dan diegenen met een ander statuut, dan is het interessant eens na te gaan of de afwijking ook functie is van de electorale steun die de betrokken parlementsleden genieten. Om dit vast te stellen wordt gebruik gemaakt van de scores die de parlementariërs

---

(7) Bij de berekeningen zijn de stemmen van de leden van de Brusselse PL en de tegen-stemmen van de FDF-RWers Verhasselt en Bonmariage niet meegeteld.

bekwamen op de 500-voorkeurschaal (8). De scores zijn slechts voorhanden vanaf de parlementsverkiezingen van 1961. Onze toetsing heeft dan ook alleen betrekking op het afwijkend stemgedrag binnen de regeringspartijen vanaf de regering-Lefèvre. Ze wordt eveneens alleen doorgevoerd voor de Kamer. Indien de hypothese bevestigd wordt dan moet dit reeds blijken uit de resultaten bekomen voor deze vergadering.

De toets bestaat er in het percentage parlementsleden te berekenen dat hoger scoort dan de moduswaarde op de 500-voorkeurschaal. Indien het bekomen percentage rond de 50 % schommelt dan is er geen directe aanduiding voor het feit dat er een rechtstreekse relatie zou bestaan tussen voorkeurstemmen en afwijkend stemgedrag. Bij toetsing blijkt dit laatste inderdaad het geval te zijn. Op het totaal van de kamerleden die op een alternatieve wijze hebben gestemd situeert zich 53,13 % (n = 128) boven de moduswaarde. Bij de tegenstemmers is dit 55,46 % (n = 18), bij de onthoudingen 58,06 (n = 31) en bij de afwezigen 50,63 (n = 79). Het percentage op basis van de tegenstemmen en de onthoudingen ligt wel boven de 50 % maar het percentageoverschot is te gering om de hypothese te bevestigen. Dit vooral omdat het om relatief kleine aantallen gaat en de verschuiving van een paar parlementariërs reeds een ander beeld zou geven. Het lijkt er wel op dat de « afwijkers » tot de gemiddelde parlementariërs behoren wat hun voorkeurstemscore betreft.

Als het aantal voorkeurstemmen niet het doorslaggevend argument is om afwijkend te stemmen waarop berust afwijkend stemgedrag dan wel ? De machtspositie van de parlementariër binnen de partij in zijn eigen arrondissement is een eerste belangrijke factor. Dit is zeker het geval voor het afwijkend stemgedrag in de vijftiger jaren van de liberale parlementsleden Van Glabbeke en Lahaye ; dit is ook gedeeltelijk zo voor bijvoorbeeld D'Haeseleer, alhoewel hier machtspositie en aantal voorkeurstemmen in belangrijke mate samengaan.

De reden voor het afwijkend stemmen moet echter dikwijls gezocht worden in de relatie die bestaat tussen de verkozene en het electoraat waaruit hij voorkomt. Het grootste gedeelte van de « afwijkers » neemt gewoon de houding over van de electorale basis waarop ze berusten.

---

(8) Zie voor de scores op de 500-voorkeurschaal M. DEWEERDT, *De parlementsleden naar hun voorkeurstemmen bij de verkiezingen van 1961, 1965, 1971 en 1974*, Documentatiebundel nr 2, Afdeling Politologie KU Leuven; voor 1977 : M. Deweerdt, « De personale keuze bij de parlementsverkiezingen van 17 april 1977 », in : *Res Publica*, 19, 1977, blz. 515-528, en voor 1978 : M. Deweerdt, « Het gebruik van de voorkeurstem bij de parlementsverkiezingen van 17 december 1978 », in : *Res Publica*, 21, 1979, blz. 331-341.

Zo kan verwacht worden dat er in een groot aantal gevallen een verband te leggen valt tussen de houding die het parlementslid aanneemt in het Parlement en de houding van de militanten van zijn federatie t.a.v. de deelname aan de regering. Het bestaan van een relatie tussen de positie van het electoraat en het afwijkend stemgedrag van de parlementariër valt af te leiden uit het dikwijls voorkomend stands- en territoriaal gebonden afwijkend stemgedrag (zie tabel V + VI). Als voorgesteld wordt het statuut van Komen-Moeskroen te wijzigen dan stemmen de parlementsleden uit die streek tegen ofwel onthouden ze zich. Hetzelfde zien we bij de PSC-er Schyns die zich onthoudt of tegenstemt omdat de belangen van de Oostkantons onvoldoende worden verdedigd, zo is ook het afwijkend stemgedrag van 5 Brusselse PSB-ers in 1968 te verklaren evenals het afwijkend stemgedrag van de middenstanders en de landbouwers binnen de christelijke partij in de veertiger jaren.

Het zich onthouden of tegenstemmen heeft dus een positieve functie voor de partij waartoe de betrokkenen behoren. De band tussen de parlementariër en het electoraat wordt behouden. De overgrote meerderheid van de parlementsleden stemt in met de regeringsdeelname en het regeerprogramma, terwijl de minderheid van afwijkers zorgt dat de goede verstandhouding tussen de partij en het localiseerbare stands- of territoriaal gebonden kiezerskorps behouden blijft. Er wordt getoond dat de betrokken verkozenen de belangen van hun basis behartigen.

Dit alles betekent niet dat afwijkend stemgedrag binnen de partijen zelf als positief wordt ervaren. Het is juist de taak van de fractieleider van er voor te zorgen dat zeker bij dergelijke belangrijke aangelegenheden, geen afwijkend stemgedrag voorkomt. De fractieleider zal dan ook alle middelen gebruiken om de kandidaat afwijkers er toe over te halen een partijstem uit te brengen. De partij zelf treedt liefst zo eensgezind mogelijk op naar buiten toe.

Wanneer een parlementariër toch afwijkend stemt ondanks alle druk die mogelijks op hem is uitgeoefend, wordt die hiervoor dan gesanctioneerd door zijn partij ? Het is niet gemakkelijk hierop een antwoord te geven omdat de partij een complex raderwerk is waarbinnen zich tal van sanctiemogelijkheden voordoen zoals bv. de betrokken parlementariër voorbijgaan bij het samenstellen van een belangrijke commissie, de parlementariër niet meer op een verkiesbare plaats opstellen bij de volgende verkiezingen, of de betrokken parlementariër niet in aanmerking nemen voor een ministerportefeuille.

In dit onderzoek is nagegaan of er gesanctioneerd wordt t.a.v. het zich herverkiesbaar stellen van de afwijkende parlementariër. Een dergelijke vorm van sanctionering blijkt zich niet voor te doen. Er is geen enkel geval te vinden van een parlementariër die bij de stemming over het

investituurdebat afwijkend heeft gestemd en dit bij de volgende verkiezingen, als gevolg van een partijtussenkomst, met zijn mandaat heeft moeten bekopen.

In het ontbreken van een electorale basis is juist een van de verklaringen te vinden voor het minder voorkomen van afwijkend stemgedrag bij de gecoöpteerde senatoren. De stimulans tot afwijkend stemmen die speelt bij het territoriaal gebonden stemgedrag, valt bij deze categorie nagenoeg weg. Daarbij komt ook dat gecoöpteerde senatoren dikwijls deskundigen of topleiders uit de met de partij verwante zuilorganisaties zijn, waardoor ze vanuit die positie juist tot de beleidmakers binnen de partij behoren. Om dit laatste echter met volledige zekerheid te kunnen zeggen zou wel eerst onderzocht moeten worden wie nu juist de gecoöpteerde senatoren zijn en wat juist hun functie of rol is binnen de partij. Dit onderzoek gaat echter het kader van deze studie te buiten.

De motivering bij afwijkend stemgedrag.

De parlementsleden hebben bij de stemming over de regeringsverklaring vier alternatieve gedragsmogelijkheden nl. ze goedkeuren, ze afkeuren, zich onthouden ofwel afwezig blijven.

Wanneer een parlementslid het standpunt van zijn partij niet deelt dan kan doorgaans de motivering hiervoor gevonden worden in zijn tussenkomst in het debat. Daarbij komt nog dat wat de onthoudingen betreft de voorzitter van de vergadering na de stemming de betrokkenen vraagt hun houding te motiveren. Dit gebeurt dan ook in de meeste gevallen doch niet in alle. Zo blijkt dat een aanzienlijk gedeelte van de feitelijke onthoudingen zoals die in de Parlementaire Handelingen gepubliceerd werden, nl. 21 op 71 voor de Senaat en 13 op 61 voor de Kamer, op een stemafspraak berusten, tussen een aanwezig en aan afwezig parlementslid dat er een tegengestelde mening op nahoudt. Op deze wijze wordt niet geraakt aan de meerderheid of de minderheid waarmee een regeringsverklaring goed- of afgekeurd wordt. Voor de overige parlementariërs die zich onthouden is de motivering van dezelfde aard als bij diegenen die een mening hebben die tegengesteld is aan het partijstandpunt.

Uit de analyse van de verschillende motiveringen bij het afwijkend stemmen blijkt dat een groot aantal ervan van communautaire aard zijn. Voor beide kamers samen spelen bij 40,50 % van de parlementsleden die tegen de partijtucht in stemmen motieven mee die verband houden met de relaties tussen de gemeenschappen of de gewesten ; bij de onthoudingen is dit zo in 33,02 % van de gevallen. Voor de rest zijn de motieven voor het afwijkend stemmen zeer gevarieerd. Het meest voorkomend zijn onthoudingen of tegen-stemmen omwille van het voor-

gestelde financiële beleid (Van Acker I voor de Kamer), middenstandsbeleid (Pierlot V in Kamer en Senaat), omwille van de gevolgde procedure gedurende het debat (Spaak III in de Kamer), omwille van de uitbreiding van de bevoegdheden van de uitvoerende macht (Van Acker I in Kamer en Senaat) en tenslotte omwille van de vorm van de regeringscoalitie (Van Acker I in Kamer en Senaat, en Lefèvre eveneens in Kamer en Senaat).

Afwijkend stemgedrag dat zijn motivering vindt in de spanningen tussen de gemeenschappen is een constante in de na-oorlogse parlementaire geschiedenis. Reeds naar aanleiding van de vorming van de regering-Pierlot V (27 september 1944) en de regering-Van Acker I (12 februari 1945) waren een aantal Waalse, vooral Luikse, parlementariërs van mening dat hun gemeenschap onvoldoende aan bod kwam in de regering. Terwijl de koningskwestie actueel wordt en de schoolstrijd zijn hoogtepunt bereikt valt op dit terrein geen afwijkend stemgedrag te noteren. De polarisatie tussen de toenmalige linker- en rechterzijde heeft het communautaire naar de achtergrond verdreven. De schoolstrijd is echter nog maar net beëindigd of Van den Daele (CVP) onthoudt zich bij de stemming over de regeringsverklaring van de regerings-Eyskens III (6 november 1958), omdat deze regering te weinig oog heeft voor de gerechtvaardigde eisen van de Vlaamse gemeenschap. Sindsdien zijn er maar weinig regeringen meer geïnstalleerd waarbij niet het een of ander parlementslid afwijkend stemde op communautaire gronden.

Afwijkend stemgedrag komt zelden voor als de partij tot de oppositie behoort. Als het toch voorkomt dan is het uitsluitend een liberale aangelegenheid. In 1950 gebeurde dit voor het eerst toen Lahaye de regering-Duvieusart steunde in haar pogingen om de terugkeer van de koning op de troon te bespoedigen. Dezelfde Lahaye steunde in 1958 de minderheidsregering-Eyskens onder voorwaarde dat ze de schoolkwestie zou oplossen; Van Glabbeke steunde dezelfde regering om ze in staat te stellen onderhandelingen te beginnen over een eventuele regeringsverruiming. Volgens de Parlementaire Handelingen steunde A. Claes (PVV) in 1978 van uit de oppositie de regering-Van den Boeynants II. Volgens dit parlementslid zelf zou het hier evenwel een drukfout betreffen. Hetzelfde is het geval voor de onthouding van het VU-parlementslid E. Vansteenkiste bij de regering-Martens I in 1979.

De geciteerde gevallen van afwijkend stemgedrag binnen de oppositie komen telkens voor in de Kamer. Voor de Senaat is er slechts één geval bekend, namelijk dit van de gecoöpteerde liberale senator Perin die zich onthoudt bij de stemming over de regeringsverklaring van de regering-Tindemans V in 1977, omdat deze regering werk wenst te maken van het gemeenschapsvraagstuk.

Van de afwezigen is het moeilijk de reden voor hun afwezigheid te achterhalen. Een aantal onder hen heeft zich met opgave van reden verontschuldigd bij de voorzitter van de vergadering. Hieruit kan evenwel niet afgeleid worden hoe ze zouden hebben gestemd. Bij de meeste gevallen van afwezigheid is bijgevolg niet te achterhalen of er een verband bestaat tussen hun afwezigheid en het nieuwe cabinet of het regeringsprogram van dit cabinet. Bij een aantal parlementariërs kan de afwezigheid wel laten vermoeden dat er een verband bestaat. Zo zijn er bij de regeringsverklaring van de regering-Martens I (3 april 1979) de opvallende afwezigheden van bv. Boel (BSP) die in de voorgaande regering een ministerpost bekleedde, en van Leburton (PS) die gedurende de vorige legislatuur kamervoorzitter was. Het bestaan van een verband tussen de afwezigheid en de installatie van een nieuwe regering kan echter moeilijk sluitend bewezen worden.

De relatie regeringssteun-regeringsduur.

Tot slot van deze studie wordt onderzocht of de regeringsstabiliteit mede afhankelijk is van de omvang van de steun die de regering krijgt bij de stemming over het investituurdebat.

Er laten zich twee onderzoekshypotheses formuleren. De eerste stelt dat de regering stabieler wordt naarmate de omvang van de steun toeneemt. De tweede hypothese formuleert de net omgekeerde stelling : naarmate de omvang van de steun toeneemt daalt de regeringsstabiliteit.

In de eerste hypothese wordt ervan uitgegaan dat de ja-stem van de parlementariër een persoonlijk engagement van deze t.a.v. de regering inhoudt. Hoe groter het aantal wordt dat zich persoonlijk engageert hoe steviger de regering staat. Impliciet wordt aangenomen dat elke parlementariër over een ruime individuele beslissingsbevoegdheid beschikt.

De tweede hypothese gaat ervan uit dat met de omvang van de regering ook de kans op conflict toeneemt. Een groot aantal ja-stemmen betekent doorgaans dat de regering uit een groot aantal coalitiepartners is samengesteld. Met andere woorden, hoe ruimer de steun hoe gemakkelijker de desintegrerende werking van coalitievorming tussen- en/of factievorming binnen de partijen kan spelen. Het Parlement bestaat in deze hypothese niet meer uit individuen maar uit groepen.

Beide hypotheses worden getest door de correlatie te berekenen tussen de duur van de regering en het percentage van het totaal aantal kamerleden of senatoren dat de regering steunt. Voor de Kamer wordt een score bekomen van 0.04 en voor de Senaat een van 0.03. Geen van beide hypotheses wordt bevestigd. Dit betekent dat de regeringsstabiliteit

niet direct afhankelijk is van de steun die een regering in het Parlement voor haar programma verwerft.

De hypothese die een negatief verband vooropstelt tussen de regeringsstabiliteit en omvang van de regeringssteun gaat er impliciet van uit dat er zich binnen deze steunende meerderheid groepsvorming voordoet. Het duidelijkste voorbeeld van de groepsvorming onder de parlementsleden is hun lidmaatschap van een politieke partij. De meeste regeringen bestaan in feite uit een coalitie van partijen. Als hypothese kan dan geformuleerd worden dat de regeringsstabiliteit afneemt naarmate het aantal coalitiepartners toeneemt. Iedere partner wordt als een potentiële bron tot conflict verondersteld.

Worden alle negenentwintig na-oorlogse cabinetten (het cabinet Martens I meegerekend) in rekening gebracht dan bestaat tussen de duur van de regering en het aantal partijen dat van de regering deel uit maakt een correlatie van —0.20. Op basis van dit cijfer zou er kunnen aangenomen worden dat er geen duidelijke negatieve relatie tussen het aantal regeringspartners en de duur van de regering aanwezig is. De conclusie zou dus kunnen luiden dat de hypothese niet wordt bevestigd.

Vooraleer een definitief besluit te nemen wordt de hypothese nog eens getoetst terwijl abstractie wordt gemaakt van de minderheidsregeringen. Het betreft hier de regeringen Spaak I (13 maart 1946), Eyskens II (23 juni 1958), Tindemans I (25 april 1974) en de regering-Tindemans IV (4 maart 1977). Deze operatie is verantwoord omdat minderheidsregeringen binnen het Belgische politiek bestel eerder uitzonderlijk zijn, terwijl het helemaal niet de bedoeling is van deze cabinetten om lange tijd te regeren. Hoe vlugger een minderheidsregering zichzelf opheft des te beter is ze in haar taak als minderheidscabinet geslaagd. Wensen dergelijke regeringen een volwaardig regeringsprogram te realiseren dan is de kans groot dat hen het vertrouwen wordt geweigerd bv. bij Spaak I. De regeringen Eyskens II en Tindemans I werden door de oppositie of een aantal leden van de oppositie gedoogd om ze toe te laten onderhandelingen te voeren ter verruiming van de regeringsbasis. De regering-Tindemans IV op haar beurt kon slechts bestaan doordat het Parlement ontbonden werd en verkiezingen werden uitgeschreven.

Worden nu deze vier regeringen weggelaten omwille van hun speciaal karakter dan stijgt de correlatie tot —0.39. Er lijkt in het geval van de meerderheidsregeringen wel een negatieve relatie te bestaan tussen het aantal regeringspartners en de regeringsstabiliteit. Het is evenwel duidelijk dat het aantal partners niet de enige variabele kan zijn die van invloed is op de regeringsstabiliteit. Inwendige tegenstellingen binnen de partijen spelen eveneens mee zoals blijkt uit het feit dat er drie homo-

gene CVP-regeringen zijn geweest in de periode 1950-1954, dit terwijl de CVP de absolute meerderheid bezat in Kamer en Senaat.

De vraag is nu natuurlijk of de vastgestelde relatie mag veralgemeend worden. Om dit na te gaan wordt de hypothese ook getest op de meerderheidsregeringen tussen de twee wereldoorlogen nl. te beginnen met de regering-Delacroix (21 november 1918) om te eindigen met de regering-Pierlot II (einddatum 3 september 1939). Ook hier wordt een negatieve correlatie van —0.25 waargenomen. Deze score is wel heelwat minder eenduidig dan deze bekomen na de tweede wereldoorlog. De tussenoorlogse periode en de periode na de tweede-wereldoorlog gezamenlijk leveren terug een negatieve correlatie op van —0.35.

Hetzelfde wordt nu nog eens berekend op basis van alle meerderheidsregeringen vanaf het definitief functioneren van een normaal partijstelsel (nl. vanaf de regering-Rogier, 9 november 1857) tot op heden, met weglating van deze regeringen die de oorlog ingingen en deze die de oorlog uitkwamen. Deze nieuwe berekening geeft een correlatie van —0.48. De waarde van dit cijfer wordt ontegensprekelijk beïnvloed door de opname in de berekening van de eenpartijregeringen die operationeel waren in de periode voor de invoering van het enkelvoudig stemrecht op proportionele grondslag. Immers het kiesstelsel is meebepalend voor het aantal partijen dat in het Parlement vertegenwoordigd is, alsook voor de verdeling van de zetels tussen die partijen. Het kiesstelsel kan op deze wijze zijn betekenis hebben t.a.v. het feit of er al dan niet coalitieregeringen dienen gevormd te worden. Langs deze weg is het dan ook mede van invloed op de regeringsstabiliteit.

In België is het een constante dat er een min of meer negatieve relatie bestaat tussen het aantal coalitiepartners en de regeringsstabiliteit. Om deze relatie te kunnen veralgemenen tot een algemene wet zou die ook moeten van toepassing zijn op andere landen met hetzelfde kiesstelsel en een gelijkaardige regeringssamenstelling, waarbij soms coalitieregeringen worden gevormd die minstens uit evenveel partners bestaan. Bij wijze van test is deze hypothese voor Nederland getoetst. Voor Nederland kan op de eerste plaats geconstateerd worden dat dit land in de na-oorlogse periode 15 regeringen telt terwijl dit er voor België 29 zijn. Het gemiddeld aantal regeringspartners per regering bedraagt in Nederland 3,67 en in België 2,38. Ondanks de gemiddeld grotere coalities in Nederland is de regeringsstabiliteit veel groter dan hier. Dit neemt niet weg dat binnen deze grotere stabiliteit de stabiliteit zelf toch kan afnemen bij toename van het aantal coalitiepartners. Bij toetsing blijkt dit laatste geenszins het geval te zijn. Integendeel er bestaat een positieve correlatie van 0.59. De hypothese dat de regeringsstabiliteit toeneemt naarmate het aantal regeringspartners groter wordt lijkt hier

eerder van toepassing te zijn. Een algemene wet over de relatie regeringsstabiliteit en uitgebreidheid van de coalitie laat zich bijgevolg niet formuleren. Meteen kan ook voor België geen definitieve uitspraak gedaan worden over het bestaan van een negatieve relatie. Naar alle waarschijnlijkheid wordt de regeringsstabiliteit sterk medebepaald door een aantal factoren die eigen zijn aan elk politiek systeem afzonderlijk, zoals : de wijze van consensusvorming, de inhoud van de elitaire consensus en de wijze waarop de conflictdimensies zich binnen de betrokken samenleving uittekenen. Het uitklaren van de relatie regeringsduuromvang van de coalitie kan dan ook slechts gebeuren door middel van ver doorgevoerd vergelijkend politologisch onderzoek.

Besluit.

Uit de ontleding van de stemmingen over het investituurdebat blijkt dat de regeringsverklaring voor het Parlement niet zomaar een overbodige fase is in het proces van regeringsvorming. Het belang van de investituur situeert zich in het feit dat de oppositie zich door middel van een openbaar debat, kan uitspreken over de inhoud van het regeringsprogram en de aard van de coalitie.

De houding van de oppositie kan in bepaalde gevallen belangrijk zijn om te kunnen vaststellen of de nieuwe regering wel zal kunnen regeren. Zo heeft de oppositie twee van de 29 na-oorlogse cabinetten de investituur bezorgd en één de investituur geweigerd.

Het als klassiek aanvaarde patroon bij de stemmingen over de regeringsverklaringen in het Parlement, bestaat er in dat de leden van de regeringspartijen de regeringsverklaring goedkeuren en de leden van de oppositie ze afkeuren. Nu blijken slechts weinig regeringen aan dit klassieke patroon te beantwoorden. Daarom is het beter voor het Belgische systeem te gewagen van een algemeen patroon, waarbij de grote meerderheid van de leden van de regeringspartijen de regeringsverklaring goedkeuren en de meerderheid van de leden van de oppositiepartijen ze afkeuren. Van dit algemeen patroon wordt slechts sporadisch afgeweken. Belangrijke afwijkingen komen slechts voor als de regering op geen of op slechts een geringe parlementaire meerderheid kan rekenen. Dan gebeurt het wel eens dat oppositiepartijen de regering steunen ofwel dat ze zich onthouden bij de stemming.

Afwijkend stemgedrag in deze zin dat het parlementslid een ander standpunt inneemt dan het partijstandpunt, is geen massaal verschijnsel. Daar wordt binnen de partijen door de fractieleider of door de « whip » wel voor gezorgd. Het afwezig blijven bij de stemming komt daaren-

tegen wel frequenter voor. Dit is meer het geval voor de Senaat dan voor de Kamer.

Afwijkend stemgedrag valt vooral te noteren bij de regeringspartijen, minder bij de oppositie. Afwijkend stemgedrag bij deze laatste, hoe weinig het ook voorkomt, heeft nochtans reeds eenmaal een regering nl. de regering-Eyskens II, de investituur bezorgd. Dit is wel belangrijk aangezien nog geen enkel nieuwgevormd cabinet ontslag heeft moeten nemen omwille van dissident stemgedrag in eigen rangen. Wanneer de partijen die van de toekomstige regering deel uitmaken, de meerderheid van de parlementsleden vertegenwoordigen, is de kans gering dat die regering niet de investituur zou krijgen.

Van een echte evolutie in het afwijkend stemgedrag kan moeilijk gesproken worden. Indien het toch moet dan komt afwijkend stemgedrag vooral voor bij de cabinetten van onmiddellijk na de oorlog en bij deze sinds de schoolstrijd tot op heden. Dat de afwijkingen van het partijstandpunt hier het talrijkst zijn houdt verband met de vaststelling dat de cohesie binnen de regeringspartijen afneemt naarmate de parlementaire basis breder wordt. In de periodes waarin het afwijkend stemgedrag het meest verspreid is hebben de regeringen juist een brede parlementaire basis. Dissident stemgedrag komt met andere woorden het meest voor als de parlementaire basis van de coalitie daartoe de nodige ruimte biedt. Nu blijkt dat vooral in tijden van polarisatie (de koningskwestie en de schoolstrijd) de nodige ruimte daartoe niet aanwezig was.

Afwijkend stemgedrag komt relatief gezien het meest voor bij deze parlementariërs die hun positie gedeeltelijk te danken hebben aan de uitspraak van het electoraat. De houding die zijn territoriaal- of sociaal localiseerbaar electoraat aanneemt t.o.v. de inhoud van het regeringsprogram bepaalt mee de houding van de betrokken parlementariër bij de stemming over de regeringsverklaring. Dit betekent dat het afwijkend stemgedrag, in de beperkte vorm waarin het voorkomt, functioneel is voor de betrokken partijen. De band tussen het ontevreden gedeelte van het kiezerskorps en de partij wordt niet verbroken doordat de verkozenen van die basis binnen de partij optreden als vertolkers van hun standpunt, dit terwijl de partij in haar geheel toch niet hoeft af te zien van regeringsdeelname. De motivering voor het uitbrengen van een afwijkende stem staat bijgevolg veelal in verband met datgene wat leeft bij de kiezers en waarop de positie van het parlementslid steunt. Dit is bijvoorbeeld meestal zo bij deze onthoudingen of tegenstemmen die voortvloeien uit de spanningen tussen de gemeenschappen, evenals bij het afwijkend gedrag dat gemotiveerd wordt door de grieven van een bepaalde sociale categorie bv. de landbouwers of de middenstand.

Tenslotte is vastgesteld dat er geen relatie bestaat tussen de omvang van de steun die een regering bij haar investituur ontvangt en de periode die de regering aan de macht blijft. In België lijkt de regeringsduur eerder medebepaald te worden door het aantal partijen waaruit een regering is samengesteld. Dit blijkt echter geen vaststelling te zijn die mag veralgemeend worden naar vergelijkbare politieke systemen. De relatie regeringsduur-regeringssamenstelling wordt naar alle waarschijnlijkheid vooral bepaald door factoren die eigen zijn aan elk politiek systeem afzonderlijk.

Summary : The vote of confidence at cabinets' investitures in Belgian Parliament.

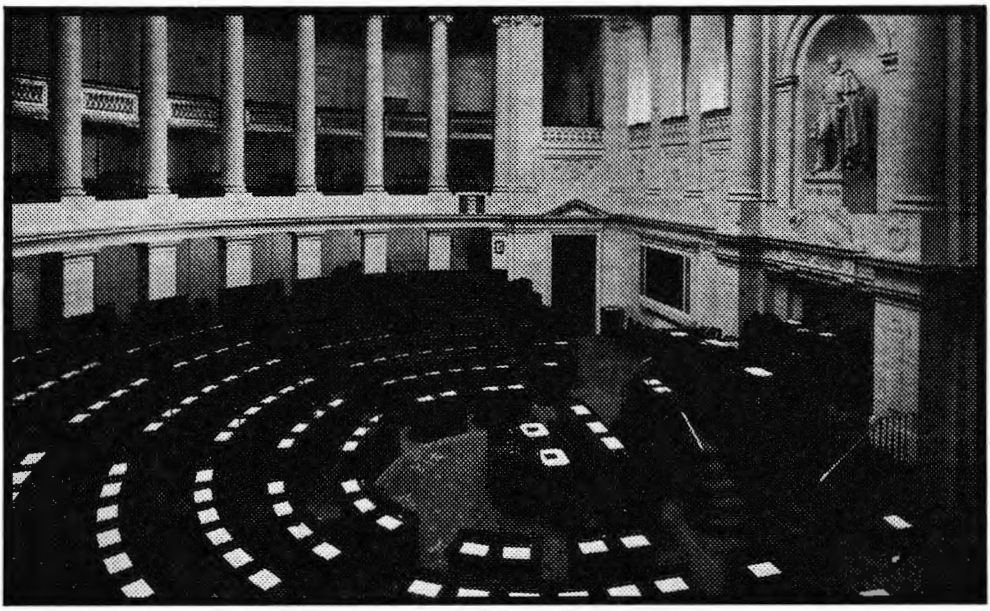
In this article an analysis is made of the voting behaviour of Members of Parliament and political parties after the parliamentary debate on the investiture of a new cabinet.

The voting behaviour does differ from the classical coalition-opposition voting pattern. Indeed the emerging general pattern shows that a majority of the members of the coalition parties — but by no means all of them — approve the governments' declaration and that a majority of the members of the opposition rejects it.

Deviant voting behaviour after this parliamentary debate is not a general phenomenon and mostly only some majority members vote contrary to their whip's instructions. This dissident stand is taken mainly when cabinets can rely on a broad parliamentary majority. This deviant voting seems to be positively correlated to the size of the coalition.

The directly elected Members of Parliament most easily vote in an unorthodox manner. The individual Members of Parliament motivate their deviant vote referring to the opinion of their electorate.

★



Over de huidige toestand
De la situation actuelle

L'absentéisme parlementaire

Diagnostic et remèdes

par Françoise DRION,

Chargée de recherches au Centre interuniversitaire de Droit public.

*

Définition de l'absentéisme.

« Il y a un mal qu'il faut extirper d'urgence parce qu'il entrave le bon déroulement et la célérité du travail parlementaire, et surtout parce qu'il a des répercussions fâcheuses sur l'examen des budgets. Il s'agit de l'absentéisme. Ce phénomène est un mal traditionnel, ce qui ne peut l'excuser pour autant.

La situation actuelle doit être redressée, et il importe que la Chambre et surtout les groupes politiques prennent les mesures adéquates » (1).

Ces paroles, exprimées par le Président de la Chambre M. Dequae, lors de son allocution d'ouverture le 14 octobre 1975, sont toujours d'actualité, car les chiffres officiels traduisaient, pour la Chambre, un absentéisme de 29,6 % lors de la session 1974-1975, et de 45 % lors de la session 1977-1978.

Avant de tenter de cerner les raisons d'un tel absentéisme, tâchons de circonscrire la notion d'absentéisme.

Vers 1945, d'une manière générale, on considère l'absentéisme comme le « manque d'assiduité à un travail exigeant la présence en un lieu, le comportement de celui qui est souvent absent » (2).

Dans une optique strictement politique on le définit « comme le comportement des représentants de la Nation consistant à ne pas assister aux séances et aux travaux de leur Assemblée sans motif légitime » (3).

---

(1) Chambre, *Ann. Parl.*, 14 octobre 1975, p. 10. Chambre, *C.R.A.*, 14 octobre 1975, p. 5.

(2) *Le Petit Robert. Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française.* Paris, 1968, p. 7.

(3) Ch. DEBASCH et Y. DAUDET, *Lexique des termes politiques*, Paris, Dalloz, 1978, 2e édit.

L'absentéisme apparaît donc comme l'absence injustifiée.

Il est un certain nombre de situations dans lesquelles l'absence du parlementaire de l'hémicycle ne peut être taxée d'absentéisme.

En effet, diverses activités, qui pour l'observateur peu informé sont étrangères à l'exercice de la fonction parlementaire parce qu'elles écartent l'homme politique des travaux accomplis dans l'enceinte du Parlement — l'on songe aux nombreuses démarches effectuées par l'élu au profit de ses électeurs, il s'agit de la fonction d'ombudsman, d'assistant social, tribunitienne — sont cependant conformes au rôle que le parlementaire s'est assigné ou que son groupe ou son parti lui ont confié.

Or, les mass médias et principalement la presse écrite dénoncent régulièrement et avec insistance l'absentéisme de nos mandataires politiques, ceci au seul vu de la participation aux séances publiques de nos assemblées.

Elles contribuent de ce fait à entretenir l'idée parfois non justifiée que le parlementaire qui n'est pas à son banc n'accomplit pas les obligations liées à sa fonction.

Néanmoins, « l'absentéisme a pris des proportions alarmantes » (4), que l'on reconnaisse que c'est un phénomène « endémique » (5) et général ne peut conduire ni à le justifier, ni à l'ignorer.

Aussi, nous ne souscrivons pas à l'avis de ceux qui estiment qu'il n'est condamnable que s'il compromet la bonne marche des travaux parlementaires — lorsqu'il faut postposer des votes, reporter des réunions —.

L'absentéisme touche à la déontologie professionnelle du parlementaire, dont la présence dans les lieux de travail qui le concernent, constitue une des charges afférentes à son mandat.

Peut-on évaluer l'absentéisme, quelles en sont les causes, il y a-t-il des moyens susceptibles de l'atténuer, ce sont autant de questions auxquelles nous tenterons de répondre dans le présent article.

A. Mesure de l'absentéisme.

Tel que leurs règlements actuels le prévoient (6), les assemblées législatives disposent de listes de présence de leurs membres.

---

(4) WIGNY, P., « Comprendre la Belgique », Verviers, Ed. Marabout, 1969, p. 124.

(5) VERMEYLEN, P., « Le Parlement», *Res Publica,* 1961, p. 8.

(6) Chambre, règlement : art. 25 al. 1. « A l'heure fixée pour la séance, le président prend connaissance de la liste de présence établie par les services du greffe : il a la faculté soit d'ouvrir immédiatement la séance, soit de faire procéder à l'appel nominal. »

Art. 18 al. 1. « A l'heure fixée pour la réunion de la commission, le président prend connaissance de la liste de présence : il a la faculté soit d'ouvrir immédiatement la séance, soit de la retarder, soit de l'ajourner. »

Sénat, règlement : art. 17 bis al. 1. « En entrant en séance, les sénateurs signent la liste de présence. »

A la Chambre, ce sont les huissiers qui se trouvent dans le bâtiment à proximité de l'hémicycle qui détiennent ces listes. Lorsqu'ils aperçoivent un député, ils cochent son nom sur leur liste.

Les secrétaires administratifs des commissions possèdent les listes des membres de leurs commissions, ils les tiennent généralement à jour pendant la réunion.

Au Sénat, les membres signent personnellement les listes de présence déposées au vestiaire de leur assemblée et à l'entrée des salles de commissions.

C'est à partir de ces listes que nous avons calculé les taux d'absentéisme qu'ont connus les Chambres lors de la législature 1974-1978.

TABLEAU I

Moyennes d'absences

	Chambre		*Sénat*	
	Séance publique %	*Commission permanente* %	*Séance publique* %	*Commission permanente* %
1974-1975	29,6	18	12,9	28,3
1975-1976	38	26,9	14,8	24,1
1976-1977	41	30,5	17,6	26,7
Ext. 1977	14	28,8	13,2	28,6
1977-1978	45	33,4	22,9	26,2
Moyenne	33,5	27,5	16,0	26,7

1. L'ABSENTÉISME EN SÉANCE PUBLIQUE.

L'anathème lancé par la presse écrite (7) à l'égard de l'absentéisme impressionnant pratiqué par les parlementaires, les regrets exprimés par certains hommes politiques (8) devant des assemblées délaissées par leurs

(7) *La Libre Belgique* du 10 mai 1978 : « Une poignée de députés examinent le budget de l'Education nationale... » « Il n'y a jamais eu plus d'une dizaine de députés en séance. »

Het Laatste Nieuws du 27 juillet 1978, p. 4 : « Absenteïsme als instelling. »

Le Soir, 21 et 22 juillet 1978 : « Trois budgets régionaux : les députés ailleurs. » « Devant cinq députés, dix en fin de matinée, a commencé la discussion du budget des Affaires régionales flamandes pour 1978. »

(8) Chambre, *Ann. Parl.*, 19 juillet 1978, p. 3000. Projet de loi concernant le budget des affaires régionales flamandes pour l'année budgétaire 1978. Projet de loi ajustant le budget des affaires régionales flamandes de l'année budgétaire 1977. N. MAES : « Wij kunnen inderdaad constateren hoe weinig belangstelling er is voor een begroting als deze, die in andere commissies zoveel passies opriep. »

Chambre, *Ann. Parl.*, 1er février 1978, p. 950. Interpellation de M. Schrans à M. le Premier Ministre « sur le désappointement qu'un membre de la Chambre,

membres, nos constatations personnelles (9) témoignent que les pourcentages d'absentéisme calculés à partir des listes de présence sous-évaluent très fortement la réalité. En effet, ces pourcentages indiquent qu'en moyenne, chaque jour de séance, les huissiers ont relevé la présence d'un certain nombre de députés, et qu'un certain nombre de sénateurs ont signé les listes ad hoc, mais ils ne tiennent pas compte de la durée effective dans les assemblées.

Si les parlementaires ne sont pas entrés dans l'hémicycle, ou si leur présence dans la salle n'a été qu'éphémère, ils sont comptabilisés parmi les membres présents de la journée.

Les statistiques doivent donc être considérées avec grande prudence. Des pointages effectués régulièrement dans les deux assemblées montrent qu'excepté au moment des votes ou lors des communications gouvernementales ou de quelques grands débats politiques et de certaines discussions à caractère passionnel, 10 à 15 % constituent, selon nos constatations, des moyennes de présence plus proches de la réalité.

Une comparaison des taux d'absentéisme de nos deux assemblées législatives montre que ceux-ci sont plus élevés à la Chambre qu'au Sénat.

TABLEAU II

Fréquence des séances publiques

Sessions	*Chambre Séances publiques*		*Sénat Séances publiques*	
	Nombre	*Durée (heures)*	*Nombre*	*Durée (heures)*
Ext. 1974	43	190 20'	33	150
1974-1975	97	354 55'	42	128
1975-1976	124	504 25'	86	331
1976-1977	61	220 20'	42	161 10'
Ext. 1977	11	38 15'	13	40 20'
1977-1978	108	413 40'	83	300 40'
1978-1979	11	29 05'	8	25 45'

nouvellement élu éprouve devant le fonctionnement de l'institution parlementaire et sur les responsabilités du Gouvernement à cet égard ». L. Tindemans, Premier Ministre, déplore que si peu de parlementaires soient présents pour écouter une interpellation relative au travail du Parlement.

Chambre, *Ann. Parl.*, 6 juin 1979, p. 588. Examen du projet de loi modifiant la loi du 1er août 1974, créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107*quater* de la Constitution. J. VERROKEN : « Ik tel onder de aanwezigen : een enkele francofone socialist en geen enkele Vlaamse ; een paar personen van het FDF, twee Vlaamse liberalen, het lid van het Vlaamse blok, twee van de CVP, twee van de PSC ».

(9) Chambre, séance du 22 mai 1979. Examen du budget de la Justice. A 15 h 30, 27 députés et un ministre constituent l'assemblée. Chambre, séance du 30 octobre 1979. L'assemblée entend une série d'interpellations au ministre de l'Education nationale, 28 députés sont à leur banc.

L'on pourrait y trouver une explication dans les facteurs suivants : 1° il est entré dans les usages de la Chambre de fixer les votes au jeudi alors qu'au Sénat ils sont répartis sur les trois jours de la semaine consacrés aux activités du Parlement ; 2°, les réunions publiques du Sénat sont moins nombreuses et moins longues que celles de la Chambre ; 3° les cumuls des fonctions politiques sont plus pratiqués chez les députés que chez les sénateurs, nous le vérifierons postérieurement.

2. L'ABSENTÉISME EN COMMISSION.

Dans une allocution qu'il prononça en septembre 1979, le Président de la Chambre, M. Nothomb donna une image flatteuse mais théorique du rôle exercé par le Parlement. Peut-on vraiment encore soutenir « que le Parlement continue à jouer un rôle central dans la conduite du pays » ? (10)

Contrairement à son prédécesseur, M. Leburton, pour qui l'absentéisme était un véritable monstre du Loch Ness, M. Nothomb tient à démystifier ce phénomène.

Certes, il admet qu'il y a de l'absentéisme en séance publique, mais il lui donne une justification « on ne discute pas bien les lois à deux cents », et « le vrai travail de réexamen des projets de loi s'est fait avant les séances publiques, dans les commissions qui vaquent dans l'ombre, presque inaperçues » (11).

Ce que M. Nothomb omit d'ajouter, c'est que l'absentéisme règne d'une manière tellement élevée en commission (12) que « les commissions permanentes éprouvent des difficultés à tenir leurs réunions » (13).

Au fil des années, depuis la révision réglementaire de 1935, les députés ont périodiquement changé leur règlement, pour essayer de répondre à cette situation préoccupante.

On est passé alternativement par des systèmes « où la présence de la majorité des membres était requise (seulement) pour la validité des votes (14), à des formules où « la présence de la majorité des membres était requise pour ouvrir la séance » (15).

Ni l'une, ni l'autre de ces dispositions n'eurent pour effet de réduire l'absentéisme, bien au contraire !

---

(10) NOTHOMB, Ch.-F. « Le Parlement reste le siège de la démocratie et l'assise du pouvoir ». Allocution prononcée au « Cercle Gaulois » le 20 septembre 1979.
(11) NOTHOMB, Ch.-F., *op. cit.* p. 6.
(12) Voir à ce sujet le tableau en annexe.
(13) Chambre, doc. 525 (1972-1973), n° 1, p. 1.
(14) Chambre, règl. 5 décembre 1935, art. 79. Chambre, règl. 8 février 1962, art. 18.
(15) Chambre, règl. 21 décembre 1967, art. 18.

Aussi, en 1977 (16) l'on dut revenir à la procédure initiale, car l'application des « règles rigoureuses » aux termes desquelles le quorum devait être réuni au moment de l'ouverture de la séance, avait pour conséquence de paralyser complètement les travaux des commissions, et de pénaliser les membres respectueux du règlement.

En octobre 1979, les problèmes posés par l'absentéisme en commission vinrent à l'ordre du jour des travaux de la commission du règlement de la Chambre qui constata « que le travail législatif en commission est compromis par un absentéisme qui n'est pas justifié dans la mesure où les membres choisissent librement les commissions aux travaux desquelles ils souhaitent collaborer, d'autant plus qu'ils le font en connaissance de cause et qu'ils mesurent la portée des tâches qui les attendent et auxquelles ils sont normalement préparés » (17).

La commission proposa à la Chambre de procéder à un regroupement des commissions permanentes qui « serait de nature à faciliter une présence plus assidue des membres aux réunions des commissions » (18).

Toujours dans l'espoir de diminuer l'absentéisme en commission, elle suggéra la désignation d'un nombre de membres suppléants égal au nombre de membres effectifs, augmenté d'une unité par groupe politique.

Il est intéressant de noter qu'au même moment, la commission du règlement du Sénat supprima de son règlement les dispositions relatives à la désignation des suppléants, estimant « que certains membres font un usage beaucoup trop fréquent du droit qui leur est offert de se faire remplacer en commission par un suppléant de leur groupe, et que ce système a des conséquences néfastes sur la continuité du travail en commission et est, de plus inéquitable à l'égard des collègues de bonne volonté qui voient ainsi leur tâche anormalement alourdie » (19).

L'évolution historique du règlement de la Chambre, traduit l'embarras causé par cet absentéisme.

A diverses époques s'est manifestée une volonté de sanctionner les membres défaillants, mais les mesures se sont révélées inefficaces (cette situation se rencontre également dans d'autres pays) ; soit parce qu'elles sont trop peu contraignantes, comme c'est le cas pour la mesure consistant à publier le nom des membres absents au compte rendu analytique ; soit parce qu'elles apparaissent trop sévères, comme ce fut le cas de la disposition qui visait à « exclure de la commission un membre réguliè-

---

(16) Chambre, modification réglementaire du 23 juin 1977.

(17) Chambre, doc. 283 (Ext. 1979), n° 1, p. 2.

(18) Chambre, doc. 283 (Ext. 1979), n° 1, p. 3. Pour plus de précisions sur le regroupement des commissions, voyez p. 14 et 15.

(19) Sénat, doc. 296 (1979-1980), n° 1, p. 4.

rement absent sans motif valable » (20) et que personne ne prit la responsabilité d'appliquer.

Devant la difficulté de faire face à l'absentéisme, on a conclu qu'il appartient aux groupes politiques « de veiller à l'assiduité de leurs membres, car ils sont mieux à même d'apprécier les motifs d'excuse qui seraient invoqués » (20).

B. Les causes de l'absentéisme.

Deux sortes de causes sont à l'origine de la désaffection des hommes politiques à l'égard des activités qui se déroulent au Parlement.

1. Les causes profondes.

1. Les causes profondes sont inhérentes à l'évolution prise par notre régime politique, elles sont essentiellement fonction du rôle qu'exerce aujourd'hui le parlementaire.

Les rapports de force entre les pouvoirs traditionnels se sont modifiés, et l'apparition sur la scène politique des partis, des groupes de pression et des puissances de fait a fondamentalement altéré le schéma imaginé par nos constituants de 1830.

« Le régime apparaît de plus en plus comme un régime d'unité de pouvoir dans lequel l'animateur, le meneur de jeux est le gouvernement, non le Parlement, ce dernier étant subordonné à l'exécutif par l'effet d'une majorité cohérente et disciplinée dont le rôle essentiel est de donner naissance au gouvernement puis de le soutenir et de protéger son action » (21).

D'autre part, et c'est un autre trait de l'évolution du régime, alors que le constituant avait fondé toute l'organisation de la société sur l'individu, aujourd'hui un glissement s'est opéré, et les responsabilités politiques ne sont plus assumées personnellement (22).

Dans ce système où les partis sont tout puissants, où la doctrine de la séparation des pouvoirs n'a plus qu'une signification purement fonctionnelle, formelle, le parlementaire a-t-il encore les moyens d'exercer les tâches que la constitution lui reconnaît ?

---

(20) Chambre, règl. art. 18 al. 6 (en vigueur du 21 décembre 1967 au 23 juin 1977).
(21) CHANDERNAGOR, A., « Le système parlementaire français, théorie et réalité », 1979, *Revue des parlementaires de langue française*, p. 27.
(22) WIGNY, P., *Droit constitutionnel*, 4e éd., Namur, 1971.

L'initiative législative, cela a été démontré maintes fois, est devenue dans 75 % des cas le privilège du gouvernement qui travaille en étroite collaboration avec les partis et les groupes d'intérêt concernés par la législation projetée.

« L'amendement d'initiative parlementaire est souvent voué à l'échec non parce qu'il est mauvais, mais parce qu'il risque de troubler le compromis péniblement obtenu au préalable en dehors du Parlement par le ministre et les milieux visés par le projet » (23).

Que le gouvernement s'oppose à l'adoption d'amendements qui remettraient en cause son programme fondamental, qu'il rejette systématiquement les amendements de quelque importance déposés par l'opposition est conforme à la logique de notre système politique.

Mais il est choquant, qu'au nom de la solidarité gouvernementale, il demande à sa majorité le rejet de tout amendement significatif, l'obligeant à accepter en bloc des textes qu'elle désapprouve sous certains de leurs aspects.

On assiste dès lors à des situations où certains hommes politiques, par soumission aux injonctions de leur parti, renoncent à toute indépendance, et « font à la tribune des discours d'opposition pour verser ensuite dans l'urne des votes de la majorité » (24).

L'analyse des événements politiques de ces récentes années confirme ces considérations inquiétantes.

A la fin du mois de juillet 1978, le Sénat s'est vu chargé, après la Chambre, d'examiner le volumineux projet de loi des réformes économiques et budgétaires.

De nombreux porte-paroles de la majorité et de l'opposition se sont succédés à la tribune, considérant que le projet de loi était un défi à la démocratie parlementaire (25), — l'octroi de pleins pouvoirs au pouvoir exécutif ne pouvant s'effectuer que dans des circonstances exceptionnelles —, et, déplorant la méthode de travail imposée au Parlement, celui-ci étant astreint à « approuver dans la précipitation » « des projets de loi fourre-tout, légistiquement déplorables » sans « colonne vertébrale », où l'important est mêlé au dérisoire (26).

Des orateurs critiquèrent « le caractère improvisé de certaines mesures » (27), d'autres dénoncèrent « des situations aberrantes » (28) expri-

---

(23) DE STAERCKE, J., « Découverte du Parlement », *La Revue Nouvelle,* 20e année, tome XXXIX, no 2, p. 246.

(24) GREGOIRE, M., « Un viol revendiqué », *Le Soir,* 18 août 1978.

(25) Sénat, *Ann. Parl.,* 26 juillet 1978, p. 2131.

(26) Sénat, *Ann. Parl.,* 26 juillet 1978, p. 2127.

(27) Sénat, *Ann. Parl.,* 27 juillet 1978, p. 2220 (M. André, PSC).

(28) Sénat, *Ann. Parl.,* 26 juillet 1978, p. 2130 (M. Delpérée, FDF).

mant leur « mécontentement », leur « insatisfaction » (29) à propos de certaines dispositions du projet, « qui portent atteinte à l'Etat de droit et au respect des règles de droit » (30).

En dépit de toutes les objections qu'elle formula, la majorité assura néanmoins le gouvernement d'un appui inconditionnel.

Cette situation paradoxale fut mise en évidence par l'opposition libérale qui accusa la majorité de jouer un jeu macabre consistant à dire « non » pendant trois jours et ensuite à voter « oui » (31).

L'octroi au gouvernement de pouvoirs spéciaux ne justifie pas l'abandon par le Parlement d'une de ses prérogatives constitutionnelles : le droit d'amendement.

Politiquement le gouvernement peut déclarer qu'il n'acceptera pas d'amendements, juridiquement il ne peut soutenir que les amendements sont irrecevables (32).

Cette déclaration prononcée en début de débat par un sénateur de la majorité n'eut guère d'influence.

Tout amendement fut systématiquement repoussé ; ce qui fit dire à un sénateur de l'opposition que la consultation n'avait plus qu'un sens formel (33).

Rappelant que le pacte gouvernemental et la déclaration de 1977 n'annonçaient nullement le projet, profondément concainvu de l'erreur du gouvernement, un membre de la majorité, le sénateur de Stexhe déposa un amendement au projet, estimant en conscience, qu'il ne pouvait voter des dispositions anticonstitutionnelles.

Bien qu'approuvé sur le fond par d'autres sénateurs de la majorité, M. Pierson, chef de groupe du PS et M. Lagasse, chef de groupe du FDF, son groupe et lui-même furent vivement critiqués par le sénateur Lagasse : « s'insurgeant contre le procédé par lequel un groupe de la majorité laisse un de ses membres, et non le moindre, déposer un amendement qui contredit le projet du gouvernement sur un point que celui-ci estime essentiel » (34).

L'auteur de l'amendement répondit qu'il « avait agi en son nom personnel, en être indépendant qui avait le sentiment profond que des erreurs étaient commises, fût-ce par le gouvernement » (35).

---

(29) Sénat, *Ann. Parl.*, 27 juillet 1978, p. 2190 (Mme Pétry), PS).
(30) Sénat, *Ann. Parl.*, 27 juillet 1978, p. 2206 (Chevalier de Stexhe, PSC).
(31) Sénat. *Ann. Parl.*, 27 juillet 1978, p. 2182 (Mme Michielsen, PVV).
(32) Sénat, *Ann. Parl.*, 26 juillet 1978, p. 2128 (M. Van der Elst, VU).
(33) Sénat, *Ann. Parl.*, 27 juillet 1978, p. 2182 (Mme Michielsen, PVV).
(34) Sénat, *Ann. Parl.*, 27 juillet 1978, p. 2212.
(35) Sénat, *Ann. Parl.*, 27 juillet 1978, p. 2212.

« Qu'en conclure, sinon qu'en cas de désaccord entre le gouvernement et le Parlement sur un objet qui est de la fonction propre de ce dernier, celle de légiférer, c'est dans le sentiment commun au Parlement de s'incliner » (36).

Théoriquement, le Pouvoir législatif détient la *fonction de contrôle* à l'égard du Pouvoir exécutif.

La réalité nous force à constater que des impératifs politiques dus à l'évolution de notre démocratie parlementaire, ou techniques — la complexité de la législation — ont « anémié le droit de critique du Parlement » (37).

Si un contrôle indirect du gouvernement est exercé au sein des groupes et des partis de la majorité ; au Parlement, dans les commissions et en séance publique, la fonction de contrôle est dominée par la fonction d'investiture du gouvernement. Toutefois, au sein des commissions, protégés par l'anonymat qu'assure le huis-clos des réunions, il semble que les parlementaires soient en mesure d'effectuer un certain contrôle sur des matières qui ne traduisent pas d'une façon tranchée la position de leur parti. Mais en séance publique, lorsqu'ils interviennent lors de la discussion des budgets, lorsqu'ils interpellent ou « questionnent » les ministres, les parlementaires de la majorité espèrent davantage entamer un débat, diffuser leurs opinions, entretenir leur notoriété que surveiller ou critiquer la gestion gouvernementale.

Quant à la mission de contrôle exercée par l'opposition, son caractère systématique et polémique entache sa crédibilité.

Dépossédé de l'exercice de ses fonctions constitutionnelles essentielles, le Parlement se voit aussi, par des pratiques de plus en plus courantes, privé de la place prioritaire qu'il occupait dans l'Etat.

Le 1er février 1978, dans l'interpellation qu'il adressa au Premier Ministre M. Tindemans, sur « le désappointement qu'un membre de la Chambre nouvellement élu, éprouve devant le fonctionnement de l'institution parlementaire et sur les responsabilités du gouvernement à cet égard », le débuté libéral Guy Schrans démontra brillamment que les décisions politiques importantes sont désormais prises en dehors du Parlement, et que celui-ci ne bénéficie plus d'aucune primeur d'information, la démocratie parlementaire étant réduite à un rituel sclérosé (38).

---

(36) HANIN, Ch., « Un Parlement capable de dire non », *La Libre Belgique*, 30 octobre 1975.

(37) GANSHOF van der MEERSCH, W., *Réflexions sur le régime parlementaire belge* dans « Aspects du régime parlementaire belge ». Bibliothèque de l'Institut belge de Science politique, Bruxelles. Ed. Librairie encyclopédique, 1956, p. 16.

(38) Chambre, *Ann. Parl.*, 1er février 1978, p. 948.

L'observation de faits politiques récents confirme par de nombreux exemples cette méconnaissance des prérogatives fondamentales du Parlement.

En juin 1978, lors de la préparation du projet de loi anticrise, le secrétaire général de la FGTB, informé par un ministre du contenu des documents de travail élaborés par le Comité de Politique Générale, dévoila la teneur de ceux-ci à la presse avant même que le Parlement et les ministres n'ayant participé à ce comité ministériel restreint aient été mis au courant des mesures envisagées.

En mai 1979, l'on assista à un nouveau court-circuitage du Parlement, lorsque le gouvernement communiqua à la presse de larges extraits du « Livre blanc » sur l'Energie alors qu'aucun parlementaire n'avait été en mesure de prendre connaissance des documents, et lorsque vingt-quatre heures avant la séance de la Chambre au cours de laquelle devaient être développées deux interpellations relatives à la politique énergétique, déposées sur le bureau de la Chambre quinze jours auparavant, le Ministre des Affaires Economiques fit une déclaration radio-télévisée, que l'on pouvait interpréter comme une réponse aux interpellants (39).

Vidé de sa substance, le débat n'offrait plus d'intérêt ; aussi, quand peu avant 18 heures, le Ministre répondit aux interpellants, quatre personnes (le ministre et trois parlementaires) constituaient l'assemblée.

Conscient du peu d'enjeu du travail parlementaire, sachant que son intervention en séance publique n'aura qu'un faible impact politique, un bénéfice électoral restreint, l'homme politique préfère s'adresser à l'opinion publique par les moyens de communication sociale qui s'offrent à lui, « ceux-ci surclassent l'information en provenance directe des Assemblées, à raison de la séduction qu'ils exercent en n'exigeant aucun effort de la part de leur destinataire » (40).

D'autres facteurs, liés à l'évolution de la vie économique et sociale et à l'intervention croissante de l'Etat, et qui ont entraîné une transformation profonde du rôle du parlementaire sont des causes supplémentaires d'absentéisme.

Le parlementaire éprouve de plus en plus de difficultés à concilier le travail au Parlement avec les charges et les obligations qui résultent de la « démocratie directe ».

« Le maintien du contact entre le citoyen et le pouvoir — dont les lois et les règlements sont compliqués —, la représentation de la sous-région, la participation à la définition de la position du parti » (41) sont des

---

(39) Chambre, *Ann. Parl.*, 10 mai 1979.

(40) BURDEAU, G., *Traité de Science politique*, 2e éd. Tome IX : « Les façades institutionnelles de la démocratie gouvernante », p. 170.

(41) *La Libre Belgique*, 28 mars 1979 : « Les parlementaires en chômage ».

tâches qui s'imposent à la plupart des parlementaires et qui s'ajoutent au travail parlementaire au sens strict.

Mais les hommes politiques ne répondent pas d'une manière identique aux exigences posées par l'exercice du mandat parlementaire. Aussi, il s'est opéré une sorte de subdivision fonctionnelle des parlementaires, qui correspond aux nécessités du parlementarisme contemporain, et dont les partis s'efforcent de respecter l'équilibre.

En outre, des parlementaires que l'on voit rarement au Parlement « parce qu'ils ne s'y sentent pas à leur place », sont populaires dans leur arrondissement, et procurent à chaque élection un apport substantiel de voix pour leur parti.

On peut encore imputer l'absentéisme à la qualité médiocre et au manque d'intérêt présentés par trop de débats publics. Que de temps perdu à guerroyer sur des points de détail, que de séances ennuyeuses où l'on assiste à de longs monologues sans vie, d'intérêt limité ou local, suivis d'autres monologues traitant du même objet, auxquels l'orateur ne retranche pas une virgule, puisqu'il n'était pas présent au cours du discours de son prédécesseur à la tribune, ou parce qu'il n'ose pas se détacher d'un texte dont il n'est pas l'auteur.

2. Les causes matérielles.

Les causes matérielles tiennent à l'organisation du travail parlementaire, telles que le mauvais agencement institutionnel, le cumul des activités.

Organisation du travail parlementaire.

A la Chambre comme au Sénat, les membres se plaignent de la mauvaise organisation des travaux, et de la simultanéité de réunions d'organes différents (groupes politiques, commissions des assemblées législatives, sections permanentes, séances publiques, commissions des Conseils Culturels, commissions des Assemblées européennes)...

Au Sénat, ces objections furent prises en considération, deux dispositions visant à éviter la concomitance des réunions furent introduites dans le règlement, lors de la modification de juillet 1974.

Selon certains sénateurs il n'en est pas suffisamment tenu compte, pour preuve : l'incident suivant.

Lors de l'examen du budget des Voies et Moyens en séance publique (42) le sénateur Vanderpoorten demanda la suspension des réunions de com-

(42) Sénat, *Ann. Parl.*, 13 juin 1976.

missions (réformes institutionnelles, finances, communications) qui se tenaient en même temps, car il souhaitait assister à l'échange de vues entre le Parlement et le Gouvernement qu'offrait la discussion du budget, mais il désirait tout autant intervenir en commission.

L'ordre des travaux ayant été fixé depuis une semaine, certains suggérèrent de s'y tenir.

Le sénateur libéral maintint sa proposition et demanda un vote nominatif.

Celui-ci fit apparaître que l'assemblée n'était pas en nombre, quatre-vingt-un sénateurs ayant pris part au vote.

Le chef du groupe PSC déclara alors qu'il souhaitait qu'on respectât une tradition du Sénat, qui consistait, lorsqu'un vote par surprise était organisé, à reporter, dans l'heure, la séance en cours.

Bien qu'il fit remarquer que le débat sur le budget des Voies et Moyens était important et qu'il était du devoir de tous les sénateurs d'y assister, le sénateur Vanderpoorten consentit à la suspension de séance, de telle sorte que les commissions purent terminer leurs travaux ; suggestion qui fut acceptée par le Président.

Les problèmes posés par la simultanéité de réunions retenait l'attention des députés depuis des années.

Le 17 octobre 1979, la Chambre adopta des modifications à son règlement ayant trait principalement au fonctionnement des commissions et à la revalorisation de leurs travaux.

Le regroupement des commissions permanentes dont le principe était admis depuis 1973, fut effectué, leur nombre étant réduit de 19 à 10. Cette réforme apparaissait à certains comme une nécessité si l'on voulait « éviter la dispersion, les chevauchements et la mauvaise coordination des travaux » (43).

D'autres estimèrent que « le regroupement n'abordait pas la cause principale du mauvais fonctionnement de la Chambre, qu'une solution organisant des sessions plus denses et plus actives au cours desquelles sur un mois de travail parlementaire, une ou deux semaines soient réservées exclusivement aux séances publiques et une ou deux semaines exclusivement aux commissions serait plus appropriée » (44).

Les avantages de cette réforme sont indéniables, les parlementaires feront partie de moins de commissions, ils pourront consacrer plus de temps à leurs travaux, et pourront organiser plus efficacement le temps qu'ils réservent à leurs activités strictement parlementaires. Elle constitue une étape dans la voie de la rationalisation du travail parlementaire, qui devra être accompagnée, sous peine de voir ses effets réduits, de mesures

(43) Chambre, *Ann. Parl.*, 17 octobre 1979, M. GONDRY, rapporteur, p. 21.
(44) Chambre, *Ann. Parl.*, 17 octobre 1979, M. GENDEBIEN, p. 11.

définissant le rôle de la séance publique dans un système démocratique moderne.

D'autre part, la vigilance et l'autorité dont doivent faire preuve la Commission du Travail Parlementaire, au Sénat, et la Conférence des Présidents, à la Chambre, dans une de leurs missions qui consiste à fixer l'ordre des travaux de l'Assemblée, doit permettre d'éviter des situations encore observées aujourd'hui, où des commissions importantes comme la commission de la Justice de la Chambre tient traditionnellement ses réunions pendant les séances publiques de cette assemblée.

Si la simultanéité de diverses réunions justifie l'absence du parlementaire à l'une d'elles, elle ne peut servir d'alibi pour camoufler l'absentéisme !

Cumul du mandat parlementaire et d'une activité professionnelle.

Il est généralement admis, et nous nous rallions à cette opinion, que le professionalisme politique nuit à la fonction parlementaire. « La liberté des parlementaires doit rester telle qu'ils ne deviennent pas tous des professionnels de la politique, mais que certains d'entre eux restent mêlés à une vie professionnelle qui les maintienne au niveau des autres citoyens » (45).

D'autre part, l'absence d'une profession exercée conjointement accentue la dépendance du parlementaire à l'égard du parti, et l'on peut craindre que la crainte de ne pas être réélu, s'il n'occupait pas une place de combat sur les listes électorales, ne l'incite à accepter cet assujettissement partisan.

Si l'exercice des professions salariées est inconciliable avec l'exercice d'un mandat parlementaire, les carrières indépendantes et les activités au sein d'organisations sociales s'accommodent de ces cumuls, puisqu'elles permettent en général à leur titulaire de se rendre maître de leur temps.

Ne peut-on dès lors considérer, que les cumuls créant les « carrières mixtes » sont la cause d'un certain absentéisme — qui résulte d'un choix opéré entre des activités concurrentes —, mais qu'ils doivent néanmoins être envisagés dans une optique favorable.

Cumuls des fonctions politiques.

Cumul de la fonction parlementaire et du mandat communal.

En janvier 1969, le CRISP a consacré un «Courrier hebdomadaire» (46) à l'absentéisme politique.

L'auteur estime que « les mandataires communaux sont dans l'ensemble moins souvent absents que leurs collègues ».

---

(45) VERMEYLEN, P., « Le Parlement », *Res Publica*, 1961, p. 8.

(46) Centre de recherches et d'information socio-politiques. Courrier hebdomadaire 429, 31 janvier 1969, p. 13.

Une comparaison des pourcentages d'absentéisme pratiqué par les députés titulaires d'un mandat de bourgmestre et par ceux qui ne détiennent pas de mandat communal, permet d'infirmer cette assertion (47).

Si l'on considère la session 1977-1978 (48) au cours de laquelle eurent lieu 144 séances publiques, l'absentéisme de la Chambre dans son ensemble s'élevait à 45 %.

Pour les seuls bourgmestres, ce chiffre montait à 54 %.

Lorsqu'à la lumière des statistiques traduisant les cumuls entre la fonction parlementaire et les mandats de bourgmestres ou d'échevins (49), l'on apprend que pour la session envisagée, 35 % de députés pratiquaient ces cumuls, il nous semble, tel que l'affirment certains (50) qu'une des causes de l'absentéisme parlementaire est le cumul des fonctions parlementaires et locales.

L'importance des traitements des mandats de bourgmestres ou d'échevins (51), la stabilité de ces fonctions, l'infrastructure mise à la disposition des édiles communaux, les contacts qu'ils entretiennent avec leurs électeurs, et, l'information de première main que leur procurent ces relations, les réalisations qui s'offrent aux détenteurs de ces mandats sont autant de facteurs alléchants qui encouragent les parlementaires à pratiquer les cumuls politiques.

Si nous nous rallions, dans une certaine mesure, à l'avis du député G. Verhaegen selon qui le problème des incompatibilités est un problème de déontologie personnelle (52), nous croyons cependant que le cumul

---

(47) Nous n'avons pu avoir accès aux chiffres individuels d'absentéisme du Sénat ; nous ne tirerons pas de conclusion pour cette assemblée.

(48) Seule session de la législature envisagée qui présente un nombre significatif de séances publiques.

(49) Voyez le tableau 2.

(50) Sénat, *Ann. Parl.*, 18 juillet 1974, p. 1084. Sen. JORISSEN : « Een andere oorzaak (van het absenteïsme) is de overdreven cumul. Men heeft zoveel andere zaakjes op te knappen dat men geen tijd meer heeft voor het Parlement ».

Chambre, *Ann. Parl.*, 17 octobre 1979, p. 27. De heer PEETERS : « Een van de oorzaken van het absenteïsme kan worden gezocht in de cumulatie van mandaten ».

(51) Les barèmes de traitements de bourgmestres et d'échevins sont fixés par un arrêté royal de septembre 1976 pris en exécution de la loi communale du 30 mars 1976. A titre d'exemple, à Forest, commune faisant partie d'une des cinq grandes agglomérations du pays, comptant 51.434 habitants (tranche de 50.001 à 80.000 habitants) au 1er janvier 1979, le traitement annuel du bourgmestre s'élève à : 463.135 (traitement de base) + 10 % de 463.135 (majoration due à ce que la commune se trouve dans une des cinq agglomérations) + 190 % de 463.135 (indexation) = 1.389.404 F.

A Bruges, commune chef-lieu de province de 118.524 habitants (tranche de 80.000 à 130.000 habitants), un échevin, dont le traitement annuel est fixé à 75 % du traitement du bourgmestre perçoit : 456.489 (traitement de base) + 30 % de 456.489 (majoration due à la catégorie dans laquelle se trouve la commune) + 190 % de 456.489 (indexation) = 1.473.390 F.

(52) VERHAEGEN, G., *Modernisering van het Parlement* (werknota over), s.l., s.d., p. 25.

politique est difficilement compatible avec le rôle à part entière qui s'impose au parlementaire d'un Etat moderne.

De plus, on peut craindre que le parlementaire, bourgmestre ou échevin d'une commune importante soit tenté d'orienter et même de limiter son action parlementaire à des préoccupations locales plus rentables électoralement, ceci au détriment de l'intérêt général et national.

D'autre part, l'on doit admettre avec l'actuel Président du Sénat, M. Vandekerckhove, qu'un cumul excessif nuit à la répartition et à la distribution des fonctions politiques.

Conscients des difficultés qu'ils auraient à surmonter en s'acquittant simultanément de mandats multiples, certains hommes politiques prennent la décision de renoncer à l'un d'eux (53).

Cumul de la fonction parlementaire et du mandat européen.

L'élection de mandataires au Parlement Européen a fourni récemment des exemples de démission pour raison analogue.

C'est ainsi que MM. Vandewiele, sénateur CVP ; Coppieters, sénateur VU, et Herman, député PSC, ont renoncé à leur mandat national au profit de leur siège au Parlement Européen.

Si l'on peut espérer que forts de leur légitimité nouvelle, les parlementaires européens s'organisent et se battent pour exercer effectivement leur pouvoir, l'on devrait attendre des instances des partis nationaux que tous institutionnalisent l'incompatibilité entre les mandats national et européen.

Au plan national, certains partis (54) ont pris des mesures fixant l'interdiction de cumuls entre les fonctions parlementaires et communales dans des communes de plus de 30.000 habitants. L'on peut regretter que ces incompatibilités ne soient pas toujours respectées (55).

---

(53) Que l'on se souvienne de la lettre que M. Lucien Cooremans, parlementaire et bourgmestre de Bruxelles, envoyait au Président de la Chambre, lui notifiant sa démission de député.

« En qualité de bourgmestre, en dehors de devoirs administratifs absorbants, je suis tenu à des obligations de plus en plus fréquentes d'accueil ou de représentation souvent à l'improviste et qui coïncident fréquemment avec les séances parlementaires. Fréquemment aussi, les commissions auxquelles j'appartiens se réunissent aux mêmes heures, le mardi matin, que le collège échevinal que je préside. D'autre part, les nombreuses séances et les votes multiples qu'entraînera inévitablement l'activité parlementaire au cours des prochaines séances exigeront une présence constante déjà difficie à assurer en période normale ». *La Libre Belgique*, 30 novembre 1960.

(54) C'est le cas pour le PVV (art. XXIII des statuts), CVP (art. 45 al. 3 des statuts), VU (art. 17).

(55) Le député A. Claes (PVV) est échevin de Bruges (118.524 hab.). Le député L. Degrève (PVV) est échevin de Hal (32.133 hab.). Le député G. Sprockeels (PVV) est échevin de Louvain (86.468 hab.). Le député P. Leys (VU) est échevin de Bruges (118.524 hab.).

Une généralisation d'une telle mesure serait favorable à l'institution parlementaire, car les chevauchements des réunions, l'ampleur des tâches, la confusion et parfois même la contradiction des rôles qu'entraînent les cumuls se font à ses dépens.

C. **Les remèdes à l'absentéisme.**

Quelques parlementaires acceptent avec résignation la maladie qui a atteint l'institution parlementaire, dont l'absentéisme constitue une des manifestations apparentes.

L'on ne peut que regretter et combattre cet immobilisme.

Le Parlement joue dans la vie publique le rôle irremplaçable de gardien de la démocratie, mais ses méthodes de travail doivent être adaptées à l'évolution du contexte politique, économique et social en mutation, qui l'entoure.

Une revalorisation des mécanismes parlementaires ne nécessite pas forcément une remise en cause institutionnelle.

Un recours correct et suivi aux institutions et aux procédures existantes, peut dans certains cas, répondre à ces préoccupations. Nous ne ferons donc pas allusion ici aux remèdes qui feraient appel à des institutions extérieures au Parlement.

Les sections permanentes instituées au sein des assemblées, dont l'utilisation a été suspendue après deux sessions de fonctionnement, mais que le Sénat vient de réhabiliter, répondent aux exigences du travail parlementaire actuel.

Les motivations des promoteurs de la réforme, qui en 1974, introduit le système des sections dans notre procédure parlementaire étaient multiples.

La démonstration que le travail législatif le plus important s'effectuait en commission n'était plus à faire, mais il fallait trouver le moyen de multiplier leurs réunions, alors que les exigences du travail parlementaire moderne et la réforme de l'Etat en cours, réduisaient le temps que le parlementaire pouvait leur consacrer.

Par contre, il importait de diminuer de manière substantielle le nombre de séances publiques, régulièrement désertées par les 4/5 de leurs membres, et dont l'indifférence à l'égard de débats pour lesquels ils ne se sentaient pas concernés, parce qu'incompétents en la matière, était une des preuves évidentes de leur inutilité.

La création de ces « chambres spécialisées », dont les réunions seraient publiques devait répondre à ces aspirations.

Ces organes allaient décharger la séance publique de l'examen d'une série de matières telles que la discussion des budgets, l'examen des projets

et des propositions de lois, des questions et des interpellations à caractère technique.

Le rôle de sections de la Chambre serait limité à la discussion des matières qui leur seraient renvoyées, alors que le Sénat prévoyait que certains votes auraient lieu en section, il en serait ainsi pour le vote sur les articles et les amendements, le vote sur l'ensemble de la loi restait du ressort de l'assemblée plénière.

Dorénavant, la séance publique ne serait plus convoquée que pour les matières présentant un intérêt politique majeur débordant la spécialisation des sections.

Le temps épargné sur les débats pléniers allait permettre une accélération du travail législatif, les commissions dont la compétence n'était pas couverte par une section en réunion allaient pouvoir poursuivre leurs travaux.

Rien n'empêchait en outre à une ou deux sections de se réunir en même temps.

Des travaux préparatoires à la modification réglementaire et des débats publics ayant précédé l'adoption de la réforme, il apparaissait que la création des sections « pouvait éliminer la cause principale de l'absentéisme » (59). « nul n'était plus astreint à suivre des débats pour lesquels il ne se sent aucune affinité » (57).

Deux numéros de cette revue ont été consacrés à l'historique et à l'organisation des sections (58).

Commentant leurs activités pendant les deux sessions de leur fonctionnement, l'auteur conclut que leur expérience fut négative. Certes, ajoute-t-il, « elle (la section) n'a pas été appliquée dans toute son intégralité » (59).

C'est aussi l'impression que nous ont laissé certaines conversations que nous avons eues avec des parlementaires et avec certains responsables des greffes des assemblées, pour qui une reprise des travaux des sections n'était pas à exclure.

Il semble que des obstacles d'ordre matériel, aménagement intérieur des salles de sections, localisation de celles-ci dans les bâtiments — qui nous paraissaient secondaires et surmontables — aient pesé dans la décision d'abandonner ces organes.

D'autre part, on peut regretter que les hommes politiques comme la presse n'aient consenti au changement d'habitudes et de mentalité qu'exi-

---

(56) Sénat, *Doc. 342* (Ext. 1974), nº 1, p. 5.

(57) Sénat, *Ann. Parl.*, 18 juillet 1974, p. 1086.

(58) COURTOY, Cl., « Les sections des Chambres législatives », *Res Publica*, vol. XVIII, 1976, nº 2. COURTOY, Cl., « L'expérience des sections », *Res Publica*, vol. XIX, 1977, nº 4.

(59) COURTOY, Cl., « L'expérience des sections », *op. cit.* p. 658.

geait la réforme, principalement dans la période de rodage des institutions. Il semble qu'on ait considéré, à tort, que les débats en sections étaient subalternes aux débats en séance publique plénière. Il convenait que la presse leur donne le même écho que les discussions en séance plénière, afin que les parlementaires ne répugnent — par crainte qu'elles ne passent inaperçues — à ce que la Conférence des Présidents ou la Commission du Travail Parlementaire ne renvoyent leurs interventions en sections (60).

Les modifications récentes des règlements de nos deux assemblées ont des répercussions sur le travail en sections.

Au Sénat, les dispositions concernant la composition et la compétence des sections restent inchangées, mais les votes en sections sont supprimés « n'ayant pas répondu aux prévisions » (61).

De plus, afin d'éviter la duplication entre les travaux des sections et de l'assemblée, il est décidé qu'aucun amendement ne sera plus recevable en assemblée, et qu'aucune discussion portant sur des matières débattues en sections n'y sera permise ; les sénateurs pourront prendre la parole en assemblée, pour deux minutes au maximum, pour justifier leur vote.

D'autre part, afin d'éviter les problèmes de locaux et de personnel, il a été convenu au sein de la commission du règlement, de ne plus faire siéger deux sections simultanément.

Le Sénat a donc reconnu la nécessité de faire fonctionner à nouveau les sections, considérant que ces organes « répondent à un besoin lorsqu'il importe de permettre aux commissions de disposer du temps nécessaire » (62).

L'on peut souhaiter que ces quelques aménagements apportés à la procédure proposée en 1974, conféreront aux sections les moyens de remplir le rôle qui leur est reconnu.

Il est notre sentiment que le cadre des sections convient mieux que la séance publique à des débats approfondis que la diversité et la difficulté des matières impose au parlementaire d'aujourd'hui.

A la Chambre, bien que le problème de « l'efficacité » et de « l'utilité » des sections ait été remis en cause par la commission du règlement, aucune disposition se rapportant explicitement à ces assemblées n'a été adoptée (63).

Certaines thérapeutiques aux maux dont souffre leur institution ont été suggérées par les commissions de revision des règlements des assemblées.

---

(60) Les règlements des assemblées prévoient que les réunions des sections permanentes font l'objet d'un compte rendu analytique et d'un compte rendu *in extenso* dans les mêmes conditions que les débats pléniers.

(61) Sénat, Doc. nº 296 (1979-1980), p. 4.

(62) Sénat, Doc. 296 (1979-1980), nº 1, p. 4.

(63) Chambre, *Ann. Parl.*, 17 octobre 1979, p. 21 (intervention du député Gondry).

Pour ce qui est du travail en commission, qui reste au centre des préoccupations, le regroupement des commissions permanentes effectué à la Chambre apparaît comme un des remèdes principaux à l'absentéisme.

En outre, la nouvelle procédure de demande d'explication, admise comme un usage qui n'exige pas de modification réglementaire, offre aux commissaires de la Chambre, l'opportunité d'entamer un dialogue avec le ministre.

On peut se réjouir de cette innovation qui constitue une amélioration importante du travail en commission. Il est encore trop tôt pour tester cette procédure, mais l'on peut escompter qu'elle aura des répercussions positives sur le déroulement du débat public, qui serait désencombré d'une série de questions et d'interpellations qui auraient reçu une réponse en commission.

En ce qui concerne la séance publique, des mesures visant à limiter le temps de parole imparti à chaque groupe politique, et à réglementer rigoureusement les procédures de l'interpellation et des questions « orales » et « urgentes » ont été admises à la quasi-unanimité des deux commissions du règlement.

Si ces limitations sont ressenties comme une nécessité par les parlementaires concernés et si toute tentative d'y déroger est sanctionnée, — l'intervention qui ne satisferait pas aux critères prescrits, étant rayée de l'ordre du jour de la séance publique —, quel qu'en soit son auteur ; il en résulterait un regain d'intérêt pour les autres interventions dont l'importance, la cohérence et l'actualité seraient reconnues.

Un moyen pourrait selon nous, réduire d'une manière substantielle le nombre des séances publiques, ce serait de leur substituer dans certains cas, une procédure écrite.

Quel inconvénient y aurait-il à ce que toute une série de discours dont le but est de proclamer une opinion, de justifier une critique, de montrer que tout comme le représentant d'un parti adverse on est aussi préoccupé de tel ou tel problème, d'expliquer une critique, de justifier un vote, soient consignés par écrit, et déposés sur le bureau des assemblées afin d'être transmis à tous les membres.

Dans la mesure où ces textes seraient assortis d'une publicité analogue à la procédure orale, puisqu'ils seraient repris intégralement aux annales parlementaires et synthétisés au compte rendu analytique, puisque comme aujourd'hui, leur auteur pourrait les transmettre à la presse, sous forme de résumé à reproduire dans ses colonnes, pourquoi auraient-ils moins de retentissement que lorsqu'ils sont ânonnés dans une salle déserte.

Nous sommes convaincus, que si l'on veut redonner prestige et intérêt à la séance publique, il convient d'alléger son ordre du jour, en ne la convoquant que pour des débats qui « correspondent essentiellement à l'exercice de la souveraineté populaire ». C'est à ce moment-là « que le peuple nous

regarde et nous écoute, que nous l'intéressons, et que nous nous intéressons nous-mêmes, ce que nous manifestons par notre présence en séance » (64).

Conclusion.

En juin 1978, lors de l'examen en séance publique du budget des dotations (65) le député Verroken raconta l'expérience qu'il avait vécue à la Chambre à l'occasion de la discussion concernant l'achat par la Belgique des avions YF16.

Il occupait temporairement, en tant que vice-président de l'assemblée, le fauteuil de la présidence, lorsqu'il eut à lire, à la fin du débat, une longue motion déposée en conclusion d'une série d'interpellations. Quelle ne fut sa surprise lorsque, levant la tête en cours de lecture, il constata que l'hémicycle était absolument vide.

Plus un interpellant, plus un ministre, et plus un seul journaliste à la tribune de la presse.

Quels que soient les mobiles de son comportement : surcharge de travail, activités simultanées, découragement devant des matières trop spécialisées ou trop techniques, indifférence à l'égard de questions au sujet desquelles il s'estime suffisamment informé, sentiment d'inutilité d'assister à des débats sans conséquence, cette scène dépeinte avec humour par son unique protagoniste, illustre, bien que d'une manière extrême et heureusement exceptionnelle, jusqu'où peut aller le désintérêt du parlementaire pour les activités qui ressortissent à la séance publique.

Nous ne nous rallions pas à une attitude passive ou résignée qui consisterait à justifier ou à excuser l'absentéisme en séance publique, car il nous semble, que dans la mesure où les séances ont lieu, et qu'un nombreux personnel est mobilisé à cette occasion, il est choquant de constater qu'à peine 10 % de parlementaires sont présents dans la salle.

Limiter strictement le nombre de séances publiques, les réserver aux grands débats politiques qui revêtent une signification pour le parlementaire, aux interventions majeures et urgentes qui ne peuvent pas faire l'objet de la procédure écrite, et, bien sûr, aux votes, n'apparaîtrait pas comme une mesure visant à limiter les droits du Parlement. Bien au contraire, elle serait la preuve de ce que les milieux concernés ont su adapter les mœurs et les habitudes parlementaires à l'évolution du régime.

---

(64) FAURE, E. Allocution prononcée à l'Assemblée nationale lors de la séance de clôture de la session de printemps du 30 juin 1975 dans *Cahiers français :* « Les Parlements d'aujourd'hui », janvier-février 1976.

(65) Chambre, *Ann. Parl.*, 7 juin 1978, p. 2263.

La relation systématique et intégrale par les moyens de communication sociale et spécialement la télévision de ces activités pourrait inciter le parlementaire à fréquenter davantage la séance publique, tout en sensibilisant l'opinion à certains aspects des tâches parlementaires qu'elle méconnaît généralement.

En commission, l'absentéisme n'est pas admissible.

Les commissions constituent les organes moteurs de l'institution, au sein desquels a lieu le véritable débat parlementaire ; les parlementaires doivent accorder la priorité à leurs travaux.

Il appartient aux présidents de commissions et aux chefs de groupes de le rappeler aux membres défaillants.

On peut espérer, mais il est encore prématuré de vouloir le vérifier, que le regroupement des commissions effectué à la Chambre lors de la dernière rentrée parlementaire, facilitera leur tâche.

Summary : Parliamentary absenteeism : diagnosis and remedies.

Various causes are responsible for the important absenteeism which prevails in the public sessions and committees of the legislative assemblies : the various activities to be accomplished by Representatives and Senators outside Parliament (particularly obligations in their district and within the party) are more and more numerous and time-consuming. However, they cannot afford to neglect these since they favour the contacts indispensable for re-election.

Additionally, absenteeism can be explained by the M.P.s' lack of interest for debates which they consider insignificant, either because these are too specialized, or because they concern matters largely aired by the media before being submitted to Parliament, or because they cover political choices already made.

Within the parliamentary institution there are means to reduce this absenteeism. It would be appropriate to reduce drastically the number of public sessions of the Assemblies and to multiply the written proceedings. It is important to make use of the existing procedures such as permanent sections, as these are better adapted than the large assemblies to the requirements of contemporary parliamentarism. Finally, it is necessary that group leaders and commission presidents should be more vigilant to absenteeism in the commissions, because it impedes correct and functional parliamentary work and can in no manner be justified.

★

Parlementaire kritiek op het functioneren van het parlement

door Guido VERHAEGEN

Volksvertegenwoordiger.
Doctor in de Rechten, Licenciaat Notariaat, Licenciaat Criminologie.

*

I. Uitgangspunt.

De mens is onvervangbaar. Zijn geestelijke individuele waarde en vrijheid zo kostbaar dat alleen een evenwichtige staatsstructuur deze individuele vrijheid kan begeleiden in een evolutie naar een verdere ontwikkeling van de maatschappij.

Geen mens en geen enkele partij kan eenzijdig bepalen wat «dem Volke nützt ». De manier waarop een gemeenschap geleid wordt, is in de loop van de geschiedenis zeer verscheiden geweest en werd beïnvloed door de aard van deze gemeenschap, door de maatschappelijke omstandigheden, de graad van ontwikkeling van zijn leden, de kultuurpatronen en het niveau van het vrijheidsstreven van de enkeling.

Tussen de meest extreme vormen van dictatuur en het verst doorgevoerd individueel beslissingsrecht van de Zwitser, die de zondagmorgen zijn mening geeft over het politiek beleid, staat ons parlementair stelsel waarbij de burger zijn individueel beslissingsrecht heeft overgedragen aan zijn vertegenwoordiger in het parlement. Om deze reden is hij of zij geen lasthebber maar een vertegenwoordiger of vertegenwoordigster van het volk, die wel rekenschap heeft af te leggen maar individueel beslist in volle onafhankelijkheid.

Deze parlementaire democratie heeft zich het sterkst ontwikkeld binnen de XIX-eeuwse natiestaten en is niet de enig mogelijke vorm van democratische wilsuiting (1).

---

(1) Voor de historiek van deze bestuursvorm zie het werk van R.C. van CAENEGEM, *Over Koningen en Bureaucraten*. Amsterdam, 1977, 383 blz.

De praktische werking van de verschillende parlementaire democratieën heeft trouwens grote en wezenlijke verschilpunten (2). Het is daarom belangrijk in alle objectiviteit na te gaan waarom ons stelsel op een bepaald ogenblik van de geschiedenis in zijn huidige vorm en huidige werkwijze werd gekozen, wat zijn opdracht is, welke maatschappelijke factoren zijn eerder rustige bedding zijn komen verstoren, welke zijn toekomst is en welke wezenlijke verbeteringen er aan dit parlementair stelsel dienen aangebracht.

Onze grondwet draagt duidelijk de sporen van een dubbele invloed, enerzijds het belangrijk principe van de scheiding der machten van de Franse revolutionnaire grondwetgever en anderzijds de Nederlandse fundamentele wet van 24 augustus 1815 (3).

Het « Esprit des Lois » van Montesquieu en voornamelijk zijn *theorie der drie machten* heeft, zonder het te vermelden, aanzienlijk onze huidige staatsinrichting bepaald. Hierbij wordt de macht verdeeld in drie takken : de uitvoerende macht, de wetgevende en de rechterlijke macht. Voor Montesquieu waren dit respectivelijk het hoofd van de staat, het volk en bevoegde technici zoals de adel. Door zijn scheiding der machten hoopte Montesquieu een middel gevonden te hebben om wederzijdse misbruiken tegen te gaan (4). Een praktische uitwerking van dit principe van de scheiding der machten vindt men terug in het *parlementair stelsel,* dat in feite steunt op een lange politieke gewoonte.

Prof. Haesaert noemde dit een vorm van *polyarchie,* namelijk, de macht verdeeld in afzonderlijke takken, ieder afzonderlijk geleid.

In zijn cursus « Natuurrecht » beschreef Haesaert de voorwaarden van een goed parlementair stelsel.

« Het stelsel berust op de gelijkheid van parlement en regering, op hun innige samenwerking aan de totale bedrijvigheid van de staat en op hun wederzijdse inwerking, met het doel elkander in hun machtsontplooiing te beteugelen. Bedoelde samenwerking en inwerking wordt bewerkstelligd door de ministerraad, (ministerie of kabinet) dat de spil vormt van het systeem » (5).

---

(2) J.-Cl. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains.* Saint-Just-La-Pendue, 1978.

(3) A. MAST, *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht.* Gent, 1975, blz. 10.

(4) MONTESQUIEU, *Du Principe de la Démocratie.* Paris. In het hoofdstuk 6 van het Boek XI ontwikkelt hij zijn mening over dit noodzakelijk evenwicht tussen de drie machten met o.a. dit belangrijk element « la liberté politique chez un citoyen est cette tranquillité d'esprit qui provient de l'opinion que chacun a de sa sûreté ; et pour qu'on ait cette liberté, il faut que le gouvernement soit tel qu'un citoyen ne puisse pas craindre un autre citoyen.

(5) J. HAESAERT, *Natuurrecht.* Gent, 1951, blz. 215. Voor een omschrijving van de « rechtsstaat », wat dit begrip inhoudt, de verdeling van de bevoegdheden, de onderlinge spelregels en de genuanceerde verdeling van deze bevoegdheden verwijs ik

Hij ontwikkelt verder de verschillende elementen van dit noodzakelijk evenwicht.

Terecht kan echter de vraag worden gesteld of dit nauwkeurig afgewogen systeem van evenwicht nog bereikt wordt.

— Hebben parlement en regering gelijk prestige en gelijke invloed ?

— Wordt de eigen aard van de respectievelijke deelneming aan het bestuur geëerbiedigd ?

— Wie stelt de wet ?

— Welk is de werkelijke draagwijdte van het controlerecht van het parlement ?

— Wat is de noodzakelijke onafhankelijkheid van de regering ten opzichte van de partijen en de sociale partners ?

— De ontbinding van het parlement was eigenlijk als uitzondering bedoeld en buiten de inwendige regeringsmoeilijkheden. Wat blijft daarvan nog overeind ?

Men kan de klok niet terugzetten noch de onmacht verdoezelen door het instandhouden van voorbijgestreefde tradities en procedures.

In zijn boek « The Reform of Parliament » zegt Bernard Crick (6) op een cynische manier dat voor veel ministers het parlement een beuzelachtige prettige plaats is.

Het is duidelijk dat de macht van het parlement systematisch vermindert omdat de uitbouw van het huidig parlementair apparaat niet opgewassen is tegen een aantal moderne factoren.

Niemand van ons kan ontkennen, dat het frustrerend is voortdurend voor een voldongen feit te staan, onvoldoende tijd te hebben om de concreet ingediende teksten te bestuderen en onder de spitsroede te moeten lopen van de dwingende tijdslimiet die het parlement meestal wordt opgelegd. Wanneer een inventaris wordt gemaakt van de belangrijkste politieke beslissingen en van de belangrijkste « raamakkoorden » dan is het duidelijk dat de meeste *buiten* het parlement werden genomen.

Dergelijke reactie van ontmoediging is nochtans niet de kern van het probleem.

De fundamentele klachten liggen dieper.

---

naar de openingsrede van procureur-generaal DUMON « Over de rechtsstaat ». *Rechtskundig Weekblad,* 1979, 43ste jaargang, nr 5 en meer speciaal kol. 275 en 276.

(6) B. CRICK, *The Reform of Parliament.* London, 1970. In dit boek geeft hij tien interessante principes waarop volgens hem de hervorming van het Brits parlement moet steunen.

II. De onzekerheid van het individueel parlementslid.

Als de meest belangrijke elementen die de werking van het huidig parlement sterk hebben gewijzigd, zou ik de volgende elementen durven vooropstellen :

1° de groeiende techniciteit van de maatschappij ;

2° de steeds sterker wordende invloed van de staat op de meest verscheiden menselijke en economische terreinen, wat een grotere macht meebrengt van de administratie en de uitvoerende macht ;

3° de nieuwe vormen van democratische inspraak ;

4° het management van de partijen.

Hoe verwonderd en hoe lichtelijk achterdochtig ook een boek gelezen wordt zoals het werk van Robert Junck « Der Jahrtausendmensch, Bericht aus den Werkstättern der neuen Gesellschaft », toch kan een politicus zijn onrust niet verbergen over de belangrijke en ingrijpende technische verworvenheden van deze periode.

Erger nog. De onzekerheid over een politieke beslissing betreffende het gebruik van kernenergie, de alternatieve energiebronnen, de demografische evolutie, de mogelijkheden van de informatica en de weerslag hiervan op de maatschappij enz., brengen een gevoel van machteloosheid mede.

Niemand kan nog volgen behalve enkele zeer gespecialiseerde technici. Wie beslist dan uiteindelijk : de technicus, de politiek verantwoordelijke persoon en binnen welke periode en voor welke tijdsduur ?

A.H. Harnon heeft het treffend gezegd : « The problem that faces us today is a fundamentally different one. In a sense, it is the traditional problem of parliamentary government in the new setting of mass democracy : how to keep the system as democratic as possible without making it unworkable (or reducing its efficiency to an unacceptably low level » (1).

Het is duidelijk dat hier een breed en nieuw werkterrein ligt op het vlak van het toegepast politologisch onderzoek of « beleidskunde ».

In mijn nota over de modernisering van het parlement heb ik een voorstel gedaan om binnen het parlement te komen tot een gemengde commissie « wetenschap en maatschappij » die over ruime werkmogelijkheden zou beschikken.

Het parlementslid ontvangt inderdaad heel wat documentatie maar niet de juiste, men verdrinkt de vis. Deze documentatie is niet doelgericht, niet

---

(7) A.H. HENSON, « The Purpose of Parliament ». *Parliamentary Affairs*, 1964, blz. 281.

overzichtelijk, en geeft zeker niet de kostelijke resultaten van een prospectief wetenschappelijk onderzoek.

Alleen de uitvoerende macht beschikt over een moderne informatie. Behalve over de details kan het parlement geen politiek inzicht op lange termijn verwerven noch een objectief oordeel over ingewikkelde politieke problemen, die een vlugge maar juiste beslissing vragen. Dit parlementslid heeft behoefte aan een dubbele soort informatie (8) :

1° onmiddellijke informatie ter gelegenheid van een tussenkomst, discussie, vraag of voorstel ;

2° uitgebreide basisdocumentatie voor een beleid op lange termijn, een belangrijk wetsontwerp of beleidsproject met grote politieke betekenis.

Beide soorten informatie vragen een andere vorm van documentatie en een andere ingesteldheid van de medewerkers.

Het organiseren van een dergelijke dubbele informatie lijkt mij een essentiële voorwaarde te zijn voor de modernisering van het parlement. Dit betekent zeker niet dat het parlementslid een technocraat mag worden. Het parlementslid moet zijn politieke creativiteit behouden door zijn persoonlijk contact met de reëele levende problemen. Hierdoor worden ook niet alle problemen van het parlement opgelost. Het zou getuigen van een struisvogelpolitiek te ontkennen dat de techniciteit van onze maatschappij, de veelheid van de gegevens en de ingewikkeldheid van de problemen nu eenmaal de technische beslissingspolen heeft verlegd.

Het parlementslid dient echter inzake en kennis te hebben van deze beslissingspolen.

III. **Wie stelt de wet ?**

Het lijdt geen twijfel dat de wetgevingsopdracht van het parlement een belangrijke evolutie heeft ondergaan.

De omvang van het aantal wetten en reglementen (9), de techniciteit ervan, de snelheid waarmede zij dienen verwezenlijkt, de voorbereiding

---

(8) Voor een goed overzicht van dit probleem verwijs ik naar volgende bijdragen :
— E. WENK, « Information Required by Members of Parliament in a World Increasingly Governed by Science ». *Inter-parliamentary Bulletin,* 1966, blz. 30.
— D. REMY, M. SOUDAN, « L'Information du parlementaire : mythe ou réalité ? » *Bulletin Interparlementaire,* 1973, nr 1, blz. 32.
— S.A. WALKLAND, « Science and Parliament : The Origines and Influence of the Parliamentary and Scientific Committee ». *Parliamentary Affairs,* 1964, blz. 308-320.

(9) Tijdens de zittijd 1977-1978 werden er 920 parlementaire stukken neergelegd ; er werden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers 193 wetsontwerpen aangenomen en 23 wetsvoorstellen (er werden 295 wetsvoorstellen ingediend).

van deze teksten door gespecialiseerde ambtenaren, de inspraak van belangrijke drukkingsgroeperingen op de technische uitwerking ervan, heeft meegebracht dat men zich terecht de vraag stelt of het parlement nog deze wetgevende opdracht aankan en indien niet, welke alternatieve voorstellen er vereist zijn. De vraag zou ook als volgt kunnen omschreven worden : dient het parlement de verschillende voorstellen en ontwerpen in detail te bespreken of moet het zich enkel over de algemene doelstellingen uitspreken ?

Deze vraag blijft betwist tussen diverse auteurs, die hierover nagedacht hebben (10).

Naast de vraag die uiteindelijk de wetten maakt is het even belangrijk na te gaan hoe deze wetten worden gemaakt, de manier waarop de normen concreet worden uitgedrukt en medegedeeld.

Deze wetgevingsproblematiek zal uiteraard aan belang winnen naarmate de techniek ingewikkelder wordt en de normen veelomvattender. Ik verwijs hierbij naar de Duitse rechtsleer hierover (11).

Wat de taak van het parlement zelf betreft, lijkt het mij belangwekkend de mening hierover aan te halen van G. Sartori (12). In zijn artikel « Parlementarisme en démocratie » waarschuwt hij voor een inflatie van wettenmakerij. Dit is volgens hem een overlevering van de vroegere opdrachten van het parlement. Hij trekt echter een omgekeerd gevolg uit de vroegere suprematie van het parlement als wetgever.

Montesquieu en Rousseau hadden bij deze « suprématie de la loi » eerder op het oog de bescherming van de bestaande wetten tegen de neiging van de uitvoerende macht om deze wetten voortdurend te wijzigen. Volgens hem dient het parlement te waken over de basiswetten, de grote lijnen en de technische uitwerking over te laten aan de administratie.

Het parlement dient integendeel opnieuw in het centrum van de « decision-making » te staan en daarvoor de ruimste tijd uit te trekken, eerder dan gedetailleerd wetgevend werk te doen. Dit betekent natuurlijk niet dat het parlement geen belangrijk wetgevend werk meer zou doen.

---

(10) In zijn boek « The Reform of Parliament » geeft B. CRICK als eerste van zijn tien hervormingsprincipes : « Parliament primarily serves to inform the electorate, neither to legislate nor to overthrow governments » (blz. 245).

Omgekeerd wijst P. de STEXHE op het belang van de wetgevende functie van het parlement en haalt hierbij allerlei voorbeelden aan.

P. de STEXHE, The Legislative Function of Parliament, in : *Inter-parliamentary Bulletin*, 1966, blz. 16.

(11) E. BADEN, *Gesetzgebung und Gesetzesanwendung in Kommunikationsprozess*. Baden-Baden, 1977.

Gedächtsnisschrift für Jürgen Rödig. Gesetzgebungstheorie. Berlijn, 1978.

(12) GIOVANNI SARTORI, « Parlementarisme et démocratie ». *Res Publica*, 1960, blz. 112 tot 120.

Vooral in de materies, die behoren tot het levensbeschouwelijk domein blijft het parlement aan zijn beslissende rol gehecht.

Wanneer men de werkzaamheden nagaat van b.v. de beide Commissies van Justitie van Kamer en Senaat o.a. op het vlak van de hervorming van het gerechtelijk wetboek, het huwelijksgoederenrecht, het familierecht, het grondwettelijk recht, het economisch recht, enz., de talrijke diepgaande juridische besprekingen en de menigvuldig aangenomen amendementen, is het verwijt dat het parlement deze belangrijke opdracht zou verwaarlozen, mijns inziens ongegrond. Deze opmerking geldt trouwens voor verscheidene parlementaire commissies.

De vragen en antwoorden en de opmerkingen bij de bespreking van de teksten blijven nog steeds een belangrijke bron bij eventuele onduidelijkheid. Vele ontwerpen steunen dikwijls op vroeger ingediende wetsvoorstellen of tussenkomsten van parlementsleden. Hierbij werden basisideeën van het parlementslid technisch onderzocht en beter uitgewerkt door gespecialiseerde ambtenaren. De essentiële vraag is echter over welke materie en in welke mate het parlement meewerkt aan het totstandkomen van ons wetten-arsenaal. Om die reden zouden wij volgende overdenkingen en suggesties willen maken.

Bij de hervormingsvoorstellen over de modernisering van het parlement is de vraag belangrijk of de klemtoon moet worden gelegd eerder op de legislatieve functie dan wel op de budgettaire en administratieve controle van de uitvoerende macht. Ik herhaal echter dat de hiernavolgende stellingname geen afbreuk doet aan het waardevol werk en de ernstige wijze waarop de ingediende teksten onderzocht worden.

Het is echter goed uit te gaan van de vaststelling dat het wetgevend werk in overgrote mate wordt voorbereid door de administratie. Het lijkt mij dan ook verantwoord dat de opdracht van het parlement er in bestaat vooral de economie van een wet, de politieke betekenis en gevaren van een wetgevend initiatief te bestuderen eerder dan de vormelijkheid en de juridische aspecten, vooral omdat de Raad van State reeds een grondig juridisch onderzoek aan de ingediende wetsontwerpen wijdt. De parlementaire procedure en inrichting moet dan ook aan deze nieuwe oriëntering worden aangepast. Dit kan op verschillende manieren gebeuren :

A. *Toenemend belang van de parlementaire commissies.*

Alle auteurs, die over deze materie hebben geschreven zijn het eens over het toenemend belang van de parlementaire commissies.

Alleen de parlementaire commissies zijn in staat ernstig wetgevend werk te doen. Daarom dienen deze commissies ook beter uitgebouwd te worden.

Na de indiening van mijn werkdocument « modernisering van het parlement » in 1978 werden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers

verscheidene verbeteringen aangebracht aan het Kamerreglement en aan de procedure om de werking in de commissies meer efficiënt te maken (13) : het oppuntstellen van de hoorzittingen, de mogelijkheid voor de Kamer om deskundigen aan te duiden voor een bepaald discussiepunt, het organiseren van « vragen om uitleg » aan de bevoegde minister om op die manier tot een open gesprek te komen tussen de parlementsleden en de uitvoerende macht zonder de verplichting te hebben een interpellatieverzoek in te dienen, de wekelijkse ontmoetingen tussen de voorzitters en de pers om uitleg te verschaffen over de belangrijkste agendapunten van de commissies op basis van de belangrijkste beleidsterreinen (sociaal beleid, economisch beleid, financies, enz.), benoeming van een documentalist bij elke kamercommissie. Deze wetenschappelijke medewerker heeft als opdracht ervoor te zorgen dat de commissieleden beschikken over alle gegevens van het dossier : statistieken, adviezen, wetenschappelijke inlichtingen.

Minstens om de maand zal een commissievergadering besteed worden aan de bespreking van de wetsvoorstellen. Het Kamerreglement voorziet immers de voorrang van de wetsontwerpen op de wetsvoorstellen (art. 16). Door het organiseren van afzonderlijke vergaderingen, uitsluitend voor de bespreking van de wetsvoorstellen zal de bevoegde minister verplicht worden te reageren op bepaalde wetsvoorstellen.

B. *Controle op de uitvoeringsbesluiten.*

Het is verantwoord dat het parlement enkel de algemene richtlijnen van een wet zou bepalen en de gedetailleerde uitwerking, vooral in de technische wetgevingen, zou overlaten aan de uitvoerende macht.

Dit gebeurt nu reeds. Het aantal kaderwetten en verwijzingen naar uitvoeringsbesluiten vermeerdert van jaar tot jaar. Nochtans is hier een mogelijkheid tot ontwijking en afwijking van de initiale bedoelingen van de wetgever mogelijk. Dit is trouwens nu reeds het geval.

Het individueel parlementslid beschikt nu enkel over zijn interpellatierecht of over het Bulletin van Vragen en Antwoorden om uitleg te vragen nadat de besluiten getroffen zijn.

Het zou veel efficiënter zijn dat deze uitvoeringsbesluiten vooraleer zij uitgevaardigd worden, zouden voorgelegd worden ter advies of ter inlichting aan de betrokken parlementaire commissies. Dit lijkt mij niet onverenigbaar met het principe van de scheiding der machten.

Dergelijke adviezen worden nu ook gevraagd aan b.v. de Nationale Arbeidsraad, de paritair beheerde parastatale instellingen en andere adviesorganen.

---

(13) Verslag G. VERHAEGEN, C.S., Doc. Kamer 283 (B.Z. 1979), 1, aanvullend verslag Doc. 283 / B.Z. 1979 / nr. 4 en bijgevoegd vademecum.

Hopelijk zal de nieuwe werkwijze in de Kamer van Volksvertegenwoordigers, nl. het « stellen van vragen om uitleg » in de commissies, het mogelijk maken deze uitvoeringsbesluiten beter te volgen.

C. *Het amenderingsrecht.*

Het amenderingsrecht vormt meer en meer een conflictsituatie tussen parlement en uitvoerende macht.

Behoudens de burgerlijke wetten zien wij meer en meer vooraf ingenomen standpunten waarvan de uitvoerende macht slechts schroomvallig afwijkt.

Wanneer deze wetsontwerpen een financiële repercussie hebben, kan men een dergelijke houding nog begrijpen.

Wanneer het om legistieke, politieke of beleidsredenen gebeurt, is een dergelijke houding eerder een reactie van angst, onbegrip of onzekerheid.

Men kan de gesloten houding van de regering, waar elke minister voor elke beslissing het groene licht moet krijgen van de ministerraad, betreuren. Het parlement zal echter meer en meer rekening moeten houden met deze werkelijkheid en zijn houding hiertegenover moeten bepalen. Het heeft geen zin frustraties te kweken. Er zijn immers oplossingen, die de noodzaak van een sterke regering met duidelijk afgesproken politieke standpunten, kan verzoenen met de inspraak van het parlement.

Ofwel sluit de regering raamakkoorden af die vooraf in de partijen en in de fractie besproken worden. Hierdoor kunnen de grote politieke lijnen worden vastgelegd en kan het parlement de opdracht geven deze raamakkoorden in teksten om te zetten.

Een dergelijke situatie kan trouwens goed worden verzoend met de voorafgaande consultatie van de drukkingsgroeperingen en de sociale partners.

Ofwel worden de belangrijke politieke teksten, vooraleer zij definitief in de regering worden beslist, eerst aan de fracties van de meerderheidsgroepen voorgelegd.

Hier kan natuurlijk de vraag gesteld worden naar de rol van de oppositie.

In een parlementaire democratie is een sterke regering noodzakelijk maar eveneens een sterke oppositie. Een echte oppositie betekent echter niet een reeks vertragingsmaneuvers uitvoeren, maar integendeel verantwoorde alternatieve beleidsbeslissingen voorstellen.

Ik zou toch nog eens de aandacht willen vestigen op het feit dat de wetgevende opdracht van het Parlement vooral over de grote politieke lijnen zal gaan, dat een belangrijke wet niet meer door een enkeling kan worden gemaakt, dat men zelfs kan denken aan de mogelijkheid dat niet-parlementaire instanties voorstellen zouden kunnen indienen maar dat het evenmin opgaat deze wetgevende opdracht van het parlement onmo-

gelijk te maken. Belangrijk in dit opzicht was de uitvoerige bespreking in de commissie ad hoc betreffende het wetsontwerp houdende de economische en budgettaire hervormingen in augustus 1978 en meer bepaald de discussie bij de artikelen 84 tot 86 over de grondwettelijkheid van de « bijzondere machten » en in het bijzonder over de amendeerbaarheid van koninklijke besluiten, die ter uitvoering van deze delegatie worden getroffen (14).

Wellicht tekenend voor de arbeidsvoorwaarden in het parlement is het feit dat deze boeiende juridische discussie 's nachts werd gehouden in een lokaal waar reeds sinds 's morgens acht uur werd vergaderd.

De verdere studie over een reeks technieken zal dienen verdergezet te worden : de politieke betekenis van de regeringsverklaringen (15), het grondwettelijk of ongrondwettelijk karakter van de bijzondere machten, de volmachtswetten, de kaderwetten, de bekrachtigingswetten, de politieke en syndicale raamakkoorden, de delegatiewetten.

Is het juist dat het parlement voortdurend zijn wetgevende bevoegdheid delegeert, kan dit grondwettelijk en indien wèl op welke basis en volgens welke technieken ?

Er dient in elk geval een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen kaderwetten of raamwetten en de algemene volmachtswetten.

In de eerste soort wetten dient de uitvoerende macht binnen de duidelijke lijnen van de kader- of raamwet te blijven en heeft het parlement zijn politieke wil te kennen gegeven in verband met de grote politieke lijnen. De loutere delegatie integendeel betekent een ontwapening.

IV. **Wie beslist ?**

A. *Het buitenspel zetten van het parlementslid.*

Men kan over het parlement niet schrijven zonder te wijzen op het gevoel van onbehagen waarbij het parlementslid zich uitgesloten acht uit het beleidscircuit. Dit wordt overigens door onderzoek ondersteund (16). Drie factoren spelen hier een rol.

---

(14) Zie verslag Kamer 450 (1977-1978), nr 23, blz. 230 tot 248. Voor een commentaar op deze artikelen verwijs ik ook naar de nota van Leo NEELS in het *Rechtskundig Weekblad* van 24 februari 1979, kol. 1729 tot 1736.

(15) L. NEELS, « Regeringsverklaringen en regeerakkoorden als documenten van toenemend publiekrechtelijk belang. Een nieuwe bron van het publiek recht. *Rechtskundig Weekblad,* 1975, nr 38, kol. 2369 tot 2410.

(16) W. DEWACHTER, De machtshiërarchie in de Belgische politiek, in : *Res Publica,* 1971, nr 3-4, blz. 533-550.

1. *Het sociale overleg.*

Na de opkomst van de grote sociale organisaties vóór de tweede wereldoorlog is, nà deze oorlog, het gestructureerd paritaire overleg georganiseerd.

Het zou ons te ver leiden dit boeiend hoofdstuk in de nieuwe beleidsstructuren van ons land nader te beschrijven, maar ook hier stellen zich een reeks vragen. Is het goed dat een sociaal overleg een politieke dimensie krijgt, b.v. door de oprichting van het zogenaamd Comité voor Economische Expansie (K.B. 25-11-1960) ? Wanneer het gaat over algemene maatschappelijke problemen boven de bedrijfssectoren die rechtstreeks algemene beleidsopties beogen, zijn de overlegstructuren meer en meer onbekwaam gebleken om een eensluidend voorstel te doen. Ik verwijs hierbij b.v. naar de problemen in de sociale zekerheid.

2. *Het management van de politieke partijen.*

Naast de invloed van de sociale partners heeft eveneens het « management » van de partijen het parlement in aanzienlijke mate beïnvloed.

Het is onjuist te beweren dat de politieke partijen slechts een realiteit zijn geworden in de afgelopen tien jaar. Deze politieke partijen hebben reeds lang een grote invloed gehad in het parlement en op het politiek leven.

Het groot verschil met de periode onmiddellijk vóór en onmiddellijk na de tweede wereldoorlog is echter het management van de politieke partijen. Dit management uit zich op diverse terreinen : de oprichting van een studiedienst, de financiële middelen bij verkiezingen en bij het uitbouwen van diensten, het individueel lidmaatschap waar dit vroeger niet het geval was, de aanwezigheid van partijafdelingen op elke gemeente en in elke stadswijk, de invloed op de benoemingen in magistratuur en in de administratie waardoor de aangestelden meer belangstelling hebben om hulp te verlenen aan de partijstructuren dan aan de individuele parlementsleden, de overwegende invloed van de partijverantwoordelijken bij de samenstelling van de lijsten. Het is duidelijk dat het individueel parlementslid hiertegen niet opgewassen is en enkel een stevig uitgebouwde parlementaire fractie in staat is de band te leggen tussen parlement en partij en aan het individueel parlementslid de onafhankelijkheid en de politieke vrijheid kan geven in het kader van zijn mandaat.

3. *De opkomst van versnipperde maar actieve drukkingsgroeperingen.*

In een artikel van maart 1978, wijst André Hella op de groeiende invloed van de drukkingsgroepen (17). Hij verstaat hieronder ook de stafs van de politieke partijen en de sociale partners.

---

(17) A. HELLA, « Vers une démocratie sans parlement », *Revue Générale*, maart 1978.

Hij wijst echter vooral op de drukkingsgroeperingen « parfois occasionnels ou même inavoués, qui agissent par des voies différentes ». De regering reageert trouwens sneller op deze geïnproviseerde acties van spontane drukkingsgroeperingen dan dat zij het oor verleent aan de parlementaire dialoog.

« Ce système hybride et, au fond, antidémocratique permet trop souvent que la majorité légale soit bafouée par des minorités hétéroclites et dispersées ».

Is dit zo ?

Moet men aan deze drukkingsgroeperingen een structuur geven ?

Twee interessante vragen.

Nu is het zo dat vooral op het vlak van de socio-culturele activiteiten heel wat initiatieven worden genomen om deze drukkingsgroeperingen binnen een structuur te brengen (cultuurraden ; het beheer van de culturele centra, het cultuurpact, de wet op de bescherming van de filosofische en ideologische minderheden, het schoolpact, enz.).

Dient men verder te gaan en wordt de tweede kamer niet alleen een kamer van de gewesten maar ook van de drukkingsgroeperingen (18) ? Ik vrees dat uiteindelijk deze structuur dezelfde gebrekken zou vertonen als de spontane stakingsacties die nu worden georganiseerd ondanks het degelijk uitgewerkt stelsel van sociaal overleg en verzoening in ons land.

B. *De deelname van het parlementslid aan de werkelijke beleidsbeslissingen.*

Het zou nochtans fout zijn de invloed van het parlementslid te onderschatten.

Zijn invloed is verscheiden en hangt niet af van de lengte van zijn toespraken noch van de lengte van zijn ingediende rapporten. Het komt er eerder op aan een politieke tussenkomst te doen op de juiste plaats en op het gepaste ogenblik.

Het parlement van de rederijkers of van de woordkunstenaars is verdwenen, ofschoon het nog steeds indruk maakt wanneer op belangrijke politieke momenten een begaafd politiek redenaar op de tribune komt. Deze momenten zijn echter zeldzaam geworden.

De meeste collega's zijn hardwerkende zakelijke en vooral technische experten geworden, gespecialiseerd of ten minste met het verlangen zich te specialiseren in een welbepaald onderdeel van de politieke activiteitspunten.

Wat echter door buitenstaanders teveel uit het oog wordt verloren is het feit dat het individueel parlementslid, ook wat de beleidsbeslissingen

---

(18) Zie in dit verband Bernard LAVEIGNE, *Pour un régime parlementaire rénové.* Paris, 1974.

betreft, zijn tussenkomst en zijn medewerking niet louter beperkt tot het strikte werk in het parlement zelf.

Het is duidelijk dat de deelname aan de « decision making » door de parlementsleden ook wordt uitgeoefend in de diverse drukkingsgroeperingen waar zij meestal belangrijke en invloedrijke functies hebben. Zeer dikwijls komen deze parlementsleden trouwens uit deze middens en blijven daar invloed uitoefenen. Belangrijk ook is de rol van de parlementsleden bij de voorbereiding van de wetteksten hetzij in de studiegroepen van organisaties, en in de studiegroepen van hun partij of sociale organisaties.

De rol van de parlementsleden is trouwens reeds lang niet meer louter toegespitst op het parlement maar zijn rol in zijn kiesdistrict, zijn invloed in de partij en in de parlementaire fracties, zijn aanwezigheid in de diverse drukkingsgroeperingen en belangengroeperingen is reëel. Dit is niet denigrerend en het is fout deze functie te beschouwen als een soort boodschapper van kleine diensten. Het dienstbetoon is ongetwijfeld een zware erfdienstbaarheid geworden van het verkozen parlementslid, maar de hogervermelde functies, zijn « politieke » functies enz. behoren tot zijn « informatieopdracht » en zijn normale werkwereld.

Op het gevaar af dat onderstaande opmerkingen als te gevoelig en te weinig realistisch zouden overkomen wens ik toch uitdrukkelijk te zeggen dat voor mijn persoonlijke ervaring als parlementslid de meest ontroerende en de meest boeiende momenten de ogenblikken zijn geweest waarbij het parlementslid van de « streek » zijn angst, zijn bezorgdheid en zijn eerlijke overtuigingskracht uitdrukt op de parlementaire tribune.

Het is mij herhaalde malen opgevallen hoe de druk in een politieke fractie, de indiening van een motie, het opstellen van een resolutie over een internationaal gebeuren of een noodsituatie in een arrondissement, de kracht van een tussenkomst van een collega die het politiek probleem « ter plaatse » beleeft, een wijziging meebrengt van de oorspronkelijke regeringsbeslissing of een opmerkelijke bespoediging van een noodzakelijke politieke beslissing.

Ik zou dit met tientallen merkwaardige voorbeelden kunnen onderlijnen. Om die reden aarzel ik niet te zeggen dat het meest waardevolle van deze geïnstitutionaliseerde ontmoetingsplaats de mogelijkheid is dat mensen, die over het vertrouwen van een belangrijke groep mensen beschikken, mekaar ontmoeten.

De essentiële opdracht van het parlement blijkt derhalve een plaats voor dialoog te zijn, de plaats voor een vrije meningsuiting, de strijd voor het behoud van de democratie, de verdediging van de individuele vrijheid, het gesprekscentrum waar tegengestelde opinies op een geordende wijze met mekaar geconfronteerd worden.

V. **Wie controleert wie en wat ?**

Tot op het ogenblik waarop het management van de grote partijen begon, was er in feite een overmacht van het parlement op de regering.

Het parlement beschikt immers staatsrechtelijk over belangrijke machtsmiddelen : medewetgevende macht, begrotingsrecht, recht van wetgevend initiatief, amenderingsrecht, controlerecht onder de vorm van mondelinge en schriftelijke vragen, het interpellatierecht met de vertrouwensmotie, het petitierecht, het recht van onderzoek (19).

Vandaar de vraag of er wel iets dient te veranderen aan deze staatsrechterlijke bevoegdheden ofwel dat het parlement om technische of politieke redenen deze macht niet meer uitoefenen kan. Deze controle dient vanuit een dubbele opdracht te worden beschouwd, enerzijds de begrotings- en financiële controle en anderzijds de controle op de bestuursdaden van de uitvoerende macht.

A. *De financiële opdracht.*

De financiële opdracht van het parlement is dubbel.

Het parlement dient de regering de nodige geldmiddelen ter beschikking te stellen en eventuele alternatieve voorstellen te doen voor de staatsuitgaven en de rijksmiddelen.

Het parlement heeft echter eveneens een belangrijke financiël controle, namelijk het nazicht of de uitvoerende macht zich gehouden heeft aan de begrotingen en of de uitgaven reglementair verantwoord zijn.

Hier stelt zich wellicht het scherpst de vraag in hoever het parlement deze opdracht nog aankan. Nochtans heeft het parlement een eigen technisch hulpmiddel namelijk het Rekenhof. Evenals de Vaste Commissie voor Taaltoezicht is het Rekenhof een typisch parlementaire instantie (20).

Het Rekenhof is als de emanatie van het parlement belast met de externe controle van de financiële verrichtingen van de overheidsorganen. Sinds vele jaren wordt echter een verbetering gevraagd van de werkingsmiddelen en een uitbreiding van de opdracht van dit Rekenhof.

Voor een dergelijke belangrijke hervorming is het parlement in de eerste plaats verantwoordelijk.

---

(19) J. DE GROOF, *Overzicht van en beschouwingen bij het toezicht van het parlement op de uitvoerende macht in België*. Jura Falconis, 1978-1979, deel IV, blz. 581 tot 619.

(20) Ch. HUBERLAU, « Le caractère parlementaire de la cour des comptes en droit belge », *Revue de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'Etat*, 1955, blz. 65-69.

Vooraleer zich uit te spreken over de wenselijkheid van bepaalde hervormingen is het aangewezen twee vragen te stellen :

— Kan het parlement zich ook uitspreken over de opportuniteit van de overheidsbestedingen of moet het parlement zich bij de financiële controle strikt houden aan het wettelijkheidsaspect ?

— Laat artikel 116 van de Grondwet toe dat het Rekenhof controle mag uitoefenen op de doelmatigheid van de overheidsuitgaven ?

Het antwoord op deze laatste vraag is belangrijk omdat artikel 116 eveneens werd weerhouden voor een mogelijke herziening door de huidige grondwetgever. Het zou derhalve aan te bevelen zijn over dit artikel een duidelijke en onbetwistbare tekst te maken waardoor de mogelijkheden van het Rekenhof zouden kunnen verruimd worden.

Door het Studiecentrum voor Politieke Hervormingen werd echter positief antwoord op deze vraag gegeven (21).

Wat dient er structureel gewijzigd te worden aan de opdracht van het Rekenhof ?

In een goed gefundeerd artikel (22) beschrijft de eerste voorzitter Vrebos de historische achtergronden van de huidige opdrachten en beperktheden van het Rekenhof.

Hij doet op het einde van zijn studie, de volgende aanbevelingen :

1. Het Rekenhof behouden als voornaamste werktuig van de externe opportuniteitscontrole.

2. Een regeling voorbereiden van de overtredingen waarvoor het Rekenhof zou gemachtigd worden de ambtenaren, die de uitgaven of ontvangsten hebben teweeggebracht, te veroordelen tot het betalen van boeten ofwel tot een zwaardere straf.

3. Het Rekenhof machtigen om een controle ter plaatse in te richten in elk van de sectoren, waarover zijn bevoegdheid zich uitstrekt.

Zowel in de Kamer als in de Senaat werden talrijke voorstellen en commissienota's ingediend om de gewenste hervorming te bekomen. Het

---

(21) Studiecentrum voor Politieke Hervorming, verslag van de tweede commissie over het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof en van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de rijkscomptabiliteit, blz. 5.

(22) H. VREBOS, De hervorming van de hoge controle op de openbare financiën. *Rechtskundig Weekblad,* 1975, kol. 1785.

Zie eveneens A.C. DOUDELET, Beschouwingen op de hervorming van de controle op de openbare financiën. *Rechtskundig Weekblad,* 1963-1964, kol. 1187.

Studiecentrum voor Politieke Hervormingen heeft een omstandige nota opgesteld waarin tegemoet wordt gekomen aan een aantal bezwaren.

Ik kan mij volkomen akkoord verklaren met hun uitgangsstelling dat de begroting een « vitaal instrument geworden is bij het opzetten van een dynamisch, economische en sociaal beleid dat een herverdeling van het nationaal inkomen in verschillende vormen mogelijk maakt » en dat derhalve « de prerogatieven van het parlement inzake de controle over het gebruik van de overheidsgelden niet enkel het stricte wettelijkheidsaspect beogen maar tevens het aspect van het goede beheer ».

Het is duidelijk dat het Rekenhof zich niet uit te spreken heeft over de politieke opportuniteit van de beslissingen van de uitvoerende macht, maar het Rekenhof dient organiek zodanig te worden gewijzigd dat het op een moderne manier aan het parlement alle gegevens kan verschaffen over het « goed beheer » van de staat. Nu is dit in onvoldoende mate mogelijk.

De praktische moeilijkheden vanuit het parlement.

Evenals voor de andere opdrachten van het parlementslid ontvangt het individueel lid vanwege het Rekenhof een overvloed aan documentatie en technische gegevens, waarin het niet altijd zo eenvoudig is zijn weg te vinden en deze deskundige en belangrijke gegevens efficiënt aan te wenden.

In mijn hervormingsvoorstellen van het parlement heb ik eveneens de mondelinge toelichting gevraagd in de gespecialiseerde commissie per departement door de raadsleden van het Rekenhof (23). Zeer recent heeft de eerste voorzitter zich akkoord verklaard met de afvaardiging van een lid van het Rekenhof om de commissieleden bij te staan bij de bespreking van de begroting en speciaal met betrekking tot de duidelijke onderschattingen of overschattingen van de uitgave. Vroeger had voorzitter Vrebos reeds voorgesteld hiervoor een gespecialiseerde functionele dienst op te richten in de bureau's van het parlement.

De meest praktische bezwaren vanwege de parlementsleden kunnen als volgt worden samengevat :

— De bemerkingen over de rekeningen komen te laat zodat er behoefte is aan het actualiseren van de medegedeelde cijfers.

— Het is zeer moeilijk na te gaan of er een opzettelijke onder- of overschatting is geweest van bepaalde begrotingsposten.

---

(23) VAN DE VOORDE heeft in een artikel Rekenhof en het Parlement, verschenen in *Intermediair* van 9 februari 1979, deze hervormingsvoorstellen in vraag gesteld met echter belangrijke nieuwe aspecten voor een betere verhouding van het Rekenhof en het Parlement.

— Het parlementslid kent onvoldoende de inwendige richtlijnen bij de uitwerking van de verschillende begrotingsposten om de al of niet verantwoorde uitgaven kritisch te beoordelen.

— Het parlementslid kan zich niet informeren naar de juiste weerslag op de begroting van een ingediend voorstel of ontwerp. Het Rekenhof zou hem hierbij moeten kunnen adviseren.

Na een grondige bespreking van deze moeilijkheden werd onlangs besloten een reeks verbeteringen in te voeren bij de hulp van het Rekenhof.

Er zullen voortaan, zowel voor de Kamer als voor de Senaat, begrotingsanalyses worden opgemaakt waardoor het parlement per dienst en per uitgavepost, de evolutie van deze uitgaven ziet met de verplichting tot verantwoording van deze uitgaven.

Persoonlijk meen ik dat er op dit ogenblik een sterke wil aanwezig is in het parlement om deze financiële controle zeer doeltreffend uit te bouwen.

De vraag blijft natuurlijk of het parlement ook politiek de consequenties van zijn controle zal kunnen doortrekken.

B. *De controle op de bestuursdaden van de uitvoerende macht.*

Het is een wezenlijk recht van het parlement om de regering en langs de regering de uitvoerende macht te ondervragen, hetzij schriftelijk hetzij mondeling, over de werking van de regering, de efficiëntie van uitvoerende reglementen (koninklijke en ministeriële besluiten) en ook over de tekorten of eventuele misbruiken in de administratie.

Het zou een ernstige fout zijn de voogdij over de beslissingen van de openbare overheid over te dragen aan de uitvoerende macht zelf of aan de rechterlijke macht (24).

Dit controlerecht dat in feite een verlenging is van het recht van de burger op inspraak en controle op het beheer van een rechtsstaat in een parlementaire democratie, vertoont vele aspecten waarvan wij er slechts enkele vermelden :

1. Controle op de begrotingen. Dit hebben wij echter ondergebracht bij de financiële opdracht van het parlement.

2. Nazicht of de uitgevaardigde koninklijke en ministeriële besluiten en de administratieve richtlijnen, wel degelijk de geest en de bedoeling van de wetgever weerspiegelen.

---

(24) Zie voor deze delicate materie het interessant advies van eerste advocaat-generaal F. DUMON, Ontwerpen voor hervormingen en jurisdictionele functie, in : *Rechtskundig Weekblad*, 1977, nr 5 en nr 6.

3. Controle op de ministeriële fouten.

4. Controle op de werking van de administratie. Normaal moet de vertrouwensman van de individuele burger het parlement zelf zijn en indien er een ombudsman komt, dient hij de ombudsman van het parlement te worden.

De ombudsopdracht is niet alleen het opvangen van de individuele klachten van de staatsburger, die zijn weg niet vindt in de administratieve doolhof of zich benadeeld voelt, maar ook de zorgen van een groep of een streek.

Deze bezorgdheid van het parlementslid kan zich op de meest diverse vormen uiten. Meestal gebeurt dit door het stellen van een dringende vraag of een tussenkomst bij een begroting. Zelfs wanneer een minister geen onmiddellijk antwoord kan of wil geven, is het belangrijk dat een dringend probleem of een noodsituatie publiek in het parlement kan gesteld worden. De recente wijziging van het Kamerreglement voorziet zelfs dat het kamerlid een vraag kan stellen, zelfs wanneer de minister niet onmiddellijk kan antwoorden.

5. Terug rechtstreeks naar het parlement brengen van belangrijke controlecommissies (b.v. informatica).

Normaal zijn de rechtbanken bevoegd over de eerbiediging van de individuele rechten. De rechtbanken dienen zich uit te spreken over individuele klachten.

Nochtans kan alleen het parlement vragen stellen en controle uitoefenen over de talrijke discretionnaire bevoegdheden welke aan de uitvoerende macht zijn toegewezen.

De parlementaire controle op de daden van de administratie en de uitvoerende macht is noodzakelijk om het evenwicht in een parlementaire democratie te bewaren.

Wegens de techniciteit en de groeiende opdrachten van de staat, wordt de controle van de parlementsleden op de discretionnaire bevoegdheden van de uitvoerende macht van dag tot dag moeilijker. Voor de technische hulpmiddelen van het parlement om die controleopdracht te vervullen, verwijs ik naar mijn voorstellen om het Rekenhof te hervormen en mijn voorstel in verband met de hervorming van de parlementaire Commissie van Verzoekschriften die als speciale onderzoekscommissie zou kunnen optreden voor de ontvangen klachten inzake de discretionnaire macht van de administratie. Of deze laatste een werkelijke enquêtecommissie moet worden is een andere vraag. Dit ligt zeker niet in onze parlementaire traditie.

In andere landen o.a. Nederland, kan het parlement ofwel een wetgevingsenquête uitvoeren nopens de wenselijkheid van een bepaalde wet, ofwel een politieke enquête waarbij alle Nederlanders en in Nederland verblijvende buitenlanders, kunnen gedagvaard worden voor een enquêtecommissie, de mogelijkheid om getuigen de eed af te nemen en inzage in schriftelijke stukken kunnen eisen (25). Helemaal academisch is deze discussie niet wanneer men ziet hoe dikwijls beroep wordt gedaan op gespecialiseerde commissies van deskundigen voor zeer delicate materies o.a. grondwetsherziening, abortus.

Dit doet helemaal geen afbreuk aan het principe van de scheiding der machten. Het parlement dient uiteindelijk de emanatie te blijven van de volkswil. Ondanks het feit dat het volk meer en meer voor partijen kiest en in feite voor de aanduiding van de regering.

Dit is echter geen absoluut principe. Bij de kiezer en ook bij de organisaties leeft nog steeds het vertrouwen naar de controle en de evenwichtsfactor van het parlement.

Besluit.

In de inleiding van zijn boek « Pour un régime parlementaire renové » beschrijft Laveigne de voor- en nadelen van het presidentieel regime in Frankrijk. Hij verwijst nogal bitter naar de wirwar van regeringen, die zich onophoudelijk hebben opgevolgd tijdens de IV° Republiek wat uiteindelijk heeft geleid tot de grondwetswijziging van 1958 met de instelling van een stabiel maar strak presidentieel regime. Volgens Laveigne heeft Frankrijk voortaan twee soevereine machten : de Assemblée Nationale (of het parlement) en de president. Hij voegt er aan toe « De deux pouvoirs souverains dans la même nation il y en a un qui est de trop ». Wat gebeurt er inderdaad wanneer beiden een tegengestelde politieke richting inwillen ? Hij haalt voorbeelden aan waaruit blijkt dat de regering alleen nog verantwoording verschuldigd is aan de Franse president (26).

De grotere opdrachten van de staat en de invloed van grote politieke partijen, die mekaar in evenwicht houden, brengt de noodzaak mede van een sterke regering.

Het parlement moet derhalve de totstandkoming van een stevige regering mogelijk maken, ze in stand houden en deze regering niet om de haverklap het vertrouwen ontzeggen.

---

(25) Zie over het resultaat van deze enquêtes G. VISSCHER, De parlementaire enquête in vergelijkend perspectief, in : *Acta Politica*, 1978, nr 2, blz. 212 tot 260 en A.H.M. DÖLLE, Parlementaire enquête in Nederland, in : *Bestuurswetenschappen*, maart-april 1978, blz. 108-118.

(26) B. LAVEIGNE, *a.w.*, blz.

Er is inderdaad een duidelijk onderscheid in het Belgisch parlementair stelsel tussen het parlement en de regering. Wij hebben geen « gouvernement d'assemblées ». Hierdoor heeft de uitvoerende macht een eigen verantwoordelijkheid en een eigen beslissingsrecht. Als duidelijk voorbeeld verwijs ik naar artikel 86 van de Grondwet waarbij in militaire zaken de regering beslist en slechts daarna het parlement kan interpelleren.

Ik herhaal echter eveneens wat ik hier reeds meermalen heb gesteld. Dit politiek spel dient eerlijk gespeeld zoniet wordt de invloed van de uitvoerende macht te groot en dreigt er een conflictsituatie, die het politiek beleid onmogelijk maakt.

Het zal dus belangrijk zijn deze groeiende machtsconflicten tussen regering, partij, sociale partners en parlement te bespreken en nieuwe overlegstructuren na te gaan.

Het is daarenboven niet goed dat een regering voortdurend kan dreigen met een parlementsontbinding en hierdoor de macht van het parlement kan afzwakken.

Het probleem van een stabiele regering en een stabiel parlement is gesteld.

De oplossing wordt in diverse richtingen gezocht : een legislatuurregering, een legislatuurparlement, het mechanisme van een positieve motie van afkeuring, het opleggen van beperkende voorwaarden aan het staatshoofd om het parlement te ontbinden, de mogelijkheid dat alleen het parlement zichzelf kan ontbinden (27).

Het is niet mogelijk om hier uitvoerig op deze problematiek in te gaan maar het is een fundamenteel probleem.

In elk geval is artikel 71 van de Grondwet voor herziening vatbaar verklaard (Belgisch Staatsblad, 15 november 1978). De kamercommissie specifieerde dat de herziening van artikel 71 de mogelijkheid opent de formule te onderzoeken zowel van een legislatuurregering als van een legislatuurparlement.

Ik ontveins mij de technische en grondwettelijke bezwaren niet van een dergelijke hervorming, maar wij zullen verplicht worden een grote dosis vindingrijkheid aan de dag te leggen willen wij onze grondwettelijke parlementaire democratie efficiënt en doeltreffend behouden.

---

(27) Voor een vergelijkende situatieschets zie J.C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*. Saint-Just-La-Pendue, 1978, blz. 59.

Summary : The Criticism of the Functioning of Parliament.

The role of Parliament has been fundamentally changed by the following factors : 1° the growing technicality of society, 2° the growing influence of administration and the executive, 3° the new forms of democratic practice, 4° the management of political parties.

In practice, the legislative function turns more and more into a control of the general objectives of the law rather than of the technical and juridical aspects.

Besides, it is important to examine, from a constitutional point of view, the different forms of delegation.

The control of both executive power and ombudsfunction remain the basic tasks of Parliament.

The technical means, needed to perform these tasks, have therefore to be considerably improved. Beside the evolution of these two classical functions, it is vital to meet the growing power conflicts between government, parties, social partners and Parliament by creating new patterns of deliberation.

To maintain the parliamentary system it is essential to carry through such constitutional reforms as will prevent arbitrary dissolution of Parliament.

★

Le rôle des commissions dans le travail parlementaire

par Marc-Antoine PIERSON,

Sénateur honoraire - Ministre d'Etat.
Professeur honoraire à l'Université libre de Bruxelles.

*

Le travail législatif du Parlement est depuis plusieurs décennies l'objet de critiques malheureusement souvent justifiées. Beaucoup de nos lois sont mal faites. Trop de dispositions légales entrent dans des détails d'application qu'il eût été préférable d'abandonner à la compétence du pouvoir réglementaire.

Les responsabilités de ces déficiences sont partagées. Les gouvernements, surchargés de problèmes multiples, attendent la dernière minute pour déposer leurs projets. Qu'une législation voie ses effets expirer au 31 décembre (par exemple : une loi sur les loyers) il faut coûte que coûte éviter un vide juridique. Il est demandé aux deux chambres de presser l'examen. Cette précipitation est peu compatible avec la qualité du travail. L'exécutif a également pris la mauvaise habitude de se lier par un agenda contraignant, promettant des réformes pour des dates fixes, ce qui équivaut dans la pratique à bousculer le Parlement. Citons aussi l'abus qui consiste, pour les ministres, à invoquer l'urgence afin de ne pas devoir demander l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, consultation qui ne pourrait cependant qu'améliorer les textes soumis aux chambres.

Le Parlement, de son côté, éprouve une certaine répugnance à faire confiance à l'exécutif, à l'administration. Au lieu de se borner à édicter les grands principes d'une législation et à s'en remettre au gouvernement pour exécuter la loi, il a une fâcheuse tendance à tout vouloir réglementer lui-même.

Il est certes des circonstances atténuantes. L'institution parlementaire a été conçue pour une « production législative » moins abondante que celle que l'on enregistre actuellement, et pour des interventions portant sur des matières moins techniques, moins complexes que celles qu'a entraîné l'interventionnisme grandissant de l'Etat dans des domaines de plus en plus nombreux.

Quelques chiffres illustrent cette augmentation quantitative du travail parlementaire : avant la première guerre mondiale le nombre moyen de lois adoptées par session était de 60. Ce nombre a triplé au cours des sessions récentes. Ajoutons qu'en 1900 le Parlement devait approuver 15 budgets. Aujourd'hui, il en vote 28. Quant aux interpellations qui encombrent les ordres du jour des deux chambres, la progression est encore plus marquée.

Une croissance quantitative est rarement accompagnée d'une croissance qualitative.

Un dernier facteur défavorable résulte de l'augmentation du nombre des membres de chacune des deux chambres. De 1847 à il y a un siècle les représentants sont passés de 108 à 124. Ils sont aujourd'hui 212. Quant aux sénateurs, ils étaient 47 en 1839, 102 en 1894, 153 en 1921. Ils sont aujourd'hui 181.

Il est manifeste qu'une discussion portant sur des textes juridiques sera plus aisée et plus rigoureuse si elle se déroule dans une enceinte comptant au maximum une centaine de personnes que si plus du double de présents peuvent intervenir.

Aux attaques et critiques du médiocre fonctionnement du Parlement on rétorque souvent que le vrai travail se fait en commissions.

C'est incontestablement vrai — même si l'on doit reconnaître que les méthodes de travail des commissions permanentes pourraient être considérablement améliorées.

Les avantages d'une procédure qui prévoit un examen en commission avec dépôt d'un rapport, avant que le même texte ne soit discuté en séance plénière, tombent sous le sens.

Rappelons qu'originairement étaient constituées au sein de chacune des deux assemblées autant de commissions qu'il y avait, grosso modo, de départements ministériels : commissions des affaires étrangères, des affaires économiques, des finances, de l'intérieur, de la justice, etc...

A côté de ces commissions qui sont donc en contact permanent avec le ministre responsable des matières correspondantes, il existe quelques commissions pour traiter des compétences propres au parlement : commissions des naturalisations, des pétitions, de la comptabilité et, suivant les circonstances, des commissions spéciales : de la revision constitutionnelle, des réformes institutionnelles, du règlement, de la réforme du travail parlementaire.

Les parlementaires sont répartis au sein de ces commissions (qui comptent une vingtaine de membres) à la représentation proportionnelle. Chaque parlementaire fait en général partie de deux commissions.

L'augmentation du nombre des départements ministériels (ils ont plus que doublé depuis le début du siècle) avait donc entraîné une multiplication correspondante des commissions permanentes.

Cette prolifération est également préjudiciable au bon fonctionnement de l'institution. En effet, le Parlement siège six demi-journées par semaine. Seules les matinées du mardi et du mercredi peuvent être réservées aux réunions de commissions, les séances publiques étant convoquées les trois après-midis et la matinée du jeudi étant prise par les réunions des groupes politiques. Sans doute, certaines commissions se réunissent-elles également pendant les après-midis des mardi et mercredi. Il n'empêche que trois, voire quatre possibilités de réunion par semaine sont manifestement insuffisantes pour permettre d'organiser le travail de 17 commissions. On constate, en outre, que lorsque trop de commissions se réunissent au même moment, se posent des problèmes de quorum en raison de l'appartenance de membres à deux commissions convoquées en même temps.

Si le Sénat a maintenu le nombre de ses commissions, la Chambre vient de réaliser une réforme qui était suggérée depuis longtemps : celle d'un regroupement drastique des commissions. Ainsi, à titre d'exemple, la commission des affaires économiques, celle des classes moyennes et celle de l'agriculture sont fusionnées en une commission, celle de l'économie — tandis que la commission des affaires étrangères regroupe les anciennes commissions des affaires étrangères, du commerce extérieur, de la coopération au développement, des affaires européennes.

Ainsi les 17 commissions permanentes de la Chambre se trouvent-elles ramenées à 10 — ce qui facilitera certainement l'organisation de leur agenda.

Tout projet de loi, toute proposition de loi et tout budget sont donc d'abord distribués à la commission compétente avant d'être examinés en séance publique. Après l'exposé introductif du ministre (ou de l'auteur de la proposition) s'institue une discussion générale, suivie d'une discussion des articles et des amendements éventuels. Un rapporteur désigné rédigera un document analytique à l'intention de l'assemblée.

Ce débat, au sein de la commission, est évidemment plus constructif que celui qui suivra, en séance plénière. D'abord parce qu'il se déroule en comité restreint (une vingtaine de personnes) et entre parlementaires avertis des matières relevant de la commission dont ils font partie, mais aussi, et surtout, parce que les débats en commission se poursuivent à huis clos. Ni le public, ni la presse ne sont présents. Chacun s'exprime donc plus librement et peut formuler une appréciation qu'il hésiterait peut-être à exprimer à la tribune. Lorsque je suis entré à la Chambre, en 1952, la règle du respect du caractère confidentiel de tout ce qui se passait en commission était rigoureusement respectée. C'est ainsi que les

votes exprimés ne sont pas individualisés. Le rapport se borne à enregistrer que tel article ou tel amendement a été adopté par 10 voix contre sept et deux abstentions.

Ce caractère confidentiel des travaux préparatoires est indispensable à une bonne législation. Il convient que certains membres de la majorité puissent résister aux initiatives peu heureuses d'un ministre, sans pour cela nuire à la cohésion de la majorité — comme il peut être utile qu'un ministre puisse donner des explications demeurant confidentielles.

Au fil des années, cette règle d'or a connu des exceptions. Ministres ou commissaires se livrent, devant les journalistes, à des commentaires trahissant peu ou prou le secret des délibérations. C'est regrettable.

Je viens de lire dans la presse que certains envisagent un régime de « porte ouverte » pour les commissions. Ce serait une contre-réforme. Ainsi que nous venons de le dire, l'avantage du huis clos est que les commissaires parlent plus librement, que les points de vue peuvent se rejoindre au dessus de la ligne de démarcation qui sépare la majorité de l'opposition. Le compromis qui peut se dégager ainsi est en faveur de la qualité d'une législation. Au plus une règle se trouve admise par le plus grand nombre, au plus certaines seront les chances de la voir respectée.

Le second avantage de la procédure en commission résulte du nombre restreint des participants au débat. La qualité d'une bonne législation dépend sans doute et avant tout de la qualité éthique ou technique des nouvelles règles qu'elle veut instituer. Mais aussi de la forme qu'elle revêt. Une bonne règle quant au fond fera une mauvaise loi si la norme est exprimée de manière confuse, semée d'imprécisions ou de contradictions — qui rendront son interprétation difficile et son application contestable. Bien légiférer, c'est donc aussi bien rédiger. C'est l'administration qui rédige à l'intention du ou des ministres signataires les textes des projets de lois. Il faut bien reconnaître que la qualité de la rédaction varie de département à département, de même que la distinction qui devrait être faite entre l'énoncé de principes et la réglementation entrant dans les moindres détails d'application. Les insuffisances que l'on observe s'expliquent en partie par l'augmentation quantitative des textes légaux et réglementaires. Cette première rédaction fait parfois l'objet de corrections ou de remaniements au niveau du Cabinet du Ministre qui dirige l'administration rédactrice. Puis il appartiendra au conseil des minstres d'en délibérer. Au cours de ces deux examens ce ne seront, en général, que des appréciations sur le fond qui entraîneront des corrections — corrections qui normalement n'amélioreront pas la qualité rédactionnelle du texte, bien au contraire ! L'expérience démontre en effet que l'amendement apporté à un article entraîne souvent la nécessité d'adapter la

disposition d'un autre article. Mais l'expérience démontre aussi que cette mise en concordance fait souvent défaut.

L'examen du projet, avant son dépôt sur le bureau d'une Chambre législative, par les juristes spécialisés en légistique qui composent la section de législation du Conseil d'Etat est certes de nature à remédier aux insuffisances rédactionnelles de beaucoup de projets de lois. Malheureusement, trop de projets de lois sont encore soustraits à cette mesure, les ministres abusant de l'excuse de l'urgence pour gagner le délai de la consultation — gain de temps en général reperdu au cours de la procédure parlementaire.

Le projet arrive donc en commission. Sa rédaction sera, dans la plupart des cas, corrigée et améliorée. Ce que ne peut faire l'assemblée plénière — car il est impossible de rédiger à cent ou deux cents — une commission de vingt membres, connaissant la matière et les législations et réglementations qui la concernent, peut le réaliser. Tel commissaire fera remarquer au ministre l'imprécision d'une disposition et suggèrera une rédaction convenable. Si tel autre dépose un amendement, la discussion sur le fond peut épuiser le sujet, car les intervenants ne sont pas si nombreux, un ou deux porte-paroles par groupe politique. Le débat portera et sur le fond et sur la forme et souvent rapprochera, nous l'avons vu, les points de vue.

Une des causes de certaines insuffisances de notre législation réside dans le sort que réserve au texte adopté par les commissions la procédure en séance plénière. Il est fréquent que des amendements repoussés en commission ou des amendements nouveaux soient déposés en séance publique. La majorité peut réagir différemment qu'elle ne l'a fait en commission. Le ministre, ou le rapporteur, dont la tâche consisterait à défendre le texte adopté en commission, peuvent manquer de conviction ou de pugnacité. Tel amendement qui dénature partiellement la norme proposée, ou dont l'adoption impliquerait d'autres corrections du texte, se voit voté par une majorité de rencontre et voilà une législation peu cohérente qui voit le jour. La sagesse commanderait qu'un texte ainsi amendé, in extremis, soit renvoyé en commission afin de permettre à ceux qui ont approfondi la matière de vérifier si une correction apportée en dernière minute n'exige pas une adaptation de l'ensemble, ce que le règlement des Assemblées prévoit sous forme de deuxième lecture. Mais cette disposition est fréquemment escamotée parce que considérée comme une manœuvre dilatoire.

La procédure en commission permanente est donc la phase la plus utile, et celle qui fonctionne comparativement le mieux, dans l'élaboration de nos lois. Cela ne signifie pas pour autant que les méthodes de travail ne pourraient être améliorées.

Un des défauts du système découle du calendrier des réunions et du rythme de travail qui en résulte. Je prendrai l'exemple de la commission de la justice que j'ai présidée pendant de nombreuses années, à la Chambre d'abord, puis au Sénat. C'est dans les deux assemblées, la commission qui, avec celle des Finances, travaille le plus, si l'on mesure l'activité au nombre de séances tenues pendant une session. En principe, la commission se réunit une après-midi par semaine, mais il arrive que ce soit davantage. Pour l'examen de petits projets de lois, ce rythme peut convenir. Si l'on n'en a pas terminé en une séance, il est aisé, la fois suivante, à huit jours d'intervalle, de faire le point, de raccrocher et donc de poursuivre et d'en terminer. Mais cette méthode de travail est incompatible avec un vaste projet de réforme législative, comptant une centaine d'articles ou plus, tels par exemple que la réforme des systèmes matrimoniaux, la protection des malades mentaux, les droits du conjoint survivant... Ces réformes législatives impliquent plusieurs dizaines de séances de travail. Or, l'agenda du Parlement ne permettra jamais qu'une commission puisse pendant trois mois se consacrer exclusivement à un projet donné, si important soit-il. L'examen devra être interrompu, parce que le gouvernement demandera l'urgence pour un ou deux petits projets dont l'étude devra s'intercaler dans l'ordre du jour de la commission. Ou bien ce sera l'examen prioritaire du budget du département qui court-circuitera l'étude entreprise. Ainsi, lorsqu'enfin les commissaires pourront reprendre la discussion interrompue du grand projet, deux ou trois semaines se seront écoulées depuis le dernier échange de vues y consacré. Il est difficile dans ce cas de raccrocher... on doit pratiquement reprendre au point de départ jusqu'à une nouvelle interruption. Les inconvénients de ce morcellement du travail sont apparus tellement évidents lors de l'examen, en commission du Sénat, de la réforme des régimes matrimoniaux, que j'ai persuadé la commission, pour pouvoir arriver au terme de ses travaux, de consacrer trois week-ends à des séances de travail prolongées. Nous nous sommes réunis successivement à Ostende, à Ghlin et à Namur en un hôtel isolé. Parler à cette occasion de « tourisme parlementaire » serait d'une injustice injurieuse. La commission siégea chaque fois toute la soirée du vendredi, la matinée, l'après-midi et la soirée du samedi, la matinée et l'après-midi du dimanche. En trois fois vingt heures de débats, d'examen de textes, de travail rédactionnel, la commission a pu mener à son terme dans des conditions favorables une réforme dont le sort demeurait incertain.

Une autre solution consisterait à réserver, dans l'agenda général du parlement, plus de temps aux réunions des commissions permanentes. Par exemple en limitant les séances plénières à deux semaines par mois. La réforme introduisant les sections permanentes avait cet objectif. Elle

échoua pour deux motifs : l'un était dû à un certain conservatisme, l'autre aux mauvaises conditions matérielles.

Abordons une dernière considération. Faire des lois c'est faire un travail juridique. Loin de moi d'affirmer que tous les juristes sont de bons légistes — mais on peut présumer que les juristes sont plus aptes que les non-juristes à devenir des légistes. Loin de moi l'idée de souhaiter que le Parlement soit composé exclusivement ou principalement de juristes. Le Parlement idéal doit être le reflet de la géographie sociologique de l'Etat. Il n'empêche que pour la confection des lois l'intervention de juristes est souhaitable. Or, il est manifeste que les chambres ont compté précédemment un plus grand nombre de juristes qu'elles n'en comptent actuellement. Ainsi, la Chambre élue en 1894 et comptant 152 députés, comprenait 68 juristes : 46 avocats, 4 notaires, 1 juge de paix, 17 docteurs en droit. Sur les 212 membres de la Chambre aujourd'hui, on ne relève que 63 juristes. Ce nombre permettrait d'inscrire dans chacune des 17 commissions, avant leur regroupement, 4 juristes. La commission de la justice du Sénat ne compte que quatorze juristes sur 22 membres, celle de la Chambre : 18 juristes sur 23 membres. Sans doute le secrétariat des commissions est-il assuré par des fonctionnaires du Parlement, dont plusieurs sont d'excellents juristes. Mais ils sont fonctionnaires et doivent demeurer neutres. A bon escient la commission du règlement et de la réforme du travail parlementaire de la Chambre vient-elle d'acter dans un rapport récent (283, du 3 octobre 1979) le vœu de voir la mission de ces secrétaires étendue afin qu'ils puissent documenter et informer de manière permanente les commissaires et plus particulièrement les rapporteurs.

Ces secrétaires étant des fonctionnaires ne pourront sortir de leurs attributions. Or, les groupes politiques manquent de documentation et de possibilités de recherches. Depuis quelques années, le Parlement les a mis à même d'engager un ou deux universitaires qui peuvent aider les membres de leur groupe dans leur travail de rapporteur ou dans l'exercice de leur droit d'initiative. Le rapport du 3 octobre 1979 nous apprend que la commission du règlement est d'accord pour permettre à ces secrétaires de groupe politique d'assister les commissaires de leur groupe pendant les séances des commissions permanentes. Il faut espérer que l'expérience donne satisfaction.

Une des faiblesses du Parlement est qu'il n'a pas su s'adapter, comme l'exécutif, à l'évolution de ses tâches, évolution provoquée par l'interventionnisme grandissant de la puissance publique dans un nombre de plus en plus grand de matières et par la technicité croissante des problèmes. Il en est résulté une infériorité du pouvoir législatif vis-à-vis de l'exécutif.

Voyons les choses concrètement : confronté à un problème à résoudre, le ministre dispose de toute son administration pour le faire étudier, pour faire établir les statistiques utiles, pour s'informer des solutions adoptées ou recherchées à l'étranger. S'estime-t-il encore insuffisamment éclairé, rien ne l'empêche de consulter un spécialiste. Si son projet est au point de vue légistique d'une rédaction particulièrement délicate il bénéficiera du concours de la section de législation du Conseil d'Etat. Tant et si bien que lorsqu'il comparaîtra avec son projet devant la commission parlementaire, son dossier sera des plus solides.

Les commissaires qui doivent adopter le projet du gouvernement n'ont pas d'administration à leur service, ils ne disposent que de leur expérience personnelle et de sources d'information éparses. Les rapports exécutif-législatif sont par trop déséquilibrés.

Au cours de la précédente législature le bureau du Sénat, élargi aux présidents des groupes politiques, avait cherché remède à ce déséquilibre. Il rechercha les formes d'une collaboration qui devrait pouvoir se nouer entre certaines commissions permanentes et des spécialistes ou professeurs d'universités. Des contacts avaient été noués que la dissolution du Parlement interrompit.

La commission du règlement de la Chambre vient à son tour de se pencher sur la question. Le rapport que nous avons cité en fait foi. Partant de la constatation que le Parlement dispose de trop peu de moyens techniques pour accomplir sa mission, il est proposé que les commissions permanentes puissent faire appel à des collaborateurs scientifiques. Il est en effet souhaitable que les commissaires puissent, en certaines matières, faire appel à un expert pour approfondir un point controversé.

Le Bureau de la Chambre a adopté ce point de vue et a pris une réglementation valable pour un essai de trois mois. Certains craignent en effet la collaboration des centres d'étude des partis dont les membres seraient plus attentifs à l'orthodoxie politique qu'à l'approche d'un bon résultat.

Nous souhaitons ardemment que soient adoptées toutes les réformes susceptibles d'améliorer le travail parlementaire et partant la qualité de notre législation.

★

De fractieleider

Knelpunt of knooppunt in het parlementair gebeuren ?

door Herman DE CROO,

Buitengewoon hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel
Fractievoorzitter in de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

*

« Remedies precede rights » : procedureregelen halen het over de grond van de zaak ! De Anglosaksers herhaalden eeuwen geleden een oude wijsheid : recht zonder verhaalmogelijkheden klinkt zoals de oude vox in deserto... nutteloos, frustrerend.

De Belgische grondwet telt 35 artikelen op 157 (1) gewijd aan de Belgische parlementaire instellingen, cultuurraden inbegrepen (2). Tien artikelen ervan staan rechtstreeks in verband met de parlementaire procedure (3).

Artikel 46 : « Elke kamer bepaalt, in haar reglement, de wijze waarop zij haar bevoegdheden uitoefent » — vormt de grondwettelijke basis voor het autonoom opstellen, buiten elke controle of nazichtsrechten van wie ook, en dit zowel voor de Kamer als voor de Senaat, van de wijze waarop zij beide hun grondwettelijke bevoegdheden uitoefenen. Via hun reglement beschikken Kamer en Senaat over een sui generis macht om hun taken op eigen wijze, zelfs met eigen interpretatie van de door de grondwet opgelegde richtlijnen, uit te voeren.

Het reglement van Kamer en Senaat bezit dan ook een eigen plaats in het geheel van het wetgevend werk (4).

De cultuurraden op hun beurt bezitten een gelijkaardige macht, hen door artikel 59bis van de grondwet en de wet van 3 juli 1971 toegekend (5).

---

(1) Honderd veertig artikelen verhoogd met 17 artikelen bis, ter of quater.
(2) Titel III. De machten, 1ste hoofdstuk : De Kamers, artikel 32 tot 59 ter.
(3) Artikel 33, 34, 37, 38, 38 bis, 41, 42, 46, 59 bis (§ 1).
(4) Zie o.m. R. Senelle, Commentaar op de Belgische grondwet : in Teksten en Documenten, nr 301, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Brussel, 1974, blz. 124.
(5) Art. 58 bis van de Grondwet, § 1, alinea 2 en artikel 2 van de wet van 3 juli 1971.

Opvallend daarbij is wel hoe de wetgever aan de bevoegdheid tot het maken van zijn eigen reglement heel wat beperkingen inschreef wanneer het ging over de raad van de Duitse cultuurgemeenschap.

Inderdaad regelt de wet van 10 juli 1973, naast de bevoegdheden van die raad, omzeggens gans zijn wijze van werken tot en met de details. De Duitse cultuurraad beschikt in rechte maar over de macht om een « huishoudelijk reglement » op te stellen.

De bewoordingen : « Er is een cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap... en... voor de Franse cultuurgemeenschap » (artikel 59bis van de grondwet) in vergelijking met « Er is een raad van de Duitse cultuurgemeenschap » (artikel 59ter van de grondwet) legt prima facie dergelijke grondige verschillen inzake inwendige organisatie van de werkzaamheden moeilijk uit.

De opname van de fractie en haar voorzitter in de reglementen van Kamer, Senaat en Cultuurraden.

De langzame doorsijpeling van het partijpolitiek gebeuren binnen onze parlementaire structuren is een klassiek hoofdstuk geworden in onze rechtslitteratuur. De analyse van de formele oprichting van de parlementaire fracties die er de reglementaire uitdrukking van vormen, werd echter minder grondig onderzocht (6). Een diepgaande studie over de vele implicaties die het amper 20 jaar geleden erkennen van dit gebeuren, binnen Kamer en Senaat, op zovele vlakken schraagt, moet nog worden geschreven.

De belangrijkste wijziging waarbij terzake het reglement van de Kamer, in uitvoering van artikel 46 van de grondwet, een nieuw hoofdstuk verkreeg, vermeldde in 1962, voor het eerst, de politieke fracties en de fractievoorzitter (7).

Een tweede reglementsregel van belang werd, ter definitie van de fractie, toen ingeschakeld : een volksvertegenwoordiger kan slechts tot één politieke fractie behoren, de wijziging in de samenstelling van de politieke fractie wordt door de fractievoorzitter per brief aan de Kamer medegedeeld ; tenslotte, om erkend te worden moet een politieke fractie minstens drie leden tellen.

---

(6) Zie nochtans : H. DE CROO, *Parlement et Gouvernement*, Bruxelles, Bruylant, 1965 ; H. DE CROO en R. HUENENS, *Het Parlement aan het werk*, Brussel, Bruylant, 1966 ; H. VAN IMPE, *Le régime parlementaire en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 1968, o.m. blz. 95 en verder ; H. VAN IMPE, *Het Belgisch Parlement*, Brussel, Heule, UGA, blz. 93-98.

(7) Artikel 9 vermeldt : « De Volksvertegenwoordigers kunnen politieke fracties vormen. De politieke fracties overhandigen aan de Voorzitter de lijst van hun leden en geven de naam op van hun fractievoorzitter ».

Het hoofddoel van dit alles leek, althans in 1962, eerder bescheiden. De erkenning van de parlementaire fractie zou de werkmethodes binnen de Kamer optimaliseren en... tijdrovende besprekingen voorkomen (8).

Zeer vlug echter zou de eigen dynamiek van het erkend bestaan van de « politieke » fracties, binnen Kamer en Senaat een grondige wijziging in het concreet functioneren van de parlementaire instellingen tot stand brengen. De evolutie is ver van beëindigd.

Nieuwe organen en procedures werden ingesteld om het erkennen, het bestaan en het functioneren van de fracties te begeleiden.

Kamer en Senaat kenden in feite, zoals trouwens alle klassieke parlementen, sedert het begin van hun bestaan politieke stromingen en groepen, hoofdelijk samengesteld uit leden die tot eenzelfde politieke partij behoorden en zich als dusdanig tot het parlement lieten verkiezen. Steeds bezaten zij hun woordvoerders, minstens hun verantwoordelijken.

De Engelse parlementaire Whip is een schools begrip geworden, ofschoon binnen het Westminsters Parlement er zovele diverse parlementaire functies bestaan vanaf de « cabinet members » op de regeringsbanken tot en met de nieuw aangekomen Kamerleden die zelfs psychologisch en ruimtelijk, binnen de openbare zittingszaal, op de « backbenches » plaats moeten nemen.

De fractieleider in de Kamer van Volksvertegenwoordigers.

Het huidig reglement van de Kamer, om dit als toetssteen te gebruiken, vermeldt meerdere bevoegdheden van de fractieleider, gewoonlijk fractievoorzitter genoemd.

Niet alleen moet elke politieke groep met minstens drie leden een verantwoordelijke aanduiden, maar meer en meer wordt aan de fractieleider een soort vertegenwoordigingsrecht tegenover de Kamer, namens zijn fractie geschonken.

Een aantal functies en verantwoordelijkheden worden hem qualitate qua zoniet door het reglement en de gewoonte toevertrouwd :

— hij zetelt in de conferentie van de voorzitters die onder meer de agenda van de openbare vergaderingen van de Kamer en een deel van het commissiewerk vastlegt ;

---

(8) De toelichting tot deze reglementswijziging, getekend door de heren Pierson (B.S.P.), Moyersoen (C.V.P.) en Lefebvre (P.V.V.) haalt onder meer aan : « de politieke fracties nauwer te betrekken bij de regeling van het parlementair werk, ter voorkoming van nutteloze en tijdrovende besprekingen in openbare vergadering ». *Parlementaire Bescheiden,* Kamer (1961-1962), nr 263/1, blz. 7.

— hij speelt een rol in de aanwijzing van de gemandateerde sprekers, die in de gereglementeerde debatten (onder meer de begrotingen) een ruimer tijdsbestek mogen gebruiken dan de « niet gemandateerde sprekers » ;

— hij duidt, namens de fractie, de leden aan voor de diverse vaste en speciale parlementaire commissies ;

— heel dikwijls, als lid van de commissie van het reglement, neemt hij deel aan de voorbereiding van de aanpassingen van dit laatste en de interpretaties die het meer dan eens vereist ;

— recent maakte hij deel uit van het zogenoemd verruimd bureau van de Kamer en werd zijn functie sedert juni 1977 opgetrokken tot deze van ondervoorzitter van de Kamer ;

— hij komt veelvuldig tussen als woordvoerder van de fractie in belangrijke debatten ;

— heel dikwijls worden de moties van vertrouwen of de moties tot eenvoudige dagorde door de fractieleiders van de meerderheidsgroepen ondertekend ;

— zijn rol, inzonderheid in de proceduredebatten, is opvallend : veelvuldige tussenkomsten in verband met incidenten, beroep op het reglement, vaststelling van de dagorde, vraag tot schorsing van de zitting, voorstellen van kandidaten tot het bureau van de Kamer, of tot andere functies enz... (9).

Opeenvolgende reglementswijzigingen erkennen de belangrijkheid van de fractie en hun voorzitter, zodat bij een nieuwe herziening van het reglement van de Kamer dd. 14 december 1977 (10), opnieuw met het oog op een betere organisatie van de begrotingsdebatten, een bepaling werd opgenomen waardoor aan de voorzitters van de politieke fractie de verplichting wordt opgelegd schriftelijk de lijst van de gemandateerde woordvoerders mede te delen willen deze woordvoerders, namens hun fractie, over de verdeling van de beschikbare globale spreektijd beschikken.

Naast deze algemene opdrachten en werkzaamheden vastgelegd in opeenvolgende reglementswijzigingen en in het gewoonterecht, vervult de fractieleider een hele reeks andere taken die zijn functie als vertegenwoordiger van een groep parlementairen tegenover de andere groepen en tegenover de administratie van de assemblées rechtvaardigen.

---

(9) Wijziging van het reglement van de Kamer d.d. 23 juni 1977 : artikel 3, nr 3.
(10) *Parlementaire Bescheiden*, Kamer (1967-1968), nr 518/1, blz. 5.

De pairage, een soort « gentlemen's agreement » naar Engels model waarbij een lid van de meerderheid met een lid uit de oppositie « afspreekt » om zijn afwezig zijnde stem door de onthouding van het aanwezig gebleven lid te neutraliseren, wordt heel dikwijls tussen fractieleiders afgesproken (11).

Verder, naar de werking van de Kamer toe, moeten, dag in dag uit, een lange reeks van andere, zij het soms kleinere, knelpunten worden opgelost, rechtstreeks of binnen het gesprek van de fractievertegenwoordigers :

— rangorde der sprekers, soms in discreet overleg met de voorzitter ;
— voorrang voor het houden van interpellaties of het behandelen binnen commissieverband van wetsvoorstellen ;
— advies bij het herzien naar de vorm of naar de inhoud van schriftelijk of mondeling te stellen vragen ;
— begeleiding en voorlichting van nieuwkomers ;
— spreekbuis of bemiddelaar voor sommige individuele problemen ;
— advies bij het aanduiden van leden voor buitenlandse zendingen of opdrachten tot het soms zeer beperkt maar zo vervelend probleem van de eerste plaatsverdelingen in het halfrond, na algemene verkiezingen.

Optrekking van de functie van fractievoorzitter.

Gekoppeld aan de stijgende belangrijkheid van de rol door de politieke fracties gespeeld, moet de functie van hun voorzitter, qualitate qua zowel als in eigen naam, fel worden onderstreept.

Het verslag, in 1977 namens de commissie voor het reglement van de Kamer uitgebracht door de hr. Verhaegen ligt heel duidelijk in deze lijn.

Door onder meer het onderscheid te maken tussen de fractieleider en de sedert 150 jaar bestaande ondervoorzitterschappen van de Kamer leest men : « de fractievoorzitters wensen echter wel actief deel te nemen aan het politiek beleid van de Kamer en de mogelijkheid te hebben om adviezen te geven zonder mede-beslissende stem, wanneer belangrijke beslissingen moeten worden genomen voor de administratieve en politieke structuur van het parlement ». « De bedoeling van het voorstel wordt duidelijk uiteengezet door een lid dat aandringt op een betere institutionalisering van de huidige functie van de fractievoorzitters » (11bis).

---

(11) H. DE CROO, Le Pairage, in : *Res. Publica,* 1963, V, blz. 381-386.

(11 bis) *Parlementaire Bescheiden,* Kamer (B.Z. 1977), nr 23/1 en 2 (verslag van dhr. Verhaegen). Trouwens worden nu in de Parlementaire Bescheiden de fractieleiders bij het begin van de alfabetische lijst als een soort lid van het bureau vermeld.

De rol van de ondervoorzitter van de Kamer, gewoonlijk belast met het voorzitterschap van een parlementaire commissie, het vervangen van de Kamervoorzitter en het beschikken over een bijzondere bevoegdheid om samen met de quaestoren in de individuele benoemingen van het personeel op te treden, wordt veeleer naar het administratieve of het vertegenwoordigend aspect verdrongen terwijl de politieke rol naar de fractieleider wordt overgeheveld.

Dit aspect vindt men terug in de voorstellen van de commissie van het reglement om de fractieleiders toe te laten elke vervanging van leden in de nieuwe hergroepering van de commissies van de Kamer, schriftelijk en vóór het begin van hun commissievergadering, aan de Voorzitter van de Kamer of aan de griffier mede te delen.

Door deze wijziging wordt het officieel karakter van het aanduiden door de Kamer zelf van een effectief of een vervangend commissielid, een loutere formaliteit.

Deze rechtstreekse procedure dat de Kamer in feite, postfactum, ratificeert komt duidelijk de toenemende bevoegdheid van de fractieleider namens zijn groep ten goede.

De mogelijkheid om de Kamerleden binnen hun parlementaire commissie hulp te zien verlenen door niet verkozen medewerkers van de politieke fractie en onder meer door het vermelden van het bestaan van een administratieve fractiesekretaris wijst op een nieuwe oriëntering van het parlementair werk. Het wordt aan de fractieleider opgedragen hiervoor de verantwoordelijkheid tegenover de Kamer op te nemen. Zowel de veiligheid van de vergaderingen, de discretie en de orde ervan worden in een zekere zin aan zijn medeverantwoordelijkheid onderworpen.

Verder dacht men zelf, in recente verslagen, om aan de fractievoorzitter de bevoegdheid te geven om mandaten te ontnemen aan leden van zijn fractie die afwezig blijven in de commissie.

Zover is het huidig reglement van de Kamer echter nog niet gekomen (12).

De trend tot grotere inspraak en bevoegdheid van fracties en fractievoorzitters gaat verder. In 1979 neemt de Kamer nieuwe initiatieven terzake. Men spreekt nu over « een bijzondere plaats door de fractievoorzitters binnen het bureau van de Kamer ingenomen » (13)

---

(12) Reglementswijziging van de Kamer (verslag van 3 oktober 1979, *Parlementaire Bescheiden*, B.Z. 1979, nr 283). De Heren VERHAEGEN, GONDRY, VAN BELLE en WATHELET : « Uw commissie is van oordeel dat de politieke fracties, waarvan de voorzitters een bijzondere plaats in het Bureau bekleden, ervoor dienen te zorgen dat hun leden de commissievergaderingen regelmatig bijwonen. », blz. 2.

(13) *Parlementaire Bescheiden Kamer* (B.Z. 1979), nr 283/1, o.m. blz. 2 en 6, artikel 14, 2, nr 3, nieuw van het reglement.

De « verantwoordelijkheid van de fractievoorzitter tegenover de Kamer strekt zich nu ook uit over de mogelijke aanwijzing, binnen de gesloten commissievergaderingen van niet parlementairen : technici die hun fractie « namens het studiecentrum van hun politieke partij » adviseren.

Daarenboven wordt binnen de Kamer en de Senaat, via de begroting van de dotaties, sedert jaren belangrijke sommen uitgetrokken die het studiewerk van de fracties moeten helpen ondersteunen.

Sedert 1973 werden in de Kamer dusdanig, per verkozene, betaald rechtstreeks aan de fractie, geldelijke bedragen ter beschikking gesteld. Deze kunnen voor velen ver van onbelangrijk blijken — ongeveer 400.000 F per jaar en per parlementslid —. Tegenover de Kamer, via haar commissie voor de comptabiliteit, engageert zich in feite, en in rechte — de fractievoorzitter namens zijn groep voor de regelmatige en correcte aanwending van deze sommen volgens de door de Kamer vastgelegde regels.

Sedert 1 januari 1980 heeft de Kamer, ten titel van proef, nu ook een programma van individuele hulp voorzien waarbij aan elk kamerlid een minimum van sekretariaatsinfrastruktuur wordt bezorgd.

Het volledig bedrag van deze hulp (gelijkwaardig met de wedde, plus sociale lasten, van een halftijdse bediende) wordt overgemaakt aan de door de parlementaire fracties opgerichte v.z.w. Het individueel bediendencontract (de geldelijke sommen worden rechtstreeks aan de bediende en niet aan het kamerlid uitgekeerd) moeten, onder meer, mede-ondertekend worden door de bevoegde fractievoorzitter.

Samenvattend kan gesteld worden dat naast de politieke rol van de fractievoorzitter binnen het louter parlementair gebeuren, een groot deel van de nieuwe hulpinfrastructuur tussen de Kamer en haar leden verwerkt wordt via de fractievoorzitter.

Politieke rol van de fractievoorzitter.

Binnen het bestek van deze studie zal niet gehandeld worden over de interne regeling binnen de fracties. Wellicht wordt hier later grondig op terug gekomen.

Er is weinig bekend over het functioneren van de parlementaire groepen naar binnen toe : de aanwezigheidsvereisten, de soms materiële sancties die onverantwoorde afwezigheden beteugelen, de voorbereiding van in te nemen standpunten, de contacten met de politieke partijen buiten het parlement, de informatie ten opzichte van de belangengroeperingen, de overkoepeling en de coördinatie tussen gelijkaardige fracties doorheen de verschillende assemblées, het onderzoeken van de in te dienen wetsvoor-

stellen en amendementen, de te houden interpellaties en het delicaat probleem van de tuchtstemmingen.

De relaties tussen de fractie en politieke partij maken deel uit van dit geheel.

Opvallend is echter dat de fracties gewoonlijk leden tot voorzitter verkiezen die over een vrij omvangrijke parlementaire ervaring beschikken en vaak reeds regeringsverantwoordelijkheid droegen (14).

Dit verklaart duidelijker de belangrijkheid van de fractieleider als officiële woordvoerder in de politieke debatten, ondertekenaar van de moties waarbij de Kamer zo eenparig mogelijk standpunten inneemt, het nastreven van een consensus naar aanleiding van procedure incidenten, het geacht worden steeds te handelen met de onmisbare steun van de fractie tot vlotte afwerking, en dit tot in de details, van het parlementair gebeuren.

De fractie en haar voorzitter in de Senaat.

In 1974, dus ongeveer 12 jaar na de reeds hoger vermelde reglementswijziging van de Kamer, werden in de Senaat, wat de fracties en hun voorzitter betreft, gelijkaardige schikkingen getroffen.

Weliswaar had het probleem van de erkenning van de fracties, de inrichting van hun secretariaten en het statuut van de politieke groepen, vanwege het College van de Quaestoren, in opdracht van het Bureau van de Senaat, reeds sedert 1970 een eerste praktische oplossing gekregen.

De Senaat volgt omzeggens wat reeds in de Kamer vaststond : met name kunnen de senatoren fracties vormen naar politieke gezindheid ; die fracties moeten echter minstens één vertegenwoordiger tellen in elke vaste commissie om erkend te worden.

Dit systeem om de fracties te definiëren, naarmate men minstens een lid telt in elke commissie, bracht het aantal leden op minstens 8.

De erkende fracties ontvangen voor de inrichting van hun administratief secretariaat een in het bureau van de Senaat vast te stellen geldelijke tegemoetkoming en krijgen eveneens de beschikking over de nodige lokalen met materiële uitrusting. Het personeel der secretariaten wordt door de fractie zelf, onder eigen verantwoordelijkheid, aangeworven en tewerk-

---

(14) Op 1 januari 1980 waren de fractievoorzitters *in de Kamer :* J. Michel (PSC), Anciaux (nu Van Grembergen) (VU), Defraigne en De Croo (PRL - PVV), gewezen leden van de regering. Alleen Blanckaert (CVP), Tobback (BSP) en Risopoulos (FDF - RW) zijn dit niet.

In de Senaat waren het : Delmotte (PS), Bertrand (RW-FDF), Wijninckx (BSP) en Vanderpoorten (PVV), allen gewezen ministers. De andere fractievoorzitters hebben nog geen ministertaak gekregen. André (PSC), Leemans (CVP), Lagneau (PRL) en Van der Elst (VU); deze laatste was partijvoorzitter. Leemans is sedert 4 maart 1980 Senaatsvoorzitter.

gesteld. Het behoort in geen geval tot het Senaatspersoneel. Het bureau van de Senaat regelt het recht van toegang van het fractiepersoneel tot de Senaatslokalen en de Senaatskantoren.

Inzake sommige technische aspecten ging de Senaat dus verder dan de Kamer.

In het reglement werd, teneinde aan de fractievergaderingen de nodige ruimte en vergadermogelijkheden toe te kennen, zelfs een vast uur voor de regelmatige vergaderingen van deze laatste bepaald : de donderdag tussen 13 u 30 en 15 uur. De Senaat zorgt ervoor dat op dat tijdstip noch commissie noch afdelings- of Senaatsvergaderingen plaatsvinden (15).

Daarenboven werden de fractievoorzitters, zoals in de Kamer, lid van de commissie voor de parlementaire werkzaamheden waar naast de Senaatsvoorzitter en de ondervoorzitters, een of twee afgevaardigden per fractie zetelen, aantal bepaald naargelang de fractie meer dan 20 of meer dan 40 leden telt.

Deze commissie voor de parlementaire werkzaamheden is mutatis mutandis te vergelijken met de Conferentie van de Voorzitters van de Kamer.

De opdracht ervan bestaat in het vaststellen van de agenda van de Senaat en in het bestendig waken over het goed verloop van de parlementaire werkzaamheden.

Zoals in de Kamer mag een senator niet meer dan tot één fractie behoren.

De fractie zelf bestaat maar wanneer zij het bureau van de Senaat een lijst van haar leden en de naam van haar voorzitter heeft medegedeeld. Elke wijziging in samenstelling hiervan wordt door de fractievoorzitter ter kennis van het Senaatsbureau gebracht.

De fractieleider is echter geen lid van het bureau van de Senaat, ofschoon het bureau van de Senaat sedert 19 juni 1977 beslist heeft dat de fractieleiders aan de werkzaamheden van deze laatste instelling kunnen deelnemen wanneer problemen die de fractie aanbelangen worden besproken. Zij vormen dan een soort verruimd bureau.

De fractieleider, binnen de fractie zelf, verdeelt de hoeveelheid spreektijd die wordt toegestaan aan de zogenaamde gemandateerde sprekers ; dit voornamelijk in de algemene bespreking van de ontwerpen en voorstellen van de wet alsook de begrotingsontwerpen (17).

De rol van de fractievoorzitter kent een stijgend belang ook binnen de Senaat.

Zijn verantwoordelijkheid, namens de fractie en in eigen naam, strekt zich uit over de vele « dag in en dag uit opdrachten », gaanden vanaf de

---

(15) Art. 16*ter*, reglement van de Senaat (gewijzigd 18 juli 1974). De jongste versie dagtekent van 19 november 1979. Zie Parlementaire Handelingen Senaat, G.Z. 1979-1980, gedagtekend 29 november 1979, blz. 245-250.

(16) Art. 21*bis* van het het reglement van de Senaat (gewijzigd 18 juli 1974).

(17) Reglement van de Senaat : artikel 16*ter* en 21*bis*.

materiële hulp aan een lid van de vergadering tot en met de collectieve steun voor studiewerk aan de fracties uitgekeerd.

Binnen de debatten zelf, en inzonderheid in de commissie voor de parlementaire werkzaamheden is de rol van de fractievoorzitter opmerkelijk.

Indien vooralsnog, ofschoon in feite gelijkgesteld met de rang van ondervoorzitter van de Senaat, de dynamiek van deze functie nog niet zo ver is doorgetrokken als in de Kamer, blijkt de trend in de Hoge Vergadering eenzelfde richting te volgen.

In de Conseil Culturel de la Communauté Culturelle Française.

Het « règlement d'ordre intérieur du conseil culturel » wijdt een belangrijk hoofdstuk aan de « groupes politiques ».

Vijf leden zijn nodig om een groep samen te stellen, de lijst ervan met de naam van de voorzitter moet aan het Bureau van de Conseil Culturel worden medegedeeld.

Opvallend is de vermelding in artikel 10 van laatstgenoemd reglement dat het ontslag van een lid uit de fractie alleen door hem moet worden ondertekend terwijl, voor het schrappen van een lid uit hun groep, de handtekening van de voorzitter van deze groep volstaat ; het aansluiten van een lid bij een groep daarentegen vereist de dubbele handtekening van het lid zelf en van de voorzitter van die groep.

Verder wordt voor de organisatie van het openbaar debat, de beperking van de spreektijd en diesmeer, de samenwerking gevraagd van de fracties.

De fractievoorzitter kan wanneer de conseil culturel niet in zitting is een voorstel doen om een lid te vervangen — bij overlijden of ontslag — binnen een commissie (18).

Zoals hogervermeld is in de Kamer van Volksvertegenwoordigers de bevoegdheid terzake van de fractieleider veel uitgebreider. In de Conseil Culturel is de fractieleider maar op invitatie deelnemer aan het bureau van de assemblée, wat een zwakkere vertegenwoordiging betekent dan wat de feitelijkheid van de Kamer ons leert en iets dichter aanleunt bij de praktijk van de Senaat (19).

In de Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap.

Het ontwerpreglement van inwendige orde voorgesteld door wijlen Leo Van Ackere volgt eerder dan het « règlement d'ordre intérieur du Conseil Culturel », de praktijk van de Kamer dan deze van de Senaat (20).

---

(18) Règlement d'ordre intérieur : art. 12 (gewijzigd op 10 april 1979).
(19 *Idem*, artikel 23.
(20) 23-XII-1971, zitting 1971-1972, document nr 5. Cultuurraad.

De politieke fracties werden erkend (artikel 7), het bestuur en de samenstelling ervan worden medegedeeld aan de voorzitter van de Cultuurraad. Een politieke fractie moet minstens drie leden tellen. Sedert 1977 nemen de fractieleiders deel aan alle werkzaamheden van het bureau van de Cultuurraad met raadgevende stem (21). Hun functie wordt gelijkgesteld met de functie van ondervoorzitter van de raad, behalve wat betreft de specifieke taken van deze laatste : hoofdelijk het vervangen van de voorzitter en het zetelen in de commissie van de samenwerking (artikel 4 § 1 van de wet van 21 juli 1971) (22).

Ofschoon het reglement uitdrukkelijk verwijst, wat het samenstellen van de commissies betreft, naar het principe van de evenredige vertegenwoordiging (artikel 9), toch wordt aangedrongen op overleg tussen de fracties voor het aanduiden van de voorzitter, ondervoorzitter en secretaris van die commissies (23).

De fractievoorzitter verkrijgt ook de mogelijkheid een plaatsvervangend lid in de commissie zelf aan te duiden, bijvoorbeeld wanneer het afwezig vaste lid dit naliet.

Teneinde de leden die niet tot een erkende fractie behoren — bijvoorbeeld omdat deze te weinig leden telt — niet te vervreemden bij de voorbereiding van de openbare vergadering kunnen zij met raadgevende stem deelnemen aan de werkzaamheden van het bureau (artikel 4bis).

De deelname van de fractievoorzitters in de voorbereiding van de benoemingen van de ambtenaren van de Cultuurraad houdt verband met de aandacht die het Cultuurpact, zowel als het cultuurdecreet en de wet houdende het Cultuurpact, hieromtrent voorhouden (24).

Indien, zonder dat de praktijk, de geschreven teksten uitdrukkelijk volgt, kan worden gesteld dat de belangrijkheid van de fractievoorzitter en de fracties minder opvallend is binnen de Conseil Culturel dan binnen de Cultuurraad, dan loont het de moeite de beschouwingen te lezen van de Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap bij het optrekken van het statuut van haar fractievoorzitters. De auteurs van dit verslag verwijzen naar de historische achtergrond van het ontstaan en de evolutie van de fractievoorzitters naar het model dat in de Kamer was aanhangig gemaakt. Opvallend is dat de in de Kamer van Volksvertegenwoordigers dd. 23 juni 1977 vastgelegde beslissing, amper 5 dagen later in het reglement van de Cultuurraad werd overgenomen. Inderdaad reeds op 28 juni

---

(21) Reglement van orde van de Cultuurraad. Art. 4*bis*. In voege op 5 juli 1977.

(22) *Idem*, art. 53. De auteur van deze bijdrage was fractievoorzitter in de Cultuurraad voor de Nederlandstalige Cultuurgemeenschap (1972-1974).

(23) *Idem*, art. 10 § 2 en verslag van dhr. VAN ACKERE, zie ref. nr 20.

(24) Cultureel voor-akkoord d.d. 15 juli 1971 en d.d. 24 februari 1972 met het addendum. Zie R. SENELLE, *ibidem*, blz. 188-196.

1977 las men in het verslag van de reglementscommissie van de Cultuurraad heel duidelijk de redenen voor deze stijgende invloed en rangverhoging van de fractievoorzitters.

De unanieme commissie verklaarde bij deze gelegenheid dat deze beperkte reglementswijziging geen integrale regeling kon vormen voor het statuut van de fractievoorzitters zelf. In de Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap, zoals trouwens in de Kamer en de Senaat, wordt nog op een statuut van de fractievoorzitters gewacht (25).

Wat later, in december 1979, werd in de Conseil Culturel de la Communauté Française een zekere regeling voor de fractieleiders voorzien ; zij beschikken over sommige technische voordelen, zoals een beperkt portvrijdom — dit geldt ook in Kamer, Senaat en Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap — ze worden gelijkgeschakeld met de leden van de bureau's van deze assemblées. Hen wordt een vergoeding toegekend, niet berekend zoals in Kamer en Senaat en de Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap in vergelijking met de aldaar aanwezige ondervoorzitters, maar volgens een fractie van de vergoedingen van de fractieleiders in de Senaat.

Men voelt dat de Conseil de la Communauté Culturelle Française, zij het op een meer bescheiden wijze, eerder aanleunt bij wat in de Senaat de gewoonte en zelfs het reglement is terwijl dit anders ligt voor de Cultuurraad voor de Nederlandse cultuurgemeenschap (26).

Fracties en taalgemeenschappen.

De opsplitsing van de traditionele politieke partijen naar de taalgemeenschappen, vond haar oorzaak of minstens haar gevolg in de grondwettelijke verdeling naar de geografische ligging van het kiesdistrict of de taal van de eerste (en trouwens de enige geldige) eedaflegging.

Ofschoon artikel 32 bis van de grondwet sedert 1971 een Nederlandse en een Franse taalgroep in elke kamer voorziet, zonder trouwens, mijn inziens, enige afbreuk te doen aan het principe van artikel 32 van de grondwet : — « de leden van beide kamers vertegenwoordigen de Natie » — voorziet artikel 38 bis (de zogenoemde alarmprocedure) en inzonderheid artikel 59 bis van de grondwet voor een indelingsstelsel van de leden van beide kamers.

---

(25) *Parlementaire Bescheiden,* Cultuurraad (B.Z. 1977), nr 30/1. Verslag VAN ACKERE, LARIDON, DE VOS en BASCOUR.

(26) De fractievoorzitters van de Kamer ontvangen sedert 1977 een maandelijkse vergoeding en zekere faciliteiten zoals portvrijdom ; een gelijkaardige regeling geldt voor de Senaat en de Cultuurraden.

De wet van 3 juli 1971 organiseert dit verder.

Eigenaardig genoeg, afschoon gedurende decennia in hoofdorde slechts drie traditionele politieke partijen de leden van Kamer en Senaat groepeerden, zonder als dusdanig officieel te worden erkend, zal zich, amper enkele jaren na de « officialisatie » van de politieke aanwezigheid binnen de parlementaire instellingen, reeds een splitsing naar taal of regio ontwikkelen.

Met preciesheid kan geen vaste datum worden teruggevonden vanaf dewelke de politieke fracties zich officieel naar taal of regio zouden hebben gesplitst.

Voor de CVP-PSC blijkt in de Kamer een officieuse splitsing te zijn ontstaan sedert 1974.

Officieel werd dit echter geconsolideerd in 1977, terwijl dit iets later in de Senaat zou zijn voltrokken.

Voor de BSP-PSB (PS) kwam de splitsing in oktober 1978, wat de Kamer betreft.

In de Senaat zou dit iets later gebeuren. Dusdoende, teneinde, na de splitsing van de socialistische fractie in de Senaat, alle fractievoorzitters aldaar toe te laten aan de werkzaamheden van de commissie van het reglement deel te nemen, werd het aantal leden van deze commissie van 22 naar 23 opgetrokken en dit op 11 april 1979 (27).

PVV-PRL-PL : tijdens de regeringsdeelname van de liberale familie in de periode 1973-1977 werd, ondanks de splitsing in afzonderlijke partijen, een gemeenschappelijke parlementaire fractie behouden, waarvan de samenwerkingsmodaliteiten, in juni 1977, toen de partijen in de oppositie waren getreden, bij een inwendige overeenkomst, verder werden uitgewerkt.

Sedert juni 1979 onder de naam PVV-PRL, bestaat in rechte één parlementaire fractie met twee voorzitters. Deze fractie blijkt de enige te zijn die, over de taalgrens heen, wekelijks samen vergadert en haar parlementaire strategie gemeenschappelijk bepaalt.

Beide politieke partijen (PVV en PRL) hebben echter hun specifieke contacten en bindingen met hun respectievelijke parlementaire groepen en behouden aldaar hun operationele autonomie.

RW - FDF. Ofschoon tijdens twee opeenvolgende periodes, met een korte onderbreking, deze fractie deels in de meerderheid vertoefde (voor

---

(27) In de Senaat, ofschoon niet uitdrukkelijk voorzien, zijn de fractievoorzitters lid van de commissie voor het reglement. In de Kamer waren, op 1 januari 1980, vijf van de acht fractievoorzitters lid van de commissie van het reglement.

de RW deelname aan de regering : 1974-1977) en deels in de oppositie (voor het FDF deelname aan de regering in 1977-1980) behield zij nochtans één enkele fractieleider en één gemeenschappelijke structuur, zij het dan, in verschillende debatten, met soms tegenstrijdige woordvoerders.

In de VU kon uiteraard een splitsing volgens taal niet optreden.

De KP is ongesplitst als politieke groep erkend.

Het Vlaams Blok (Dillen) en het RAD (Hendrick) die het vereiste aantal leden (3) niet halen, worden niet erkend.

Betekenis van het toenemend gebruik van de evenredige vertegenwoordiging.

Meer en meer, teneinde de mathematische taal der cijfers te laten beslechten, wordt van het principe van de evenredige vertegenwoordiging — volgens het stelsel D'Hondt — gebruik gemaakt voor de vele aanduidingen binnen de parlementaire assemblees en voor de aanwijzingen die deze laatste naar buitenuit moeten verwezenlijken.

Voor de cultuurraden bijvoorbeeld gaat het over onder meer de Beheerraad van de BRT, de Conseil d'administration de la RTBF, de respectievelijke Franstalige en Nederlandstalige leden van de Nationale Commissie voor het Cultuurpact, de Nederlandstalige of Franstalige leden van de Vaste Commissie voor het taaltoezicht, enz.

Naar binnen toe gaat het om de aanduiding van de leden binnen de parlementaire commissies, de afgevaardigden voor de internationale parlementaire vergaderingen (Benelux, Raad van Europa en andere) waar de parlementaire assemblees zich tot een beperkter aantal leden dan hun eigen globale samenstelling moeten brengen.

Aan de fractieleiders wordt de taak opgedragen dit mechanisme waar te maken.

Meer dan eens wordt het operationeel samenwerken binnen één fractie door dit stelsel sterk beïnvloed.

Het is evident dat een sterkere aanwezigheid van een gegeven politieke familie binnen een parlementaire commissie of het recht op meerdere mandaten in het aantal voorzitterschappen, door dergelijke samenwerking fel wordt bevorderd.

Dusdoende zal bijvoorbeeld in de Kamer en de Senaat de gemeenschappelijke PVV-PRL fractie, binnen het stelsel D'Hondt, grotere voorrang genieten dan indien zij gesplitst zou optreden zoals bijvoorbeeld dit gebeurt voor de CVP, PSC, BSP en PS fracties.

Fractie en fractieleider in relatie tot de partij.

De parlementaire fractie neemt, tegenover de politieke partij waartoe zij behoort, een rol waar die moeilijk kan worden gedefinieerd.

Voor sommige politieke partijen, speciaal de socialistische en in veel sterkere mate nog de communistische, vormt de parlementaire fractie eerder één element binnen de globale politieke actie.

Voor de christen-democraten en de liberalen ligt de klemtoon eerder naar een ruimere politieke zelfstandigheid binnen weliswaar hetzelfde partijgebeuren.

Deze accentenverschuiving komt nog beter tot uiting in de Senaat.

Algemene regels gelden hier echter niet. Alleen een grondige analyse van de delicate en zo discrete relaties binnen de partijleiding en de verantwoordelijke beslissingsprocedure in de schoot van de fractie zelf, zouden enige toelichting kunnen brengen.

Wel mag worden verklaard dat over het algemeen de fractieleiding het bindmiddel is met de top van de politieke partij tot dewelke de fractie verklaart te behoren.

Georganiseerde contacten vertonen zich in alle politieke strekkingen.

Dat echter de parlementaire fracties alsdusdanig hun prerogatieven opeisen, blijkt zich echter meer en meer aan te melden : aanduiding van sprekers, voorbereiding binnen de fractie naar de inhoud van belangrijke verklaringen, bestendige contacten met het dagelijks gebeuren in de parlementaire commissies, vastlegging van de houding bij stemming over ontwerpen, voorstellen en amendementen tot en met de tuchtstemming.

Voor dit laatste beschikken de meerderheid van de fracties over specifieke huishoudelijke richtlijnen die soms gekwalificeerde meerderheden binnen eenzelfde fractie vereisen.

In dit alles is de fractieleider, soms omringd door een fractiebureau — dat bijvoorbeeld, bij de CVP in de Kamer, minstens een lid per provincie moet tellen — de woordvoerder van zijn groep.

De houding en de bevoegdheid van de fractievoorzitters stoelt tenslotte meer op de uitdrukkelijke, zoniet stilzwijgende consensus van zijn groep dan op welke andere reglementsbeschikking ook.

Dit maakt zijn optreden soms heel delicaat.

Zowel binnen de conferentie van de voorzitters, zoals in commissie van het reglement, bij de voorbereiding van de werkzaamheden van de assemblées, als namens de leden van zijn groep tegenover de andere politieke groeperingen en zijn eigen politieke partij, berust de invloed en de

doeltreffendheid van de fractieleider op de hoogstmogelijke consensus van zijn politieke vrienden (28).

De politieke afspraken tussen groepen veronderstellen heel vaak het aannemen van een houding die de fractievoorzitter nauw bij het haalbare binnen zijn fractie moet situeren.

Een voorlopig besluit.

De functie en de rol van de fractieleider en van de politieke fractie binnen de parlementaire assemblees verdient een grondige studie.

Als voorlopig besluit echter denk ik het volgende te mogen opmerken :

1. Een stijgende belang van de parlementaire fracties en van de rol van hun voorzitter. De politieke fractie is de drijfriem van het parlementair werk.

De reglementen van Kamer, Senaat en Cultuurraden hebben in de laatste decennia, maar inzonderheid in de laatste vijf jaar deze trend sterk onderstreept.

De dynamiek van deze trend is echter verder doorgetrokken en de teksten zijn grotendeels achterhaald.

De toename van de materiële hulp, organisatie en steun aan de werkzaamheden van het in teamwerkend parlementslid, vergroot de belangrijkheid van de fracties en hun organisatie.

2. Tussen de politieke partij en de parlementaire instelling, in de brede zin van het woord, speelt de fractieleider en zijn bureau een voorname rol als bindteken waarvan uit de toporganen van de politieke partij naar de parlementaire vertegenwoordiging toe stellingnamen, directieven wederzijds worden overgedragen en uitgetest.

3. Binnen het parlementair bestel zelf, zowel in het ordenen van de debatten, het leiden van blokstemmingen, het indienen van wetsvoorstellen, interpellaties, moties, vragen, het benutten van het reglement en diesmeer, betracht de fractieleider, namens en voor zijn politieke fractie, meer en meer invloed op de wetgevende en controletaken van het parlement.

Bij het aanduiden van de fractieleiders richten de parlementaire groepen zich trouwens naar consensusverwervende leden die, met een min of meer lange parlementaire praktijk, heel dikwijls vergezeld van regeringservaring,

---

(28) Na de algemene verkiezingen van 1978 zetelen alle politieke partijvoorzitters in de Kamer, met uitzondering van BSP Voorzitter Karel Van Miert die, buiten zijn mandaat als lid van het Europees Parlement, geen nationaal politiek mandaat bekleedt.

de parlementaire mogelijkheden optimaal benutten. Aan gedegen parlementairen met ruime kennis van reglement en parlementaire procedure wordt dusdoende meer en meer de taak opgedragen, namens hun parlementaire vrienden, de hoofdmedewerkers te worden tot een beter functioneren van het parlementair bestel.

Tenslotte valt of staat, en dit is de hoofdzaak, de doeltreffendheid van een parlementaire fractie met de individuele inzet van het gemotiveerd parlementslid.

Summary : Parliamentary Leaders in Belgium.

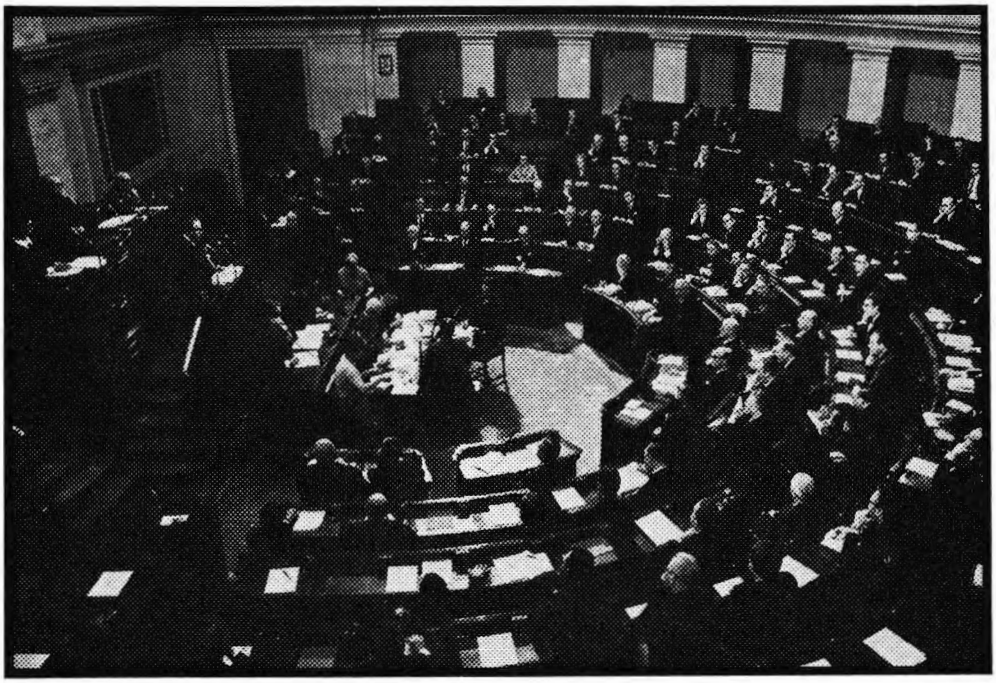
The author describes the recent changes of rules and proceedings in the House of Representatives, later on in the Senate and finally in both the new « cultural Assemblees », concerning the existence, the functioning and the importance of parliamentary groups and their leaders.

Assimilated to the status of Vice-presidents of their Assembly, the parliamentary leaders are in charge of many responsabilities and more attention is given to the parliamentary group as such rather than to the individual members. Seating the members in the House, allocating to their « mandated » members speaking time in important debates, replacing members of their group in the specialized committees, preparing with the Speaker the public debates, taking full responsability for the material aid provided to their group and their members (secretarial help, technical assistance in the committee stage and money supply for research) the many tasks of the parliamentary leaders in the organization of parliamentary work are increasing.

Their political functions are much more important. Usually the parliamentary leader sits in the top policy making organs of his party, very often he has had governmental experience and, as a floor leader, intervenes in the important debates.

Even if essential differences can be observed between political parties (more freedom of action for the liberals and christian-democrats as a parliamentary group, less for the socialists and the communists) the leader in the Parliament plays an important role as the link between political parties and parliament.

★



Politologisch onderzoek
Recherches politologiques

L'espace idéologique au Parlement belge

Une approche comparative.

par Guido DIERICKX,
Assistant chargé de cours
aux Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen.

et André-Paul FROGNIER,
Chargé de cours à l'Université Catholique de Louvain.

*

Introduction.

Le but de cet article est de présenter une esquisse de l'espace idéologique propre au Parlement belge. Nous nous appuyons essentiellement sur les données d'un projet de recherche international et interuniversitaire sur les Parlements en Belgique, en Suisse et en Italie (1). Ce projet a conduit à des enquêtes dans les 3 Parlements. En Belgique, 150 membres de la Chambre des Représentants furent interrogés (2).

Le but de ce projet de recherche n'était pas seulement descriptif. Il s'agissait d'étudier le rôle des Parlements dans les conflits qui traversent les différentes sociétés, comment ils remplissent cette fonction et quels sont les facteurs qui peuvent expliquer leurs succès et leurs échecs dans leurs tentatives de trouver des solutions à ces conflits.

---

(1) Le directeur du projet fut le Professeur Gerhard Loewenberg. Le travail fut dirigé en Belgique par André-Paul Frognier (Université de Louvain) et Robert L. Peterson (University of Tennessee); en Italie, par Robert Leonardi (Kansas State University) et Gianfranco Pasquino (Université de Bologne); en Suisse, par Henry H. Kerr Jr. (Université de Genève) et Gerhard Loewenberg (Iowa University). D'autre part, plusieurs chercheurs ont collaboré à ce projet : G.R. Boynton, Donald J. McCrone et John Wahlke (University of Iowa), ainsi que M. De Ridder (Université de Louvain) et R. Wirth (Tennessee University). Le projet fut soutenu par des dons de la Fondation Ford et le Fonds National Suisse. Un soutien financier fut également accordé par l'Université de Genève, l'Université de l'Iowa, l'Université du Tennessee et l'Université catholique de Louvain (Archives belges des Sciences sociales).

(2) Ces 150 répondants forment un échantillon aléatoire qui fut légèrement corrigé, « stratifié », afin d'obtenir quelques individus de plus dans les partis les moins importants. Nous remercions C. Demain (Archives belges des Sciences sociales, UCL) pour l'organisation des enquêtes.

C'est en effet une des fonctions principales du système parlementaire que de rechercher des solutions à des conflits sociaux qui ne peuvent plus être traités par ceux qui y sont directement impliqués. Le Parlement est en effet supposé être mieux équipé pour traiter des conflits existant entre groupes d'intérêts philosophiques, socio-économiques, linguistiques, régionaux ou autres, que les autres institutions de la société. Il est censé être plus éloigné des pressions directes des conflits, être doté d'une vision de l'intérêt public, être confronté à l'ensemble des problèmes, mieux connaître les règles du jeu politique et enfin avoir le pouvoir de légitimer et de faire exécuter ses décisions.

Qu'en est-il vraiment ? Par quel processus les différents Parlements essaient-ils de remplir cette tâche ? Telles sont les questions fondamentales auxquelles le projet de recherche essaie de répondre.

Pourquoi avoir sélectionné la Belgique, la Suisse et l'Italie pour notre comparaison ? L'idée des auteurs était de choisir a priori des Etats où l'on pouvait imaginer que cette fonction du Parlement était remplie de manière différente. On pouvait faire l'hypothèse qu'elle était la mieux remplie en Suisse et qu'elle était la moins bien remplie en Italie, la Belgique se situant entre les deux, à un point difficile à établir. Certes, il est difficile de se mettre d'accord sur un ensemble de critères destinés à mesurer le succès ou l'échec du traitement politique des conflits. Certains appelleront succès ce que d'autres appelleront atermoiements. Certains appelleront échec ce que d'autres identifieront comme le progrès de nouvelles idées.

Nous pensons en tout cas que deux critères distincts peuvent être proposés : « l'étendue » de la solution des problèmes et la limitation du « coût » du conflit.

Dès lors, le premier critère pose la question de savoir si les dirigeants politiques sont parvenus ou non à résoudre le problème d'où provient le conflit, du moins s'ils ont su en diminuer l'urgence ou l'acuité. Le second critère concerne la question de savoir si les dirigeants politiques ont pu trouver une solution au conflit avec un minimum de coût personnel pour les individus engagés dans le conflit et avec un minimum de coût structurel pour les institutions ou les structures impliquées dans le processus de la décision dans la société concernée. Par coût individuel, nous entendons tout ce qui peut arriver à la personne (carrière, réputation, violence, dommages aux biens,...) de ceux qui sont engagés dans les conflits. Par coût structurel, nous entendons l'étendue des modifications des structures de décision qui s'avèrent nécessaires pour trouver une solution à un conflit. Ces coûts structuraux peuvent être très divers et aller de la guerre civile ou de la révolution à de simples crises gouvernementales.

Par rapport à ces critères, il est clair que le traitement des conflits est le plus efficace en Suisse et qu'il est le moins efficace en Italie, la Belgique évoluant selon les époques entre les deux, se rapprochant quand même plus dans un certain nombre de moments historiques de l'Italie que de la Suisse (et ce, même si l'on prend en considération le problème du Jura).

Il est bien évident cependant qu'on ne peut attendre du Parlement qu'il soit, et ce malgré les textes juridiques, la seule cause du succès ou de l'échec du traitement des conflits dans la société. Il est certain que l'enracinement même des conflits dans la société peut rendre plus ou moins difficile l'action du Parlement. Par exemple, à supposer que dans les trois pays choisis, les Parlements aient les mêmes capacités, il est vraisemblable que le Parlement italien aura plus de difficultés à trouver des solutions aux problèmes strictement sociaux que dans les deux autres pays, car les différences de richesse sont beaucoup plus grandes dans la société italienne que dans les deux autres sociétés. C'est donc en ayant conscience des limites du niveau que nous étudions, que nous essayerons de rechercher des facteurs qui expliqueraient la force ou la faiblesse relative des Parlements dans les différents pays. Notons que par système parlementaire, nous n'entendons pas seulement l'institution centrale du Parlement comme telle, mais aussi les institutions qui lui sont étroitement liées comme le Gouvernement et les partis politiques.

Nous examinerons dans cet article un des facteurs qui nous paraissent gouverner le système parlementaire. Ce facteur est celui de la culture politique des membres du Parlement. Nous pensons qu'il s'agit là d'un facteur important, même s'il n'est certainement pas le seul. Un autre facteur serait l'organisation du système parlementaire lui-même. Mais nous nous limiterons ici à la culture politique.

On peut considérer qu'il y a deux voies d'approche principales de la culture politique dans les études sur le traitement des conflits. La première voie qui est la plus empruntée porte essentiellement sur ce que l'on pourrait appeler les notions de « style » de négociations. On y met l'accent sur des éléments comme « la volonté de compromis » ou sur le caractère souple de la participation au jeu politique, sur l'ouverture des protagonistes à de multiples solutions. Il est certain que ces éléments ont une importance, mais nous suivrons plutôt une autre voie. Nous essaierons de rechercher le rôle des « idéologies » dans le traitement des conflits. Ce faisant, plutôt que d'étudier le système de négociations, nous étudierons le système de représentations des protagonistes des conflits tels qu'ils sont reflétés au Parlement et quel est l'effet de ce système dans leur aptitude à trouver ou à ne pas trouver des solutions aux problèmes qui se posent. On donne trop peu d'importance

ou trop peu de crédibilité à ces facteurs. C'est à cela que nous essaierons de remédier (3).

Si les analyses idéologiques ont parfois mauvaise réputation dans les études sur le traitement des conflits, nous croyons que cela repose sur une incompréhension. On considère en effet parfois les idéologies comme des « variables extrinsèques » au processus de traitement des conflits, soit qu'on les analyse comme des systèmes d'auto-justification ou de justification tout court, soit, et ce n'est pas contradictoire, qu'on considère que les idéologies sont nécessairement utopiques, passionnées ou peu en rapport avec les réalités sociales. Cette idée repose sur la présupposition que les conflits sont d'abord et avant tout des conflits d'intérêt, que les idéologies ne sont qu'un habillage qui est d'ailleurs le plus généralement un camouflage. Dès lors, un conflit ne saurait être qu'un conflit d'intérêt et le traitement « réel » du conflit ne pourrait se faire qu'à travers des formes diverses de négociation et l'on reviendrait ici à une conception du traitement des conflits où l'idée de style est fondamentale.

Nous croyons, quant à nous, que l'idéologie est une « variable intrinsèque » des conflits et que si on la définit d'une manière objective elle ne possède pas nécessairement les caractéristiques que l'on vient de rapporter. Une idéologie peut être définie comme une option générale à propos d'une ensemble de problèmes qui consiste en un système d'informations, d'interprétations et d'évaluations et qui conduit à des options plus spécifiques à propos de la conservation ou de la modification de situations sociales. L'idéologie entendue ainsi n'est pas forcément passionnée, n'est pas forcément un voile, n'est pas forcément utopique ou peu en rapport avec les réalités sociales. Elle peut l'être ou ne pas l'être. C'est une question qui ne peut être tranchée qu'empiriquement.

Il semble que les politiciens ont des options idéologiques au sens où nous venons de le définir et il nous apparaît également que ces options sont en rapport avec leur comportement quand ils s'occupent de problèmes spécifiques. Nous pensons donc que l'idéologie influence leur comportement et qu'il n'y a pas une sorte de frontière où l'idéologie ferait place à ce que l'on pourrait appeler l'intérêt pur lorsque le traitement des conflits est en cours, même si une prise en considération des problèmes d'intérêt constitue certainement un des éléments importants du processus de règlement des conflits.

L'histoire politique des Parlements étudiés montre que même lorsque des problèmes qui ont un caractère hautement idéologique étaient sou-

---

(3) Sur cette approche, voir G. DIERICKX, Ideological oppositions and consociational attitudes in the Belgian Parliament, *Legislative Studies Quarterly*, 1978, pp. 133-160.

levés dans un Parlement, ce dernier pouvait dans certains cas leur trouver des solutions acceptables, du moins pendant une certaine période. Il est vraisemblable que plus un problème a un contenu idéologique, plus il est difficile à traiter. Cependant, ce n'est pas pour cela qu'il est impossible à traiter. Notre opinion est que, lorsque de tels problèmes peuvent trouver des solutions, ce n'est pas forcément *malgré* leur caractère idéologique mais, parfois, *grâce* à celui-ci. En d'autres termes, l'idéologie des dirigeants politiques peut être tantôt un obstacle, tantôt un avantage pour le règlement des conflits. Qu'elle soit un obstacle ou, au contraire, un élément positif, est une question qui une fois encore, ne peut être décidée qu'empiriquement.

Dans cette optique, une variable comme le degré de polarisation des options idéologiques paraît à certains particulièrement intéressante. On peut, en effet, penser que là où les options idéologiques se retrouvent surtout dans les catégories extrêmes de ce que l'on pourrait appeler les dimensions idéologiques d'une société, les conflits ou les problèmes qui pourraient naître relativement à cette dimension idéologique, seraient certainement plus difficiles à régler que dans une société où les options idéologiques se retrouveraient plutôt au centre de la dimension idéologique de la société en question (cette hypothèse pouvant être étendue au cas où plusieurs axes idéologiques traverseraient cette société).

La distribution des idéologies.

Voyons à présent, de manière empirique, les distributions des attitudes socio-économiques, philosophiques et régionales qui découlent des réponses à l'enquête faite parmi les députés belges, suisses et italiens (tabl. I). Comme nous le verrons plus loin, ce sont les trois principales dimensions apparaissant dans l'espace idéologique de nos trois Nations. Des échelles d'attitude ont été présentées aux interviewés et c'est sur base de leurs réponses que le tableau I a été constitué (4).

---

(4) Nous avons dénommés dans cet article les échelles d'après l'identification de leur pôle gauche, sauf pour l'échelle droite-gauche et l'échelle linguistique belge. On trouvera ci-dessous, à côté de leur dénomination, les termes réels avec lesquels elles furent présentées aux interviews.

Collectivisme : Economie dominée par l'Etat - Libre concurrence dominante.

Droite-gauche : Gauche-Droite.

Non-cléricalisme : En faveur du maintien de l'Eglise hors de la politique - En faveur d'une participation de l'Eglise en politique.

Sécularisme : Point de vue catholique extrême - Point de vue non-catholique extrême *(Belgique)*.

Sécularisme : « Des considérations religieuses n'influenceront pas les activités politiques » (échelle à 5 degrés) *(Suisse, Italie)*.

TABLEAU I

Distribution des attitudes idéologiques des parlementaires belges, italiens et suisses*

	Belgique	Suisse	Italie
Echelle « Collectivisme »			
Economie dominée par l'état	13.3	3.4	3.9
	24.0	14.8	21.7
Centre	19.4	25.2	45.5
	16.0	36.2	8.9
Libre concurrence dominante	21.4	15.0	5.6
Echelle « Droite - Gauche »			
Extrême gauche	22.0	6.8	22.2
Gauche	36.7	23.4	29.4
Centre	26.7	37.0	24.4
Droite	4.7	20.0	5.5
Extrême droite	2.0	5.6	2.3
Echelle « Non-Cléricalisme »			
Eglise hors de la politique	66.7	41.3	45.0
	10.0	14.4	5.5
Centre	5.4	7.2	15.0
	10.0	11.9	8.4
Participation de l'église en politique	6.6	13.6	13.3
Echelle « Sécularisme »			
Considérations religieuses doivent influencer les activités politiques (S et I) / Extrême catholique (B)**	11.3	14.0	15.0
	17.3	34.9	9.4
Centre	33.3	19.6	7.2
	9.4	14.0	16.1
Considérations religieuses ne doivent pas influencer les activités politiques (S et I) / Extrême non catholique (B)	16.6	15.7	45.6
Echelle « Centralisme »			
Pouvoir maximum à l'état central	3.3	4.3	—
	6.0	19.1	—
Centre	20.0	40.1	—
	22.0	19.1	—
Maximum de pouvoir aux unités qui le composent	46.7	6.6	—
Echelle « Linguistique »			
Extrémistes francophones	16.7	—	—
	12.7	—	—
Centre	22.0	—	—
	26.7	—	—
Extrémistes néerlandophones	14.7	—	—

* Les différentes échelles ont été recodées, de telle sorte qu'elles sont équivalentes. Les pourcentages sont calculés compte tenu des non répondants.

** Selon la formulation utilisée dans les 3 pays (S = Suisse, I = Italie, B = Belgique).

Les options socio-économiques semblent s'exprimer très clairement dans l'échelle appelée Collectivisme. L'échantillon belge apparaît un peu plus proche de l'option collectiviste. L'échantillon suisse incline un peu plus vers l'option libérale. Les deux distributions sont fort bien équilibrées. Un mode très net apparaît seulement en Italie et aussi bizarre que cela puisse paraître, il se localise dans le centre de l'échelle (5). Si nous nous tournons vers l'échelle Droite-Gauche, nous observons que les positions de gauche sont les plus nettes en Belgique et en Italie, mais il est difficile de trouver un très haut degré de polarisation. La droite radicale n'existe presque pas ou alors elle se cache très efficacement.

Les options philosophiques telles qu'elles sont exprimées dans les distributions sur l'échelle non-cléricalisme sont très proches du pôle non clérical mais ce modèle unimodal ne paraît pas révéler un extrémisme mais plutôt un consensus généralisé sur le problème des relations entre l'Eglise et l'Etat. Ce consensus disparaît, du moins en Belgique et en Suisse quand on approfondit les options sur l'échelle « sécularisme » qui permet de distinguer les inspirations catholiques ou non catholiques en politique. En Italie, par contre, le consensus reste évident.

Les attitudes régionales ne furent examinées qu'en Belgique et en Suisse et ceci au moyen d'une échelle qui essaie de mesurer le souhait d'autonomie régionale (centralisme). En Belgique, il y a une majorité marquée en faveur de la fédéralisation. Encore une fois cette distribution unimodale paraît plus indiquer un degré de consensus qu'un extrémisme. En Suisse, au contraire, le mode de la distribution est nettement situé au centre. Que dire de l'échelle relative au degré de fidélité linguistique ? L'échelle montre une distribution égale et dès lors plus de polarisation que sur les autres échelles.

Centralisme : pouvoirs maximums à l'Etat central - pouvoirs maximums aux unités à l'intérieur de celui-ci *(Belgique).*

Centralisme : pouvoirs maximums à la confédération - pouvoirs maximums aux cantons *(Suisse).*

Egalitarisme : ensemble des scores sur « Il n'est pas suffisant de garantir l'égalité des chances. Nous devons promouvoir une véritable égalité sociale » et « Nous avons été trop loin avec l'égalité. Il est nécessaire de retourner à la notion de récompense et du mérite. » *(Italie).*

Libéralisme : ensemble des scores obtenus sur « Dans le domaine de la sécurité sociale, l'Etat ne devrait pas assumer des responsabilités supplémentaires. » et « Dans une société moderne, tout le monde doit être responsable de soi-même. » *(Italie).*

Linguistique : Francophones extrémistes - Néerlandophones extrémistes *(Belgique).*

(5) La raison en est probablement que la gauche italienne n'a pas grande confiance dans les initiatives de l'Etat, l'Etat italien étant principalement aux mains des Démocrates-Chrétiens.

Qu'apporte l'examen de ces échelles ? La plupart de ces échelles ne présente qu'un seul mode. Si ce mode se situe au milieu de l'échelle on peut en conclure que le conflit qui en résulte ne devrait pas être trop difficile à traiter. Si le mode se situe plutôt vers un des extrêmes cela dénoterait un certain consensus plutôt qu'un extrémisme. Cela nous conduirait à dire, pour prendre l'exemple de la Belgique, que le conflit relatif à la régionalisation pourrait être relativement facilement traité dans les termes de l'échelle, c'est-à-dire sans prendre en considération le problème de Bruxelles qui n'y a pas été inclus. (Mais évidemment l'existence de ce problème change les perspectives !) Les distributions égales sont probablement les plus menaçantes pour le traitement des conflits car elles supposent que les dirigeants se retrouvent dans les différentes positions des échelles. C'est le cas de l'échelle linguistique belge. Nulle part, on ne trouve trace de distribution bimodale et polarisée qui indiquerait un degré de conflit encore plus élevé. Il apparaîtrait, dès lors, que les options idéologiques importantes pour un nombre de problèmes relativement élevé dans chacun des pays, ne sont pas d'une nature ou d'une forme qui rendent les conflits insolubles à cause de leur extrémisme.

Mais il faut constater aussi qu'à travers ces échelles on ne peut pas apercevoir une quelconque différence significative entre les trois pays. Il faudrait, dès lors, trouver d'autres raisons pour expliquer ce qui était à la base de cette étude, c'est-à-dire que les conflits sont plus difficiles à traiter en Italie qu'en Belgique et plus en Belgique qu'en Suisse.

Les dimensions de l'idéologie.

Une des caractéristiques les plus importantes de l'espace idéologique est sa dimensionalité. Si l'on accepte l'idée qu'un espace idéologique stable existe et est commun au Parlement en tant que tel, la question est de savoir si cet espace est unidimensionnel ou pluridimensionnel.

Une idéologie peut être appelée pluridimensionnelle quand : 1° plusieurs dimensions peuvent être découvertes dans l'espace des options idéologiques, 2° quand de plus, ces dimensions sont fortement indépendantes l'une de l'autre.

L'importance de ce problème est qu'un espace idéologique pluridimensionnel nous paraît plus favorable au traitement des conflits qu'un espace idéologique unidimensionnel. C'est ce qui apparaît dans le cadre de la théorie des « *cross-cutting cleavages* » (6).

---

(6) A. VAN DEN BRANDE, Elements for a sociological analysis of the impact of the main conflicts on Belgian political life, *Res Publica* (1967), pp. 437-470.

Si l'espace idéologique du Parlement est unidimensionnel et si un problème lié à ce clivage apparaît sur la scène politique, les dirigeants politiques commenceront à se situer de chaque côté de cette dimension unique. Si un autre problème, lié au même clivage apparaît, la même dimension idéologique sera réactivée, etc. Rien ne pourrait, semble-t-il, modifier la répartition des dirigeants sur cette dimension idéologique. Il en résulte que les possibilités de coalition seront fort restreintes. Un acteur politique, pris dans un parti, pourra faire appel à ses voisins idéologiques, à sa gauche ou à sa droite, mais il ne pourra pas aller bien loin de cette proximité idéologique. Il n'y a pas de problèmes pour lesquels ses voisins seraient différents. Cela limite clairement le nombre de coalitions possibles.

Si l'on pose également que le Pouvoir est concentré d'un côté sur une petite étendue de cette dimension, la coalition gagnante sera probablement toujours localisée de ce côté du continuum. Toutes les autres coalitions possibles seront condamnées à une frustration continuelle d'être du mauvais côté. Ceci n'est pas rare. N'est-ce pas par exemple, la situation de la gauche en Italie ?

Certes, même dans un espace unidimensionnel la coalition gagnante peut être tentée d'apaiser l'opposition par une quelconque forme de compromis. D'autre part, il est certain que si la coalition gagnante est localisée au centre, elle ne frustera que ceux qui se situent dans les positions extrêmes des deux côtés, ce qui peut atténuer l'effet social de cette situation. Mais en général, il faut reconnaître que ces cas sont rares et que dans un tel espace il y a peu de chances de stimuler les compromis et au contraire beaucoup d'occasions de frustrer et d'éliminer l'opposition.

La situation est entièrement différente quand l'espace est pluridimensionnel. Ici, des problèmes différents sont susceptibles d'activer des dimensions idéologiques différentes. Les acteurs politiques vont bénéficier d'un « espace de négociation » plus large. Se situant dans des dimensions différentes, ils pourront faire des concessions mutuelles et réaliser plus facilement des compromis sous forme de « package deals ». En plus, ils auront un choix plus large de coalitions. Cela apparaîtra surtout dans le processus de formation des gouvernements. Il en résultera que dans une certaine période de temps, le nombre de participants à un gouvernement sera plus élevé que dans le cas unidimensionnel. Les modifications de majorités gouvernementales seront plus fréquentes, ce que pourra diminuer le niveau général de frustration.

Certes, est-il utile de le préciser, il est bien clair que ces considérations concernent uniquement le rapport qui peut exister entre le nombre

de dimensions idéologiques et le degré de facilité avec lequel des compromis peuvent être trouvés dans des systèmes politiques. Il ne s'agit pas de faire ici de la philosophie politique et de se prononcer par exemple en faveur de la notion de compromis comme mode idéal de solution des conflits.

Revenons à la Belgique et essayons de répondre à la question du nombre de dimensions de l'espace idéologique des parlementaires. Plus haut, nous avons présumé que les principales dimensions idéologiques que l'on retrouve au Parlement belge étaient représentées par des échelles d'attitude comme celles du collectivisme, du cléricalisme, du fédéralisme. Cependant, ces estimations se faisaient sous le mode d'a prioris. Existe-t-il un moyen de connaître ce nombre de dimensions sans avoir recours à de tels a prioris ?

C'est dans le domaine de la psychologie sociale que l'on trouve des méthodes et des techniques qui permettent de répondre à ce problème. Dans la ligne des recherches sur les « espaces psychologiques » nous avons posé dans notre questionnaire et dans les trois pays la question suivante :

« A la Chambre, vous vous sentez sans doute plus proche de certains partis que d'autres.
De quel parti, outre le vôtre, vous sentez-vous le plus proche ?
De quel parti vous sentez-vous le plus éloigné ?
Comment classeriez-vous les autres partis entre ces deux-ci ?
Veuillez indiquer votre classement sur cette liste. »

Cette question est certainement plus imprécise que celles qui permettent de connaître les positions des parlementaires sur les échelles d'attitude. Elle a cependant le mérite d'être plus globale et de forcer les parlementaires à synthétiser les raisons, forcément diverses, de ranger tel ou tel parti à une certaine distance du leur ; elle permet de ce fait de ne pas préjuger des critères prédominants du choix de chaque parlementaire pour effectuer cette opération.

Les analyses des réponses à cette question ont été faites à l'aide de technique de projection multidimensionnelle. Pour assurer la cohérence des analyses, la même méthode a été appliquée aux trois pays. Il s'agit de MDSCAL. Plus précisément, les rangements de partis ont été transformés en matrices de corrélations partis x partis, où l'on a calculé un tau de Kendall entre les rangements de chaque paire de partis par les parlementaires interviewés. Un tau positif signifie que les parlementaires rangent les deux partis concernés d'une manière semblable ; un tau négatif signifie que les parlementaires rangent ces partis de manière

dissemblable. Ils seront dès lors vus, soit comme proches, soit comme distants.

MDSCAL ne permet pas d'ordonner l'importance des axes des configurations. On peut seulement estimer que les dimensions relevées sont ensemble les plus significatives. Les axes des configurations peuvent faire l'objet de rotations. La mesure générale de validité des configurations est appelée « coefficient de stress » et doit être aussi bas que possible — pas plus élevé que .20 (7).

Nous avons obtenu des configurations de partis pour chacun des pays qui nous paraissent interprétables en termes idéologiques. Etudions-les pays par pays.

a) *Belgique.*

L'espace idéologique est en Belgique clairement multidimensionnel. On peut y trouver trois dimensions et même quatre. L' « étirement » des points représentant les partis permet de les interpréter de manière assez aisée. Il est à noter que le coefficient de stress est presque identique pour la représentation à trois ou à quatre dimensions (environ .02). Nous pourrions dès lors nous limiter à interpréter trois dimensions, mais puisque quatre dimensions sont interprétables, il n'y a pas de raison de ne pas les citer.

Les dimensions révélées par la figure 1 sont les suivantes :

1. Le clivage socio-économique dénommé droite-gauche apparaît assez clairement en opposant les socialistes et les communistes d'un côté, les libéraux de l'autre ; les chrétiens et les partis fédéralistes se trouvant entre les deux.

2. On trouve un clivage flamands-francophones assez clair opposant les partis flamands et les partis francophones.

3. On trouve également — et cela apparaît comme le second aspect du clivage communautaire pris au sens large — une opposition entre les partis fédéralistes flamands et francophones d'une part et les autres partis d'autre part.

4. La quatrième dimension, qui n'est pas représentée spécifiquement sur le graphique mais dont les partis qui s'y opposent particulièrement

---

(7) Nous remercions Bernadette WILMES-GRANGE (Archives belges de Séances sociales, UCL) pour son aide en matière d'informatique. Pour un approfondissement de l'application à la Belgique, voir A.P. FROGNIER, Parties and cleavages in the Belgian Parliament, *Legislative Studies Quarterly*, III, 1, février 1978, pp. 109-131. Sur ce type de technique, voir A.K. ROMNEY, R.N. SHEPARD et S.B. NERLOVE, *Multidimensional sealing, theory and applications in the behavioral sciences*, vol. I et II, Seminar Press, New York, London, 1972.

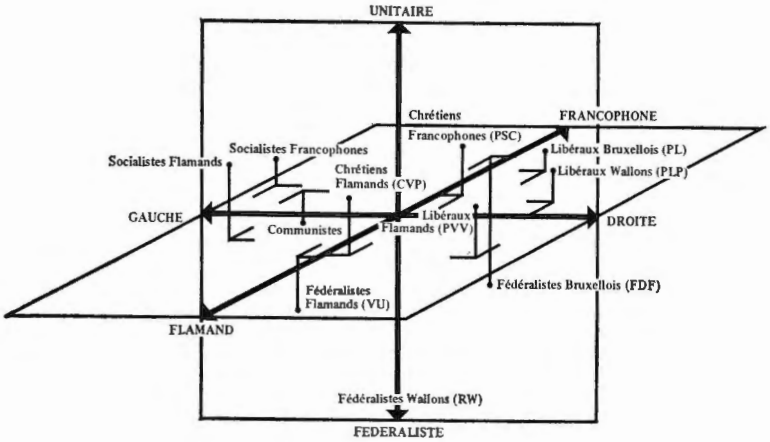

UNITAIRE
Chrétiens
Francophones (PSC)
FRANCOPHONE
Socialistes Francophones
Socialistes Flamands
Chrétiens
Flamands (CVP)
Libéraux Bruxellois (PL)
Libéraux Wallons (PLP)
GAUCHE
Communistes
Libéraux
Flamands (PVV)
DROITE
Fédéralistes
Flamands (VU)
Fédéralistes Bruxellois (FDF)
FLAMAND
Fédéralistes Wallons (RW)
FEDERALISTE

FIG. 1.

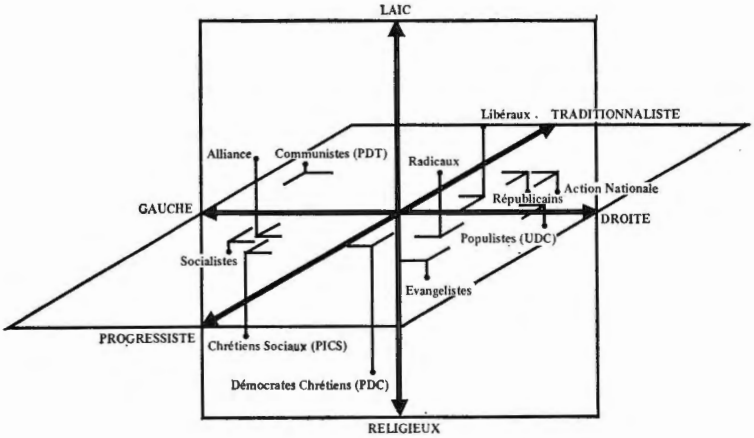

LAIC
Libéraux
TRADITIONNALISTE
Alliance
Communistes (PDT)
Radicaux
Action Nationale
Républicains
GAUCHE
DROITE
Populistes (UDC)
Socialistes
Evangelistes
PROGRESSISTE
Chrétiens Sociaux (PICS)
Démocrates Chrétiens (PDC)
RELIGIEUX

FIG. 2.

sont soulignés en italiques, paraît bien être une dimension qui oppose les chrétiens flamands et francophones à tous les autres partis et spécialement aux communistes et aux libéraux francophones. Cette dimension est manifestement liée au clivage philosophique.

b) Suisse.

La figure 2 est clairement tridimensionnelle avec un coefficient de stress de .04. Les trois dimensions sont assez clairement interprétables également :

1. On y retrouve la dimension socio-économique, illustrée par le clivage droite-gauche opposant les socialistes et les communistes d'un côté aux populistes de l'autre.

2. Une seconde dimension relève un clivage propre à la société suisse et oppose les partis ethno-centriques, c'est-à-dire ceux qui sont contre l'intégration des étrangers. Ce clivage est appelé habituellement en Suisse traditionalistes-progressistes et nous avons utilisé cette dénomination sur la figure 2.

3. Le troisième clivage oppose les chrétiens et les socio-chrétiens d'un côté aux libéraux et radicaux de l'autre et l'on peut estimer qu'il s'agit ici de l'expression du clivage philosophique.

c) *Italie.*

L'Italie montre le résultat le plus surprenant. Malgré la présence de huit partis, l'espace idéologique est ici purement et clairement unidimensionnelle, le coefficient de stress étant extrêmement bas, .004. Cette dimension est représentée dans la figure 3.

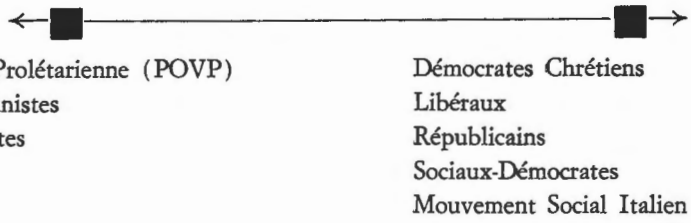


FIG. 3.

Sur cette dimension, les différents partis sont tous groupés ou quasiment groupés autour de deux points opposés. D'un côté, on trouve les démocrates-chrétiens, les libéraux, les républicains, les socio-démocrates

et les néo-fascistes, de l'autre, on trouve les partis communiste, socialiste et de l'unité prolétarienne.

Comment interpréter cette dimension ?

Deux interprétations sont possibles ici. La première est qu'il s'agit du clivage socio-économique ; la seconde est que ce clivage est en fait la convergence de nombreux clivages dans une seule dimension idéologique. Quoi qu'il en soit, le fait relevant pour nous ici est que l'Italie apparaît comme le seul cas d'espace idéologique unidimensionnel.

Des partis aux parlementaires.

Les données que nous venons de présenter concernent l'espace idéologique entre les partis politiques mais non entre les parlementaires. Pour les comparer, nous devons revenir aux échelles d'attitude qui nous permettent de travailler avec des données individuelles. Nous avons déjà présenté ces échelles dans le paragraphe sur la distribution des idéologies. Grâce à l'analyse multidimensionnelle à laquelle nous venons de procéder, nous avons pu remarquer que les dimensions retenues pour l'élaboration de ces échelles d'attitude paraissaient pertinentes excepté pour la dimension traditionnaliste-progressiste, c'est-à-dire ethno-centrique, en Suisse.

En utilisant ces données individuelles, pouvons-nous retrouver, au niveau des individus, une structure identique de l'espace idéologique que celle que nous avons découvert au niveau des partis ? Pour répondre à cette question, il faut étudier les matrices de corrélation entre ces échelles d'attitude. Des corrélations entre des échelles appartenant à une même dimension devraient être élevées, des corrélations entre des échelles n'exprimant pas la même dimension devraient être basses.

Le tableau II *a* montre quelle est la situation pour les parlementaires belges. Ce tableau n'est pas unidimensionnel. Il montre clairement l'existence de deux ensembles de corrélations significatives. Il y a, d'une part, les corrélations entre les échelles Egalitarisme, Collectivisme et Droite-Gauche. La seconde corrélation significative est entre l'échelle Sécularisme et l'échelle Non-cléricalisme. Cette corrélation qui est égale à 37 est élevée si l'on se rappelle que la distribution de l'échelle Non-cléricalisme est particulièrement inclinée dans le sens du pôle Non-clérical. On aperçoit donc assez clairement dans ce tableau II *a* l'existence de deux dimensions. On n'aperçoit cependant pas de corrélation entre les échelles Linguistique et Centralisme. La raison en est due à la statistique utilisée. Cette statistique qui est celle du tau n'exprime, en effet, que des relations monotones. La relation entre les deux échelles socio-

linguistiques est en fait fortement curvilinéaire. Elle ne peut donc pas être exprimée par cette statistique. Il y a cependant une relation positive entre le radicalisme linguistique et la défense du fédéralisme.

On peut donc estimer que la réalité des relations entre ces échelles est bien tridimensionnelle.

TABLEAU II A

Corrélations des attitudes des parlementaires : Belgique

	Centralisme	*Sécularisme*	*Non cléricalisme*	*Egalité*	*Collectivisme*	*Droite - gauche*
Linguistique	**- 0.09**	0.23	0.16	0.05	0.09	0.17
Centralisme		- 0.01	- 0.09	- 0.13	0.01	- 0.12
Sécularisme			**0.37**	0.24	0.31	0.29
Non cléricalisme				0.18	0.06	0.12
Collectivisme					**0.58**	**0.55**
						0.59

TABLEAU II B

Corrélations des attitudes des parlementaires : Suisse

	Collectivisme	*Droite - Gauche*	*Sécularisme*	*Non cléricalisme*
Centralisme	**0.33**	**0.36**	0.02	0.02
Collectivisme		**0.49**	0.01	- 0.04
Gauchisme			0.12	0.03
Laïcisme				**0.40**

TABLEAU II C

Corrélations des attitudes des Parlementaires : Italie

	Sécularisme	*Collectivisme*	*Droite - Gauche*	*Egalitarisme*	*Libéralisme*
Non cléricalisme	**0.69**	0.14	**0.47**	0.36	- 0.30
Sécularisme		0.20	**0.51**	0.36	- 0.31
Collectivisme			0.33	0.38	- 0.34
Droite - Gauche				**0.55**	**- 0.45**
Egalitarisme					**- 0.62**

Les autres corrélations sont faibles excepté cependant la corrélation entre l'échelle philosophique du Sécularisme et les trois échelles socio-économiques. La relation n'est pas très élevée mais se manifeste cependant. On pourrait donc estimer que ces deux dimensions, la dimension philosophique et la dimension socio-économique ne sont pas entièrement indépendantes l'une de l'autre.

Les données suisses, qui sont présentées dans le tableau II *b* offrent un exemple très clair de bidimensionnalité. D'une part, les corrélations apparaissent assez élevées entre les échelles de Centralisme, de Collectivisme et Droite-Gauche ; d'autre part, on trouve également une corrélation élevée entre l'échelle de Sécularisme et l'échelle de Non-cléricalisme. Par contraste avec la Belgique, on trouve, en Suisse, une convergence entre le clivage relatif à la forme de l'Etat et le clivage socio-économique, mais on ne trouve pas de convergence entre les clivages éthico-religieux et socio-économique.

Le tableau II *c* relatif à l'Italie offre une différence très nette avec les deux précédents. Les échelles relatives à l'Italie paraissent relever dans ce tableau du même clivage sous-jacent. En effet, à peu près toutes les corrélations du tableau II *c* sont relativement élevées. On ne retrouve pas le contraste des deux précédents tableaux entre les corrélations élevées et les corrélations très faibles. Ceci confirme très nettement le résultat que l'on avait obtenu au terme de l'analyse multidimensionnelle, c'est-à-dire, l'existence d'une configuration très unidimensionnelle des clivages en Italie.

La « différenciation idéologique ».

Ce qui précède montre assez clairement que l'on peut considérer que le système idéologique belge et suisse possède un degré élevé de différenciation idéologique, c'est-à-dire que les différentes dimensions idéologiques apparaissent comme relativement autonomes et indépendantes. D'un autre côté, l'Italie paraît posséder un minimum de différenciation idéologique, les différents clivages semblant, soit se résumer, soit converger en un seul clivage.

Nous estimons que le degré de différenciation idéologique est une variable importante dans le traitement des conflits. Elle offre, en effet, plus de possibilités de trouver des compromis. Pourquoi ?

On peut estimer que dans un système d'idéologie différenciée, lorsqu'un problème se pose, il est lié rapidement avec une, et le plus souvent une seule, dimension idéologique. Cette situation permet dès lors aux systèmes politiques de traiter les problèmes les uns après les autres, du moins les uns différemment des autres, sans se trouver dans une situation où tous les problèmes sont inexorablement liés les uns aux autres. Dans un système d'idéologie indifférenciée, on peut estimer que les problèmes qui se posent sont reliés à plusieurs ou à l'ensemble des dimensions idéologiques ou à la dimension idéologique fondamentale qui regroupe l'ensemble des dimensions idéologiques d'une société. Cette

situation empêche de traiter séparément ce problème. Les problèmes peuvent alors, en quelque sorte, activer l'ensemble des dimensions idéologiques d'une société et dès lors se révéler beaucoup plus difficiles à traiter que dans le cas de l'idéologie différenciée.

D'autre part, un système d'idéologie différenciée permet beaucoup plus facilement d'utiliser la technique des « package deal ». Il est plus aisé de négocier certains avantages sur une dimension contre certaines concessions sur d'autres dimensions.

Peut-on trouver une confirmation empirique de ce lien entre les problèmes et les clivages sociaux ? Les données d'enquête permettent de voir comment les parlementaires lient un certain nombre de problèmes politiques aux dimensions des principaux clivages sociaux de chaque société (8). Le tableau III offre les pourcentages des parlementaires

TABLEAU III

Liaison entre les problèmes et les clivages sociaux* (pourcentages)

Belgique	*Suisse*	*Italie*
Bruxelles (Communautaire) 94.6	Participation (Socio-économique) 88.6	Sud (Régional) 58.7
Education (Philosophique) . 85.6	Exploitation du territoire (Régional) 84.9	Secteur public (Public-privé) 51.4
Régionalisation (Communautaire) 80.4	Avortement (Philosophique) 74.5	Décentralisation (Etat-société) 40.4
Contrôle de l'économie (Socio-économique) . . 72.3	Etrangers (Ethnocentrique) . 41.4	Chômage (Socio-économique) 32.4
		Militaire (Etat-société) . . 14.0
		Assistance publique (Socio-économique) 9.0

* Les clivages sont mis entre parenthèses.
Exemple : 94.6 % des parlementaires belges relient le problème de Bruxelles au clivage linguistique.

Nous citons ici des clivages qui ont été retenus dans les trois enqutes. Les clivages relatifs à la forme de l'Etat ou la « communauté politique » ont reçu des noms différents par pas : « Communautaire » en Belgique, « Régional » en Suisse et Italie, « Linguistique » en Suisse, « Etat-Société » — dans une certaine mesure — en Italie. Sont spécifiques à l'Italie les clivages « Public-privé » (concernant les relations entre secteurs publics et privés) et « Etat-Société » (concernant le « fossé » entre l'Etat et la Société civile).

(8) En Belgique, les problèmes politiques qui ont fait l'objet de questions aux parlementaires furent : 1. la relation entre le système d'écoles catholiques et d'écoles privées *(Education)*; 2. le contrôle de l'économie par l'Etat par l'initiative industrielle publique *(Contrôle de l'économie)*; 3. le statut de Bruxelles *(Bruxelles)*; 4. les pouvoirs à exercer par les régions *(Régionalisation)*.

En Italie, les problèmes furent : 1. la décentralisation urbaine et régionale *(Décentralisation)* ; 2. les services sociaux et l'assistance publique *(Assistance)* ; 3. la réforme du code de conduite militaire *(Militaire)*; 4. le chômage *(Chômage)*; 5. le contrôle parlementaire sur les entreprises publiques *(Secteur public)*; 6. le refinancement du Fonds pour le Sud *(Sud)*.

En Suisse les problèmes furent : 1. la participation des travailleurs dans les entreprises *(Participation)*; 2. le plan d'exploitation du territoire rural *(Territoire)*; 3. le contrôle des travailleurs étrangers *(Etrangers)*; 4. la législation de l'avortement *(Avortement)*.

qui lient chacun des problèmes qui ont été cités dans l'enquête aux principaux clivages des sociétés considérées. On constate que les parlementaires belges et suisses lient de manière extrêmement nette les problèmes à des dimensions bien déterminées. La seule exception vaut pour le lien que voient les parlementaires suisses entre le problème des étrangers et la dimension ethno-centrique. Dans tous les autres cas le pourcentage de parlementaires qui établissent des liens nets et différenciés entre les problèmes et les dimensions idéologiques est supérieur à 70 %.

En Italie, la situation est à nouveau différente. Les pourcentages sont ici nettement moins élevés. Le pourcentage le plus élevé est de 58.7 % et la différence entre, d'une part, la Belgique et la Suisse et d'autre part l'Italie est encore ici fort nette.

L'identification des dimensions auxquelles sont liés les problèmes est nettement plus confuse en Italie que dans les deux autres pays.

La situation semblerait indiquer que le processus de traitement des conflits par voie de compromis devrait être plus facile en Belgique et en Suisse qu'en Italie. Cependant, les difficultés du problème communautaire en Belgique paraissent aller à l'encontre de cette proposition.

Cependant, la façon dont ont été traités habituellement en Belgique les problèmes éthico-religieux et les problèmes socio-économiques paraît entrer assez bien dans ce cadre.

La « saillance » des dimensions idéologiques.

Jusqu'ici nous avons pris en considération le problème de la différenciation de l'espace idéologique sans prendre en considération le problème de la saillance de ces dimensions, c'est-à-dire, de leur importance particulière, de leur acuité. Ce problème est important. Les clivages de la société et les problèmes sociaux peuvent se voir attribuer des différences d'attention fort marquées. Les effets positifs pour les compromis de la multidimensionnalité peuvent être fortement diminués quand un des clivages est beaucoup plus saillant que les autres. Dans ce cas, l'espace idéologique menace de devenir en fait unidimensionnel en dépit de l'existence théorique des autres dimensions.

Heureusement, nos données nous permettent de prendre en considération ce problème, du moins pour 1975. Nous avons demandé aux parlementaires de répondre à une question où on leur demande quel est le clivage social qui leur paraît créer le niveau le plus élevé de conflits politiques. Ils doivent choisir entre une série de clivages qui sont ceux du tableau IV. Dans l'enquête on leur demande également

l'importance (c'est-à-dire la saillance) qu'ils croient aujourd'hui, c'est-à-dire en 1975, que ces clivages auront dans cinq ans, c'est-à-dire en 1980.

En Italie, c'est le clivage régional qui vient en tête avec le clivage socio-économique en seconde position. Cela voudrait-il dire que, contrairement à ce que nous avons observé jusqu'ici, en Italie, un clivage spécifique monopolise-t-il la scène publique ? Ou n'est-ce que l'activation, en provenance d'une origine particulière, de la dimension idéologique de base de ce pays ? Nous penchons plutôt dans ce dernier sens.

TABLEAU IV

« Saillance » des clivages sociaux (pourcentage des interviewés donnant la 1re place à un des clivages sociaux)

Clivages	*1975*			*1980***		
	Belgique	*Suisse*	*Italie*	*Belgique*	*Suisse*	*Italie*
Communautaire, Régional, Linguistique*	75.8	38.6	60.5	31.7	33.3	63.6
Socio-économique	20.1	34.5	32.7	54.5	54.4	38.2
Philosophique	6.7	4.4	3.7	14.5	2.0	4.8
Ethnocentrique	—	31.7	—	—	17.7	—
Etat-société	—	—	19.3	—	—	15.1
Public-privé	—	—	6.2	—	—	16.5

* Selon les dénominations par pays (Communautaire = Belgique ; Régional = Suisse et Italie ; Linguistique = Suisse).

** Tel que considéré en 1975.

Le contraste qui nous paraît le plus intéressant dans ce tableau est entre les situations belge et suisse. La saillance des dimensions idéologiques est, en Suisse, répartie de manière assez égale. Les trois principaux clivages régionaux, socio-économiques et ethno-centrique paraissent attirer de manière égale l'attention des parlementaires. Tous les trois sont considérés comme important mais aucun n'est vu comme dominant. En Belgique, d'un autre côté, le clivage communautaire prend clairement la tête sur les autres. Dès lors, la multidimensionnalité de notre espace idéologique pourrait courir le danger de devenir inopérant. Un tel danger n'existe pas en Suisse. N'est-ce pas ici qu'il faut trouver la cause de la difficulté de résolution du problème communautaire et, dès lors, de trouver une stabilité dans le système politique belge alors que sa multidimensionnalité paraîtrait offrir le maximum de chances ?

En ce qui concerne les changements entre 1975 et 1980, on peut constater que les parlementaires belges s'attendent à une modification de la situation. Ce sont particulièrement les parlementaires des partis traditionnels qui s'attendent (et qui espèrent) une diminution de l'acuité du

clivage socio-linguistique (9). S'il y a donc un déséquilibre dans l'importance des clivages, ces parlementaires croient cependant que ce déséquilibre n'est que momentané. Cela signifie que dans les termes des hypothèses que nous avons faites sur le traitement des conflits, on se trouverait en Belgique dans une situation de multidimensionnalité avec une dimension nettement dominante mais avec la perception par la majorité des acteurs politiques du caractère temporaire de la dominance de cette dimension.

Il nous a paru intéressant pour la Belgique de compléter ce chapitre sur la saillance des dimensions idéologiques par l'étude de la saillance des problèmes.

Dans le questionnaire, des questions ont été posées pour connaître l'importance que les parlementaires donnaient à chacun des problèmes traités (les problèmes de Bruxelles, de la régionalisation, de l'enseignement et de l'initiative industrielle publique). Il s'agit du même genre de questions que celles qui avaient été posées concernant la saillance des dimensions idéologiques, sauf qu'ici la situation de 1975 était seule prise en considération. Le tableau V montre le croisement entre les positions individuelles sur quelques échelles d'attitude, celle du Fédéralisme (l'inverse du Centralisme), celle du Catholicisme (l'inverse du Sécularisme), l'échelle Collectivisme et l'échelle Droite-Gauche. Un tel croisement doit permettre de mieux connaître pour chacune des positions sur les échelles d'attitude le degré d'importance qui est accordé à chacun des problèmes.

Pourquoi effectuer ce croisement ?

L'intérêt est de voir la répartition selon les attitudes de l'importance donnée aux problèmes, dans la ligne des marchandages possibles. On peut, en effet, imaginer que des marchandages, donc des compromis, ont d'autant plus de probabilité de se réaliser dans une situation où les protagonistes d'attitudes différentes ont une vision elle aussi différente de l'importance des problèmes. En effet, cette situation permet des échan-

---

(9) En général, les différences de la perception de la saillance des clivages sont plutôt faibles. Les données belges sont une exception majeure. Les Chrétiens, les Socialistes et les Libéraux s'attendent à une chute brusque de la saillance du clivage communautaire alors que les partis régionaux ne le font pas.

Le pourcentage des interviewés plaçant en premier lieu le clivage communautaire est :

	1975	1980
Chrétiens	72,9	27,1
Socialistes	65,9	17,5
Libéraux	82,6	28,6
Fédéralistes Francophones	94,1	70,6
Fédéralistes Flamands	88,2	43,8

ges et donc des coalitions, chacun pouvant faire des concessions sur des problèmes qu'il considère comme moins importants pour lui.

Le tableau V montre qu'il y a peu d'échanges possibles entre ceux qui ont une attitude favorable à la religion et entre ceux qui ont des attitudes du type collectiviste ou de gauche. Cette situation peut étonner vu que les coalitions rouge-romaines ont été des plus fréquentes depuis la seconde guerre mondiale. Par contre, le tableau montre une complémentarité entre les fédéralistes et les partisans des solutions de type collectiviste ou de gauche. L'échange possible concerne le problème de Bruxelles, la régionalisation, d'une part, les problèmes socio-économiques d'autre part. C'est dire que la gauche peut entrer plus facilement en coalition avec les fédéralistes qu'avec ceux qui mettent surtout l'accent sur les problèmes éthico-religieux.

TABLEAU V

Attitudes et « Saillance » des problèmes (Belgique)
(tau)

	Fédéralisme	*Catholicisme*	*Collectivisme*	*Droite-gauche*
« Saillance » du problème de Bruxelles	**0.20**	0.07	- 0.18	- 0.22
« Saillance » du problème des régions	**0.26**	0.16	- 0.08	0.06
« Saillance » du problème de l'éducation	0.10	**0.06**	0.02	- 0.01
« Saillance » du problème du contrôle de l'économie	- 0.25	- 0.24	**0.19**	**0.18**

Idéologie et homogénéité des partis.

Jusqu'ici nous ne nous sommes préoccupés que des jugements des parlementaires sur la position des partis et sur leur position individuelle sur des échelles d'attitudes. Nous n'avons pas procédé à un examen de regroupement de ces positions individuelles par partis. Cette opération pourrait permettre de vérifier la validité des positions des partis sur les dimensions de l'analyse multidimensionnelle. Elle permettrait aussi de se rendre compte du degré de cohérence interne des partis sur ces positions.

En fait, la position des partis sur les échelles correspondant aux dimensions des figures 1, 2 et 3 est quasiment identique à celle des figures. On peut y trouver une garantie de la validité des résultats de l'analyse multidimensionnelle.

Nous avons pensé intéressant d'étudier la position des partis par rapport aux problèmes cités dans l'enquête. On trouvera dans le tableau VI

les positions moyennes des membres de partis en ce qui concerne les problèmes qui paraissent relever le plus clairement des dimensions idéologiques de chaque pays. Dans ce tableau, la gradation des positions possibles est de 1 à 5 (sauf pour le problème de la participation en Suisse où il va de 1 à 4).

TABLEAU VI

Positions des parlementaires des partis dans les problèmes (moyenne)

Belgique	*Bruxelles**	*Education*	*Contrôle de l'économie*
Chrétiens	3.88 - 2.22	1.75	2.57
Socialistes	3.73 - 1.78	3.93	3.78
Libéraux	4.00 - 2.46	2.85	1.62
FDF/RW	4.53	3.59	3.00
Volksunie	1.59	2.17	2.63

Suisse	*Participation*	*Avortement*
Radicaux	1.79	4.10
Socialistes	3.57	4.85
Chrétiens	2.17	2.17
Populistes	1.85	3.59

Italie	*Participation*	*Influence de l'Eglise*	*Chômage*	*Salaires***
Communistes	1.50	2.69	2.95	4.34
Socialistes	1.64	4.20	3.20	3.50
Chrétiens	2.93	1.52	4.34	2.24

* Les deux moyennes correspondent à celle des partis francophones et flamands de la même famille.

** Le problème des « salaires » fut formulé comme suit : « Les revendications excessives en matière de salaire des secteurs productifs les plus puissants menacent le plein emploi pour les travailleurs italiens ».

Sur les données relatives à la position des parlementaires sur chacun des problèmes, nous avons effectué une opération de moyenne sur les rangs (ce qui est évidemment méthodologiquement contestable puisque l'on utilise une mesure d'intervalle sur des données ordinales). Un résultat apparaît immédiatement très clairement, tant en Belgique qu'en Suisse. Le classement qu'on pourrait faire des partis, par rapport à l'opposition sur les problèmes est spécifique selon chaque problème.

Dans le cas belge, le problème de Bruxelles oppose les partis francophones et les partis flamands ; le problème de l'enseignement oppose essentiellement les socialistes aux socio-chrétiens ; le problème de la structure économique oppose essentiellement les socialistes aux libéraux.

En Suisse, on constate en ce qui concerne la participation que l'opposition se manifeste surtout entre les socialistes et les radicaux, tandis qu'en ce qui concerne le problème de l'avortement, elle s'établit entre les démocrates-chrétiens et les autres partis.

En Italie, la situation est tout à fait différente. Si l'on prend l'ensemble des partis (ce qui n'est pas indiqué dans le tableau VI), on retrouve quasiment toujours le même classement des partis par rapport aux problèmes, d'un côté les prolétariens et les communistes, suivi dans des positions plus centrales respectivement par les socialistes, les sociodémocrates, les républicains et les chrétiens démocrates et, de l'autre côté les libéraux et les fascistes.

Dans le tableau VI nous n'avons repris que certains exemples limités aux trois principaux partis. Dans ces exemples, nous présentons les cas qui constituent les seules exceptions : concernant le problème de l'influence de l'église, nous voyons que les socialistes ne prennent pas leur position habituelle entre les communistes et les démocrates-chrétiens, mais prennent une position plus extrême, laissant ici le centre aux communistes. Cela suggère que le parti socialiste est encore plus perméable à la tradition anticléricale du XIXe siècle que le parti communiste.

Que dire du degré d'homogénéité idéologique des partis sur les mêmes problèmes ?

Nous avons utilisé une mesure qui nous paraissait intéressante et qui consiste dans la corrélation entre la position des membres d'un parti sur un problème particulier avec leur position sur l'échelle d'attitude la plus relevante pour ce problème. On trouve dans le tableau VII des corrélations calculées pour les membres des différents partis et des corrélations calculées pour l'ensemble des membres du Parlement (10). Un parti peut être considéré comme homogène dans la mesure où sa corrélation est plus basse que la corrélation globale.

Les partis belges sont-ils hétérogènes ? Bien sûr, les partis traditionnels sont hétérogènes dans les matières linguistiques. Le tableau le révèle clairement. La corrélation est de .52 pour les sociaux-chrétiens sur le problème de Bruxelles, .54 pour les socialistes et .31 pour la famille libérale. Ce n'est pas une surprise, cette hétérogénéité a donné lieu à la division même des partis. Il est d'ailleurs normal que sur le même

---

(10) Nous avons pris soin de ne sélectionner que les corrélations entre les positions sur les problèmes et sur les échelles d'attitudes là où la corrélation globale était particulièrement haute. Il s'agit donc de thèmes « idéologiquement sensibles ». Nous n'avons employé que des échelles avec des distributions qui ne mèneraient pas à des corrélations artificielles.

problème, les partis communautaires soient plus homogènes que les autres et bien entendu que l'ensemble des membres du Parlement. Mais on constate que, sur les autres problèmes, comme l'éducation et les problèmes économiques, le schéma est différent. Le problème de l'éducation montre une grande homogénéité chez les socialistes et chez les partis fédéralistes francophones ; une homogénéité moyenne chez les

TABLEAU VII

Homogénéité idéologique des partis (tau)

Belgique	*Bruxelles (Linguistique)*	*Education (Sécularisme)*	*Contrôle de l'Economie (Collectivisme)*
Chrétiens	0.52	0.28	0.29
Socialistes	0.54	0.0	0.10
Libéraux	0.31	0.38	0.22
Fédéralistes (Francophones)	0.14	0.08	0.46
Fédéralistes (Flamands)	**0.23**	0.33	**0.42**
Tous les Parlementaires	0.56	0.52	0.49

Suisse	*Participation*		*Avortement*	
	(Droite-gauche)	*(Collectivisme)*	*(Droite-gauche)*	*(Sécularisme)*
Radicaux	0.03	0.01	0.31	0.26
Socialistes	0.33	0.32	0.20	0.05
Chrétiens	0.44	0.0	0.04	0.21
Populistes	**0.04**	**0.38**	**0.0**	**0.45**
Tous les Parlementaires	0.54	0.40	0.40	0.43

Italie	*Participation*	*Influence de l'Eglise (Non clérical)*	*Chômage*	*Salaires (Libéralisme)*
Communistes	0.11	0.19	0.12	0.19
Socialistes	0.52	(*)	0.57	0.41
Chrétiens	**0.45**	**0.43**	**0.37**	**0.45**
Tous les Parlementaires	0.44	0.52	0.50	0.47

* Aucune corrélation ne pourrait être calculée ici.

sociaux-chrétiens et, par contre une hétérogénéité assez grande chez les libéraux et les fédéralistes flamands. D'autre part, concernant les problèmes économiques, ce sont cette fois-ci les partis communautaires qui paraissent les moins homogènes.

En Suisse, les positions sur les problèmes ont été corrélés avec deux échelles d'attitude. On constate qu'en général les partis sont assez homogènes mais que, selon l'un ou l'autre problème, cette homogénéité peut être nettement moins grande. On constate cependant qu'aucun parti n'est hétérogène à travers toutes les mesures et que, comme pour la Belgique,

l'homogénéité est variable selon les problèmes et le lien entre problèmes et échelles d'attitude.

Les situations belge et suisse sont donc relativement semblables. Une fois encore la situation de l'Italie est différente. Un seul parti apparaît comme homogène sur presque tous les problèmes. Ce parti est le parti communiste. Les partis de gouvernement comme les socialistes et particulièrement les démocrates-chrétiens, apparaissent divisés sur presque tous les problèmes. Les cas présentés dans le tableau VII en sont seulement une illustration partielle. L'Italie est donc le système politique où les partis sont les plus divisés, du moins les partis qui jusqu'ici ont une chance d'accéder au gouvernement.

Si l'on considère, avec les partisans de la théorie de la démocratie consensuelle, qu'un système de compromis nécessite une assez grande homogénéité des partis, il faut estimer que la Suisse et la Belgique peuvent en offrir, dans une certaine mesure, l'image ; et particulièrement la Suisse. Mais dans les deux cas, l'homogénéité n'est pas égale sur tous les problèmes, elle varie selon les problèmes. Il est clair que l'Italie ne répond pas à ce « modèle ».

Conclusions.

Nous nous bornerons, comme conclusion, à rappeler les principaux résultats auxquels nous sommes arrivés dans notre étude de l'espace idéologique des parlementaires belges, suisses et italiens.

L'Italie possède un espace idéologique unidimensionnel. C'est apparu clairement de l'analyse multidimensionnelle, les analyses auxquelles on a procédé au niveau des individus paraissent toutes remarquablement confirmer cette constatation.

La Suisse possède clairement un espace idéologique multidimensionnel et cela se vérifie tant dans l'analyse multidimensionnelle que dans les analyses opérées au niveau des individus. De plus qu'en Suisse, il n'y a pas de déséquilibre dans la saillance des dimensions. Le système suisse peut donc être dénommé réellement multidimensionnel.

Et la Belgique ? L'analyse multidimensionnelle montre que l'espace idéologique reflète plusieurs dimensions. Les données individuelles des échelles d'attitude permettent d'arriver à la même conclusion, mais contrairement à la Suisse, une dimension apparaît, au moment de l'enquête du moins, absolument prédominante. Nous avons vu, d'autre part, que les parlementaires estimaient en 1975 que cette dominance n'existerait plus en 1980. Il est aujourd'hui permis d'opposer à cela un démenti particulièrement clair ! Si la Belgique offre donc des signes réels

de multidimensionnalité, cette multidimensionnalité paraît ne pas produire ses effets pacificateurs à cause du caractère dominant d'une des dimensions (ou en fait, dans les termes de la figure 1, des deux dimensions appartenant au même clivage communautaire). Pour que sa multidimensionnalité puisse offrir son caractère pacificateur, il faudrait que la structure de la saillance des dimensions idéologiques change avec le temps. Ce changement pourrait se manifester, soit dans le sens d'une situation du type suisse, c'est-à-dire, sans dominance particulière, soit dans le sens d'une périodicité des dominances, chaque période voyant une dimension particulière devenir dominante. L'histoire du système politique belge tendrait plutôt à faire pencher dans le sens de la deuxième branche de cette alternative, si du moins la saillance actuelle du clivage communautaire laisse un jour place à autre chose. Ce qui n'est pas prouvé !

Summary : The ideological space in the Belgian parliament.

The management of conflicts in society is perhaps the main function of parliamentary systems. Its success, as estimated by the extent of problem-solving and by the limitation of conflict costs, has to be explained by the mildness of the challenge to the system and/or by the strength of its response. Among the resources available to the system too little credit is given to the factional elements in political culture, especially to the ideology of the decision-makers. The most promising feature appears to be the differentiation of the ideological space in which political conflict-managers have to operate.

The ideological space of the membership of parliament is « differentiated » when it is pluridimensional, when none of these ideological dimensions attains dominating salience, and when the most sensitive political issues are located on different dimensions. The data from a comparative research project show that the Italian parliament with its notoriously weak conflict-management record, fails the first and crucial test : its ideological space is strongly unidimensional. The Swiss parliamentary system with its excellent record passes all the tests. Belgium features a pluridimensional space which is impaired by the dominating salience of one of its dimensions. Other aspects of this space can only partially compensate this weakness. This might contribute to explain the mixed record of political conflict-management in our country.

★

Het stemgedrag in het parlement

Onderzoek in de Kamer van Volksvertegenwoordigers voor de periode 1954-1965.

door Etienne LANGERWERF,

Assistent aan de Afdeling Rechtssociologie
van de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen.

*

Onderhavige bijdrage behandelt het stemgedrag van de regerings- en oppositiepartijen in de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 1954 tot 1965 (1). Gedurende deze periode hebben drie regeringen met een verschillende coalitie-samenstelling elkaar opgevolgd, zodat het mogelijk is de opstellingen van de drie grote partijen CVP, BSP en liberalen (PVV vanaf 1961) met elkaar te vergelijken. De drie grote traditionele partijen treden dus tweemaal op als regeringspartij en vertoeven eenmaal in de oppositie. Wellicht ten overvloede weze gezegd dat bij de drie bestudeerde legislaturen allereerst de BSP-liberale regering Van Acker (1954-1958) aan de beurt kwam. Deze werd opgevolgd, na een beperkte periode van de homogene CVP-regering Eyskens (1958), door de CVP-liberale regering Eyskens-Lilar (1958-1961), waarna de CVP-BSP coalitie onder leiding van Lefèvre-Spaak (1961-1965) de rij sluit, althans wat de studie betreft.

Het stemgedrag gedurende deze perioden zal uitgediept worden naar een aantal verschillende focussen toe. Naast een algemeen overzicht van elk der drie bestudeerde perioden, waarbij de klemtoon op het sociografische valt, en waarbij vooral aandacht wordt geschonken aan de diverse voorkomende stempatronen, zal aandacht besteed worden aan de cohesie binnen de regeringspartijen en aan de cohesie binnen elke partij afzonderlijk. Verder wordt het stemgedrag tijdens amendementen en strijdpunten onder de loupe genomen en wordt de mate van overeenstemming tussen alle partijen volgens een indeling rationae materiae besproken.

(1) Het materiaal voor dit artikel wordt geleverd door de licentiaatsverhandeling van de auteur : *Het stemgedrag van regerings- en oppositiepartijen in de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 1954 tot 1965.* Leuven, 1973.

Onderzoekswijze.

Vooraleer nader in te kunnen gaan op het stemgedrag is het nodig bondig de gebruikte werkwijze te schetsen. Het weze herhaald dat de waarneming gedaan werd voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers in de periode 1954-1965. Van alle naamstemmingen die gedurende een bepaalde legislatuur plaatsgrepen, werd op een alfabetische lijst, die alle Kamerleden bevatte, aangestipt welke stem ieder lid had uitgebracht voor elke naamstemming (ja, neen of onthouding), dan wel of het betrokken lid afwezig was. Dit noemt men het opmaken van « stemsteekkaarten » of « voting records » (2). Uiteraard kon geen rekening gehouden worden met de zogenaamde stemmingen 'bij zitten en opstaan'. Vermits volgens het reglement van de Kamer de eindstemmingen altijd nominatim dienen te gebeuren, kan dit alleen repercussies hebben op stemmingen over amendementen. Daarbij komt nog dat de grote partijen desgewenst altijd een naamstemming kunnen aanvragen.

Op steekkaarten werd het object van de stemming volgens een indeling rationae materiae genoteerd, alsmede het resultaat van de stemming, nl. hoeveel leden voor of tegen het ontwerp gestemd hadden en hoeveel onthoudingen geregistreerd werden, zoals vermeld in de Parlementaire Handelingen.

Daarna kon begonnen worden met het herleiden van de stemmen van de individuele leden naar de partijen waartoe ze behoren. Anders gesteld, er werd een 'partijlijn' bepaald voor elke partij en voor iedere stemming. Deze partijlijn werd gedefinieerd als « het stemgedrag dat door het grootst aantal aanwezige partijleden wordt gevolgd ». Deze werkwijze laat niet de mate van afwijking in stemgedrag binnen de partijen zien. (Zie het hoofdstuk daarover). Zij is uitgetekend om verschillen tussen de partijen aan te wijzen. Inderdaad van de partijlijn werd gebruik gemaakt om een globaal beeld van de overeenkomsten tussen regerings- en oppositiepartijen voor elke periode uit te tekenen. Tevens kon de cohesie binnen de regering en oppositie in de Kamer achterhaald worden. Hiertoe werden de partijlijnen van de verschillende partijen met elkaar vergeleken en werd de cohesie ervan bepaald aan de hand van de formule van Lijphart (3) :

---

(2) DEWACHTER W., *De wetgevende verkiezingen als proces van machtsverwerving in het Belgisch politiek bestel.* Antwerpen, 1967, blz. 197.

(3) Vermeld in MOKKEN R., STOKMAN F., *A theory and method of roll call analysis.* Amsterdam, 1971, blz. 1-2.

$$Coh = \frac{a + b.1/2}{t} \times 100$$

waarbij a = aantal stemmingen die een gelijk stemverloop kennen. De partijlijn van beide partijen is gelijklopend.

b = aantal partijen waarbij de ene partij zich onthoudt en de andere partij ja of neen stemt (4).

t = totaal aantal stemmingen waaraan beide partijen deelnemen.

Algemene stempatronen.

Gedurende de periode 1954-1958 vonden 894 naamstemmingen plaats waaronder :

— 649 eindstemmingen,
— 215 stemmingen over amendementen,
— 30 artikelstemmingen.

In tabel I worden de stempatronen die zich in deze 894 stemmingen voordeden op basis van de partijlijnen van elke partijj weergegeven (5).

TABEL I

Stempatronen der partijen tijdens de periode 1954-1958*

	Totaal der stemmingen		*Eindstemmingen*		*Amendementen + Artikelstemmingen*	
		%		%		%
Regering — Oppositie .	102	11,4	84	13,0	18	7,3
Regering — CVP (KP : ont)	88	9,8	72	11,1	16	6,5
Regering + KP — CVP	293	32,8	89	13,7	204	83,3
Unaniem	299	33,4	298	45,9	1	0,4
Unaniem — KP . . .	52	5,8	52	8,0	0	0,0
Regering — CVP : ont . .	22	2,5	22	3,4	0	0,0
Andere	38	4,3	32	4,9	6	2,4
Totaal	894	100,0	649	100,0	245	100,0

* Tekenverklaring : + : samen met ; — : tegenstemmen ; ont. : onthouding

Kijkt men eerst tegen het globale stempatroon aan dan blijkt, in tegenstelling tot wat men zou kunnen denken eensgezindheid het meest voor-

(4) Vermits een dergelijke stemming als een gedeeltelijke overeenstemming tussen de betrokken partijen kan beschouwd worden, wordt hieraan de waarde 0,5 toegekend.

(5) Voor de periode 1954-1958 werd geen rekening gehouden met de ene verkozene van de toenmalige « Christelijke Vlaamse Volksunie » of Volksunie.

komende stempatroon is. In ongeveer een gelijk aantal gevallen stemde de KP met de regering mee, terwijl de CVP tegenstemde. Slechts in 11,4 % van de gevallen wordt een regering-oppositie patroon teruggevonden. Het belangrijkste kenmerk van deze periode is evenwel het feit dat de KP, hoewel in de oppositie, zo talrijk deze 'linkse' regering steunde.

Uitgesplitst naar amendementen en eindstemmingen blijkt dat er een zeer aanzienlijk verschil bestaat tussen beide vormen. Voor meer dan 80 % van de amendementen stemt de KP met de regeringspartijen tegen de CVP, de indiener van deze amendementen. In nog geen 10 % wordt het regerings-oppositiepartijen patroon bereikt. Bij de eindstemmingen daarentegen luidt het opvallendste kenmerk dat praktisch de helft van de stemmingen unaniem (6) verloopt.

De periode 1958-1961 telt 668 naamstemmingen, als volgt onderverdeelbaar :

— 459 eindstemmingen,
— 182 amendementen,
— 37 artikelstemmingen.

Qua stempatronen levert dit een spreiding op die weergegeven is in tabel II.

TABEL II

Stempatronen der partijen tijdens de periode 1958-1961

	Totaal der stemmingen		*Eindstemmingen*		*Amendementen + Artikelstemmingen*	
		%		%		%
Regering — Oppositie .	400	59,0	192	41,8	208	95,0
Unaniem	185	27,3	182	39,7	3	1,4
Unaniem — KP . . .	32	4,7	32	7,0	0	0,0
Regering — BSP : ont . .	27	4,0	23	5,0	4	1,8
Andere	34	5,0	30	6,5	4	1,8
Totaal	668	100,0	459	100,0	219	100,0

De oppositie bestaande uit BSP, KP (2 zetels) en VU (1 zetel) is het in 59 % van de gevallen niet eens met het meerderheidsstandpunt. In iets meer dan een vierde daarentegen zijn alle partijen het eens, terwijl in 27 gevallen of 4 % de BSP zich onthoudt. De KP speelt een eenzame dissident in zowat 5 % der stemmingen. De rubriek 'Andere' tenslotte omvat de onregelmatige stempatronen, de stemmingen waarbij de BSP afwezig

(6) Unaniem volgens onze werkwijze die een partijenunanimiteit vaststelt, geen individuele unanimiteit.

bleef en waar de Kamer niet in getal bleek te zijn. Wat de amendementen aangaat, valt op te merken dat zij praktisch uitsluitend regering versus oppositie afgedaan werden. Bij de eindstemmingen daarentegen is er een evenwicht tussen unanieme stemmingen en het regering-oppositie patroon.

Een lid dat aan alle naamstemmingen deelnam in 1961-1965 zou 1002 maal gestemd hebben, waarvan :

— 729 eindstemmingen,
— 243 amendementen,
— 30 artikelstemmingen.

Uitgetekend naar stempatronen geeft dit een spreiding te zien zoals weergegeven in tabel III.

TABEL III

Stempatronen der partijen tijdens de periode 1961-1965

	Totaal der stemmingen		*Eindstemmingen*		*Amendementen + Artikelstemmingen*	
		%		%		%
Regering — Oppositie . . .	296	29,5	167	22,9	129	47,3
Regering + KP — PVV + VU	84	8,4	21	2,9	63	23,1
Regering + VU — PVV + KP	21	2,1	9	1,2	12	4,4
Regering + PVV — VU + KP	18	1,8	18	2,5	0	0,0
Unaniem	406	40,5	405	55,6	1	0,4
Unaniem — 1 oppositiepartij .	126	12,6	94	12,9	32	11,7
Andere	51	5,1	15	2,0	36	13,2
Totaal	1002	100,0	729	100,0	273	100,0

Omwille van het uitgebreidere aantal partijen is het aantal verschillende stempatronen de hoogte ingegaan. Dit neemt niet weg dat eens te meer unanimiteit tussen de partijen de hoogste score behaalt (40,5 %). Het echte regering-oppositie patroon treedt op in 29,5 % van de gevallen. Daarnaast zijn er zowat 12,3 % stemmingen waarin één oppositiepartij met de regeringspartijen meestemt, maar de twee andere niet. In een gelijk aantal gevallen, 12,6 % vertoont één oppositiepartij een afwijkend gedrag. De rubriek 'Andere' bestaat ditmaal overwegens uit onregelmatige stempatronen.

Eens te meer blijkt dat vooral amendementen gekarakteriseerd worden door een regering-oppositie patroon. Daarnaast stemt de KP met de regeringspartijen mee in een redelijk aantal gevallen. Net zoals in 1954-1958 lijkt dit stemgedrag niet in de eerste plaats ingegeven om de regering te steunen, maar wel omdat de KP zich helemaal niet met de amendementen van de oppositiepartners kan verenigen.

Qua eindstemmingen bereikt ditmaal het unanieme stempatroon onder de partijen meer dan de helft van het totaal, 55,6 % om juist te zijn.

Besluitend kan men stellen dat grosso modo de grote lijnen der drie bestudeerde perioden met elkaar overeen komen. Bij amendementen en artikelstemmingen is het de regel dat regeringspartijen en oppositiepartijen een verschillend standpunt innemen. Bij de eindstemmingen zijn de twee meest voorkomende vormen unanimiteit en regering versus oppositie. Opgemerkt moet nog de bijzondere rol van de KP. Met name tijdens de legislaturen met de BSP in de regering verkiest deze partij meer dan eens de zijde van de regeringspartijen boven solidariteit met de oppositie.

De cohesie binnen de regering

1954-1958 :	99,60.
1958-1961 :	99,97.
1961-1965 :	97,69.

De cohesie tussen de regeringspartijen gemeten aan de partijlijnen waarvan de cijfers in bijgaand staatje vermeld staan, is gedurende de drie opeenvolgende perioden zeer hoog en zelfs bijna perfect in 1958-1961. Dit hoeft ook zo te zijn, want anders zit men volgens de parlementaire orthodoxie in een crisis. Het wat lagere cijfer van 1961-1965 kan vooral teruggevoerd worden op de stemmingen ten aanzien van een aantal amendementen, waar enkele aanzienlijke verschillen tussen de regeringspartijen voorkwamen. Deze relatieve onenigheid was evenwel veel minder het geval bij de eindstemmingen. Als hypothese voor verder onderzoek kan nog gesteld worden dat er een negatieve relatie bestaat tussen de cohesie en het aantal zetels toekomend aan de regeringspartijen. Met andere woorden, beschikken de regeringspartijen over een krappe meerderheid in het Parlement dan zal de cohesie groter zijn dan wanneer zij over een ruime meerderheid beschikken.

De cohesie binnen elke partij wordt ditmaal gemeten aan de hand van de afwijkingen van het individuele kamerlid van de partijlijn. De aldus bekomen cijfers zijn zeer sprekend en dienen als volgt geïnterpreteerd te

De cohesie binnen elke partij

	1954-1958	1958-1961	1961-1965
CVP	2,25	0,55	2,51
BSP	0,32	0,72	0,74
Lib	0,47	1,63	0,90

worden : een cijfer 1 betekent dat er op elke 100 leden die de partijlijn volgen, gemiddeld een lid is die daar tegen ingaat (geheel of gedeeltelijk).

In het algemeen genomen bieden deze cijfers voer voor de thesis van 'kadaverdiscipline'. Dat dit fenomeen vooral bij de BSP voorkomt is in overeenstemming met bepaalde verwachtingen. De cijfers liegen er overigens niet om. In 1954-1958 wagen drie BSP-leden op 1000 het van de partijlijn af te wijken. Nadien klimt dit cijfer enigszins. De liberale partij komt enigszins verrassend qua stemdiscipline op de tweede plaats, terwijl er bij de CVP grosso modo de meeste ruimte blijkt te bestaan voor een afwijkende stem, al moeten deze cijfers genuanceerd worden.

TABEL IV

Frequentie van individueel afwijkend stemgedrag der volksvertegenwoordigers

	1954-1958		*1958-1961*		*1961-1965*	
		%		%		%
Geen afwijking	502	60,2	361	58,5	555	59,2
1 Afwijking	154	18,5	127	20,6	152	16,2
2 à 3 Afwijkingen	74	8,9	64	10,4	87	9,3
Meer dan 3	104	12,5	65	10,5	144	15,3
Totaal	834*	100,0	617*	100,0	938*	100,0

* Deze totalen liggen licht lager dan de reeds eerder vermelde omdat hier niet alle stemmingen konden opgenomen worden, bijv. deze waar de oppositie afwezig bleef.

Uit bovenstaande gegevens vallen ook enkele trends te puren. Aller eerst blijkt hieruit dat de cohesie binnen de regeringspartijen groter is dan binnen de oppositiepartijen. De verklaring hiervan lijkt vrij eenvoudig. Afwijkingen binnen de regeringspartijen kunnen nu eenmaal zwaardere consequenties met zich meebrengen, omdat deze tot gevolg kunnen hebben dat een ontwerp niet wordt goedgekeurd en in het uiterste geval zelfs de val van de regering kunnen veroorzaken. Daartegenover kunnen dissidente stemmen binnen de oppositiepartijen niets aan het uiteindelijk resultaat van de stemming veranderen, indien de regeringspartijen gedisciplineerd stemmen, wat praktisch voor alle belangrijke ontwerpen het geval is. Met deze trend lijken overigens de liberalen in de tweede periode en de CVP tijdens 1961-1965 in tegenstrijd te zijn. In het eerste geval is dit wat hogere cijfer echter vrijwel uitsluitend te wijten aan de onenigheid van de Brusselse liberalen bij nagenoeg alle moties en amendementen in verband met de Eenheidswet. Het hoge afwijkingscijfer van de CVP gedurende de laatste periode, is in sterke mate beïnvloed door de actie van een harde kern conservatieve PSC-opposanten, die doorheen de gehele legislatuur 1961-1965 hun ongenoegen op deze manier lieten blijken.

Gezien het enorme overwicht aan zetels van CVP en BSP konden zij hun actie doorzetten zonder dat het voortbestaan van de coalitie hierdoor gevaar liep.

De rigiditeit van de meeste partijen kan ook nog geïllustreerd worden aan de hand van de volgende tabel die het totaal aantal afwijkingen van de partijlijn van alle partijen te samen genomen over alle stemmingen weergeeft.

Telkenmale is er in zowat 60 % van de gevallen geen enkele ruimte voor ook maar een afwijking. Daarbij komt nog zowat 20 % stemmingen waarbij er een dissidente noot weerklinkt, bij de regerings- of oppositiepartijen. Slechts in iets meer dan 10 % van de stemmingen is er sprake van een meer dan minimale afwijking.

Stemgedrag bij amendementen.

De globale stempatronen die optreden bij de amendementen in de openbare vergadering ingediend werden reeds eerder behandeld. Hier wordt voornamelijk gelet op de indiener van het amendement in kwestie.

De amendementen ingediend door leden van de oppositie worden alle, praktisch automatisch verworpen. Wij hielden hier de stellige indruk aan over dat deze amendementen ingediend in de openbare vergadering vrijwel « automatisch » werden afgewezen. Nochtans kon niet nagegaan worden of deze amendementen ook reeds tijdens de commissievergaderingen waren ingediend en verworpen.

Door leden van de regeringspartijen werden weinig amendementen ingediend behoudens in de periode 1961-1965. Deden zij dit wel dan hadden ook zij weinig kans op succes, al zorgden zij wel voor de nodige moeilijkheden binnen de regeringspartijen. Op het eerste gezicht enigszins paradoxaal is de vaststelling dat zij in de meeste gevallen vrijwel uitsluitend werden gesteund door de oppositie. Dit feit is echter vrij plausibel als men ervan uitgaat dat de oppositie deze tactiek aanneemt, niet omdat zij inhoudelijk met deze amendementen akkoord gaat, maar wel om de regeringspartijen in moeilijkheden te brengen.

Niettegenstaande het feit dat de leden der regeringspartijen weinig amendementen indienen in openbare vergadering, wordt er vaak op hen druk uitgeoefend om deze in te trekken. Dit leidt dan soms tot de paradoxale situatie dat waar zulk amendement aanvankelijk ingetrokken wordt, maar nadien overgenomen door een oppositielid, de oorspronkelijke indiener zich onthoudt of zelfs tegenstemt.

Mede omwille van de ruime meerderheid gedurende de legislatuur 1961-1965 werden gedurende deze periode de meeste amendementen door

volksvertegenwoordigers van de meerderheid ingediend In tijden van krappe meerderheden gebeurt dit klaarblijkelijk veel minder.

Tenslotte, de amendementen ingediend in openbare vergadering en afkomstig van de regering werden alle aangenomen.

Stemgedrag bij strijdpunten.

Een definitie geven van een strijdpunt is niet zo eenvoudig. Als 'strijdpunten' hebben wij binnen deze context van het stemgedrag alleen die kwesties beschouwd die reeds gedurende enige tijd aansleepten en die een grote weerklant ondervonden in de publieke opinie. Dit begrip is dus enger dan de definitie die W. Dewachter hiervan geeft en waarbij een strijdpunt « een in de publieke opinie omstreden politieke beleidsopgave » is (7).

Een kleine opsomming zal vlug duidelijk maken waar het om gaat. Gedurende de periode 1954-1958 was er een allesoverheersende strijdvraag, nl. het onderwijs. Meer technisch kwam dit neer op het wetsontwerp houdende regelen inzake inrichting van het rijksonderwijs en inzake subsidiëring van instellingen voor middelbaar, normaal en technisch onderwijs door de staat. Daarnaast liet de wetgeving met betrekking tot de huisvesting een sterke polarisatie zien. Wat de periode 1958-1961 betreft, denken wij vooral aan de zogenaamde 'Eenheidswet', terwijl ook de aanpassing van het aantal parlementszetels aan de nieuwe bevolkingscijfers, benevens enkele wijzigingen aan de kieswetgeving voor de nodige spanningen zorgde, in het tweede geval voornamelijk binnen de meerderheid. De periode 1961-1965 was het rijkst aan strijdpunten. Wij tellen er een vijftal zeer belangrijke, waaronder de hervorming van de inkomstenbelastingen, de universitaire expansie, de ziekte- en invaliditeitsverzekering, de grondwetsherziening en de taalwetgeving.

Al deze strijdpunten kunnen naar stemgedrag in twee grote groepen onderverdeeld worden :

1. *Strijdpunten waar de regeringspartijen als een homogeen blok naar buiten treden en die vooral gericht zijn tegen de oppositiepartijen.*

Als typevoorbeeld kan hier de onderwijswetgeving Collard vernoemd worden, waar regeringspartijen (plus KP) en CVP zodanig tegenover elkaar stonden dat op 55 stemmingen slechts twee individuele afwijkingen te noteren vielen.

---

(7) DEWACHTER W., *Politieke sociologie*. Leuven, 1975, (tweede uitgave), blz. 168 e.v.

2. *Stijdpunten waarover de regeringspartijen verdeeld zijn tijdens de stemmingen.*

De meerderheid der strijdpunten kan hieronder gerangschikt worden. De hypothese is dat naarmate de spanningen tussen de coalitiepartners groter zijn, de cohesie vermindert. Anderzijds vallen de meeste afwijkingen bij de stemmingen der amendementen en veel minder bij de eindstemming.

TABEL V

Mate van overeenstemming tussen alle partijen rationae materiae*

	1954-1958	*1958-1961*	*1961-1965*
Naturalisaties	100,0	100,0	99,0
Strafvordering	100,0	—	100,0
Landbouw	100,0	99,4	100,0
Wetgevende kamers	100,0	100,0	100,0
Geneeskunde	100,0	100,0	—
Kunsten - Wetenschap - Letteren	100,0	100,0	—
Vervoer	99,7	25,5	73,8
Handelsrecht	99,5	50,6	99,1
Buitenlandse zaken	98,8	96,4	94,7
Handel en Nijverheid	97,2	83,1	87,1
Pensioenen	96,2	66,3	97,5
Burgerlijk recht	95,4	100,0	93,8
Arbeid	90,0	100,0	90,8
Rechterlijke inrichting	89,7	99,8	89,9
Mijnen	85,6	99,6	—
Oorlog	82,5	100,0	91,6
Onderwijs	81,9	84,9	88,2
Leger	81.9	76,9	90,5
Strafrecht	81,4	71,5	79,9
Gemeenten	76,1	83,0	79,0
Sociale verzekeringen	74,9	84,9	97,8
Moeilijk rubriceerbare onderwerpen	71,9	62,5	87,7
Financiën	53,1	57,2	54,0
Belastingen	51,9	33,3	76,9
Koloniën	—	72,7	56,1
Openbare besturen	—	80,1	84,1
Radio-omroep	—	50,6	33,3

* Deze indeling werd ontleend aan de Parlementaire Handelingen.

Deze tabel leert ons dat wat de eindstemmingen betreft, over de meeste categorieën er een grote eensgezindheid bestaat. Dit toont meteen aan dat er vrij weinig politiek geladen wetten worden gestemd, al kunnen wij uiteraard geen uitspraak doen over de inhoud en de draagwijdte van de gestemde wetten, die onder elke rubriek thuishoren.

Desalniettemin blijft het een verrassend verschijnsel dat er zoveel eensgezindheid onder de partijen bestaat over rubrieken zoals handel en nijverheid, leger, arbeid, sociale zekerheid en vrijwel alle categorieën die met recht te maken hebben (strafvordering, handelsrecht, burgerlijk recht,

rechterlijke inrichting, enz.). Men kon inderdaad verwachten dat de opstelling van de diverse partijen ten aanzien hiervan vrij uiteenlopend zou zijn. De resultaten tonen echter aan dat er een grote marge van overeenstemming bestaat. Dit is zelfs het geval voor op het eerste gezicht vrij onpopulaire onderwerpen zoals belastingen, al is het niet uitgesloten dat de ook door de oppositie mee goedgekeurde ontwerpen een zeer beperkte draagwijdte vertonen.

Besluit.

Het onderzoek naar het stemgedrag in de Kamer van Volksvertegenwoordigers gedurende drie opeenvolgende legislaturen van 1954 tot 1965 heeft een aantal belangwekkende gegevens aan het licht gebracht.

In de eerste plaats wordt er zeer veel gestemd, maar bestaat er een zeer grote cohesie tussen de partijen die de regering vormen. Op basis van de bekomen resultaten werd de hypothese geformuleerd dat de cohesie toeneemt naarmate de meerderheid krapper is.

Kijken wij naar de cohesie binnen iedere partij afzonderlijk, dan merken wij dat ook hier veelal een voorbeeldige discipline heerst, die zelfs naar « Kadaverdiscipline » neight. Vanuit dit oogpunt beschouwd is de BSP er het slechtst aan toe. Anderzijds werd eveneens vastgesteld dat binnen de oppositiepartijen meer ruimte voor afwijkingen bestaat.

Vergelijkt men de stemmingen over amendementen en artikelen met de eindstemmingen, dan valt op dat in de eerste groep een regering-oppositie patroon overweegt, terwijl in de tweede unanieme stemmingen overwegend zijn, gevolgd door regering versus oppositie stemmingen. Praktisch alle begrotingen worden volgens het laatste schema gestemd.

De zogenaamde strijdpunten waarover zeer talrijk gestemd wordt, kunnen in twee grote groepen onderverdeeld worden. In de eerste categorie treden de regeringspartijen als een monolithisch blok op tegenover de oppositie, in de tweede groep vallen er barsten binnen de meerderheid, voornamelijk ter gelegenheid van stemmingen over amendementen.

Kijk men naar het resultaat van al deze amendementen, dan komen de oppositiepartijen, die voor het grootste gedeelte van deze amendementen instaan, er vrij bekaaid van af. De leden der meerderheidspartijen boekten evenmin veel succes met hun ingediende amendementen. Alleen de amendementen afkomstig van de regering werden in overgrote mate aanvaard.

Dit alles leidt dan ook tot de conclusie dat alhoewel de besluitvorming formeel in openbare vergadering gebeurt, het centrum van de macht hier niet ligt. De rol van de openbare vergadering van de Kamer inzake wetgeving moet dan ook voor een groot deel herleid worden tot een loutere registratiefunctie, althans van de ingediende ontwerpen.

Summary : The Voting Behaviour in the House of Representatives.

This article covers the voting behaviour of the three major belgian parties : CVP (christian democrats), BSP (socialists) and PVV (liberals) during three legislatures (from 1954 to 1965) in which all three parties were twice in government and once in the opposition.

The cohesion between the government parties has been very high. This is also the case within each party. Deviations from the so-called « party-line » are minimal, especially within the socialist party.

Looking at the final votes, two voting patterns dominate : government versus opposition and unanimity.

All amendments, except those introduced by the government, were rejected.

The major conclusion is that the role of the public session of the House is reduced to a mere registration function.

De effectiviteit van wetsvoorstellen en amendementen als parlementair wetgevend initiatief

door Edi CLIJSTERS,
Assistent aan de Afdeling Politologie van de Katholieke Universiteit te Leuven,

Willy VAN SCHOOR,
Licentiaat in de Politieke en Sociale Wetenschappen,

en Vic MEEUSEN,
Licentiaat in de Politieke en Sociale Wetenschappen.

*

De wrevel over het gebrekkig functioneren en de betrekkelijke machteloosheid van het parlement dateert niet van gisteren. Klaagzangen door buitenstaanders en parlementairen werden al vaak aangeheven, doch het euvel zelf werd nog nauwelijks verholpen.

Ondanks ronkende verklaringen over de « verantwoordelijkheid van het parlement » blijkt immers dat dit parlement op beslissende ogenblikken in het Belgische politieke leven haast geheel buiten spel gezet wordt : sinds de Tweede Wereldoorlog werden nog maar twee regeringen (op zevenentwintig) ten val gebracht door een formele stemming in het parlement, terwijl het parlement ook bij de vorming en investituur van een regering de facto een ondergeschikte rol speelt (1).

Die betrekkelijke machteloosheid treedt echter niet alleen aan het licht tijdens dramatische hoogtepunten ; zij kenmerkt ook de permanente en fundamentele werking van het parlement. Het concrete wetgevende werk van kamerleden en senatoren blijkt inderdaad slechts geringe resultaten op te leveren — zowel in verhouding tot de talrijke initiatieven, als in verhouding tot de resultaten die de regering op dit stuk boekt.

---

(1) Over de rol van het parlement bij de investituur van een regering (en de lijst van regeringen waarop dit cijfer gebaseerd is) leze men de bijdrage van Luk HOLVOET in ditzelfde nummer.

Hierbij moet wel aangestipt worden dat het wetgevende werk niet de enige functie is van het parlement. Als het-volk-vertegenwoordigende-instelling heeft het parlement immers nog andere taken, zoals : de uitvoerende macht controleren, haar financiële middelen toestaan, haar om uitleg vragen over — of : haar aandacht vestigen op — problemen die de bevolking beroeren, enz. Over het aantal functies van het parlement en de precieze definitie daarvan, houden de diverse theoretici er uiteenlopende meningen op na, doch grosso modo kan men stellen dat met name de controle- en de informatiefunctie niet minder belangrijk geacht worden dan de wetgevende functie (2).

Hiertoe kunnen de parlementsleden gebruik maken van vele andere vormen van parlementair initiatief, zoals : interpellaties, schriftelijke, mondelinge en dringende mondelinge vragen, en daarnaast : voorstellen van verklaring betreffende de herziening van de Grondwet, voorstellen tot wijziging van het reglement (van Kamer of Senaat), voorstellen van programmawet, voorstellen tot oprichting van een parlementaire commissie, voorstellen van resolutie. Vooral de eerste categorie middelen wordt frequent gebruikt — hoewel die frequentie erg kan verschillen van de ene zittijd tot de andere (3). In deze bijdrage zal uitsluitend aandacht besteed worden aan wetsvoorstellen en amendementen die uitgaan van kamerleden of senatoren die geen deel uitmaken van de regering ; het onderzoek was er precies op gericht de respectieve omvang — en

(2) Zie hierover ondermeer : BAGEHOT, W., *The English Constitution*, London, Watt, 1964 (oorspr.: 1865-'67). PASQUINO, G., Elective Assemblies, blz. 346-351 in : *European Journal of Political Research*, vol. I (1973), nr 4. SARTORI, G., geciteerd in : PASQUINO, G., *op cit.*, blz. 347. VAN SCHENDELEN, M., Het Nederlandse Parlement onderzocht, in : *Intermediair* (NL), vol. X (1974), nr 8.

Voor wat de perceptie door de openbare opinie betreft, kan hier verwezen worden naar een recente opiniepeiling (UNIOP, oktober 1979) waaruit bleek dat 15,7 % van de Belgische bevolking het voorstellen van wetten als eerste taak voor het parlement zag, 20,1 % de controle op de overheid, 21,0 % het inlichten van de bevolking, 33,2 % zag « dienstverlening » als eerste taak...

(3) Ter illustratie :

Zitting	*Schriftelijke vragen (art. 71)*	*Mondelinge vragen (art. 72)*	*Mondelinge spoedvragen (art. 73)*	*Afgehandelde interpellaties*
BZ 1974	1.187	59	18	48
1974-1975	3.149	171	145	135
1975-1976	3.192	122	103	120
1976-1977	1.323	81	54	62
BZ 1977	944	1	16	4
1977-1978	3.578	102	126	123
1978-1979	382	—	28	—
BZ 1979	2.468	21	94	29

effectiviteit — na te gaan van wetgevende initiatieven van de zijde van Kamer en Senaat in vergelijking met deze van regeringszijde (4).

1. Wetsvoorstellen en amendementen : een op tien haalt de eindmeet.

Omvang en resultaten van het wetgevend initiatief vanuit Kamer en Senaat via wetsvoorstellen werden nagegaan voor de legislaturen 1961-1965 en 1965-1968 ; voor de amendementen bleef het onderzoek beperkt tot de legislatuur 1961-1965. Met betrekking tot het onderzoek naar de effectiviteit van parlementair, resp. regeringsinitiatief via wetsvoorstellen, resp. ontwerpen, moet bovendien worden opgemerkt dat de vergelijking aan regeringszijde alleen rekening hield met wat men « gewoon » wetgevend initiatief zou kunnen noemen, d.w.z. : ontwerpen die evengoed aan parlementair initiatief hadden kunnen ontspruiten. Het zou inderdaad niet opgaan in zulke vergelijking ook wetsontwerpen te betrekken die nu eenmaal formeel of informeel tot het exclusief domein van de regering behoren, zoals bijvoorbeeld begrotingsontwerpen of ontwerpen i.v.m. ratificering van internationale verdragen. Dit zou de vergelijking immers aanzienlijk vertekenen, zodat die nog nadeliger zou uitvallen voor het parlementair initiatief (zie tabel I noot). Zelfs met die correctie is het beeld toch al weinig rooskleurig, wat de effectiviteit van het parlementair initiatief betreft.

De eindcijfers laten inderdaad aan duidelijkheid niets te wensen over : van het totaal aantal ingediende wetsvoorstellen en « gewone » wetsontwerpen vloeit 73 % voort uit parlementair initiatief ; van het totaal aantal ingediende amendementen is 79 % afkomstig van kamerleden en senatoren. Maar van het totaal aantal uiteindelijk goedgekeurde wetten en aanvaarde amendementen is slechts 24 %, resp. 33 % afkomstig van parlementair initiatief.

Dit betekent m.a.w. dat kamerleden en senatoren van hun voorstellen en amendementen slechts 11, resp. 12 % gerealiseerd zien — wat beduidend minder is dan het gemiddelde « overlevings »-percentage (34 %, resp. 28 %) en drastisch veel minder dan de realisatiescore van het regeringsinitiatief (95 %, resp. 91 %).

De wanverhouding die uit deze cijfers spreekt, roept ongetwijfeld enige fundamentele vragen op. Doch alvorens het eliminatie-proces t.o.v. parle-

---

(4) Onderzoek naar de effectivitit van parlementair initiatief via wetsvoorstellen, resp. amendementen maakte reeds het voorwerp uit van twee licentiaatsverhandelingen : VAN SCHOOR, W., *Wetsvoorstellen als middel tot parlementair wetgevend initiatief in België, Leuven, KU Leuven, 1972* ; MEEUSEN, V., *Amendementen als middel tot parlementair wetgevend initiatief in België*, Leuven, KU Leuven, 1974.

mentair wetgevend initiatief van naderbij te bekijken, dienen twee preliminaire punten verduidelijkt te worden. Op de eerste plaats mag deze — onloochenbare — wanverhouding niet te zeer gedramatiseerd worden. Uit andere cijfers blijkt immers dat die verhouding vroeger nog ongunstiger uitviel voor het parlementair initiatief. Zo zou bijv. het regeringsinitiatief (waarbij dan wel zowel « gewone » als « ex officio » ontwerpen gerekend

TABEL I

Effectiviteit van wetgevend initiatief

	Wetsvoorstellen en ontwerpen (1961-1965 1965-1968)			*Amendementen (1961-1965) (in artikels) (5)*		
	Parlementair initiatief	*« Gewoon » regeringsinitiatief*	*Totaal*	*Parlementair initiatief*	*Regeringsinitiatief*	*Totaal*
Initiatief						
— in absolute cijfers . .	1.200	449	1.649	4.266	1.115	5.381
— % van totaal	73	27		79	21	
Resultaat						
— in absolute cijfers . .	132	427	559	512	1.018	1.530
— in % van « eigen initiatief »	11	95	34	12	91	28
— in % van totaal resultaat	24	76		33	67	

Wat wetsvoorstellen en -ontwerpen betreft, moet eraan herinnerd worden dat ontwerpen die exclusief regeringsinitiatief konden zijn, in de berekeningen niet worden opgenomen. Voor beide bestudeerde legislaturen samen bedroeg het absoluut aantal wetten, voortvloeiend uit dergelijke ontwerpen 345, m.a.w. 80 % in vergelijking met het aantal wetten, voortvloeiend uit « gewone » ontwerpen en 45 % van het totaal aantal wetten, voortvloeiend uit regeringsinitiatief. Deze restrictie geldt niet voor de cijfers i.v.m. amendementen.

worden) veel omvangrijker geweest zijn dan het parlementair initiatief : volgens officieuze statistieken werden in de periode 1831 tot 1946 in de Kamer 2.051 voorstellen en 7.381 ontwerpen neergelegd (6). Daarnaast stelt men vast dat voor de periode 1948-1962 slechts 15 % van het totaal aantal goedgekeurde wetten voortsproot uit parlementair initiatief (7). In die zin kan een cijfer van 24 % voor de periode 1961-1968 wellicht

(5) Een amendement kan verschillende artikels bevatten, waarover telkens afzonderlijk gestemd word ; uit éénzelfde « amendement » kunnen dus sommige artikels aanvaard worden, andere verworpen. Daarom zijn de cijfers m.b.t. amendementen telkens gebaseerd op het aantal artikels, en niet op het (geringere) aantal amendementen.

(6) Dit cijfer wordt vermeld in : CARTON de WIART, X., « Le Conseil d'Etat », in « Revue Générale Belge » (février 1947), en geciteerd door : MAST, A., *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, Story-Scientia, 1967, p. 152.

(7) Dit cijfer is afkomstig uit : MAST, A., *op. cit.*, p. 153 ; doch hierbij moet wel opgemerkt worden dat de categorie « wetsontwerp » niet samenvalt met degene die in deze bijdrage gehanteerd wordt.

hoopgevend genoemd worden. Ten tweede moet men voor ogen houden dat het hier om een louter kwantitatieve voorstelling van zaken gaat en dat dus alvast één fundamentele restrictie moet gelden : deze cijfers zeggen niets (en pretenderen ook niets te zeggen) over de inhoudelijke waarde, het politieke en/of maatschappelijke belang van de uiteindelijk aangenomen wetten en amendementen. Deze restrictie mag zeker niet uit het oog verloren worden, maar is anderzijds toch in grote mate een « tweesnijdend zwaard » : parlementair en regeringsinitiatief kunnen immers — qua politiek en/of maatschappelijk belang — beide gekenmerkt worden door zeer grote verschillen van het ene geval tot het andere. Zelfs een minutieuze inhoudsanalyse van alle voorstellen, ontwerpen en amendementen zou in dit verband overigens geen uitsluitsel kunnen geven, omdat de evaluatie van de reële draagwijdte onvermijdelijk subjectieve factoren zou omvatten. Grosso modo kan men echter wel stellen dat de regeringsteksten qua draagwijdte zeker niet hoeven onder te doen voor de parlementaire (8). Bovendien mag er hier reeds op gewezen worden dat de regering door tussenkomsten in de bevoegde commissies (en in veel mindere mate in de plenaire vergadering) ook een niet te onderschatten invloed uitoefent op de uiteindelijke tekst (dus ook : draagwijdte) van de parlementaire initiatieven (9). Kortom : het opvallende verschil qua effectiviteit tussen parlementair en regeringsinitiatief mag zeker niet louter kwantitatief geïnterpreteerd worden. Zulke vaststelling roept uiteraard vragen op naar mogelijke verklaringsgronden ; doch vooraleer op die vragen in te gaan, lijkt het wenselijk wat nader in te gaan op de diverse fazen in de parlementaire werkwijze, die tot bovengenoemde eindcijfers leiden. M.a.w. hoe ziet de « lijdensweg » eruit, waarop 90 % van het parlementair initiatief sneuvelt ?

2. Een lange weg vol struikelstenen.

Samenvattend kan men de belangrijkste fasen die een wetsvoorstel doorloopt als volgt schetsen : het moet (uiteraard) worden ingediend

---

(8) R. Senelle wijst erop dat de regeringsinitiatieven zeer uiteenlopende draagwijdte hebben ; andere auteurs leggen vooral de nadruk op het eerder geringe belang van wetsvoorstellen uitgaande van parlementairen. Voor de eerste zienswijze : SENELLE, R., Politieke, economische en sociale structuur van België, in : *Teksten en Documenten* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel, nrs 257-259 (maart-april- mei 1970). De tweede zienswijze vindt men o.m. in : DE CROO, H., HUENENS, R., *Het parlement aan het werk,* Brussel, Bruylant, 1966, p. 12 ; VAN IMPE, H., De verbetering van de parlementaire arbeid in België, in : *Res Publica,* vol. VII (1965), nr 4, p. 132 ; VAN SCHOOR, W., *op. cit.,* p. 120.

(9) Voor diverse commentaren in dit verband : VAN SCHOOR, W., *op cit.,* p. 124 en 126.

(en gehandhaafd) in Kamer of Senaat, in overweging genomen, in de commissie besproken, eventueel geamendeerd en goedgekeurd, in de openbare vergadering gesproken, eventueel geamendeerd, en goedgekeurd ; vervolgens moet het in de andere kamer dan die waarin het al werd goedgekeurd (in de commissie en) in de openbare vergadering worden besproken ; indien het wordt geamendeerd, wordt het teruggezonden naar de kamer waar het vandaan komt, en moet het daar in die geamendeerde vorm (al of niet) goedgekeurd worden ; deze « navette » kan zich meer dan eens herhalen, tot éénzelfde tekst is goedgekeurd in beide kamers ; tenslotte moet het aldus 'wet' geworden voorstel (met eventuele uitvoeringsbesluiten) gepubliceerd worden alvorens ook kracht van wet te krijgen.

Amendementen slaan op reeds ingediende voorstellen of ontwerpen (zowel « gewone » als andere) en zijn dus in hun « levensloop » ook afhankelijk daarvan ; grosso modo vindt men hier evenwel hetzelfde theoretische schema terug. Dit alles is genoegzaam bekend ; toch kunnen bij elk van deze fasen enige vaststellingen gedaan worden die een vollediger en genuanceerder beeld geven van de « lotgevallen » van een parlementair initiatief. Daarbij wordt vooral aandacht besteed aan factoren die enige invloed kunnen uitoefenen op de effectiviteit van het parlementair initiatief.

Reeds bij de zo evident lijkende fase van de indiening van een wetsvoorstel kunnen enkele merkwaardige waarnemingen verricht worden. Aldus blijkt ondermeer dat van alle parlementsleden die gedurende een ganse legislatuur zetelden en geen deel uitmaakten van de regering slechts 52 % ooit optraden als hoofd-indiener van een wetsvoorstel (59 % in de Kamer, 43 % in de Senaat) (10). M.a.w. de globale cijfers die bij het begin werden aangehaald, zijn dan nog te danken aan ongeveer de helft van de parlementsleden. Overigens zijn — in die helft — de « kleine » oppositiepartijen duidelijk actiever dan de drie zg. nationale partijen, maar zij worden daarvoor slecht beloond : gedurende de hele bestudeerde periode werd in Kamer en Senaat slechts 1 wet gestemd die was voorgesteld door een lid van één van deze « kleine » oppositiepartijen. Het beeld verschilt echter voor de zg. nationale partijen : vermits tijdens de bestudeerde periode twee verschillende coalitieformules aan bod kwamen, kan men het oppositiegedrag (in dit ene opzicht althans) van PVV-PLP en BSP-PSB vergelijken. Er treedt een duidelijk verschil aan het licht. De PVV-PLP haalt een behoorlijk gemiddelde (dit is : aantal voorstellen t.o.v. aantal zetels) tijdens de periode waarin deze partij deel uitmaakt van de regeringscoalitie, maar is dubbel actief wanneer zij in de oppositie

---

(10) I.v.m. de notie « hoofd-indiener », zie : VAN SCHOOR, W., *op cit.*, p. 22 + appendix i.v.m. werkwijze.

zit : ofschoon zij in de eerste periode over minder dan de helft van de mandaten beschikt die zij in 1965 verovert, dient de PVV-PLP-oppositie meer voorstellen in dan tijdens de tweede periode. Voor de BSP-PSB ligt dit anders : tijdens de eerste periode steunt de partij de regering, tijdens de tweede zit zij in de oppositie. Maar die oppositiekuur spoort in dit geval niet aan tot grotere activiteit : het gemiddeld aantal wetgevende initiatieven valt terug op zowat 2/3 van het gemiddelde tijdens de eerste periode, en blijft ver onder het globale parlementaire gemiddelde. Men stelt dus vast dat de « ijver » waarmee werk gemaakt wordt van parlementair wetgevend initiatief niet alleen duidelijk verschilt van het ene parlementslid tot het andere, maar ook van de ene partij tot de andere. Doch ook inhoudelijk dienen twee punten aangestipt die betrekking hebben op de kwaliteit van de ingediende voorstellen, en die als zodanig enigszins verwijzen naar mogelijke oorzaken van de geringe effectiviteit van het parlementair initiatief. Men stelt nl. vast dat 79 % van de ingediende voorstellen een Memorie van Toelichting bevatten die minder dan één gedrukte bladzijde beslaat. Nu kan dit natuurlijk betekenen dat het voorstel de eenvoud en/of evidentie zelf is, en dus geen lange toelichting (voor de andere parlementsleden) behoeft.

In feite echter suggereert dit niet alleen dat een groot aantal voorstellen slechts van gering belang zijn, en/of dat de indieners zelf weinig geloof hechten aan het belang of de haalbaarheid (de « overlevingskans ») van hun voorstel — wat dan in zekere zin evengoed een « self-fulfilling prophecy » kan zijn. Het doet ook het vermoeden rijzen dat aan het voorstel geen ernstig voorbereidend werk is voorafgegaan (11). Dit vermoeden moet in verband gebracht worden met een tweede vaststelling. Een rudimentaire analyse van de teksten brengt nl. aan het licht dat minstens 25 % van de ingediende voorstellen (vaak letterlijke) herhalingen zijn van reeds vroeger ingediende voorstellen (12).

Zulke her-indiening kan uiteraard soms verantwoord worden vanuit een politieke motivatie of vanuit een procedurenoodzaak : een lid of een fractie kan systematisch een bepaald voorstel opnieuw indienen, dat tot dusver geen meerderheid kreeg of dat bij het afsluiten van de vorige legislatuur was vervallen.

Het verschijnsel van de her-indiening suggereert echter evenzeer dat kamerleden en senatoren wel eens hun toevlucht nemen tot « gemakke-

---

(11) Zowel Kamer als Senaat beschikken over — weliswaar erg beperkte — juridische diensten die elk parlementslid kunnen bijstaan bij het « technisch » uitwerken van een wetsvoorstel. Men vraagt zich evenwel af of de parlementsleden zelf deze diensten voldoende kennen en gebruiken.

(12) VAN SCHOOR, W., *op cit.*, p. 48. Een inhoudelijk en chronologisch verderreikende telling levert zelfs 50 % « herhalingen » op.

lijkheidsoplosingen ». Beide vaststellingen tonen alleszins aan dat het wetgevend initiatief van parlementaire zijde qua kwaliteit en originaliteit vaak te wensen overlaat. Dit heeft allicht een weerslag op de reële kansen om wetsvoorstellen tot wetten te maken.

Bij deze allereerste fase verdient, naast de differentiële vlijt van leden en fracties, en naast de kritische bemerkingen i.v.m. de inhoudelijke kwaliteit van vele voorstellen, nog een derde aspect vermeld te worden. Het behoort weliswaar tot de specifieke bevoegdheid van de parlementsfracties en niet tot die van de parlementaire instelling als zodanig, maar heeft allicht ook een weerslag op de ruimte vóór en draagwijdte van de wetgevende (en andere) initiatieven van individuele parlementairen. In sommige partijen heerst inderdaad de — al of niet expliciete — regel dat het individuele parlementslid dat een wetsvoorstel wil indienen, dit eerst ter inzage en ter goedkeuring moet voorleggen aan « hogere instanties » van de partij waarvan hij of zij deel uitmaakt (13). Vervolgens moet elk wetsvoorstel door de kamer waarin het werd ingediend in overweging genomen worden. Eigenlijk behelst deze eis tot inoverwegingneming een stuk discriminatie : hij geldt immers niet voor wetsontwerpen. M.a.w. : aan een regeringsinitiatief wordt a priori dezelfde waarde toegekend als aan een parlementair initiatief dat reeds in één van beide kamers werd goedgekeurd. Of, nog anders uitgedrukt : het regeringsinitiatief hoeft dus van bij de aanvang één drempel minder te overwinnen. Overigens is deze drempel niet zo louter symbolisch als het soms lijkt : weliswaar wordt de inoverwegingneming zelden formeel geweigerd (3 voorstellen op 1.200), doch ruim één voorstel op tien komt zelfs niet aan inoverwegingneming toe vóór het einde van de legislatuur (122 op 1.200). Dat de inoverwegingneming zelden of nooit formeel geweigerd wordt, vloeit voort uit het feit dat de eisen in dit opzicht werkelijk slechts elementair zijn. De praktijk — en de overtuiging — van de parlementsleden is dan ook de inoverwegingneming te stemmen « wanneer een voorstel op het eerste gezicht niet totaal ongrondwettelijk of belachelijk blijkt » (14). Het tweede aangehaalde cijfer vergt een uitgebreider verklaring. Zowel in de Kamer als in de Senaat bepaalt het reglement dat de algemene vergadering waarin een voorstel werd ingediend dit voorstel moet inoverwegingnemen of verdagen, of moet verklaren dat er geen aanleiding is om over het voorstel te

---

(13) Een expliciete — en vrij verregaande — formulering vond men bijv. in het interne reglement van de CVP-PSC-Senaatsfractie en in de BSP-PSB-partijstatuten. Over de partijdiscipline in de katholieke partij, resp. de CVP-PSC, leze men : BEAUFAYS, J., « Tentative d'analyse sociologique des députés catholiques belges », in : *Cahiers hebdomadaires CRISP*, nº 573 (29 september 1972).

(14) Aldus volksvertegenwoordiger Lefère op 6 juni 1967 ; geciteerd in : VAN SCHOOR, W., *op cit.*, p. 65.

beraadslagen. In de Kamer geldt bovendien dat de inoverwegingneming uitdrukkelijk en schriftelijk moet aangevraagd worden bij de Kamervoorzitter. Deze verplichting blijkt duidelijk een practische weerslag te hebben : voor zowat 15 % van de in de Kamer ingediende voorstellen verzuimden de initiatiefnemers eenvoudigweg de inoverwegingneming aan te vragen. Men kan bezwaarlijk ontkennen dat zulke vaststelling op haar beurt enige twijfels doet rijzen i.v.m. de « beroepsernst » waarmee het parlementair wetgevend initiatief wordt aangepakt.

Waarschijnlijk verklaart de zwaardere formele verplichting in de Kamer ook waarom 110 van de 122 bovenvermelde gevallen in de Kamer te situeren zijn.

Indien de inoverwegingneming — in de Kamer — zelfs niet aangevraagd wordt, kan ze uiteraard niet plaatsvinden. Doch — zowel in de Senaat als in de Kamer — kan de inoverwegingneming verdaagd worden, of kan het gebeuren dat men, gezien het ritme van de werkzaamheden, nog niet aan formele inoverwegingneming toe is op het ogenblik dat de Kamers ontbonden worden. Door zulke ontbinding vervallen automatisch alle voorstellen (en regeringsontwerpen) die nog niet in één van beide Kamers werden aangenomen.

3. **Beslissende afslanking in de commissie.**

Nadat een voorstel in overweging genomen is door de plenaire vergadering, wordt het naar één van de commissies verwezen. Opvallend daarbij is dat zowat 20 % van de voorstellen naar de commissie van financiën verwezen wordt. Dit houdt ongetwijfeld verband met het feit dat vele voorstellen financiële implicaties (langs de uitgavenzijde...) hebben voor de schatkist. Ook op dit stuk speelt een zekere discriminatie ten nadele van het parlementair initiatief. In het Kamerreglement (en sinds 1979 ook in het Senaatsreglement) wordt immers gestipuleerd dat een positief commissieverslag over een voorstel dat meer-uitgaven, resp. minderinkomsten tot gevolg zou hebben voor de schatkist, ook de meer-inkomsten, resp. minder-uitgaven moet aangeven die daaraan zouden beantwoorden. Hoewel het reglement het advies van de commissie van financiën daartoe niet verplichtend maakt, is blijkbaar toch de praktijk gegroeid dergelijke voorstellen meteen naar de commissie van Financiën te verwijzen. In feite gaat het hier om een — weliswaar begrijpelijke maar niet minder eenzijdige — afremming van het parlementair initiatief, vermits dezelfde eis (om uitgaven en inkomsten in evenwicht te houden) niet gesteld wordt voor een regeringsontwerp — en belangrijke uitgaven soms ternauwernood ter discussie gebracht worden voor het Parlement.

De verwijzing naar een commissie betekent overigens nog in het geheel niet dat een voorstel daar ook werkelijk zou behandeld worden. Hier dienen nl. drie sub-stadia onderscheiden te worden : in de commissie moet een voorstel allereerst (en uiteraard) op de agenda geplaatst worden, vervolgens al of niet besproken en/of geamendeerd worden, zodat tenslotte al of niet een rapport kan opgemaakt worden. In elk substadium « sneuvelen » wetsvoorstellen. Een citaat uit het Reglement van de Kamer (dat explicieter is dan dit van de Senaat, hoewel de werkwijze daar in concreto weinig verschilt) suggereert voldoende waaraan dat toe te schrijven valt (art. 16) : « De agenda van de commissievergaderingen wordt vastgesteld door de commissie of, bij ontstentenis, door haar voorzitter of door de voorzitter van de Kamer. Voorrang wordt verleend aan de begrotingen en de wetsontwerpen. Op verzoek van de indiener van een voorstel wordt dit gevoegd bij de beraadslaging over een wetsontwerp, indien het voorwerp ervan hetzelfde is. De andere voorstellen worden op de agenda slechts ingeschreven als de indiener erom verzoekt ».

Deze tekst wijst op een duidelijke hiërarchie : 1° eens te meer wordt een regeringsinitiatief a priori gelijkgesteld met het positieve resultaat uit een van beide kamers, en geniet het van een uitgesproken prioriteit ; 2° een voorstel kan eventueel (op verzoek van de indiener...) samen behandeld worden met een regeringsontwerp, maar de praktijk wijst duidelijk uit dat in zo'n geval het voorstel tijdens de behandeling geheel ondergeschikt wordt aan het ontwerp ; 3° ook hier is een uitdrukkelijk verzoek vereist om het voorstel op de agenda te plaatsen, maar ook zulk verzoek waarborgt nog niet dat het voorstel ook werkelijk op de agenda geplaatst — laat staan behandeld — wordt, want : 4° de voorzitter van de commissie of van de Kamer (die haast altijd een lid is van één van de regeringspartijen) beslist in grote mate over de ordening van de agenda, m.a.w. over het al of niet ter discussie brengen van een of ander wetsvoorstel, en kan aldus zelfs op een expliciet verzoek ter behandeling negatief reageren. Een steekproef (wetsvoorstellen in de Kamer, 1961-1965) bracht in dit opzicht leerrijke cijfers aan het licht. Van de 371 voorstellen die naar de verschillende parlementaire commissies verwezen werden, vervielen er bij het einde van de legislatuur inderdaad 285 (76,8 %) zonder dat een verslag was opgemaakt ; daarvan waren er 219 (59,2 % t.o.v. 371) zelfs nooit in de commissie ter sprake gekomen.

Het heeft er dus alle schijn van dat het gezag dat een initiatiefnemer kan laten gelden in de commissie waarnaar zijn of haar voorstel verwezen wordt, van vitaal belang is voor de verdere behandeling van het voorstel. Het kan dan ook niet anders dan merkwaardig genoemd worden dat voor 35 % van alle voorstellen die in overweging genomen werden (gemiddelde voor beide Kamers, beide perioden) geen enkele van de ondertekenende

parlementsleden lid was van de commissie(s) waarnaar de respectieve voorstellen verwezen werden, terwijl slechts 13 % uitsluitend ondertekend was door parlementsleden die wel lid waren van de betreffende commissie(s). Dit wekt enige verbazing omdat men enerzijds geneigd is te verwachten dat wetsvoorstellen hoofdzakelijk zouden uitgaan van « specialisten » terzake, m.a.w. : de leden van de betreffende commissie(s), en omdat men anderzijds verwacht dat de indiener van een voorstel op de eerste plaats steun zou zoeken bij collega's-deskundigen, m.a.w. : bij andere leden van dezelfde commissie.

Indien een voorstel dan al in de commissie besproken wordt kan het : 1° aanvaard worden (al of niet geamendeerd), m.a.w. : een positief verslag krijgen of zondermeer voorgelegd worden aan de openbare vergadering ; 2° verworpen worden, m.a.w. een negatief verslag krijgen. Het kan echter ook ingetrokken worden — omdat het kennelijk niet voldoende steun geniet, of omdat inmiddels in een andere kamer of door de regering een initiatief aangenomen werd dat in dezelfde richting loopt ; of het kan versmolten worden met een regeringsinitiatief, of in sterke mate geamendeerd worden. Meer nog dan voor het op-de-agenda-brengen van een voorstel lijkt de aan- of afwezigheid van de indiener invloed te kunnen hebben op het verloop van de bespreking in de commissie. Daarom lijkt het niet overbodig — en eens te meer verrassend — aan te stippen dat de indiener van een voorstel weliswaar steeds het recht heeft aanwezig te zijn op vergaderingen van de commissie waarin zijn of haar voorstel besproken wordt — ook indien hij of zij eigenlijk geen lid is van die commissie — maar dat een groot deel van de indieners van die mogelijkheid geen gebruik maken.

Het verbaast dan ook niet dat over de voorstellen die in de bevoegde commissie ten slotte nog aan bod kwamen (40,8 %) hoegenaamd niet altijd een verslag werd opgesteld. Allereerst moet hier herinnerd worden aan de mogelijkheid om een voorstel in te trekken (7,9 % in de steekproef) of goed te keuren en naar de openbare vergadering te sturen, zonder dat men het nodig acht een verslag op te maken (3,9 % in de steekproef). Meer verbazing wekt echter het feit dat van de resterende 134 voorstellen die minstens eenmaal besproken werden, 66 niet aan een verslag toekwamen ; in minstens de helft van de gevallen werd niet eens een rapporteur aangeduid (15).

Samenvattend kan men dus wel stellen dat het lidmaatschap van de bevoegde commissie wenselijk — indien al niet noodzakelijk — lijkt

---

(15) Van de 66 gevallen werden 32 slechts éénmaal besproken, zonder dat daarbij een rapporteur werd aangeduid ; in de andere gevallen werd meestal — doch niet altijd — een rapporteur aangeduid.

indien een parlementslid zijn of haar initiatief daar besproken wil krijgen, en dat in elk geval de aanwezigheid bij de bespreking zeer wenselijk is indien men wil vermijden dat het voorstel in de commissie « insluimert » — d.w.z. geen rapport wordt waardig geacht. Afgezien van bovenvermelde uitzonderingen (intrekking, goedkeuring zonder verslag), kan men dus wel stellen dat — zowel proceduraal als feitelijk — het al of niet opmaken van een rapport decisief is voor de verdere « levenskans » van een voorstel. Welnu, de cijfers wijzen uit dat voor het geheel van het parlementair initiatief, voor de gehele bestudeerde periode slechts voor 17,8 % van de naar de commissies verwezen voorstellen een verslag werd opgemaakt : d.w.z. een positief of negatief verslag, of een verslag dat terzelfdertijd een regeringsontwerp met (min of meer) dezelfde strekking behandelde. Concreet betekent dit dat minder dan één vijfde van de aan de commissie voorgelegde voorstellen, minder dan één zesde van het totaal aantal ingediende voorstellen, ook maar enige « overlevingskans » maken in de openbare vergadering (zie tabel II). Daarbij mag men dan niet vergeten

TABEL II

De behandeling van ingediende voorstellen in commissies en openbare vergadering

	Kamer			*Senaat*			*Parlement*		
	1961-1965	*1965-1968*	*Totaal*	*1961-1965*	*1965-1968*	*Totaal*	*1961-1965*	*1965-1968*	*Totaal*
1. Ingediend	442	290	732	218	250	468	660	540	1.200
2. Naar commissie verwezen	371	249	620	216	239	455	587	488	1.075
% t.o.v. 1.	83,9	85,7	84,7	99,1	95,6	97,2	88,9	90,4	89,6
3. Verslag gepubliceerd . .	68	28	96	59	36	95	127	64	191
% t.o.v. 1.	18,3	11,2	15,5	27,3	15,1	20,9	21,6	13,1	17,8
% t.o.v. 2.	15,4	9,7	13,1	27,1	14,4	20,3	19,2	11,9	15,9
4. Goedgekeurd (1) in de openbare vergadering .	55	18	73	48	24	72	103	42	145
% t.o.v. 1.	12,4	6,2	10,0	22,0	9,6	15,4	15,6	7,8	12,1

(1) Inclusief de voorstellen die aan de openbare vergadering werden voorgelegd zonder verslag, of versmolten met een ander voorstel of met een regerinsontwerp.

dat het hier gaat om een cijfer dat : 1° verslagen insluit die ronduit negatief zijn, of waarin een voorstel werd « samen behandeld met » (lees : ondergeschikt aan) een regeringsontwerp terzake ; 2° het eindresultaat weergeeft van de besprekingen in de commissie, waarin m.a.w. zowel van parlementaire als van regeringszijde eventueel tal van amendementen t.a.v. het voorstel zijn aangebracht. Nu zijn zowel parlementsleden als wetenschappelijke waarnemers van oordeel dat de invloed van de uitvoerende macht — d.w.z. : van de regering — op het wetgevend werk in de com-

missies en in de openbare vergadering zeer sterk is. Men gaat zelfs zo ver te beweren dat een voorstel geen kans maakt om aanvaard of zelfs maar behandeld te worden wanneer de regering er duidelijk tegen gekant is (16). Daartoe kunnen verschillende methodes aangewend worden. Allereerst kan, zoals reeds werd aangestipt, de regering druk uitoefenen op de voorzitter van de commissie (die immers haast altijd zelf ook een lid is van een der meerderheidspartijen) om een voorstel eenvoudigweg niet op de agenda te brengen. Daarnaast kan de regering zelf een ontwerp indienen dat in dezelfde lijn ligt als een wetsvoorstel ; doorgaans zullen beide dan samen besproken worden. Daarbij gebeurt het ook wel dat de indiener zelf erkent dat het « parallelle » regeringsontwerp qua draagwijdte of technische uitwerking beter is dan zijn eigen voorstel en zijn of haar voorstel dus indien al niet formeel, dan toch feitelijk intrekt. Doch vaker gebeurt het dat in de gelijktijdige behandeling van voorstel en ontwerp de regeringsinvloed zo sterk overheerst, dat in feite van het voorstel nog maar weinig overblijft. Overigens kan men van mening verschillen over de vraag of het resultaat van zulke gelijktijdige behandeling van een wetsvoorstel en een regeringsontwerp nog wel bij de resultaten van parlementair initiatief kan gerangschikt worden ; in deze studie werden ze wel als zodanig beschouwd (17). Doch de belangrijkste regeringsinvloed laat zich gelden via het aantal en de aard van de amendementen die de regering doordrukt — eerst in de commissie, nadien in de openbare vergadering. Zo blijkt ondermeer dat van de 52 voorstellen die (na een positief verslag) in de Kamer werden goedgekeurd slechts 8 geen wijziging hadden ondergaan in de commissie ; van de 61 voorstellen die in de Senaat werden goedgekeurd waren slechts 13 niet gewijzigd in de commissie. Op de betekenis en het succes van amendementen die uit regerings-, resp. parlementair initiatief voortspruiten moet dan ook nader ingegaan worden vooraleer aandacht besteed wordt aan het verdere verloop van de wetgevende procedure.

4. Gedaanteverandering door amendering.

Amendementen kunnen inderdaad zowel vóór het verslag door de bevoegde commissie als daarna in de openbare vergadering worden inge-

---

(16) De eerste kritiek vindt men bij VAN IMPE, H., *op cit.*, p. 132 ; een voorbeeld van de tweede situatie wordt aangehaald in : DE CROO, H., HUENENS, R., *op. cit.*, p. 228.

(17) Een uitspraak van de Senaatsvoorzitter (20 april 1967) steunt deze zienswijze, een commentaar van de Raad van State (17 februari 1970) wijst erop dat dit — strikt formeel — niet zo is. Vermits terzake blijkbaar geen eensgezindheid bestaat, werd hier geopteerd voor de eerste visie — mede omdat aldus een eventuele « anti-executieve » vertekening voorkomen werd.

diend, daar al of niet besproken worden, ingetrokken of samengesmolten met andere, en tenslotte aangenomen of verworpen worden. Voor de legislatuur 1961-1965 werd onderzocht hoeveel amendementen door parlement en regering werden ingediend op wetsvoorstellen, wetsontwerpen en begrotingen. Omdat het aantal artikels dat de verschillende amendementen bevatten zeer uiteenlopend kan zijn, en dit een vertekend beeld van de reële werkzaamheden zou kunnen geven, werden bovendien de artikels geteld van alle amendementen ; het is op basis van het aantal artikels, en niet van het formele aantal van deze amendementen, dat de berekeningen uitgevoerd werden die in deze bijdrage verwerkt zitten. In de verdere tekst zal echter gemakkelijkheidshalve de term « amendement » gebruikt worden terwijl het telkens om een artikel van een amendement gaat. Men mag bovendien niet uit het oog verliezen dat de bestudeerde populatie en tijdsruimte niet geheel overeenstemmen met deze die aan de grondslag liggen van de cijfers i.v.m. wetsvoorstellen. Doch om een beeld te krijgen van de parlementaire, resp. regeringsactiviteit via amendementen, en van de uiteindelijke resultaten daarvan, zijn de beschikbare gegevens ruimschoots voldoende.

In de Kamer werden 4.241 amendementen (eigenlijk artikels) ingediend ; 81,8 % (3.469 amendementsartikels) daarvan was afkomstig uit parlementair initiatief, 18,2 % (772 amendementsartikels) uit regeringsinitiatief. In de Senaat werden 1.140 amendementen ingediend, waarvan 69,9 % (797 amendementsartikels) aan parlementair en 30,1 % (343 amendementsartikels) aan regeringsinitiatief toe te schrijven zijn. Bekijkt men evenwel de resultaten van deze initiatieven dan wordt onmiddellijk duidelijk dat de regering in verhouding tot de inbreng het leeuwenaandeel van de resultaten opstrijkt. In de Kamer weet zij — in de commissie en daarna in de openbare vergadering — 91,2 % van de door haar ingediende amendementen door te duwen, dit is : 63,9 % van het totaal aantal aangenomen amendementen. De kamerleden zien daarentegen slechts 11,4 % van hun inspanning met succes bekroond (36,1 % van het totaal). In de Senaat vallen de cijfers nauwelijks gunstiger uit voor de amendementen vanuit parlementair initiatief : daarvan wordt 14,4 % aangenomen, dat is : 26,8 % van het totaal aantal aangenomen amendemenden. De regering weet hier 91,5 % van haar amendementen te laten aannemen en haalt daarmee 73,2 % van het totaal (zie tabellen I en III).

Globaal genomen wordt — voor Kamer en Senaat samen — op het stuk van effectiviteit van amendementen 12,0 % van het parlementair, en 91,3 % van het regeringsinitiatief met succes bekroond. Anders gesteld : van het totaal aantal aangenomen amendementen is twee derden (66,5 %) afkomstig van regeringsinitiatief, terwijl dit initiatief zelf nochtans slechts

één vijfde (20,7 %) bedraagt van het globale wetgevend initiatief via amendementen (18).

Ook op het vlak van de amendering blijkt de effectiviteit van het parlementair initiatief het dus overduidelijk te moeten afleggen tegen die van regeringsinitiatieven. Men mag dus niet uit het oog verliezen dat de regering een verregaande invloed uitoefent op de uiteindelijke inhoud — en daarmee ook op de verdere lotsbestemming — van zeer vele wetsvoorstellen.

Toch moeten i.v.m. de effectiviteit van parlementair, resp. regeringsinitiatief op dit stuk nog enige belangwekkende vaststellingen gedaan worden. De eerste heeft betrekking op de aard van de amendementen. Inderdaad : de cijfers die tot dusver aan het licht gebracht werden gelden voor verschillende « soorten » amendementen : op wetsvoorstellen, op ontwerpen die door een andere kamer overgezonden zijn, op « gewone » regeringsontwerpen (d.w.z. : die niet tot de specifieke bevoegdheid van de regering behoren), op dergelijke specifieke regeringsontwerpen en op begrotingen. Om nu een correctere vergelijking mogelijk te maken met de gegevens i.v.m. effectiviteit op het stuk van wetsvoorstellen en « gewone » regeringsontwerpen, worden nu de cijfers i.v.m. amendementen op wetsvoorstellen afzonderlijk beschouwd.

Merkwaardig is wel dat in het geheel van alle (zowel door parlementsleden als door de regering ingediende) amendementen, de amendementen op wetsvoorstellen slechts een zeer kleine minderheid uitmaken : 5,7 %. De amendementen op begrotingen maken een nog kleiner percentage uit (5,2 %), zodat de amendementen op (diverse soorten) ontwerpen haast negen tienden (89,1 %) van het totaal beslaan. Indien men nu de differentiële effectiviteit van parlementair, resp. regeringsinitiatief berekent voor deze drie terreinen, treedt een duidelijk verschil aan het licht wat de resultaten van regeringsamendementen betreft : zowel t.o.v. begrotingen als t.o.v. ontwerpen scoort het regeringsinitiatief hoge percentages (96,1 %, resp. 93,0 %), maar t.o.v. wetsvoorstellen ligt dit cijfer heel wat lager : slechts 60,3 % van de regeringsamendementen worden aanvaard. Daar staat evenwel geen overeenkomstig positief verschil tegenover aan de zijde van het parlementair initiatief : de effectiviteit ligt wel hoger t.o.v. wetsvoorstellen (13,6 %) dan t.o.v. ontwerpen (12,0 %) of

---

(18) Voor meer details zie : MEEUSEN, V., *op cit.* In deze bijdrage werd een enigszins verschillende werkwijze gevolgd : om een juistere vergelijkingsbasis te verkrijgen t.o.v. de gegevens i.v.m. wetsvoorstellen (waar de resultaten van voorstellen die samen met een regeringsontwerp behandeld werden, beschouwd werden als resultaten van parlementair initiatief) werden hier (in tegenstelling tot de aangehaalde studie van MEEUSEN) ook de amendementen die in een *gewijzigde* vorm werden aangenomen als positief resultaat geboekt — zowel voor het parlementair als voor het regeringsinitiatief.

TABEL III

Effectiviteit van parlementair en regeringsinitiatief via amendementen

	Kamer				*Senaat*				*Parlement*			
	Ingediend		*Aangenomen*		*Ingediend*		*Aangenomen*		*Ingediend*		*Aangenomen*	
	P	*R*	*P*	*R*	*P*	*R*	*P*	*R*	*P*	*R*	*P*	*R*
Amendementen op voorstellen	177	33	20	19	59	35	12	22	236	68	32 (13,6)	41 (60,3)
Amendementen op ontwerpen	3.137	688	365	634	713	257	97	245	3.850	945	462 (12,0)	879 (93,0)
Amendementen op begrotingen	155	51	12	51	25	51	6	47	180	102	18 (10,0)	98 (96,1)
Totalen	3.469	772	397	704	797	343	115	314	4.266	1.115	512	1.018
% realisatie t.o.v. « eigen » initiatief			11,4	91,2			14,4	91,5			12,0	91,3
% realisatie t.o.v. globale realisatie	(81,8)	(18,2)	36,1	63,9	(69,9)	(30,1)	26,8	73,2	(79,3)	(20,7)	33,5	66,5

P = Parlementair initiatief.
R = Regeringsinitiatief.
Het % realisatie t.o.v. « eigen » initiatief is in de laatste kolommen afzonderlijk weergegeven voor voorstellen, ontwerpen en begrotingen.

TABEL IV

Effectiviteit van de amendering vóór en na het commissieverslag

	Parlementair initiatief	*Regerings-initiatief*	*Totaal*
VOOR VERSLAG			
Ingediend			
Op voorstellen	193	51	244
Op ontwerpen	1.949	745	2.694
Op begrotingen	62	65	127
Totaal	2.204	861	3.065
Aangenomen			
Op voorstellen	17	29	46
Op ontwerpen	281	716	997
Op begrotingen	8	64	72
Totaal	306	809	1.115
Realisatiescore t.o.v. « eigen » initiatief (%)			
Op voorstellen	8,8	56,9	18,9
Op ontwerpen	14,4	96,1	37,0
Op begrotingen	12,9	98,5	56,7
Totaal	13,9	94,0	36,4
NA VERSLAG			
Ingediend			
Op voorstellen	43	17	60
Op ontwerpen	1.901	200	2.101
Op begrotingen	118	37	155
Totaal	2.062	254	2.316
Aangenomen			
Op voorstellen	15	12	27
Op ontwerpen	181	163	344
Op begrotingen	10	34	44
Totaal	206	209	415
Realisatiescore t.o.v. « eigen » initiatief (%)			
Op voorstellen	34,9	70,6	45,0
Op ontwerpen	9,5	81,5	16,4
Op begrotingen	8,5	91,9	28,4
Totaal	10,0	82,3	17,9

begrotingen (10,0 %), maar het verschil is toch veel geringer. Overigens mag men niet vergeten dat dit ene cijfer waardoor de overmacht van het regeringsinitiatief toch enigermate schijnt genuanceerd te worden, tenslotte slechts betrekking heeft op 5,7 % van het totale aantal amendementen.

Andere gegevens aangaande de uiteenlopende resultaten in Kamer en Senaat, of voor of na het commissieverslag kunnen in dit bestek niet nader geanalyseerd worden ; men vindt ze in tabellen III en IV.

Wel moet hier nog aangestipt worden dat amendementen zeer vaak weer ingetrokken worden. Dit geldt voor amendementen die zowel vóór als na het commissieverslag werden ingediend ; deze handelswijze staat in duidelijke tegenstelling tot wat men vaststelt bij het wetgevend initiatief via wetsvoorstellen of -ontwerpen. Terwijl de ingetrokken wetsvoorstellen slechts 2,5 % van het totaal uitmaken, werden in de Kamer 17,6 % en in de Senaat 15,1 % van de ingediende amendementen ingetrokken. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat dit lot vooral parlementaire initiatieven ten deel valt : van de 980 amendementen die worden ingetrokken, behoorden slechts 8 tot het regeringsinitiatief. Omdat bij de behandeling van de effectiviteit op het stuk van amendering ook reeds verwezen werd naar de faze na het commissieverslag, werd in zekere zin reeds vooruitgelopen op de behandeling in de openbare vergadering. Het is echter ongetwijfeld nuttig de bovenstaande cijfers en bemerkingen voor ogen te houden omdat zij een belangrijke inhoudelijke correctie vormen op de kwantitatieve gegevens i.v.m. de procedure die wetsvoorstellen en -ontwerpen moeten doorlopen.

5. Goedkeuring en publicatie.

Uiteindelijk moet de beslissing over het al of niet aanvaarden van een wetsvoorstel vallen in de openbare vergadering. Men moet dan ook betreuren dat de Kamer (in tegenstelling tot de Senaat) de gewoonte heeft aangenomen om voorstellen die in de commissie verworpen werden, niet meer op de agenda in te schrijven. Dit wordt wellicht gemotiveerd door de bekommernis om tijd te sparen in de openbare vergadering en op die manier eventueel bij te dragen tot een efficiëntere werking, maar dat neemt zeker het fundamentele bezwaar niet weg, dat men aldus aan de volksvertegenwoordiging als geheel de kans ontneemt om zich uit te spreken over een betrekkelijk groot aantal voorstellen (26 op de 96 waarover een verslag werd opgemaakt). Uiteraard zal dit bezwaar vooral geopperd worden door de leden van kleinere fracties, die vaak niet eens aanwezig kunnen zijn in de bevoegde commissies. In de Senaat impliceert een

negatief commissieverslag niet dat de openbare vergadering het voorstel niet bespreekt. Doch ook hier maakt zulk een voorstel dan de facto haast geen kans. Opvallend daarbij is dat het vaak gaat om voorstellen van de oppositie en/of waartegen uitdrukkelijk verzet bestaat vanwege de regering.

Tijdens de bespreking in de openbare vergadering kunnen overigens nog heel wat wijzigingen aangebracht worden : men houde voor ogen (zie tabel IV) dat 43 % van het totaal aantal artikels van amendementen (d.w.z. parlementair en regeringsinitiatief) ingediend werd na het commissieverslag, en dat daarvan 17,9 % aangenomen wordt (qua absolute cijfers ongeveer in 50/50 verhouding t.a.v. parlementair, resp. regeringsinitiatief). Men herinnere zich ook dat de mogelijkheid tot amendering ook geldt t.a.v. ontwerpen en begrotingen doch dat op die terreinen — zowel in de commissie als in de openbare vergadering — de effectiviteit van het parlementair initiatief veel geringer is. Nadat een voorstel aldus besproken en eventueel geamendeerd werd, wordt het ter stemming gelegd. Zo worden dan uiteindelijk in de Kamer 65 voorstellen goedgekeurd van de 732 die daar werden ingediend, en in de Senaat 61 van de 468. M.a.w. : 10,5 % van het parlementair initiatief « overleeft » de behandeling in de kamer waarin het werd ingediend — maar dan vaak in zeer gewijzigde vorm. Hierbij is wellicht wel vermeldenswaardig dat wanneer een voorstel (al of niet in gewijzigde vorm) eenmaal aangenomen wordt, het dan ook vaak unaniem wordt goedgekeurd. Dit geldt vooral voor het werk in de commissies : van de voorstellen die daar uiteindelijk goedgekeurd worden, wordt in de kamercommissie 83 % eenparig goedgekeurd, in de senaatscommissies 86 %.

Na de goedkeuring in « eerste behandeling » (d.w.z. : in de kamer waarin het werd ingediend) wordt een wetsvoorstel, inmiddels wetsontwerp geworden, naar de andere kamer verzonden, waar het in principe de hele procedure opnieuw moet doorlopen. Het ontwerp moet eerst opnieuw naar de commissie, en kan daar geamendeerd worden, aanvaard of verworpen ; het kan daar echter ook « vergeten » worden hoewel dit minder lijkt te gebeuren dan bij de eerste behandeling — waar vele voorstellen niet eens op de agenda geplaatst werden (19). Indien het ontwerp in de commissie of in de openbare vergadering — op regerings- of parlementair initiatief — geamendeerd werd, moet het terug naar de kamer waarin het eerst behandeld werd, omdat beide kamers een identieke tekst moeten goedkeuren ; dit is de zg. « navette » of « pendel ». Ver-

---

(19) Het meest frappante voorbeeld van een reeds door één kamer goedgekeurd voorstel dat men nadien in de commissie een « zachte dood laat sterven » is wel het voorstel-Philippart. Het wetsvoorstel-Philippart, dat (samengevat) de vennoot-

volgens kan de tekst — al of niet na één « navette » (of meer) — in zijn definitieve vorm aanvaard of verworpen worden.

Voor Kamer en Senaat samen werd tijdens beide bestudeerde legislaturen één ontwerp verworpen en bleven er vijf aanhangig in de kamer waarnaar ze verzonden waren. M.a.w. : ook in deze faze « sneuvelt » nog 5 % van de voorstellen die zover geraakt zijn.

Het geheel van de goedgekeurde voorstellen komt dus op 120 — dat is precies één tiende van het parlementair initiatief terzake. Indien men in deze berekening ook de voorstellen betrekt die door een regeringsontwerp werden « overgenomen » en zo door beide Kamers goedgekeurd, bereikt men een totaal van 132, dit is 11 % van het aantal ingediende wetsvoorstellen.

Doch zelfs een tekst die door beide kamers is goedgekeurd heeft nog niet automatisch kracht van wet : daartoe moet hij eerst nog door de Koning bekrachtigd en in het Staatsblad gepubliceerd worden ; vaak zijn ook uitvoeringsbesluiten onontbeerlijk, en die laten wel eens op zich wachten. Vooral wat deze laatste situatie betreft, kan men wel stellen dat de uitvoerende macht — de regering, maar in dit geval wellicht nog meer : de administratie —, over een feitelijke veto-macht beschikt. Aldus stelt men vast dat van de 120 door beide kamers goedgekeurde teksten er drie jaar na het einde van de bestudeerde periode (d.w.z. : op het einde van de legislatuur 1968-1971) 117 bekrachtigd en gepubliceerd waren ; dat is 9,75 % van het oorspronkelijk parlementair wetgevend initiatief.

Deze feitelijke veto-macht heeft overigens — op een onmiddellijk aanpalend terrein — het voorwerp uitgemaakt van een bijzonder onderzoek (20). Daaruit blijkt inderdaad dat tussen de publicatie van een wet en de publicatie van uitvoeringsbesluiten — voor die wetten waarvoor dit uitdrukkelijk of impliciet vereist is — zeer vaak een onredelijk lange termijn ligt. Dit betekent in concreto dat ook een wet die theoretisch van kracht geworden is, feitelijk onuitvoerbaar blijft. Op deze faze (evenals overigens op de fase van bekrachtiging en publicatie) heeft het parlement

---

schappen wil verplichten hun maatschappelijke zetel te vestigen in dezelfde gemeente als de voornaamste bedrijfszetel werd voor het eerst ingediend op 23 december 1947. Het werd enigszins geamendeerd door de Kamer goedgekeurd op 23 juli 1952, en kwam daarna in de Senaatscommissie voor Justitie terecht — waar het zich nog bevindt, vermits een ontwerp niet meer kan vervallen. Weliswaar legde J. Custers begin 1970 een ontwerp-verslag voor, maar in feite en in rechte is dit ontwerp — 28 jaar na de goedkeuring de Kamer — nog steeds niet voor de openbare vergadering gekomen in de Senaat. Een dergelijk geval is van aard de hypothese te versterken als zouden slechts betrekkelijk onbelangrijke voorstellen een kans maken om wet te worden.

(20) QUERTAINMONT, Ph., « La carence de l'exécutif dans l'élaboration des textes d'application des lois votées par le Parlement », in : *Res Publica*, vol. XVIII (1976), nº 2, pp. 179-202.

1. Totaal aantal ingediende wetsvoorstellen (door kamerleden en senatoren) 1200
2. Aantal in overweging genomen wetsvoorstellen 1075
3. Resterend aantal, na intrekking van sommige voorstellen 1045
4. Aantal voorstellen die naar de openbare vergadering verder doorgezonden (normaliter met een verslag) 198
5. Aantal voorstellen die niet vervielen bij het einde van de legislatuur . . . 164
6. Resterend aantal, na verwerping van sommige voorstellen 145
7. Aantal goedgekeurde voorstellen in de eerste kamer waarin ze behandeld werden — exclusief de 19 die « samen met » een regeringsontwerp behandeld werden 126
8. Aantal voorstellen die bij het einde van de legislatuur 1968-1971 goedgekeurd waren in beide kamers — exclusief de 12 die als regeringsontwerp werden goedgekeurd (zie kolom 10) 120
9. Aantal (bij het einde van de legislatuur 1968-1971) gepubliceerde wetten voortspruitend uit de oorspronkelijke 1200 voorstellen 117
10. Aantal voorstellen die bij het einde van de legislatuur 1968-1971 goedgekeurd waren in beide kamers - inclusief de 12 die als regeringsontwerp werden goedgekeurd (zie commentaar bij 7. en 8.) 132

Grafiek I : De « afslanking » van het parlementair wetgevend initiatief (wetsvoorstellen).

geen enkele vat meer, zodat men niet ten onrechte kan gewagen van een « reële autonomie van de Uitvoerende Macht ten opzichte van de Wetgevende Macht » (21). Voor 1974 stelt men aldus vast dat van de 49 wetten die uitvoeringsbesluiten vereisten (op een totaal van 70 in 1974 gepubliceerde wetten) slechts 32 (= 65 %) van uitvoeringsbesluiten voorzien werden binnen een termijn van zes maanden (die door kenners als uiterste redelijke termijn beschouwd wordt). Eens te meer treedt hier trouwens een opvallende wanverhouding aan het licht tussen wetten, afkomstig van parlementair, dan wel van regerings-initiatief : van deze wetten die binnen een redelijke termijn operationeel werden, vloeit 88 % uit regeringsinitiatief voort, 12 % uit parlementair initiatief. De verhouding ligt heel anders bij de 17 wetten (= 35 %) die slechts later — of nog niet — van uitvoeringsbesluiten voorzien werden : hier behoort 59 % tot het regerings-, en 41 % tot het parlementair initiatief.

Deze toestand is — uiteraard — niet onopgemerkt gebleven, en werd zowel door parlementsleden als door het Rekenhof bekritiseerd. Het wekt dan ook bevreemding dat voorstellen die aan deze bewuste of onbewuste inertie van de uitvoerende macht paal en perk willen stellen telkens met een grote meerderheid verworpen werden in de Senaatscommissie voor Justitie (22).

In feite kan men hierbij de vraag stellen of het parlement, door deze inertie te tolereren, niet ernstig laat tornen aan zijn wetgevende macht, en in zekere zin zelfs aan zijn controlefunctie ten opzichte van de uitvoerende macht.

6. **Slotbeschouwing.**

Tot slot weze hier nog eens herhaald dat de inhoud, de reële draagwijdte van uiteindelijk goedgekeurde voorstellen ook in grote mate door de regering mede bepaald wordt.

Men overdrijft waarachtig niet wanneer men stelt dat zowel kwantitatief als inhoudelijk de regering qua effectiviteit van wetgevend initiatief ruimschoots de bovenhand haalt op het parlement.

Deze vaststelling hoeft niet overdreven gedramatiseerd te worden : de wetgevende functie is immers niet de enige functie van het parlement ; de effectiviteit van het parlementair wetgevend initiatief in vergelijking

---

(21) QUERTAINMONT, Ph., *op. cit.*, p. 185.

(22) Zie : *ibid.*, pp. 194-195.

met dat van de regering lijkt vroeger niet groter geweest te zijn ; en vele andere parlementaire democratieën kennen hetzelfde probleem (23).

Toch roept zulke situatie vragen op naar mogelijke verklaringen. Doch op dit vlak zijn zo goed als geen wetenschappelijke onderzoeksresultaten beschikbaar. Daarom kan men hooguit pogen de vraagstelling enigszins te systematiseren. Deze kan inderdaad op drie niveaus gesitueerd worden : dit van de parlementsleden zelf, dit van de parlementaire instelling als geheel, en dit van het globale maatschappelijke bestel waarbinnen die instelling functioneert.

Op het eerste niveau rijzen vragen m.b.t. de bekwaamheid, de recrutering, het tijdsgebruik, de onafhankelijkheid, enz. van het individuele parlementslid. Op het tweede niveau raakt men ondermeer problemen aan i.v.m. het werkingsreglement, de perceptie van de eigen functie van het parlement, de logistieke diensten waarop parlementsleden een beroep kunnen doen binnen het Parlement (m.a.w. : los van de partij of drukkingsgroepering waarmee zij banden hebben). Op het derde niveau rijzen tenslotte vragen aangaande de perceptie van de betekenis van het parlement bij de burgers, de besluitvorming m.b.t. belangrijke aangelegenheden in talrijke organen die grotendeels of geheel aan parlementaire controle ontsnappen, en « last but not least » de verhouding tussen parlement en politieke partijen en het karakter van de besluitvorming binnen die partijen.

Het is duidelijk dat deze en andere vragen aanleiding kunnen geven tot zeer veel en zeer uiteenlopende beschouwingen en wellicht ooit tot concrete initiatieven terzake.

Vooralsnog lijkt men zich te moeten neerleggen bij de commentaar dat « most of the world's legislatures do not legislate very much » (24).

---

(23) Zie vooral : HERMAN, V., MENDEL, F. (eds.), *Parliaments of the world*, London, Macmillan, 1976 ; pp. 630 e.v. Weliswaar omvat ook hier de categorie « wetgevend initiatief van regeringszijde » meer dan wat in deze bijdrage omschreven werd als « gewone » ontwerpen, maar de cijfers zijn dan ook des te indrukwekkender. De samenstellers spraken dan ook van een « monopoly position of the Government in the legislative process » (blz. 631). Zij stellen ondermeer vast dat in 25 van de 41 onderzochte landen de regering 90 à 100 % van haar wetgevend initiatief met succes bekroond ziet, in 8 landen 80 à 90 %, en slechts in 5 landen minder dan 50 %. Ter vergelijking : de gemiddelde realisatiescore van het parlementair initiatief bedroeg (grosso modo voor de periode 1969-1974) volgens deze bron : in België 3,0 %, in Denemarken 3,6 %, in de Duitse Bondsrepubliek 33,3 %, in Finland 1,4 %, in Frankrijk (alleen in de « Assemblée ») 3,3 %, in Nederland 20,0 % en in Oostenrijk 58,7 %.

(24) PACKENHAM, R., Legislatures and Political Development », p. 546 in : KORNBERG, A., MUSOLF, L. (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham (North Carolina), Duke University Press, 1970.

Summary : The effectiveness of legislative initiative by Members of Parliament.

The relative rate of success of parliamentary vs. governmental legislative initiative is quite different. The examination of one, resp. two full legislative term(s), for amendments, resp. bills introduced, shows that parliamentary legislative initiative by far exceeds « regular » governmental initiative : in a ratio of 3 to 1 for bills, and of 4 to 1 for amendments. But the results (i.e. bills and amendments, accepted in both the House and the Senate) are almost inverse : governmental initiative accounts for 76 % of the bills, and for 67 % of the amendments eventually voted. The government succeeds in « pushing through » more than 90 % of its own initiatives, whereas parliamentary initiative hardly obtains an overall 10 % realization score. In an interrogative manner, the conclusion points to a few elements that may account for this situation.

★

De kans van het parlementair wetgevend initiatief inzake verkiezingsorganisatie

door Louis MASUREEL,

Licentiaat in de Politieke en Sociale Wetenschappen.

*

Wetten in verband met het kiesstelsel hebben een heel bijzonder karakter. Ze bepalen immers op welke wijze de politieke mandatarissen verkozen worden. « Het kiesstelsel vormt in een democratisch staatsbestel geen neutraal hulpmiddel bij de registratie van de politieke wil van de kiezers. Integendeel, het heeft direct invloed op vele politieke en politiek relevante verhoudingen in het intern-statelijk politiek proces en met name op het partijsysteem en de vorming van de regering na de verkiezingen » (1). De kieswetgeving bepaalt hoe de stem van de staatsburger gezien wordt door het politiek bestel. In die zin leert de kieswetgeving hoe het parlement zichzelf ziet door de invloed die ze toekent via de kiezer aan het parlement, politieke partijen, drukkingsgroeperingen. Vanuit de vragen welke wetgevende initiatieven in verband met de kieswetgeving kans hebben op slagen, welke de voorgestelde veranderingen zijn, welke de omvang van de verandering is en vooral welke voorstellen gerealiseerd worden en welke niet, kan een indicator gevonden worden betreffende de toekomst van het politiek bestel en van het parlement en kan gezien worden welke mogelijkheden het parlementair wetgevend initiatief inhoudelijk heeft. Om dit te onderzoeken worden al de voorstellen i.v.m. de kieswetgeving die ingediend werden in Kamer of Senaat in een periode van 25 jaar (1970-1975) op hun mate van realisatie onderzocht.

1. Voorstellen in verband met het kiezerscorps.

In de periode 1950-1975 werden er 79 voorstellen ingediend betreffende het kiezerskorps. Dezelfde voorstellen werden soms meerdere malen

(1) R. VERBOOMS, « Kiesrechthervorming zonder grondwetsherziening », in *Acta Politica*, 1967-1968, 2, blz. 118.

ingediend maar dan in verschillende zittingen. De belangrijkste verwezenlijkingen waren de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd voor de gemeenteraadsverkiezingen (parlementair initiatief), het invoeren van het stemrecht per brief en per volmacht (regeringsinitiatief), het aanvullen van de kiezerslijsten (regeringsinitiatief) en het kiesrecht effectief mogelijk maken voor bepaalde categorieën (militairen, schippers, enz.) (regeringsinitiatief). Deze gerealiseerde voorstellen verhogen het aantal kiezers dat deelneemt aan de verkiezingen. Bepaalde versterkingen van een of andere politieke partij worden er niet door veroorzaakt.

Een eerste voorstel om de kiesgerechtigde leeftijd voor de gemeenteraadsverkiezingen op 18 jaar te brengen werd op 15 mei 1963 ingediend door Vanden Boeynants. In totaal volgen nog 9 voorstellen, 7 stellen de leeftijd van 18 jaar voor, 2 de leeftijd van 19 jaar. De wet van 1 juli 1969 geeft aan het voorstel kracht van wet. « Uit de verslagen van de parlementaire commissies en van de plenaire zittingen van Kamer en Senaat in verband met de kieswetgevingsproblemen blijkt dat tijdens die jaren (1968-1971) een algemene en diepgaande bezorgdheid bestond om het kiesrecht van de Belgische staatsburger reëel te maken, bepaaldelijk voor zekere groepen personen die tot nu toe in feite of in rechte, er geen deel aan hadden » (2). In die geest moeten dan ook de andere gerealiseerde voorstellen gezien worden.

Ondanks voorstellen werden niet gerealiseerd : de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd voor de provincieraads- en parlementsverkiezingen, het stemrecht voor vreemdelingen, de vermindering van de duur van domicilie, het voorstel om kiezers ouder dan 75 jaar niet meer stemplichtig te maken en het toekennen van een bijkomende stem voor het gezinshoofd. Het voorstel om de kiesgerechtigde leeftijd voor de parlementsverkiezingen eveneens te brengen op 18 jaar is sinds 1965 een officieel programmapunt van de 5 grootste partijen. Geen enkel voorstel heeft echter de ingewikkelde procedure van een grondwetswijziging doorsparteld.

Het voorstel om de kiesgerechtigde leeftijd voor de provincieraadsverkiezingen op 18 jaar te brengen (Vandamme, Knoops, Bauwens), nochtans vastgesteld in een gewone wet, werd niet gerealiseerd daar men dacht dat dit automatisch zou gebeuren door de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd voor de parlementsverkiezingen. Afzonderlijk wilde men de provinciekieswet ook niet wijzigen daar dit de eenvormigheid van de basis van de verkozen senatoren zou breken. Rechtstreeks zou het kiezerscorps van de Senaat bestaan uit 21-jarigen, onrechtstreeks via de provincieraadsleden uit 18-jarigen.

---

(2) G. CRAENEN, « Wijzigingen aan de kieswetgeving sinds 1968 », in *Res Publica*, 1972, 2, blz. 208-209.

Vier voorstellen (Glinne, Levaux) werden ingediend om vreemdelingen stemgerechtigd te maken met de volgende argumentatie : de vreemdelingen vormen een groot deel van de totale Belgische bevolking en spelen ook een belangrijke rol in het Belgisch economisch leven. Hun aantal is ook determinerend voor het aantal politieke mandaten per gemeente of kiesarrondissement. Dit brengt in feite een oververtegenwoordiging teweeg, nu ten voordele van kiezers van gemeenten en kiesarrondissementen waar naar verhouding meer vreemdelingen in het bevolkingscijfer meetellen (3).

Het voorstel tot herziening van artikel 47 van de grondwet, ingediend telkenmale er een verklaring tot herziening van de grondwet verscheen, had tot doel de Belgen die in het buitenland verbleven, — tot 1960 werd vooral het voormalig Belgisch Congo bedoeld —, stemgerechtigd te maken. De commissie verwierp het voorstel daar de controle te moeilijk zou zijn en de misbruiken te talrijk. De verklaring van grondwetsherziening van 1965 was minder restrictief. Opgeslorpt echter door de regeling van het communautair conflict vonden de kamers de tijd niet om het eenvoudig probleem te behandelen (4).

Het voorstel om de kiezers ouder dan 75 jaar niet stemplichtig te maken ingediend door Vandamme, werd verworpen om de eenvormigheid van het kiezerscorps niet te doorbreken : de kiezers die om gegronde redenen niet aan de stemming kunnen deelnemen, worden immers van vervolging vrijgesteld.

Het voorstel om een bijkomende stem te verlenen aan het gezinshoofd, ingediend door Sledsens en Philippart, zou van het algemeen enkelvoudig stemrecht opnieuw een algemeen meervoudig stemrecht maken. Philippart stelde dat het niet opging dat een vrijgezel evenveel invloed zou hebben als een huisvader. Deze voorstellen hebben nooit een ernstige kans gemaakt in het parlement daar ze een democratische verworvenheid zouden teniet doen.

De voorstellen in verband met het kiezerscorps waarvan duidelijk is dat ze de intentie hebben om het aantal kiesgerechtigde Belgen uit te breiden, maken kans op een realisatie in de mate dat de gevolgen ook aan niemand schade zouden berokkenen : in die zin kan een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd voor de provincieraads- en parlementsverkiezingen in de toekomst verwacht worden, het voorstel om vreemdelingen kiesgerechtigd te maken heeft minder kans daar de gevolgen van dit voorstel een omvattende nieuwe factor in het politieke leven zouden roepen, in het

---

(3) J. DE MEYER, *Staatsrecht*, Leuven, 1972, blz. 140.

(4) P. WIGNY, *La troisième révision de la constitution*, Bruxelles, 1972, blz. 243-244.

bijzonder wanneer het zou gecombineerd worden met verkiesbaarheidsmogelijkheid van vreemdelingen. Voorstellen die democratische verworvenheden zoals bv. het algemeen enkelvoudig stemrecht teniet willen doen of wijzigen maken geen kans.

2. Voorstellen in verband met de verkiesbaarheid.

Bij de voorstellen in verband met de verkiesbaarheid, 54 in totaal, vinden we een aantal voorstellen die aan het politiek bestel een democratischer karakter hadden kunnen geven. Weinig werd echter op dit domein gerealiseerd : de verlaging van de leeftijd van verkiesbaarheid voor de gemeenteraadsverkiezingen (parlementair initiatief), een aantal gemeentelijke onverenigbaarheden (parlementair initiatief) werden gewijzigd.

Het voorstel om de leeftijd van verkiesbaarheid te verlagen voor de parlementsverkiezingen werd niettegenstaande de goede intenties van de wetgever niet gerealiseerd om dezelfde reden waarom de kiesgerechtigde leeftijd niet werd verlaagd. Het voorstel om vreemdelingen verkiesbaar te maken, tweemaal ingediend door Levaux en eenmaal door Glinne, werd niet aanvaard : de dreiging dat een partij van vreemdelingen of een fractie van vreemdelingen in een bestaande partij invloed zou hebben in de Belgische gemeenten, werkt afschrikkend voor de gevestigde politieke partijen.

Het voorstel om artikel 59 bis van de grondwet (verkiesbaarheidsvoorwaarden voor de Senaat) op te heffen, omdat practisch iedere Belg ouder dan 40 jaar onder één van deze categorieën ressorteert, geraakte evenmin door de ingewikkelde procedure van een grondwetsherziening.

Het voorstel om een onverenigbaarheid in te stellen tussen mandaat van lid van Kamer of Senaat en ambt van burgemeester of schepen (Dorlodot, Charpentier) werd als volgt gemotiveerd : cumulatie van een parlementair mandaat is ongrondwettelijk, cumulatie houdt een gevaar in voor de aftakeling van het parlement, het is een gevaar door de mogelijke machtsconcentratie. Het voorstel werd echter in de commissies verworpen in de zittingen 1951-1952 en 1970-1971 (respectievelijk 207 en 265 parlementairen waren gemeentemandataris).

Het voorstel om artikel 65 van de gemeentekieswet (gemeenteraadslid moet zijn woonplaats hebben in de gemeente waar hij verkozen is) te schrappen werd niet aanvaard om de duidelijke reden dat een gemeente niet van buiten uit kan bestuurd worden. Het voorstel om een leeftijdsgrens in te voeren voor parlementaire functies (Rey) (« men weet hoe moeilijk het is voor politieke partijen hun leiders die te oud zijn geworden, te doen begrijpen dat het ogenblik gekomen is om op rust te gaan ») (5)

(5) Zitting 1952-1953, Bescheiden Kamer, 693, blz. 40-41.

werd verworpen in de commissie met het argument dat het kiezerscorps rechter is over de ouderdom van een kandidaat en dat dit corps zich daarover moet uitspreken.

In de zitting 1956-1957 stelde Lahaye een belangrijk voorstel tot verificatie van de polls voor : veertien dagen voor de eigenlijke verkiezingen zouden alle kiezers zich mogen uitspreken over de volgorde van hun kandidaten en deze uitspraak zou bindend zijn voor de kandidatenlijsten. Verdere specificaties over hoe deze 'primary' zou gehouden worden gaf hij echter niet. De bedoeling van Lahaye was het monopolie van de politieke partijtop i.v.m. de voordracht van de kandidaten op de kieslijst te doorbreken. Deze lijstensamenstelling, belangrijk door de overdracht van de hoofdvakstem (nuttige volgorde), gebeurt in weinig Belgische politieke partijen op een democratische manier (6). De realisatie van dit voorstel, dat gekoppeld werd aan een voorstel tot afschaffing van de hoofdvakstem, zou een stap voorwaarts betekenen voor de reëele inspraak van de kiezer, daar de oligarchische tendens van de politieke partijen doorbroken zou worden. Voorstellen om aan de kiezer een reëele inspraak te verlenen bij de verkiezingen, hoogtepunt van de politieke participatie van de gewone burger, stuitten echter meestal op de weerstand van deze politieke partijen.

3. Voorstellen in verband met de modaliteiten van de verkiezingen.

De kiezer heeft bij zijn keuze om de politieke mandatarissen aan te duiden verschillende keuzemogelijkheden. Voor de Kamer en de Senaat kan hij ofwel één hoofdvakstem, één voorkeurstem kandidaat titelvoerder, één voorkeurstem kandidaat opvolger ofwel een combinatie van hoger genoemde binnen één lijst uitbrengen. Bij de provincieraadsverkiezingen heeft de kiezer dezelfde mogelijkheden als bij de parlementsverkiezingen ; waar bij de parlementsverkiezingen de opvolgers op een aparte lijst verkozen worden, zijn bij de provincieraadsverkiezingen de niet verkozen kandidaten per lijst in volgorde van het aantal bekomen stemmen de opvolgers. Voor de gemeenteraadsverkiezingen kan de kiezer daarbij ook nog zoveel stemmen uitbrengen binnen één lijst als er zetels toe te kennen zijn. Zo kan de kiezer door één of meerdere voorkeurstemmen uit te brengen één of meerdere kandidaten van een lijst bevoordelen t.o.v. andere kandidaten van eenzelfde lijst. Vóór 1976 was het 'panacheren' of bontstemmen ook toegelaten bij de gemeenteraadsverkiezingen.

---

(6) W. DEWACHTER, *De samenstelling van de lijsten*, blz. 110-166, in : De wetgevende verkiezingen als proces van machtsverwerving in het Belgisch politiek bestel, Antwerpen, 1967.

Verschillende voorstellen, in totaal 34, zijn ingediend, echter geen enkel initiatief van de regering, om bepaalde stemwijzen af te schaffen en nieuwe stemwijzen in te voeren daar volgens de indieners de bestaande kiesmogelijkheden ofwel in werkelijkheid niet beogen wat ze voorhouden te zijn (bv. voorkeurstemmen), ofwel aan de politieke partijen een te grote macht geven. Slechts één voorstel werd gerealiseerd nl. in 1976 het afschaffen van het veelkleurig stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen.

Het bontstemmen verleende aan de kiezer de mogelijkheid om de strikte opdeling van de partijen te overstijgen. « Indien de veelkleurige stembrief in aanzienlijke mate en op georkestreerde wijze gebruikt wordt, is het een machtig en origineel verkiezingswapen. Het zou zelf een middel kunnen zijn tegen het zichzelf overtillen van de politieke partijen » (7). De motieven die aangehaald werden door de indieners om het veelkleurig stemmen af te schaffen zijn het ene al wat duidelijker dan het andere : de heersende politieke apathie zou onder meer geweerd worden door het afschaffen van het panacheren (Billiet), een kiezer die 5 voorkeurstemmen uitbrengt heeft feitelijk vijf maal meer invloed dan een kiezer die een hoofdvakstem of slechts één voorkeurstem uitbrengt (Kiebooms), men stemt in de eerste plaats voor een partijprogramma (Charpentier). Daar het panacheren in het nadeel kan vallen van een politieke partij, werd het afgeschaft.

Nochtans heeft Damseaux in de zitting 1971-1972 een amendement op een voorstel van Charpentier ingediend om het panacheren in te voeren bij de provincieraads- en parlementsverkiezingen. Nu moet de kiezer immers één partijstem uitbrengen, terwijl de regering practisch altijd een coalitie van partijen is, zodat de kiezer geen enkel middel heeft om de partijen van de coalitie aan te duiden.

Het voorstel om de hoofdvakstem af te schaffen (Lahaye, Gillet), verschillende malen ingediend, heeft grotere implicaties ; de meeste bezwaren tegen de hoofdvakstem zijn het gevolg van artikel 170 van het Kieswetboek dat bepaalt dat de lijststemmen door overdracht worden toegekend aan de kandidaten in volgorde van hun plaats op de kandidatenlijsten totdat het verkiesbaarheidscijfer van die lijst behaald is. Door het afschaffen van de hoofdvakstem zou de oppermachtige positie die aan de kiesverenigingen die de lijsten van de kandidaten opmaken, in casu de partijtop, doorbroken worden. De voorstellen werden in het parlement geweerd om

---

(7) W. DEWACHTER, E. LISMONT, « De politieke participatie aan de gemeenteraadsverkiezingen », in *Res Publica*, 1970, blz. 335.

volgende reden : Indien het partijenstelsel aanvaard wordt als basis van de parlementaire democratie is het ook geen miskenning van de politieke rijpheid van de kiezer een kiessstelsel te laten vigeren dat op het partijenstelsel is gegrondvest.

Analoge voorstellen werden ingediend met het doel de invloed van de hoofdvakstem ten voordele van de politieke partijen teniet te doen of te milderen (voorstel om de hoofdvakstem te splitsen, Lahaye zitting 1952-1953 ; voorstel om de lijststemmen toe te kennen volgens vooraf vastgestelde dosissen, Lahaye, zitting 1953-1954). Daar deze voorstellen geen succes kenden in het parlement wilde Lahaye dan : « om elke verwarring uit de weg te ruimen door de kiezers niet meer te 'bedriegen' : enkel de hoofdvakstem wordt behouden, de voorkeurstem wordt afgeschaft aangezien ze niet meer bijdraagt tot de aanwijzing van de gekozenen » (kleine kans om de nuttige volgorde te doorbreken) (8). De functie van dit voorstel was duidelijk de aandacht op een bepaald probleem vestigen, zonder daarom de directe realisatie van het voorstel te verwachten.

Het voorstel tot afschaffing van de bijzondere lijsten voor de verkiezing van de opvolgers bij de parlementsverkiezingen had tot doel door de aanduiding van de opvolgers in volgorde van niet-aanduiding van de kandidaat titularissen te realiseren (Lahaye, Charpentier, Snyers, Poma). De volgorde van voordracht van de kandidaten opvolgers is nu immers altijd bepalend. De voorstellen werden in de commissies altijd om dezelfde redenen verworpen : « de basisstructuur van het kiesstelsel zou gewijzigd worden daar soms alle kandidaten op een lijst verkozen worden als effectieven (een lid van de commissie merkt op dat dit nergens het geval is) ; het nieuwe systeem moet verworpen worden daar dit het stelsel nog meer zou individualiseren daar het de persoonlijke politiek bevordert en het de invloed van de politieke partijen zou verminderen » (9).

De voorstellen die niet gerealiseerd werden stelden ingrijpende veranderingen voor, ze geraakten ook niet door het parlement. Al deze voorstellen beoogden de toewijzing van de mandaten binnen elk van politieke partijen te wijzigen door minder invloed toe te kennen aan de politieke partijen zelf en/of door de volgorde van de kandidaten op de kandidatenlijsten minder belangrijk te maken. Het verwerpen van deze voorstellen kan maar begrepen worden vanuit het oligarchisch standpunt van de partijtop die het elitair voorrecht wil behouden om aan te duiden wie de mandaten zal bekleden, en aan deze voorstellen dan ook geen kans geeft.

---

(8) Zitting 1955-1956, Bescheiden Kamer, 488, blz. 2.
(9) Zitting 1970-1971, Bescheiden Senaat, 504, blz. 2-3.

4. Voorstellen in verband met de evenredige vertegenwoordiging.

Vijftig voorstellen die enig verband houden met de evenredige vertegenwoordiging werden ingediend in de besproken periode 1950-1975. In totaal werden er 39 wetsvoorstellen en 11 wetsontwerpen ingediend, waarvan er 4 afkomstig zijn van een regeringsinitiatief. Deze laatsten voerden de zetelaanpassing door en pasten de kiesomschrijvingen aan. Dit zijn trouwens de enige realisaties : de zetelaanpassing, die een grondwettelijk regeling kreeg in 1971, maakte een einde aan de ondervertegenwoordiging van de Nederlandstaligen in het parlement ; de wijziging van bepaalde kiesomschrijvingen was nodig daar de wet van 2 november 1962 de provinciale, arrondissementele en gemeentegrenzen gewijzigd had, maar niet deze van de kiesomschrijvingen zodat een aantal burgers juridisch geen stemrecht hadden.

De niet gerealiseerde voorstellen beoogden grote veranderingen aan de kieswetgeving. Een eerste voorstel is dit om het quorum (66 % en 33 % van de kiesdeler, aantal stemmen nodig om te kunnen deelnemen aan de provinciale apparentering) te vervangen door 3 % van het totaal aantal uitgebrachte stemmen of 5 % van het per provincie uitgebrachte aantal stemmen (Damseaux). Het quorum werd ingevoerd om « de alleenstaande lijsten die louter plaatselijke of toevallige belangen verdedigen uit het parlement te houden : zo kan men het multipartisme beperken tot een klein aantal partijen » (10). Het quorum sluit niet af, maar het remt de verschijning van een partij in het parlement wel af. De 3 % regel en nog in sterkere mate de 5 % regel is een versperringsmaatregel die vooral de KP zou geschaad hebben, en in mindere mate het FDF en het RW of zijn voorlopers.

De voorstellen om de provinciale apparentering af te schaffen teneinde te komen tot een zuiver arrondissementele verdeling (Verroken, Duerinck) of een stelsel van nationale apparentering (Moulin, De Vleeschauwer), geraakten eveneens niet door het parlement. De voorstellen om een zuiver arrondissementele verdeling door te voeren kan politiek niet zuiver neutraal genoemd worden daar het systematisch de grote partijen bevoordeelt en de kleine partijen benadeelt. Het voorstel om de nationale apparentering in te voeren zou daarentegen de kleine partijen bevoordelen. Het huidig stelsel, met de provinciale apparentering, niettegenstaande de grilligheden ervan, zorgt voor een meer evenredige vertegenwoordiging, die tussen beide voorstellen ligt.

---

(10) Zitting 1972-1973, Bescheiden Kamer, 473, blz. 4.

Het voorstel om de gebruikte delerreeks D'Hondt te vervangen door de delerreeks die gebruikt wordt bij de gemeenteraadsverkiezingen, nl. Imperiali, ingediend door Duerinck, zou niet alleen de grote partijen bevoordelen maar ook, zonder het quorum te hoeven veranderen, bepaalde lijsten uit het parlement houden. Dit zou o.a. het geval zijn met de Volksunie in 1954 en 1958, waardoor hun parlementaire verschijning met 7 jaar zou zijn uitgesteld. Andere voorstellen zoals het volledig verkiezen van de Senaat door de provincieraden naar rata van een bepaald aantal per provincie (Philippart, Nothomb), of het voorstel om een wetgevend en een grondwetgevend referendum in te stellen (Saint-Remy) werden in het parlement verworpen.

Al deze niet gerealiseerde voorstellen zijn politiek niet neutraal : zij kunnen de zetelverdeling wijzigen door het stellen van als technisch overkomende maatregelen, die bij de burgers geen interesse opwekken. Belangrijk is dan wel dat deze voorstellen, alhoewel sommige ingediend werden door leden van de 2 grootste partijen, die samen een meerderheid vormen in het parlement, toch niet gerealiseerd werden.

5. **Resterende voorstellen.**

Een belangrijk ontwerp dat gerealiseerd werd is het ontwerp tot vaststelling van de Nederlandse tekst van het Kieswetboek (wet van 26 juni 1970). De voorstellen betreffende de naam waaronder de gehuwde vrouw op de kandidatenlijsten mag voorkomen (Verlackt), en betreffende het volgnummer en de naam van de partij op de kandidatenlijsten kregen ook kracht van wet. Deze realisaties hebben geen materiële wijzigingen aangebracht in de kieswetgeving.

Een aantal voorstellen wilden een controle op de verkiezingskosten die door de politieke partijen gemaakt worden invoeren met het doel zowel de uitgegeven kapitalen beter te gebruiken als de integriteit van de mandatarissen te beveiligen. Hoe deze controle nu juist moet gebeuren wordt door de indieners (Persoons, Goffart, Lahaye) niet verduidelijkt. De functie van het voorstel is dan ook eerder wijzen op bepaalde misbruiken.

Een ander interessant voorstel is het voorstel tot bestraffing van handelingen waarbij kandidaten worden verzocht vroegtijdig van hun mandaat af te zien (Charpentier). Deze beide laatste voorstellen kunnen gezien worden als pogingen om een parlement tot stand te brengen waar 'vrij' en 'onafhankelijk' kan gesproken worden. In die zin streven ze naar een herwaardering van het parlement. Dit kan niet gezegd worden van andere voorstellen, die dan getuigen van weinig verantwoordelijkheidszin voor de politieke democratie.

Besluit.

Tijdens de besproken periode 1950-1975 is weinig veranderd aan de kieswetgeving, niettegenstaande de vele wetgevende initiatieven. Ongeveer de helft van de tot stand gekomen wetten is afkomstig van een parlementair initiatief. De regeringsinitiatieven werden meestal ook voorafgegaan door voorstellen van parlementairen die dan later opgenomen werden in een ontwerp van wet ingediend door de regering.

De kieswetgeving kan als een materie gezien worden waarover in het parlement een vrij grote consensus bestaat. Voorstellen tot wijziging maken dan ook weinig kans. Eenmaal iets aanvaard is dat de rechten van de minderheden waarborgt, is het moeilijk om deze nog te veranderen (bv. strengere verkiesbaarheidsvoorwaarden, apparentering).

Aan de andere kant is het ook zeer moeilijk wijzigingen die democratischer rechten zouden invoeren of scherper stellen in de kieswetgeving op te nemen. Deze voorstellen willen meestal de grote macht die de politieke partijen zich toeeigenen doorbreken. Dit doet dan natuurlijk vragen oprijzen over hoe de verhouding moet zijn tussen een parlementslid en de politieke partij waarvan hij lid is. In die zin kan men spreken van een particratische en oligarchische tendens in het parlement. Voorstellen die ingaan tegen deze tendensen stuitten dan ook op het verzet van de politieke partijtoppen die blijkbaar het parlement goed in de hand hebben. Sommige voorstellen getuigen van een ontwerp van politieke democratisering wat perspectief biedt voor de toekomst, de vraag is echter of een dergelijk ontwerp bij de oligarchische top van de politieke partijen aanwezig is of tot ontwikkeling kan komen.

Summary : The parliamentary legislative initiative concerning Belgian electoral law.

In the period 1950-1975 many proposals were introduced in the Belgian parliament by members of parliament as well as by the cabinet, concerning the electoral system : proposals in relation to the electorate, concerning the eligibility, the electoral procedures, and the proportional system.

Very few of these proposals came through : half of them starting from an initiative of a MP and half of them coming from the cabinet, mostly preceded by a parliamentary initiative. The amount of change introduced in the electoral system is, except for the lowering of the age of franchise and the reallotment of seats, small.

★

Parlementaire en buiten-parlementaire activiteiten van Vlaamse volksvertegenwoordigers

door Lieven DE WINTER,

Medewerker aan de Afdeling Politologie
van de Katholieke Universiteit te Leuven.

*

1. Situering in het parlementologisch onderzoek.

Zowel in binnen- en buitenland neemt het parlementologisch onderzoek het laatste decennium sterk toe. Vooral het buitenlands onderzoek brengt kwantitatieve studies voort. Deze beogen enerzijds de aanzienlijke leemten m.b.t. de data en de kennis over de concrete werking van parlementaire instituties op te vullen ; anderzijds vormen zij een aanzet tot verdere theorieopbouw en conceptualisering m.b.t. het functioneren van parlementaire democratieën (1).

De meeste studies over het Belgisch parlement beklemtonen de formeel-juridische kant van de parlementaire werking. De wordingsgeschiedenis van de Belgische politieke wetenschap is hier wellicht niet vreemd aan (2). Vele auteurs over het Belgisch parlement genoten dan ook een uitgesproken juridische vorming.

Vanaf het midden van de jaren zestig neemt het aantal politologische en kwantitatief gerichte studies snel toe. Daarbij wordt niet alleen de interne werking van het parlement doorgelicht, doch ook aan de relatie tot andere subsystemen (regering, partijen, drukkingsgroeperingen en electoraat) wordt veel aandacht besteed.

Veelal zijn de kwantitatieve analyses in methodisch opzicht slechts van een elementair niveau. De meeste onderzoeken beperken zich tot gewone

---

(1) M. VAN SCHENDELEN, Literatuur : Parlementologie, in *Acta Politica*, IX (1974), 3, blz. 336-344.

(2) W. DEWACHTER, De politieke wetenschap in België : resultante van Franse kultuur en elitair pragmatisme, in *Acta Politica*, IX (1974), 1, blz. 24-53.

frequentietabellen of twee-dimensionale kruistabelleringen van sociale kenmerken, percepties, houdingen en gedragingen van parlementsleden. In het bijzonder geldt dit voor de gegevens over het parlementaire besluitvormingsproces (aantal ingediende en goedgekeurde wetsontwerpen en- voorstellen, begrotingen, amendementen, interpellaties, tussenkomsten in de debatten, vragen, enz.).

De vaststelling dat de buitenlandse onderzoeken weinig tot cumulatie van de parlementologische kennis bijdragen, geldt ook voor België (3). De meeste Belgische kwantitatieve studies leggen zich toe op één aspect van het gedrag of houding van de parlementsleden, waarbij dan telkens de invloed van andere variabelen stuk voor stuk op de afhankelijke onderzoeksvariabele wordt nagegaan. Zelden of nooit wordt er een algemeen multivariabel model opgebouwd waarbij de onderlinge beïnvloeding van de onafhankelijke variabelen wordt in rekening gebracht. De onderzoekspopulaties verschillen daarbij meestal van onderzoek tot onderzoek. Dit bemoeilijkt uiteraard de cumulatie van de kennis en de inzichten die de bestaande onderzoeken bijbrengen.

Door integratie van de data van een viertal onderzoeken welke op de afdeling Politologie van de K.U. Leuven werden verricht, beoogt dit artikel een eerste stap te zetten in de richting van cumulatief parlementologisch onderzoek. M. Deweerdt onderzocht de omvang van het dienstbetoon bij de Vlaamse volksvertegenwoordigers, H. De Bondt bestudeerde de cumulatie van functies door de Belgische parlementsleden, J. Janssens verrichtte een onderzoek naar de omvang van het parlementair absenteïsme en W. Dewachter (e.a.) onderzocht tenslotte het effect van persoonlijke propaganda op de voorkeurstemmen van een kandidaat voor de parlementsverkiezingen (4). De eerste drie studies onderzochten de parlementairen die tijdens de legislatuur 1968-1971 zetelden en bevatten, per individueel parlementslid, kwantitatieve gegevens m.b.t. de omvang van het dienstbetoon, hun activiteiten in het parlement, het aantal voorkeurstemmen, het aantal gecumuleerde functies, de individuele aanwezigheid tijdens commissie- en plenaire vergaderingen, parlementaire anciënniteit, onderwijsniveau enz. Samen met de variabele persoonlijke propaganda uit

---

(3) M. VAN SCHENDELEN, Het Nederlandse parlement onderzocht, in *Intermediair*, Amsterdam, X, 1974, 8, blz. 7.

(4) M. DEWEERDT, *Funkties en dysfunkties van het dienstbetoon door parlementsleden*, Eindverhandeling, Afdeling Politologie, Leuven, 1975, 88 blz.

H. DE BONDT, *De kumulatie van functies door de Belgische parlementsleden*, Centrum voor Politieke Studiën, Leuven, 1971, 161 blz.

J. JANSSENS, *Het absenteïsme in het Belgisch parlement tijdens de sessies 1968-1969 en 1969-1970*, Eindverhandeling, Afdeling Politologie, Leuven, 1972, 167 blz.

W. DEWACHTER, E. CLIJSTERS, E. LISMONT, L. ENGELEN, *Het nut van een miljoenenpropaganda*, Afdeling Politologie, Leuven, 1974, 46 blz.

het vierde onderzoek zal de invloed van al deze kenmerken en gedragsfactoren op de voorkeurstemmen in 1971 worden onderzocht.

Vooraleer over te gaan tot het weergeven van de methode en de onderzoeksresultaten van deze integratie van de data, is het aangewezen om even dieper in te gaan op de methodologie en de voornaamste resultaten van deze onderzoeken, elk afzonderlijk.

2. Voorstelling van de vier basisonderzoeken.

A. HET ONDERZOEK VAN M. DEWEERDT OVER HET PARLEMENTAIR DIENSTBETOON.

Bij zijn onderzoek naar de functies en dysfuncties van het parlementair dienstbetoon heeft M. Deweerdt zich beperkt tot de Vlaamse volksvertegenwoordigers, die in de onderzoeksperiode, het jaar 1970, geen minister waren. Van de groep van 108 kamerleden kon voor 78 onder hen gegevens worden verzameld over het aantal uren per maand dat zij zgn. zitdagen houden.

Uiteraard zijn de uiteindelijke dienstbetoonactiviteiten uitgebreider dan deze onderzoeksgegevens, omdat naast de officiële zitdagen de volksvertegenwoordigers bestendig voor of na vergaderingen bijeenkomsten van allerlei groepen en verenigingen worden aangesproken om concrete individuele problemen een oplossing te bieden. Voorts wordt een gedeelte van het dienstbetoon schriftelijk of telefonisch op gang gebracht. Ook vergt de afhandeling van de voorgelegde problemen en de follow-up ervan heel wat tijd. Daarbij komen dan nog de gevallen die andere parlementsleden hun collega's doorspelen omdat deze, wegens hun lidmaatschap van bepaalde parlementaire commissies, gespecialiseerd zijn of geacht worden voor het oplossen van een aantal specifieke probleemmateries. De omvang van deze bijkomende dienstbetoonactiviteiten is onmogelijk te achterhalen. Daarom werd de indicering van de omvang van het dienstbetoon beperkt tot het aantal uren per maand dat een volksvertegenwoordiger zitdagen houdt.

Er treden, naar de partijen toe berekend, nogal opmerkelijke verschillen op. De kamerleden van de Volksunie besteedden gemiddeld 14,6 uren per maand aan zitdagen, de CVP-ers 18,1 uren, de PVV-ers 24,0 uren en de BSP-ers tenslotte 24,6 uren.

De lage score van de VU kan verklaard worden doordat deze partij, van haar ontstaan tot op het tijdstip van het onderzoek, steeds deel heeft uitgemaakt van de oppositie. Hierdoor heeft zij haar dienstbetooninfrastructuur (contacten met de administratie, kabinetten, parastatalen enz.) niet optimaal kunnen uitbouwen. Waarschijnlijk zijn de leden van een

kleine fractie ook overbelast door het eigenlijke parlementaire werk, zodat ze relatief minder tijd hebben om hun dienstbetoon te verzorgen.

Vervolgens werden de parlementaire activiteiten (wetsvoorstellen, amendementen, interpellaties, tussenkomsten in de debatten, mondelinge, schriftelijke en dringende vragen enz.) van deze 78 volksvertegenwoordigers tijdens het jaar 1970 gekwantificeerd, door de oppervlakte te berekenen die deze activiteiten in de corresponderende publicaties in beslag namen. Deze deeloppervlakten werden in ongewogen vorm samengeteld. Evenwel werd er een onderscheid gemaakt tussen activiteiten van algemene aard en deze met een plaatselijk en/of persoonlijk karakter. Als laatste variabele weerhield M. Deweerdt de voorkeurstemmen, uitgebracht bij de wetgevende verkiezingen van 7 november 1971, uitgedrukt op de 500-voorkeurschaal (5).

Tussen de voorkeurstemmen en het dienstbetoon werd er een significante positieve correlatie gevonden, voor de populatie in haar geheel ($r = 0{,}46$) en in het bijzonder voor de mandatarissen die pas in 1968 voor het eerst verkozen werden ($r = 0{,}64$). Er werd geen significante relatie gevonden tussen het dienstbetoon en de parlementaire activiteiten, zowel globaal als opgesplitst in activiteiten van algemene of van particuliere aard.

Volgens M. Deweerdt vervult het dienstbetoon meerdere functies. Vooreerst kan het dienstbetoon functioneel zijn voor de wetgevende functie van het parlement. Wanneer een parlementslid vaststelt dat meerdere personen een bepaalde situatie of evolutie als problematisch ervaren, kan hij de collectieve probleemstelling formuleren d.m.v. wetsvoorstellen en amendementen, waardoor ook de collectieve oplossing van deze problemen gemakkelijker kan gerealiseerd worden.

In dezelfde lijn begunstigt het dienstbetoon ook de controlerende arbeid van het parlement, als het parlementslid d.m.v. vragen en interpellaties bevoegde instanties ter verantwoording roept voor mistoestanden die zijn cliënteel hem heeft gemeld.

---

(5) Het absoluut aantal voorkeurstemmen per kandidaat is niet bruikbaar voor vergelijkingen, onderzoeken en besluiten omdat de grootte van het arrondissement, de grootte van de partij en de onderscheiden sterkte van de partijen in de verschillende arrondissementen volledig door werken. Om dit euvel te voorkomen werden alle absolute cijfers omgezet volgens de volgende formule :

$$\text{schaalwaarde} = \frac{\text{absoluut aantal voorkeurstemmen van de kandidaat}}{500} + \frac{\text{absoluut aantal voorkeurstemmen van de kandidaat} \times 100}{\text{arrondissementeel kiescijfer van de partij}}$$

Zie ook W. DEWACHTER, Over het rekenen met de voorkeurstemmen van de wetgevende verkiezingen, in *Politica*, XVII (1967), 3, blz. 205-217.

Door de contacten met het cliënteel kan de mandataris beter de opinies van de partijleden, de leden van belangengroeperingen en de kiezers vertolken, wat de expressieve functie van het parlement ten goede komt.

Ook op de informatiefunctie kan het dienstbetoon een gunstig effect hebben. Via zijn ervaring en zijn parlementaire vragen kan de parlementair de burgers wegwijs maken in de steeds uitgebreider en ingewikkelder wetgeving en bureaucratische procedures.

Dienstbetoon is functioneel in het kader van het centrum-periferieconcept t.a.v. de relatie overheid en bevolking. Terwijl personen die een centrumpositie bekleden zich meestal rechtstreeks tot de betrokken overheden wenden, deinzen de « periferen » hiervoor terug. De lokale parlementsleden die dichter bij de bevolking staan dan de onpersoonlijke en ingewikkelde overheidsadministratie treden voor hen op als contactpersoon.

Dienstbetoon is uiteraard ook functioneel voor de individuele cliënt, aangezien uit briefwisseling die met enkele volksvertegenwoordigers werd gevoerd, zou blijken dat 50 tot 75 % van de problemen of klachten die aan de parlementsleden werden voorgelegd, een positieve afloop kenden.

Als voornaamste dysfunctie vermeldt M. Deweerdt de omzeiling en overtreding van wetten en gebruiken.

B. HET ONDERZOEK VAN H. DE BONDT OVER DE CUMULATIE VAN FUNCTIES DOOR BELGISCHE PARLEMENTSLEDEN.

H. De Bondt onderzocht de functies die de Belgische volksvertegenwoordigers en senatoren met hun parlementair mandaat cumuleerden. De extra-parlementaire posities werden samengevoegd in elf hoofdgroepen, nl. de politieke functies, met o.m. de functies in de regering, de partijleiding of in de parlementaire toporganen ; de gemeentelijke functies, m.n. burgemeester, schepenen en gemeenteraadsleden ; functies in intercommunales ; financiële, industriële en para-commerciële functies ; functies in de perswereld ; functies in beroepsorganisaties van werknemers of van werkgevers, zelfstandige en kaderorganisaties ; functies in sociale organisaties (mutualiteiten, coöperatieven enz.) ; functies in culturele organisaties ; functies in drukkingsgroeperingen en politieke organismen ; leiding- en lesgevende functies in onderwijs en wetenschap, en tenslotte, functies in publieke organismen, zoals officiële commissies en parastatalen.

De toestand op 13 oktober 1970 gaf het beeld zoals weergegeven in tabel I.

Uit deze tabel I blijkt dat cumulatie tot één van de wezenlijke kenmerken van de meerderheid der leden van het Belgisch parlement behoort. Een parlementslid van één der drie traditionele partijen cumuleert gemiddeld

tweemaal zoveel als een parlementair van één van de drie kleine partijen. De organismen, waarin door parlementsleden functies worden uitgeoefend, vertegenwoordigen zowat alle soorten organisaties, verenigingen, vennootschappen en besturen, zowel uit de privé- als uit de publieke sector. Sommige posities zijn sterk vertegenwoordigd. Zo zetelen er 255 gemeentemandatarissen in het parlement.

TABEL I

Cumul-gemiddelde per parlementair

	CVP	BSP	PVV	VU	FDF/RW	KP	Totaal
Kamerleden	5,3	6,7	4,7	2,6	3,7	2,6	5,1
Senatoren	4,8	5,0	5,7	2,7	3,6	1,5	4,8
Rechtstreeks verkozen	5,0	5,7	6,5	2,8	4,4	1,5	5,2
Provinciaal verkozen	3,3	3,5	2,8	2,3	2,3	—	3,1
Gecoöpteerd	7,5	4,5	7,3	2,5	—	—	6,2
Parlement	5,0	5,9	5,1	2,6	3,7	2,2	5,0

De parlementairen die hun mandaat cumuleren met een functie in de partijleiding, resp. in het parlement, cumuleren slechts iets meer dan het gemiddelde (resp. 6,4 en 6,6). Ministers en gewezen ministers daarentegen cumuleren gemiddeld 3,6 meer functies dan het doorsnee-parlementslid.

Voor het individuele parlementslid vervult de cumul meerdere functies. Het bekleden van een positie waarbij men veel in contact komt met het kiezerskorps of waardoor vertrouwensbanden kunnen gesmeed worden, vermeerdert de kansen van een kandidaat om bij de samenstelling van de kieslijsten door de pollers of de federale besturen in de nuttige volgorde te worden geplaatst.

Naargelang hij verscheidene belangrijke posities bezet is zijn kans ook groot dat, in geval hij niet via directe verkiezingen een parlementair mandaat verwerft, hij wordt « opgevist » als gecoöpteerde senator. Uit tabel I blijkt dat de gemiddelde cumul van de gecoöpteerde senatoren inderdaad hoger ligt dan deze van de andere categorieën. Bij de provinciale senatoren doet zich net het tegenovergestelde voor. Zij scoren het laagste gemiddelde. Zij worden blijkbaar niet omwille van hun cumul opgevist.

De cumul van functies in instellingen met belangrijke financiële draagkracht is functioneel voor de steeds duurder wordende verkiezingscampagnes. Deze evolutie is dysfunctioneel voor de onafhankelijkheid van het parlementslid tegenover zijn geldschieters. Daartegenover staat dat het parlementslid, dat zijn financiële positie weet te verbeteren door het ver-

vullen van extra-politieke functies die hem tegelijkertijd politiek toch niet binden, zoals zelfstandige en vrije beroepen, zich heel wat zelfstandiger kan opstellen t.a.v. personen en organisaties. Cumulatie tast dus niet per definitie de parlementaire onafhankelijkheid aan.

Tenslotte verwerft het parlementslid door het bezetten van verschillende posities meer directe invloed en controle op de werking en de beslissingen van publieke, semi-publieke en privé-instellingen. Hierdoor wordt zijn machtsaspiratie niet alleen beter gerealiseerd dan in het parlement, doch vergroot hij ook zijn competentie in bepaalde sectoren, wat op zijn beurt zijn kansen op een ministerportefeuille vergroot. De cumulatie van posities werkt m.a.w. cumulatief voor de politieke macht van het parlementslid. Het bekleden van een aantal posities vormt de voorwaarde om zijn cumul en invloed nog verder uit te breiden naar andere functies.

C. HET ONDERZOEK VAN J. JANSSENS NAAR HET ABSENTEÏSME IN HET BELGISCHE PARLEMENT.

J. Janssens onderzocht het absenteïsme in het Belgisch parlement tijdens de sessies 1968-1969 en 1969-1970. Daartoe werd een onderscheid gemaakt tussen de gemiddelde aanwezigheid en de deelname aan de stemmingen in de algemene vergaderingen, en de commissiepresentie.

Voor de berekening van de aanwezigheid op de algemene vergaderingen werd gesteund op 4 bronnen, nl. de eigen tellingen van de auteur, om het half uur ter plaatse verricht, voor een steekproef van 18 vergaderingen in de Kamer en in de Senaat ; de aanwezigheidscijfers van La Libre Belgique die ze om het uur optekende ; de presentielijst die de parlementsleden tekenen bij de betreding van het gebouw en de maximale stemaanwezigheid voor die zittingen waar tot één of meerdere stemmingen werd overgegaan.

Tabel II geeft een beeld van de gemiddelde aanwezigheid van de parlementsleden op de openbare vergaderingen op de dagen dat er niet gestemd werd.

TABEL II

Getelde aanwezigheid op de openbare vergaderingen op niet-stemdagen tijdens de sessie 1969-1970

		Kamer	*Senaat*
Gemiddeld aantal getelde aanwezigen	's ochtends	15	28
	's namiddags	39	51

Op de niet-stemdagen zijn er 's ochtends slechts 7,1 % en 's namiddags slechts 18,4 % van de kamerleden aanwezig. De aanwezigheid in de Senaat ligt iets gunstiger, nl. 15,7 % 's ochtends en 28,7 % 's namiddags.

De gemiddelde aanwezigheid op de stemvergaderingen wordt in tabel III weergegeven.

TABEL III

Gemiddelde stempresentie op de algemene vergadering

Sessie	*Kamer*	*Senaat*
1968-1969	75,9 %	74,1 %
1969-1970	77,6 %	77,4 %

Uit het aanzienlijk verschil tussen de aanwezigheden op stem- en op niet-stemdagen mag besloten worden dat stemmingen presentiebepalend zijn, en dan nog niet zozeer hun agenda of waaromtrent er beslist wordt, maar eerder stemtechnische factoren, zoals de wijze van stemming, opeenvolgende stemmingen of stemmingen in reeksen, al dan niet voorziene stemmingen enz. Zo blijkt bij opeenvolgende stemmingen het participatiegetal toe te nemen naargelang het stemverloop. Liggen de stemmingen in reeksen over de vergadering verspreid, dan is het verschil tussen het hoogst en laagst aantal stemmenden, tussen de opeenvolgende stempresenties groter dan wanneer slechts eenmaal stemmingen in de loop van de vergadering plaatsvinden. Niet-voorziene stemmingen resulteren meestal in een laag deelnemersaantal.

De parlementsleden komen niet voor één bepaalde stemming, maar wel voor dé stemmingen. De aard van een stemming — een motie tot besluit van een interpellatie, een wetsontwerp en -voorstel of amendement en artikel ervan, een begroting, een procedurekwestie enz. — bepaalt hun opkomst niet.

De opgetekende zaalaanwezigheden zijn daarenboven slechts momentpresenties. Zelden wonen de parlementairen de ganse openbare vergadering bij. Zij komen en gaan. Dit wandelverschijnsel uit zich het duidelijkst voor en na de stemmingen, doch is ook op andere ogenblikken frequent. Dit fenomeen kan slechts gedeeltelijk verklaard worden door de gelijktijdigheid van diverse parlementaire en andere bijeenkomsten.

Het onderzoek naar de aanwezigheden op de commissievergaderingen moest beperkt worden tot de Kamer van Volksvertegenwoordigers, omdat enkel het Beknopt Verslag van de Kamer de lijst van aanwezige en afwezige leden op de diverse commissiebijeenkomsten vermeldt. De gemiddelde commissiepresentie bedroeg 73,2 % resp. 71,6 % tijdens de zittingen van 1968-1969 en 1969-1970.

Uit een niet-gepubliceerde lijst van de studie- en documentatiediensten van de Senaat blijkt dat de gemiddelde commissie-aanwezigheid van de

senatoren tijdens de zitting 1969-1970 aanzienlijk lager ligt dan bij de kamerleden, nl. 58,8 %. Alleen de bijzondere commissies scoren een hoog aanwezigheidscijfer.

Buiten deze algemene aanwezigheidsindexen werd ook de individuele presentie van elke parlementair op de commissiebijeenkomsten en op de stemmingen in de algemene vergaderingen berekend, aan de hand van de gegevens uit de Parlementaire Handelingen en het Beknopt Verslag. Voor elk lid werd telkens de karakteristieken onderzocht die zijn individueel absenteïsme zouden kunnen verklaren, zoals geslacht, leeftijd, woonplaats, onderwijsniveau, beroep, anciënniteit als parlementair en/of als provincieraadslid, cumul met gemeentelijk mandaat, met partijfuncties of niet-politieke functies, binding met de kiezer (voorkeurstemmen en wijze van verkiezing), de parlementaire functies (bureaulid, commissielid, afvaardiging naar internationale instellingen).

Terzake blijkt dat in de openbare vergaderingen van Kamer en Senaat,

— vrouwelijke volksvertegenwoordigers meer aanwezig zijn dan hun mannelijke collega's,

— de presentie van de leden daalt naarmate hun leeftijd toeneemt,

— een onderwijsniveau van de hogere graad synoniem is van een relatief mindere aanwezigheid,

— een voormalig provinciaal mandaat een negatieve invloed heeft op de presentie,

— een partijfunctie ongunstig werkt op de aanwezigheid,

— onrechtstreeks verkozen senatoren er meer zijn dan direct verkozenen,

— leden van het bureau van het parlement een hogere presentiegraad boeken,

— afgevaardigden naar internationale organisaties en ministers minder aanwezig zijn dan de andere leden van hun kamer.

Tabellen IV en V geven het partijenpalmares van de aanwezigheden.

Tot slot van zijn onderzoek biedt J. Janssens een overzicht van de voorstellen om het parlementair absenteïsme in te dijken, zoals o.m. een efficiëntere organisatie van de debatten, directe sancties zoals de publicatie van de namen der afwezigen en financiële sancties.

TABEL IV

Gemiddelde aanwezigheid per partij tijdens de stemvergaderingen in Kamer en Senaat tijdens de zitting 1968-1969

Kamer	%	*Senaat*	%
1. VU	83,7	1. VU	84,7
2. KP	83,3	2. CVP - PSC	81,9
3. CVP - PSC	82,8	3. FDF - RW	77,6
4. BSP	79,8	4. BSP	73,4
5. FDF - RW	74,9	5. KP	57,5
6. PVV	64,8	6. PVV	66,4

TABEL V

Gemiddelde aanwezigheid per partij op de commissiebijeenkomsten van de Kamer tijdens de zittingen 1968-1969 en 1969-1970

	1968-1969 %	*1969-1970* %
CVP - PSC	83,1	80,3
VU	77,1	77,3
FDF - RW	74,8	75,4
BSP	69,6	69,7
PVV	60,8	56,7
Gemiddeld	73,2	71,6

D. HET ONDERZOEK VAN W. DEWACHTER (E.A.) OVER HET NUT VAN EEN MILJOENENPROPAGANDA.

De brochure « Het nut van een miljoenenpropaganda » bevat de samenvatting van een aantal onderzoeken naar de omvang en het effect van verkiezingspropaganda in België.

Om de omvang van de campagne te berekenen werd gewerkt met twee propagandatechnieken, nl. postinwerpsels en affiches. Aan 600 personen werd gevraagd alles wat aan propaganda in hun brievenbus terecht kwam te verzamelen tijdens de duur van de verkiezingsstrijd. Uit de binnengekomen dossiers werd een gestratificeerde steekproef getrokken, om voor elk kiesarrondissement een betrouwbaar beeld te bekomen. In deze dossiers werd de propaganda per partij volledig opgemeten naar nationale uitgaven, regionale uitgaven en individuele uitgaven.

Om de propaganda d.m.v. affiches te indiceren werd in de 30 kiesarrondissementen een steekproef van wegen van verschillende categorie getrokken, zowel in de steden als op het platteland. In totaal werden 1719 km wegen geselecteerd waarlangs alle affiches, van welk formaat ook, geteld werden. Zodoende bekwam men gegevens naar partijen, naar kandidaten en naar affiche-grootte.

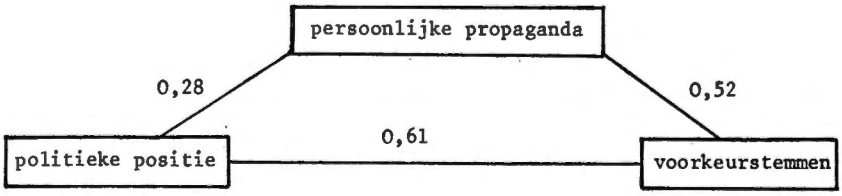
Op die manier behandeld geven postinwerpsels en affiches een voldoende betrouwbaar beeld van de omvang en de intensiteit van de campagne die de verschillende partijen en kandidaten voerden in 1971 en in 1974. Aan de hand van deze gegevens en andere bijkomende informatie, o.a. van campagneleiders, werd een schatting gemaakt van de kostprijs van de totale campagne in 1974. Voor de precieze beschrijving van de verschillen tussen de partijen, de toename van de omvang van de campagne en de toenemende personificatie van de propaganda verwijzen wij naar de brochure.

Alvast kan vermeld worden dat de omvang en de kostprijs van de campagne van een partij covarieert met de grootte van de partij, dat de globale omvang van de verkiezingscampagne in 1974 is toegenomen met 9 % en dat de persoonlijke propaganda van kandidaten t.a.v. de partijpropaganda belangrijker is geworden. Wat ons in deze studie vooral interesseert is het effect van de omvang van de persoonlijke propaganda van kandidaten op het aantal voorkeurstemmen dat zij behalen. De persoonlijke propaganda in 1971 werd geoperationaliseerd door vier indicatoren, nl. de hogervermelde postinwerpsels en affiches en de propaganda op radio en televisie, geïndiceerd d.m.v. de duur van het optreden der politici in de verkiezingsprogramma's en gewogen met de luister- en kijkdichtheid en de waarderingscijfers van deze uitzendingen. Sommige propagandamedia zoals kranten en meetings werden evenwel niet in het onderzoek betrokken.

De voorkeurstemmen werden omgezet volgens de 500-schaalmethode. Tenslotte werd de machtspositie van de kandidaat geïndiceerd volgens de machtshiërarchieschaal van W. Dewachter (6). Het verband tussen deze drie variabelen (persoonlijke propaganda, politieke positie en voorkeurstemmen) werd voor de 1840 kandidaten berekend d.m.v. de pearsoncorrelatietechniek, die de mate van samenhang tussen de variatie van verschijnselen weergeeft (schema I).

SCHEMA I

Relatiestructuur tussen persoonlijke propaganda, politieke positie en voorkeurstemmen in 1971



(6) W. DEWACHTER, De machtshiërarchie in de Belgische politiek, in : *Res Publica*, 1971, nr 3-4, blz. 533-550.

De mate waarin de variatie van de voorkeurstemmen verklaard kan worden door de veranderingen in de omvang van de persoonlijke propaganda wordt door de determinatiecoëfficiënt weergegeven ($r^2 = (0.52)^2 = 0{,}27$). Hieruit blijkt dat de media de kiezer toch niet zo sterk in hun ban hebben, aangezien de persoonlijke propaganda slechts 27 % van de variatie in de voorkeurstemmen verklaart.

Het bekleden van een politieke positie blijkt daarentegen een sterkere troef te zijn voor het behalen van voorkeurstemmen ($r = 0{,}61$, $r^2 = 0{,}37$).

Tenslotte bevat deze brochure een in detail uitgewerkt voorstel tot beperking van de verkiezingsuitgaven.

3. De onderzoeksvariabelen en de analysemethode.

A. DE ANALYSEMETHODE.

De analyse van een set variabelen kan op velerlei wijze gebeuren. In de meeste studies waaruit we onze data verzameld hebben, werden de relaties tussen variabelen reeds d.m.v. frequentie- en kruistabellen geanalyseerd, zodat wij zelf deze technieken niet meer zullen toepassen.

W. Dewachter en M. Deweerdt berekenden ook de pearson-correlatiecoëfficiënten tussen al hun kwantitatieve variabelen. Deze methode, die de samenhang tussen de variatie in twee variabelen weergeeft, biedt alleszins een beter beeld van de verbanden tussen twee variabelen dan de kruistabellentechniek. Door manipulatie van de grootte en het aantal categorieën per variabele kan nl. gemakkelijk een verband tussen een koppel variabelen gesuggereerd worden terwijl hun correlatie zeer zwak of insignificant kan zijn (7).

Doch ook tegen de pearson-correlatietechniek gelden methodologische bezwaren. Niet zelden blijkt er tussen twee variabelen A en B, met een hoge correlatiecoëfficiënt, een valse relatie te bestaan, omdat de correlatie van A met B uitsluitend het resultaat is van het feit dat A samen varieert met een derde variabele C die de eigenlijke causale factor is van B. Ook het omgekeerde komt voor. Volgens de pearson-correlatiecoëfficiënt blijkt er soms, ten onrechte, geen verband tussen twee variabelen A en B te bestaan, omdat A negatief varieert met een derde variabele C waarmee B positief covarieert.

Door het gebruik van partiële correlatiecoëfficiënten kan men het onvervalst verband tussen twee variabelen achterhalen doordat de invloed van alle andere interveniërende variabelen constant wordt gehouden. Aangezien

---

(7) J. TACQ, *Associatiematen voor kruistabellen. Een handleiding bij het interpreteren van SPSS output*, Sociologisch Onderzoeksinstituut, Leuven, 1977, blz. 6-7.

het vermoeden groot is dat elke variabele uit onze studie met meer dan één andere variabele verband houdt, werd in hoofdzaak met deze partiële correlatie-analyse gewerkt.

Eenmaal een aantal significante relaties tussen een set van variabelen vastgesteld, kan men zich aan voorspelling wagen, indien mag verondersteld worden dat er causale verbanden in het spel zijn. De klassieke techniek voor predictie van één variabele door een andere is de lineaire regressie. Maar aangezien de door ons weerhouden afhankelijke variabele (voorkeurstemmen in 1971) in onderstaande schema's met drie andere variabelen een significante relatie vertoont, dringt het gebruik van de multiple regressie-analyse zich op. Hierbij wordt één variabele als afhankelijk van een set van andere variabelen beschouwd en kan de relatieve voorspellingswaarde van elke onafhankelijke variabele gemeten worden.

B. DE ONDERZOEKSVARIABELEN.

Uit de vier hogervermelde onderzoeken werden er aanvankelijk een dertigtal variabelen weerhouden waarvan vermoed kon worden dat zij enige relevantie bezaten t.a.v. ons onderzoeksobject. Na een verkennend onderzoek werden er acht kernvariabelen en een aantal deelvariabelen bij het eigenlijke onderzoek betrokken.

Het onderzoek van M. Deweerdt vermeldt het aantal uren per maand waarop de Vlaamse kamerleden in 1970 zitdagen hielden. Voor deze groep werd telkens de omvang van hun activiteiten in het parlement, voor hetzelfde jaar berekend. Deze totale parlementaire activiteit werd uitgesplitst naar activiteiten van algemene en van lokale of particuliere aard.

Hoeveel en welke functies de Belgische parlementsleden in 1970 cumuleerden vinden we in de bundel van H. De Bondt. Zowel de totale som als het aantal gecumuleerde posities per sector werden gecodeerd.

Uit het basismateriaal van het onderzoek van J. Janssens haalden we vijf variabelen : de gemiddelde aanwezigheid in de plenaire stemvergaderingen en in de commissievergaderingen, de parlementaire anciënniteit in 1970, het beroep bij de aanvang van het parlementair mandaat en het onderwijsniveau.

De bundel van de Afdeling Politologie over het gebruik van de voorkeurstemmen bij de parlementsverkiezingen van 1961 tot 1974 leverde ons de score van de rechtstreeks verkozen parlementsleden op de 500-voorkeurstemmenschaal voor de verkiezingen van 1968 en 1971.

Aangezien bij een eerste verkennend onderzoek de voorkeurstemmen, behaald in 1971, als centrale variabele naar voor kwamen, werd ook de omvang van de verkiezingscampagne van de individuele kandidaten bij het onderzoek betrokken. De basisgegevens van « Het nut van een miljoenen-

propaganda » vermelden het aandeel van elk parlementslid in de diverse propagandavormen : nl. de postinwerpsels, de affiches en de tussenkomsten op radio en televisie.

Om enig beeld te krijgen van de evolutie van de relaties tussen deze variabelen werden ook recentere, soortgelijke gegevens toegevoegd. Ook voor 1977-1978 onderzocht Deweerdt de parlementaire activiteiten van de Belgische parlementsleden en de relatie tot de behaalde voorkeurstemmen (8). Deze gegevens werden eveneens in het onderzoek opgenomen, althans voor die kamerleden die ook nog in 1977 verkozen werden.

Onze onderzoekspopulatie moest beperkt worden tot de Vlaamse volksvertegenwoordigers die in 1970 geen ministerportefeuille bezaten, omdat Deweerdt geen gegevens m.b.t. het dienstbetoon en de parlementaire activiteit van de Franstaligen heeft verzameld. De relatie van dienstbetoon en parlementaire activiteit van de Vlaamse kamerleden met de andere variabelen mag daarenboven niet veralgemeend worden naar alle parlementsleden. De omvang van het dienstbetoon verschilt immers naargelang de partij en het partijenpalet is in Wallonië anders gekleurd dan in Vlaanderen. Daarbij mag niet zomaar verondersteld worden dat het belang en de omvang van het dienstbetoon in Vlaanderen en Wallonië identiek zijn (9). Hetzelfde geldt voor de extrapolatie van de parlementaire activiteit. Uit het onderzoek van G. Goossens blijkt dat in de periode 1974-1975 de Franstalige volksvertegenwoordigers gemiddeld meer actief waren dan de Nederlandstalige. Ook tussen de partijen onderling bestonden er aanzienlijke verschillen (10). Uit de omrekening van de gegevens van M. Deweerdt blijkt dat ook in 1977-1978 een verschil volgens taalrol bestaat, ditmaal in het voordeel van de Nederlandstalige kamerleden en senatoren (11).

De geldigheid van onze onderzoeksresultaten is dus beperkt tot de 105 Vlaamse volksvertegenwoordigers, die in 1970 in de Kamer zetelden en geen ministerschap waarnamen. Voor 78 onder hen verzamelde

---

(8) M. DEWEERDT, De parlementaire werkzaamheden van de Belgische parlementsleden tijdens de zitting 1977-1978, in *Res Publica*, XX (1978), 4, blz. 647-683.

(9) Uit een recente opiniepeiling bleek dat de Walen het dienstbetoon als een minder belangrijke activiteit van het parlementslid beschouwden, terwijl 40 % van de Vlamingen het dienstbetoon als de belangrijkste functie van de parlementsleden vermelden.

Houding van de Belgische bevolking t.o.v. het parlement, Interuniversitair Instituut voor Opiniepeiling, Brussel, oktober 1979, blz. 26-28.

Het verschillend belang dat men in Wallonië en Vlaanderen aan het dienstbetoon toekent, blijkt ook uit een opiniepeiling die in 1973 werd uitgevoerd.

X., Wie helpt krijgt zetel, in *Het Nieuwsblad*, 12 juli 1973, blz. 2.

(10) G. GOOSSENS, *De parlementaire aktiviteiten van de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Eindverhandeling, Afdeling Politologie, Leuven, 1976, 120 blz.

(11) M. DEWEERDT, *loc. cit.*, blz. 673.

Deweerdt gegevens over hun dienstbestoon en becijferde hij de omvang van hun parlementaire activiteiten (12). Uitgetekend naar de partijen ziet de steekproef er als volgt uit :

Uit tabel VI moet besloten worden dat de representativiteit van de gegevens over dienstbetoon en parlementaire activiteiten van de Vlaamse socialistische kamerleden twijfelachtig is. Daarbij stelt zich de vraag of de groep der Vlaamse kamerleden die op het aanschrijven van M. Deweerdt

TABEL VI

Volledigheid van de onderzoeksdata

	CVP		*BSP*		*PVV*		*VU*		*Totaal*	
	N	%	*N*	%	*N*	%	*N*	%	*N*	%
Gegevens	36	86	14	56	12	67	14	70	76	72
Geen gegevens . .	6	14	11	44	6	33	6	30	29	28
Totaal	42	100	25	100	16	100	20	100	105	100

geantwoord hebben, wel representatief is voor de totale groep der Vlaamse volksvertegenwoordigers. Zo is het mogelijk dat vnl. die kamerleden, die omwille van hun uitgebreide parlementaire en/of dienstbetoonactiviteiten en hun hoge cumul, het zeer druk hadden, niet hebben geantwoord. Aangezien het hier geen toevals steekproef betreft, kan de representativiteit van onze 76 kamerleden niet volgens de geëigende significantietoetsen van de stochastische statistiek getest worden. Daarom werd de gemiddelde waarde van de andere zes kernvariabelen van, enerzijds de groep waarvoor M. Deweerdt gegevens m.b.t. hun dienstbetoon en hun parlementaire activiteiten vermeldt, en anderzijds van de onbekende groep, vergeleken met de gemiddelden van de totale groep der Vlaamse kamerleden (tabel VII).

Uit tabel VII blijkt dat de gemiddelde scores van de parlementsleden die M. Deweerdt geantwoord hebben steeds minder dan 10 % verschillen van de gemiddelden van de totale groep der Vlaamse volksvertegenwoordigers. Enkel de gemiddelde parlementaire anciënniteit van de ontbrekende kamerleden ligt aanzienlijk hoger dan het totale gemiddelde (+ 20 %), doch deze variabele vertoont slechts met één andere variabele een significante relatie (zie schema II). Uit tabel VII mag dus besloten worden dat de groep van 76 kamerleden waarover M. Deweerdt gegevens verza-

(12) In ons onderzoek hebben we twee volksvertegenwoordigers, die pas vanaf 1970 in het parlement zetelden uit de onderzoekspopulatie verwijderd omwille van de vergelijkbaarheid met de gegevens van J. Janssens. Hierdoor telt de totale onderzoeksgroep slechts 76 i.p.v. 78 eenheden.

melde vrij representatief is voor de totale populatie van Vlaamse volksvertegenwoordigers die in 1970 geen minister waren.

Bij de uiteindelijke analyse werden slechts acht kernvariabelen weerhouden, waartussen de partiële correlatiecoëfficiënten werden berekend,

TABEL VII

Representativiteit van de onderzoeksdata van M. Deweerdt

Variabele	*Gemiddelden der totale groep (1)*	*Gemiddelden van gekende groep (2)*	*Gemiddelden van onbekende groep (3)*	*Procentuele afwijking van (2) t.a.v. (1) (2) (4) = — × 100 (1)*	*Procentuele afwijking van (3) t.a.v. (1) (3) (5) = — × 100 (1)*
Voorkeurstemmen in 1971 .	37,22	38,75	32,72	+ 4,1 %	— 12,1 %
Cumul	4,35	4,18	4,77	— 3,8 %	+ 9,6 %
Anciënniteit	8,79	8,17	10,37	— 7,1 %	+ 19,9 %
Commissieaanwezigheid .	73,18	71,38	77,73	— 8,2 %	+ 6,2 %
Plenaire aanwezigheid . .	84,46	84,95	83,23	+ 0,6 %	— 1,4 %
Totale propaganda . . .	2457,28	2553,67	2213,07	+ 3,9 %	— 9,9 %

daarbij de invloed van de andere zes variabelen konstant houdend. Deze acht zijn : het dienstbetoon, de totale parlementaire activiteiten, de voorkeurstemmen in 1971, de globale cumul, de aanwezigheden in de commissie- en de plenaire stemvergaderingen, de parlementaire anciënniteit in 1970 en de omvang van de persoonlijke verkiezingspropaganda in 1971. Sommige kernvariabelen bestaan uit meerdere deelvariabelen. Zo is de totale parlementaire activiteit de som van de parlementaire activiteit van algemene en van locale of particuliere aard. De totale persoonlijke propaganda laat zich uitsplitsen in propaganda d.m.v. postinwerpsels, affiches of via radio en televisie. Bij elke analyse werd dan ook de invloed van deze deelvariabelen onderzocht door ze in het model de plaats van de kernvariabele te laten innemen.

De relaties tussen de set van kern- en deelvariabelen werden voor de gehele groep van Vlaamse kamerleden en per partij geanalyseerd.

4. **Onderzoeksresultaten.**

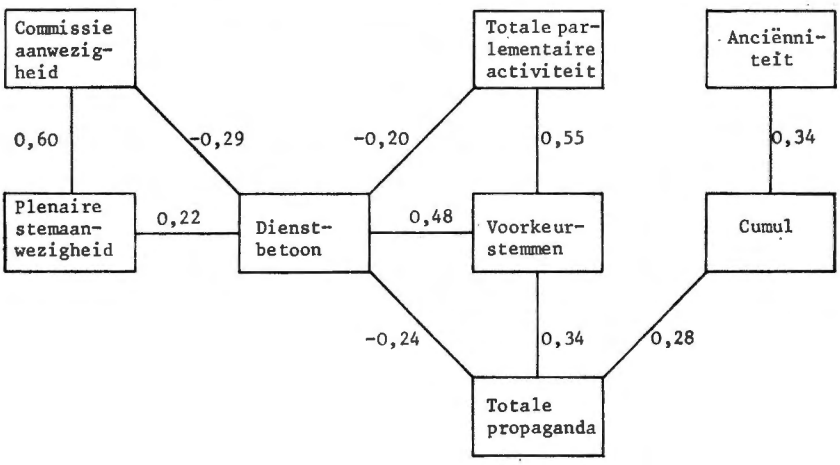
A. ANALYSE VOOR DE TOTALE GROEP VAN VLAAMSE VOLKSVERTEGENWOORDIGERS.

De partiële correlatiecoëfficiënten tussen de acht kernvariabelen kunnen weergegeven worden in een correlatiematrix, maar aangezien de meeste

coëfficiënten statistisch insignificant zijn, werden alleen deze correlaties die in absolute waarden boven 0,20 uitstijgen uitgezet in onderstaande structuur.

SCHEMA II

Relatiestructuur voor de total groep van Vlaamse volksvertegenwoordigers



Volgens deze figuur vertonen de voorkeurstemmen een duidelijk verband met drie variabelen nl. dienstbetoon, propaganda, parlementaire activiteit.

De relatie van de voorkeurstemmen met het dienstbetoon en met de totale propaganda werd reeds door M. Deweerdt en W. Dewachter vastgesteld. d.m.v. de Pearson-correlatietechniek (13).

Opvallend is de hoge positieve correlatie tussen voorkeurstemmen en de totale parlementaire activiteit. In de veronderstelling dat er geen intermediaire variabele met beide variabelen in dezelfde zin varieert, zou men hieruit kunnen besluiten dat de kiezers bij het uitbrengen van een voorkeurstem, in eerste instantie rekening houden met de parlementaire activiteit van de kandidaat. Gelet op de beperkte interesse van de burgers van het eigenlijke parlementaire werk, is dit wel een merkwaardige vaststelling (14).

Door verwisseling van de totale met de locale parlementaire activiteit stijgt de partiële correlatiecoëfficiënt tot 0,64, doch ook het verband tussen voorkeurstemmen en de parlementaire activiteit van algemene aard is niet

---

13. W. DEWACHTER, e.a., *op. cit.*, blz. 33.
M. DEWEERDT, *Funkties en dysfunkties van het dienstbetoon door parlementsleden*, Afdeling Politologie, Leuven, 1975, blz. 68-69.
(14) *Houding van de Belgische bevolking t.o.v. het parlement*, op. cit., blz. 20.

te verwaarlozen (r = 0,52). Het fenomeen van de hoge 'beloning' van de parlementaire activiteit door de kiezers kan dus niet alleen verklaard worden door de hypothese dat het hier gaat om activiteiten die betrekken hebben op locale, beperkte of particuliere toestanden, en die nauw aansluiten bij het dienstbetoon.

Wellicht vormt de parlementaire activiteit een goede indicator voor het algemeen politiek dynamisme van de volksvertegenwoordigers. Uit sociale communicatie-onderzoeken blijkt dat de geloofwaardigheid van een persoon stijgt naarmate hij zich t.a.v. zijn ontvangers dynamischer opstelt (15). Het is dus mogelijk dat ook de kiezers aan dynamische politici meer geloof hechten en meer geneigd zijn om hun stem op hen uit te brengen. Men kan eveneens veronderstellen dat actieve politici in de media meer aan bod komen, niet alleen tijdens de verkiezingsstrijd, maar ook in de niet-electorale periode. Of de kiezers meer voorkeurstemmen uitbrengen op kandidaten die relatief veel vermeld worden in de pers kan uit dit onderzoek niet besloten worden, aangezien we slechts gegevens hebben over de duur en de frequentie van hun tussenkomsten tijdens de verkiezingscampagne.

Een tweede opmerkelijke vaststelling is dat het parlementair absenteïsme niet of slechts in zeer beperkte mate in relatie staat tot de andere bezigheden van het kamerlid, zoals de cumul, het dienstbetoon en de parlementaire activiteiten. Enkel met het dienstbetoon is er sprake van een (zwakke) relatie. Opvallend is dat het dienstbetoon positief correleert met de stemaanwezigheid op de plenaire vergaderingen en negatief met de commissiepresentie. Gelet op deze lage correlatie-coëfficiënten is het dienstbetoon als verklaring voor het absenteïsme slechts van weinig betekenis. Dit is in tegenspraak met de bevindingen van een onderzoek uit 1969, waarin gesteld wordt dat het absenteïsme in belangrijke mate zijn oorsprong vindt in het sociaal dienstbetoon (16).

Aangezien de correlatie tussen de stempresentie in de plenaire vergaderingen en de commissie-aanwezigheid toch lager ligt dan verwacht (determinatiecoëfficiënt $r^2 = 0,36$) en hun relatie met het dienstbetoon in tegengestelde zin verloopt, mag besloten worden dat de afwezigheid op de commissievergaderingen en het absenteïsme op de stemmingen in de algemene vergadering als twee gescheiden fenomenen mogen worden beschouwd. Waarschijnlijk zou het verband tussen beiden sterker zijn als

---

(15) E.P. BETTINGHAUS, *Persuasive Communication*, New York, 1968, blz. 107-108.

(16) « Les démarches en faveur d'électeurs ne justifient donc pas le taux d'absentéisme relevé par les statistiques, mais expliquent pourquoi les fauteuils demeurent vides. »

X., L'Absentéisme politique, in *Courrier Hebdomadaire*, nr 429, 1969, blz. 16.

we de stempresentiescores zouden vervangen door het gemiddeld aantal uren dat een parlementslid op elke plenaire vergadering aanwezig is.

De betekenis van het absenteïsme als indicator voor de parlementaire ijver van parlementsleden, wordt door de ontstentenis van enige relatie met de parlementaire activiteiten in vraag gesteld. Dit strookt met de stellingen van enkele meer theoretisch georiënteerde auteurs. H. Van Impe stelt dat de specialisering en de arbeidsverdeling binnen de parlementaire fracties de aanwezigheid van alle leden bij alle debatten overbodig maken (17). P. Vermeylen verheft het absenteïsme zelfs tot parlementaire deugd (18).

Het dienstbetoon vertoont slechts een zwakke, negatieve relatie met de totale parlementaire activiteiten. Ook dit is in tegenspraak met de opvattingen van vele waarnemers die de nefaste invloed van het dienstbetoon op o.m. de wetgevende en controlefunctie van het parlement aan de kaak stellen (19). Om de invloed van het dienstbetoon op de functieverschuiving of het functieverlies van het parlement na te gaan, zou de variabele totale parlementaire activiteit formeel moeten uitgesplitst worden naar haar deelactiviteiten (wetsvoorstellen, amendementen, interpellaties, vragen en tussenkomsten) en functioneel naar de diverse taken van het parlement (wetgeving, controle, informatie, expressie enz.) (20). Alleszins blijkt reeds dat de negatieve relatie tussen dienstbetoon en parlementaire activiteit sterker is bij de activiteiten van algemene aard ($r = -0{,}21$) dan bij die van lokale aard ($r = -0{,}16$). De inzet van het parlementslid voor materies van algemeen politiek belang schijnt dus meer te lijden onder het dienstbetoon dan zijn parlementaire bekommernissen over problemen van locale of particuliere aard.

Met de totale omvang van de verkiezingspropaganda vertoont het dienstbetoon een zwakke negatieve correlatie ($r = -0{,}24$). Dienstbetoon en persoonlijke kiespropaganda zijn blijkbaar twee, elkaar enigszins uitsluitende, middelen om een hoog aantal voorkeurstemmen te verwerven.

---

(17) H. VAN IMPE, Het Belgisch parlement als instelling : rol en beeld, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht,* Brussel, XXVI (1971), 6, blz. 382.

(18) « Je n'irai pas jusqu'à dire que le premier devoir du parlementaire est d'être toujours absent. Mais je dirai avec beaucoup de force que le premier devoir du parlementaire est d'être absent le plus souvent possible. »
P. VERMEYLEN, Le Parlement, in *Res Publica,* III (1961), 1, blz. 8.

(19) Zie o.m. L. HUYSE, De plaatsbezorgers. Politici en partijpolitieke benoemingen in België, in *De Nieuwe Maand,* XVIII (1975), 3, p. 471.
J.L.S., La particratie totalitaire, in *La Libre Belgique,* 13 maart 1979, blz. 15.
M. STORME, De crisis van het regime, in *De Maand,* III (1960), 10, blz. 593.
J. WELLENS en H. DE CONINCK, Politiek dienstbetoon : de wet van de zwakte, in *Humo,* 9 augustus 1979, blz. 22.

(20) Over de discussie m.b.t. de functies van het parlement, zie : G. PASQUINO, Elective Assemblees, in *European Journal of Political Research,* I (1973), 4, blz. 346-351.

De totale persoonlijke propaganda wordt op zijn beurt lichtjes beïnvloed door het totaal aantal gecumuleerde functies (r = 0,28).

Tenslotte is er een duidelijke positieve band tussen cumul en parlementaire anciënniteit (r = 0,34). De verklaring hiervoor kan in twee richtingen gezocht worden. Ofwel is een hoge parlementaire anciënniteit gunstig voor het verwerven van een aantal extraparlementaire functies, ofwel vormt een hoog aantal functies een waarborg voor het behoud van het mandaat. De specifieke invloed van elk type van functie zal in een laatste paragraaf onderzocht worden.

Indien de totale propaganda wordt opgesplitst in haar deelvariabelen worden sommige verbanden minder significant. Indien alleen de propaganda d.m.v. postinwerpsels wordt weerhouden, dan wordt de relatie met de voorkeurstemmen sterker (r = 0,38), verandert de negatieve correlatie met het dienstbetoon in een positieve (r = +0,19) en verzwakt het verband met de totale cumul (r = 0,25). Deze propagandavorm vertoont nu ook een duidelijke negatieve relatie met de anciënniteit (r = —0,35). De propaganda d.m.v. de postinwerpsels lijkt dus vooral bij de nieuwkomers en de dienstbetoners in zwang te zijn. Dit laatste is helemaal niet zo verbazingwekkend aangezien in het propaganda-onderzoek het groot aantal brieven werd opgenomen waarin de parlementsleden hun cliënteel herinneren aan de bewezen diensten.

De propaganda d.m.v. affiches komt naar voor als de meest effectieve propagandavorm, althans wat de voorkeurstemmenscore betreft (r = 0,42). De relatie met de cumul wordt onbetekenend (r = 0,12) en het negatief verband met het dienstbetoon wordt verstevigd (r = —0,30).

Door inbreng van de duur van de tussenkomsten van de kandidaten tijdens de verkiezingsperiode op radio en televisie in het model, valt de positieve correlatie met de voorkeurstemmen terug op het gemiddelde (r = 0,28).

Indien we de voorkeurstemmen als afhankelijk beschouwen van de onafhankelijke variabelen lokale parlementaire activiteit, dienstbetoon en totale persoonlijke propaganda, dan geeft de multiple regressieberekening volgende resultaten.

Multiple r : 0,73
Kwadraat r : 0,54
Standaardfout : 2424,21
F : 27,71

Variabele	*B*	*Beta*	*Standaardfout B*	*F*
Locale parlementaire activiteit .	2,22	0,54	0,34	43,12
Dienstbetoon	8,12	0,31	2,16	14,08
Totale propaganda	0,12	0,22	0,04	7,50
Constante	489,36			

Deze resultaten betekenen dat men, aan de hand van gegevens over de omvang van de lokale parlementaire activiteiten, het dienstbetoon en de totale propaganda meer dan de helft (54 %) van de variatie in de voorkeurstemmen kan voorspellen.

B. ANALYSE PER PARTIJ.

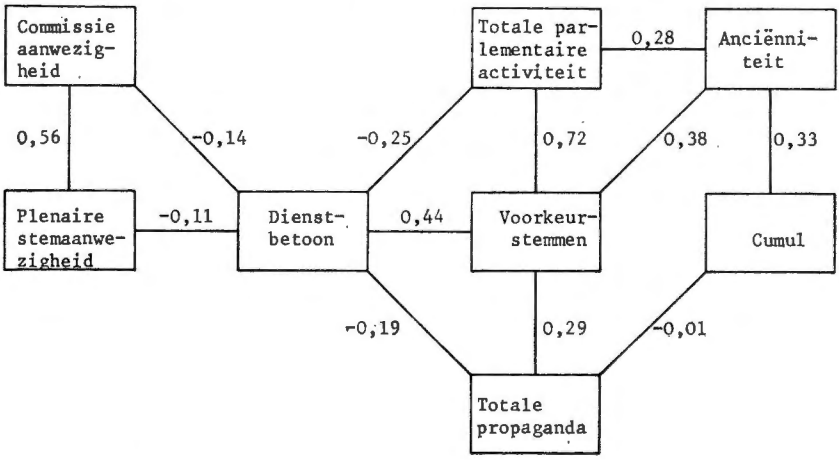
De verbanden tussen de variabelen worden voor elke partij afzonderlijk volgens dezelfde structuur als de globale verbanden weergegeven. Enkel die verbanden die een aanzienlijk verschil vertonen met de globale relaties, zullen besproken worden.

1. *Analyse van de groep der CVP-volksvertegenwoordigers.*

Wanneer we, voor de groep der Vlaamse christendemocratische kamerleden, de partiële correlaties berekenen tussen dezelfde acht kernvariabelen, treden er enkele nieuwe verbanden aan het licht en vervallen er andere.

SCHEMA III

Relatiestructuur voor de CVP-volksvertegenwoordigers



De relatie van de totale propaganda met de voorkeurstemmen en met het cliëntelisme verzwakt. De band met de totale cumul verdwijnt zelfs helemaal (r = —0,01). De parlementaire anciënniteit vertoont een rechtstreeks, positief verband met de voorkeurstemmen (r = 0,38) en is negatief gecorreleerd met de totale parlementaire activiteit (r = —0,28). Nochtans is de invloed van de parlementaire activiteit op de voorkeurstemmen aanzienlijk hoger dan het gemiddelde (r = 0,72).

De invloed van het dienstbetoon op de twee absenteïsme-variabelen is bij de CVP insignificant.

Door de kernvariabelen met hun deelvariabelen te verwisselen, komen er een aantal nieuwe merkwaardige relaties aan de oppervlakte.

De inlassing van de parlementaire activiteiten van locale aard doet de correlatie met de voorkeurstemmen stijgen tot 0,88. Dit zou erop wijzen dat voor de CVP-kamerleden de inzet voor de locale of beperkte problemen in het parlement het middel bij uitstek vormt om voorkeurstemmen te verzamelen. De tweede belangrijkste factor hiertoe wordt nu de parlementaire anciënniteit ($r = 0,54$), want door de inbreng van de locale parlementaire activiteit is de correlatie van het dienstbetoon met de voorkeurstemmen gedaald tot 0,28.

De parlementaire anciënniteit vertoont met de locale activiteiten een duidelijk positief, en met de parlementaire activiteiten van algemene aard een negatief verband (resp. $r = 0,49$, $r = -0,26$).

De correlaties tussen de deelvariabelen postinwerpsels en radio en televisiepropaganda enerzijds, en de voorkeurstemmen anderzijds ligt onder het significantieniveau (resp. 0,18 ; 0,02). Het effect van de affichepropaganda is wel significant ($r = 0,38$).

Samengevat kan voor de voorkeurstemmenscore van de CVP-kamerleden het volgende gesteld worden. De parlementaire activiteiten van locale of particuliere aard oefenen een determinerende invloed uit ($r^2 = 0,78$). Dit is merkwaardig aangezien uit een recente opiniepeiling bleek dat de CVP-kiezers niet één der eigenlijke taken van het parlement (wetgeving, controle, informatie...), maar wel het dienstbetoon als de belangrijkste activiteit van een parlementslid beschouwden (21). Een mogelijke verklaring voor de determinerende invloed van de locale parlementaire activiteiten is dat deze een betere indicator zijn voor de inspanningen welke parlementsleden aan hun dienstbetoon besteden, dan het aantal uren per maand dat zij zitdagen houden. Met eenzelfde aantal uren zitdagen per maand kan het ene kamerlid veel meer gevallen te verwerken krijgen dan de andere. Indien de locale parlementaire activiteiten een meer betrouwbare indicator vormen voor de reële omvang van de dienstbetoonactiviteiten, dan is de invloed van het dienstbetoon op de voorkeurstemmen uiteraard groter dan de correlatiecoëfficiënt met het aantal uren zitdagen laat vermoeden. Ook hier zou door verder onderzoek de variabele 'parlementaire activiteit' verder moeten uitgesplitst worden in activiteiten die al dan niet duidelijk in het verlengde liggen van het dienstbetoon. Om de negatieve

(21) « Houding van . . . », *op. cit.*, p. 28.

relatie met de anciënniteit te preciseren zou een opdeling volgens functionele en formele activiteit ook opheldering kunnen brengen.

De tweede factor die een duidelijke positieve relatie met de voorkeurstemmen vertoont is de parlementaire anciënniteit. Gelet op de significante negatieve correlatie van de anciënniteit met de locale parlementaire activiteit kunnen beide als twee gescheiden en onderling tegenstrijdige determinanten van de voorkeurstemmen worden aanzien. Als hypothese kan gesteld worden dat naarmate een CVP-volksvertegenwoordiger langer in het parlement zetelt, zijn parlementaire activiteit van locale of particuliere aard zal afnemen, wat normaliter ook zijn voorkeurstemmen zal aantasten, doch dit laatste zal enigszins worden gecompenseerd door de positieve invloed van zijn toenemende anciënniteit. Deze stelling zou ter verificatie in de tijd moeten getoetst worden, aangezien hier aan de hand van een meting van een toestand, een hypothese m.b.t. een evolutie wordt vooropgesteld. Tenslotte mag het effect van de persoonlijke propaganda op de voorkeurstemmen beperkt worden geheten.

2. *Analyse van de groep der Vlaamse socialistische volksvertegenwoordigers.*

Aangezien slechts voor iets meer dan de helft der Vlaamse socialistische kamerleden gegevens m.b.t. hun dienstbetoon- en parlementaire activiteiten konden verzameld worden, en de representativiteit van deze onvolledige gegevens twijfelachtig is, worden de partiële correlaties in matrixvorm voorgesteld en zullen alleen de markante relaties of verschuivingen besproken worden (tabel VIII).

TABEL VIII

Partiële correlatiematrix voor de groep der BSP-Kamerleden

Variabele	*Dienst-betoon*	*Tot. parl. activ.*	*Voork. stem.*	*Cumul*	*Plenaire aanwez.*	*Comm. aanwez.*	*Anciën*	*Totale propaganda*
Dienstbetoon	1							
Totale parlementaire activiteit	0,04	1						
Voorkeurstemmen . .	0,24	0,48	1					
Cumul	0,15	- 0,35	0,04	1				
Plenaire aanwezigheid	0,39	0,07	0,08	0,01	1			
Commissieaanwezigheid	- 0,04	0,49	- 0,35	0,31	0,20	1		
Anciënniteit	- 0,03	0,07	0,01	0,62	- 0,13	-0,10	1	
Totale propaganda . .	0,25	0,00	0,10	- 0,09	- 0,40	0,05	0,19	1

De sterke positieve relatie tussen de aanwezigheid in de plenaire en de commissievergaderingen, die bij de globale analyse opviel, verdwijnt. De aanwezigheid van een socialistisch kamerlid op de plenaire stemvergade-

ringen en in de commissiebijeenkomsten verschillen dus wezenlijk van elkaar.

De positieve relatie tussen dienstbetoon en stemaanwezigheid ligt evenwel duidelijk hoger dan het gemiddelde (r = 0,39). De socialistische dienstbetoners komen blijkbaar trouwer hun stem uitbrengen dan de anderen. Om het verband tussen partijtrouw en dienstbetoon te achterhalen zou niet alleen de stemmenaanwezigheid, maar ook het partijconformisme van de uitgebrachte stemmen moeten onderzocht worden.

Een opmerkelijke vaststelling is dat de invloed van de parlementaire activiteiten van locale aard, het dienstbetoon en de totale propaganda op de behaalde voorkeurstemmen opvallend lager ligt dan in de globale analyse (resp. 0,19, 0,24, 0,10). De geringere personificatie van de verkiezingscampagne van de BSP en het relatief hoog aantal hoofdvakstemmen die de BSP-kiezers uitbrengen, liggen waarschijnlijk aan de basis van de zwakte van deze relatie (22).

Het verband tussen parlementaire anciënniteit en totale cumul is vrij sterk (r = 0,62). Het verwerven van een aantal belangrijke functies neemt bij de socialisten blijkbaar heel wat jaren in beslag. In tegenstelling tot de CVP is er tussen de locale parlementaire activiteit en de anciënniteit een positieve relatie (r = 0,46). Daarenboven worden deze locale parlementaire activiteiten sterk negatief beïnvloed door de globale cumul (r = 0,68). De gevolgen van de cumul voor de parlementaire activiteiten van algemene aard zijn minder nefast (r = —0,30). Dit zou er op kunnen wijzen dat, in tegenstelling tot de andere kamerleden, de cumulatie van functies de activiteiten van de socialistische volksvertegenwoordiger behoorlijk schaadt. Om deze nefaste invloed te specifiëren zouden zowel de functionele aard van de parlementaire activiteiten als de aard der gecumuleerde posities meer gedetailleerd aan een nader onderzoek onderworpen moeten worden.

De vervanging van de kernvariabele totale propaganda door één van haar deelvariabelen brengt telkens aanzienlijke wijzigingen in de correlaties, niet alleen tussen de deelvariabele en de andere variabelen, maar ook tussen de andere variabelen onderling. Voor sommige sterke relaties kan geen causale verklaring vooropgezet worden (23). Daarbij vertonen de meeste

---

(22) W. DEWACHTER, « Kleine schaalverandering of trend : de personifikatie van de politiek langs de propaganda », in *Res Publica*, XIV (1972), 2, blz. 325-341. W. DEWACHTER, « De machtstoewijzingsfunctie van de voorkeurstemmen bij de Belgische parlementsverkiezingen », in *Tijdschrift voor Geschiedenis*, XLII (1979), blz. 501-504.

(23) Zo is de partiële correlatie tussen de locale parlementaire activiteiten en de propaganda op radio en televisie — 0,69. Dit sterk verband kan alleen aan de hand van een intermediaire variabele verklaard worden.

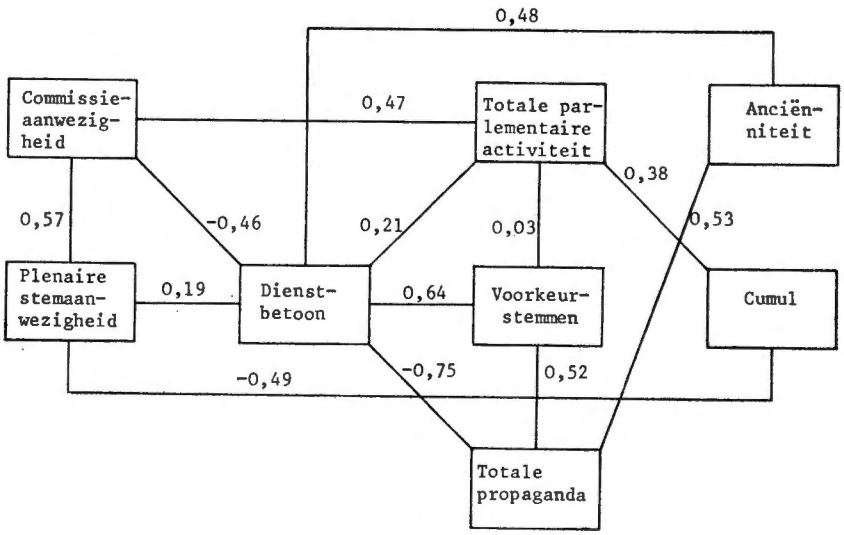
variabelen minstens met twee andere variabelen een tamelijke hoge correlatie. Dit alles wijst op multicollineariteit. Er zijn m.a.w. bij de BSP blijkbaar nog andere determinerende factoren, die niet in het onderzoek zijn opgenomen, maar toch duidelijk enkele van onze kernvariabelen gezamenlijk beïnvloeden. Zo zou bv. de factor « algemene politieke competentie » op de commissie-aanwezigheid, de parlementaire activiteit van algemene aard, de anciënniteit en de totale cumul telkens een positieve invloed kunnen uitoefenen, wat de positieve relaties tussen deze vier variabelen onderling kan verklaren.

3. *Analyse van de groep der liberale volksvertegenwoordigers.*

Ook bij de Vlaamse liberalen verschilt de relatiestructuur aanzienlijk van het globale relatiepatroon.

SCHEMA IV

Relatiestructuur voor de liberale volksvertegenwoordigers



De determinatie van de voorkeurstemmen door het dienstbetoon en de persoonlijke propaganda is sterker dan het gemiddelde, terwijl de invloed van de totale parlementaire activiteit nihil is ($r = 0{,}03$). De inbreng van de locale parlementaire activiteit doet de correlatie met de voorkeurstemmen behoorlijk stijgen ($r = 0{,}43$), doch blijft ver onder het gemiddelde ($r = 0{,}64$). De parlementaire activiteit van algemene aard blijkt zelfs helemaal niet functioneel te zijn voor het behalen van voorkeurstemmen

(r = 0,00). Deze vaststelling strookt enigszins met het belang dat de PVV-kiezers volgens opiniepeilingen hechten aan het dienstbetoon (24).

De cumul oefent een lichte positieve invloed uit op de totale parlementaire activiteiten en heeft een duidelijk negatief effect op de stemaanwezigheid in de plenaire vergaderingen (resp. 0,38 ; —0,49). Dit laatste fenomeen kan conjunctureel verklaard worden doordat de liberalen in 1970 in de oppositie zaten, zodat het spijbelen omwille van andere verplichtingen, geen gewichtige gevolgen kon hebben. De meeste stemmingen gebeuren immers meerderheid tegen minderheid of bij unanimiteit (25). Het al dan niet afwezig zijn van een oppositielid, kan dus weinig of niets aan het beleid van de meerderheid veranderen, zodat de verplichtingen die voortvloeien uit andere functies, relatief zwaarder kunnen doorwegen op de aanwezigheid tijdens een oppositieperiode.

De persoonlijke propaganda vertoont een sterke negatieve relatie met het dienstbetoon (r = —0,75). Dit geldt niet voor de propaganda d.m.v. postinwerpsels (r = 0,62). Ook bij de liberalen lijken dienstbetoon en persoonlijke propaganda twee alternatieve determinanten te zijn van de behaalde voorkeurstemmen. Beide staan op hun beurt in positief verband met de anciënniteit (r = 0,48 en 0,53). De opbouw van een uitgewerkt dienstverleningsnet of een omvangrijke persoonlijke verkiezingscampagne vergt bij de liberalen heel wat tijd of leiden tot een lange parlementaire loopbaan. De effictiviteit van de diverse propagandavormen voor het behalen van voorkeurstemmen is erg uiteenlopend. De invloed van de « papieren » propaganda (affiches en postinwerpsels) is quasi onbestaand (r = —0,12) terwijl de omroeppropaganda (tussenkomsten op radio en televisie) een sterke positieve relatie met de voorkeurstemmen vertoont (r = 0,71). De liberale kiezers zijn blijkbaar erg media-minded.

De commissie-aanwezigheid vertoont bij de liberale kamerleden een significant verband met enkele andere variabelen. De commissieaanwezigheid gaat nl. samen met de totale parlementaire activiteit (r = 0,47), doch wordt duidelijk door het dienstbetoon negatief beïnvloed (r = —0,46).

Tenslotte zijn er een aantal verbanden die niet direct causaal verklaarbaar zijn, zodat ook hier dient gezocht naar externe interveniërende factoren (26).

---

(24) « Houding van . . . », *op. cit.*, blz. 28.

(25) E. LANGERWERF, *Het stemgedrag van regerings- en oppositiepartijen in de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 1954 tot 1965*, Afdeling Politologie, Leuven, 1973, blz. IV 1-16.

(26) De correlatie tussen de totale propaganda en de totale parlementaire activiteit resp. de commissieaanwezigheid bedraagt 0,45 resp. — 0,54.

4. *Analyse van de groep der Volksunie-volksvertegenwoordigers.*

Het relatiepatroon bij de VU-kamerleden wijkt het sterkst af van het globale patroon. De meeste correlaties liggen bijzonder hoog en verscheidene verbanden verlopen tegengesteld aan de globale relaties. Door de veelvuldigheid van significante relaties is het wenselijk de correlaties in matrixvorm uit te beelden. In tabel IX werd de variabele totale parlementaire activiteit vervangen door de activiteiten van locale of particuliere aard.

TABEL IV

Partiële correlatiematrix voor de groep der VU-kamerleden

Variabele	*Dienst-betoon*	*Loc. parl. activ.*	*Voork. stem.*	*Cumul*	*Plenaire aanwez.*	*Comm. aanwez.*	*Anciën*	*Totale propaganda*
Dienstbetoon	1							
Locale parlementaire activiteit	0,75	1						
Voorkeurstemmen . .	0,89	- 0,57	1					
Cumul	0,56	- 0,28	- 0,64	1				
Plenaire aanwezigheid	- 0,37	0,40	0,35	0,13	1			
Commissieaanwezigheid	0,76	- 0,82	- 0,61	- 0,43	0,33	1		
Anciënniteit	- 0,18	0,66	0,16	0,18	0,00	- 0,29	1	
Totale propaganda . .	- 0,82	0,50	0,90	0,83	0,56	- 0,36	- 0,20	1

Wat de vergelijking met globale verbanden betreft, merken we dat de relatie van de voorkeurstemmen met het dienstbetoon en met de propaganda uitzonderlijk sterk is (resp. 0,89 en 0,90). Daarentegen staat dat de locale parlementaire activiteit dysfunctioneel is voor de voorkeurstemmen ($r = -0{,}57$), wat lijnrecht in tegenstrijd is met de bevindingen bij de andere partijen. De locale parlementaire activiteit vertoont ook een duidelijk positief verband met het dienstbetoon ($r = 0{,}75$) en een opvallend sterke negatieve relatie met de aanwezigheid in de commissievergaderingen ($r = -0{,}82$). Deze cijfers roepen vragen op m.b.t. de aard van het dienstbetoon en van de locale parlementaire activiteit van de VU-kamerleden en motivering van de VU-kiezers bij het uitbrengen van voorkeurstemmen.

Bij de VU vertonen de twee aanwezigheidsvariabelen hoge correlaties met ongeveer alle andere variabelen. Zo blijkt de commissie-aanwezigheid ook in positief verband te staan met het dienstbetoon ($r = 0{,}76$) en een negatieve relatie te vertonen met de locale parlementaire activiteiten, de voorkeurstemmen, de cumul, de anciënniteit en de totale propaganda (resp. —0,82, —0,61, —0.43, —0.29 en —0,36). De aanwezigheid op de plenaire stemvergaderingen wordt enkel door het dienstbetoon negatief beïnvloed ($r = -0{,}37$) en vertoont significante positieve relaties met

de locale parlementaire activiteiten, de voorkeurstemmen, de commissie-aanwezigheid en de totale propaganda (resp. 0,40, 0,35, 0,33 en 0,56).

Ook de cumul vertoont enige merkwaardige relaties. Het verband met de totale propaganda is sterk positief ($r = 0{,}83$). Daartegenover staat de rechtstreekse negatieve invloed van de cumul op de voorkeurstemmen ($r = -0{,}64$). De cumul lijkt echter wel functioneel te zijn voor het dienstbetoon van de Vlaams-nationale volksvertegenwoordigers ($r = 0{,}56$).

Bij de evaluatie van deze coëfficiënten gelden dezelfde bemerkingen als bij de analyse van de BSP-groep. De hoge scores, de multicollineariteit, de onverklaarbaarheid van sommige verbanden, wijzen er allen op dat er ook bij de VU externe interveniërende variabelen een sterke invloed uitoefenen op de onderzoeksvariabelen. Doch dit volstaat niet om de volstrekt tegenovergestelde relaties te verklaren, die lijnrecht ingaan tegen de globale verbanden. Het gedrag van de VU-kamerleden en het VU-kiezerskorps zijn duidelijk aan andere invloeden onderhevig.

Dit is in feite niet zo verwonderlijk aangezien de Volksunie in 1970 als partij een ander profiel vertoonde dan de traditionele partijen. Ze kende in die tijd een sterke electorale groei. Zij had een sterke ideologische aantrekkingskracht, vnl. op kiezers van de CVP, waar tegenover ze als zweeppartij fungeerde. Aangezien zij een structurele oppositiepartij was, stond ze zwak op de dienstbetoonmarkt en was ze voor technocraten minder aantrekkelijk. Er mag trouwens verondersteld worden dat in deze tijd heel wat kiezers beroep deden op de CVP-volksvertegenwoordigers om belangrijke gunsten te verkrijgen (o.a. voor politieke benoemingen) maar desalniettemin VU stemden. Het 'residuele' dienstbetoon van een parlementslid van een permanente oppositiepartij kan dus niet alleen in omvang, maar ook qua aard verschillend zijn van het dienstbetoon van de traditionele partijen.

Omdat de Volksunie moeilijk in het globale relatiepatroon past, is het wenselijk om de globale relaties te herberekenen, abstractie makend van de VU-kamerleden. De meeste relaties zouden hierdoor sterker moeten worden. De weergave en de beschrijving van het relatiepatroon van de traditionele partijen volgens de gebruikelijke structuur zou dit artikel te omslachtig maken. Het algemeen effect van de eliminatie van de VU-kamerleden uit onze onderzoekspopulatie blijkt het best uit de nieuwe multiple regressie-analyse. De voorspelbaarheid van de variatie in de voorkeurstemmenscore, aan de hand van de gegevens m.b.t. het dienstbetoon, de locale parlementaire activiteiten en de persoonlijke propaganda stijgt tot 67 % (multiple $r^2 = (0{,}82)^2 = 0{,}67$).

C. DE RELATIE TUSSEN DE VERSCHILLENDE SOORTEN FUNCTIES EN DE ANDERE VARIABELEN.

1. *Methode.*

Naast het totaal aantal functies dat elke Vlaamse volksvertegenwoordiger in 1970 cumuleerde werd ook elke functie apart als variabele weerhouden. De meeste van deze functie-variabelen bevatten slechts twee categorieën, bv. het al dan niet vervullen van de functie van burgemeester. Slechts enkele variabelen bevatten meerdere categorieën, omdat men meerdere posities in één bepaalde sector kan bezetten. Zo bekleden sommige kamerleden meerdere beheerdersfuncties in financiële instellingen en intercommunales. Dit beperkt aantal categorieën per variabele heeft tot gevolg dat men geen behoorlijke correlatieberekeningen tussen deze en de andere kernvariabelen kan maken. Uiteraard kan ook de partiële correlatietechniek niet toegepast worden. Hierdoor kunnen de onechte verbanden niet meer uitgezuiverd worden.

Ondanks deze nadelen is het toch wenselijk de relatie tussen deze functie-variabelen en de andere zeven kernvariabelen te onderzoeken, zij het volgens een minder gesofistikeerde methode. Voor elke functiesoort zal de onderzoekspopulatie opgesplitst worden in subgroepen van Vlaamse volksvertegenwoordigers die ofwel geen enkele, ofwel één, ofwel twee, enz. functies in de onderzochte sector vervullen. Voor elke subpopulatie wordt dan de gemiddelde waarde van de andere variabelen onderzocht. Indien er een opvallend verschil is tussen deze gemiddelden, dan kan men besluiten dat er een verband bestaat tussen het al dan niet vervullen van een functie en de waarden van de andere variabelen. Of het effect van de ene variabele op de andere direct verloopt of via een intermediaire variabele kan echter niet meer achterhaald worden.

2. *Onderzoeksresultaten.*

De eerste groep die onderzocht wordt zijn de parlementaire functies, t.t.z. leden van het Kamerbureau, voorzitters, ondervoorzitters en secretarissen van de commissies en afgevaardigden bij internationale instellingen.

Naarmate kamerleden meer parlementaire functies cumuleren stijgt de omvang van hun dienstbetoon, hun voorkeurstemmenscore, hun locale en algemene parlementaire activiteit, de stemaanwezigheid in de plenaire vergadering en de parlementaire anciënniteit. De relatie uit zich het sterkst bij de anciënniteit. Zij die geen taak in het parlement op zich nemen zijn gemiddeld 5,4 jaar parlementslid. Zij die resp. één, twee of drie parlementaire functies vervullen hebben een gemiddelde anciënniteit van resp. 12,2, 13,8 en 18,3 jaar. Dit wijst erop dat bij de toewijzing van deze functies rekening wordt gehouden met de ervaring van het parlementslid.

Naarmate de volksvertegenwoordigers meer parlementaire posities innemen daalt de totale omvang van de persoonlijke propaganda alsook de omvang van elk van haar drie deelvormen.

Wegens het zeer beperkt aantal kamerleden die meer dan één partijfunctie uitoefenen beperken we ons tot zij die ofwel één, ofwel geen taak in de partijtop vervullen. Zij die wel een partijpositie bekleden zijn actiever, zowel wat de locale als de algemene parlementaire activiteiten betreft. Zij zijn minder aanwezig in de plenaire en de commissievergaderingen en hun propaganda is vijfmaal zo omvangrijk als de campagne van de niet-partijleiders. Anderzijds heeft het vervullen van een partijfunctie een negatief effect op het dienstbetoon.

De burgemeesters doen meer aan dienstbetoon, zijn iets meer aanwezig op de plenaire en iets minder op de commissiebijeenkomsten en hebben een hogere anciënniteit dan de kamerleden die geen burgemeester zijn. Daarentegen behalen zij minder voorkeurstemmen, voeren zij een minder uitgebreide verkiezingscampagne en zijn zij m.b.t. locale materies minder actief in het parlement. Deze laatste vaststelling geldt ook voor de gemeenteraadsleden en de schepenen. Deze tendens is strijdig met de bedenkingen van de H. De Croo over de impact van het hoog aantal parlementsleden met een gemeentelijk mandaat op de parlementaire werkzaamheden. Deze auteur verklaart het beperkte of locale karakter van vele tussenkomsten in het parlement juist door de oververtegenwoordiging van gemeenteraadsleden, schepenen en burgemeesters (27).

De schepenen doen meer aan dienstbetoon, zijn duidelijk meer aanwezig op de plenaire en de commissievergaderingen en hebben een hogere anciënniteit dan de niet-schepenen. Deze laatsten halen echter meer voorkeurstemmen, zijn actiever wat de parlementaire activiteiten van locale en algemene aard betreft en voeren een veel uitgebreider verkiezingscampagne dan de schepenen.

De gemeenteraadsleden doen meer aan dienstbetoon en zijn iets meer aanwezig op de stemmingen op de algemene vergaderingen dan de niet-gemeenteraadsleden. De parlementaire activiteit van algemene en van locale aard en de commissie-aanwezigheid van de gemeenteraadsleden is beduidend lager. Hun propaganda d.m.v. postinwerpsels ligt voor de helft hoger dan de campagne van de niet-gemeenteraadsleden, de propaganda d.m.v. affiches en radio en televisie ongeveer de helft lager.

In onze populatie zijn er te weinig kamerleden die één of meerdere functies in intercommunales bekleden, zodat de vergelijking met de grote groep die geen intercommunale positie bekleden weinig zinvol is. Het-

---

(27) H. DE CROO, R. HUENENS, *Het Parlement aan het werk*, Brussel, 1966, p. 162.

zelfde geldt trouwens voor de functies in de perswereld, in de patronale of middenstandsorganisaties, in de werknemersverenigingen, de functies in de sociale sector en in de cultuurorganisaties en de leidinggevende functies in de onderwijssector.

De volksvertegenwoordigers die geen functies vervullen in de financiële of industriële sector doen meer aan dienstbetoon, zijn actiever in het parlement, zowel wat de problemen van locale als van algemene aard betreft, en behalen meer voorkeurstemmen dan zij die wel financieel-industriële posities bekleden. Deze laatste groep wordt gekenmerkt door een hogere anciënniteit en voert dubbel zoveel propaganda d.m.v. affiches dan de anderen. Wellicht heeft deze categorie meer financiële middelen om deze vorm van propaganda te voeren.

De kamerleden die actief zijn in actiecomité's, politieke studiediensten, liga's, economische raden enz. scoren een hoger dienstbetoon, meer voorkeurstemmen, een hogere parlementaire activiteit (van locale en algemene aard) en hebben een hogere anciënniteit dan de groep die in deze sector niet actief is. Zij zijn wel minder aanwezig in de plenaire en de commissievergaderingen.

De volksvertegenwoordigers die les geven in het (hoger) onderwijs doen minder aan dienstbetoon, zijn parlementair minder actief, behalen minder voorkeurstemmen, voeren minder propaganda en hebben een lagere anciënniteit dan de niet-docenten. Ze zijn wel meer present op de commissie- en de plenaire bijeenkomsten.

De kamerleden die deel uitmaken van een officiële commissie doen meer aan dienstbetoon, zijn zowel m.b.t. locale als algemene materies actiever in het parlement, behalen meer voorkeurstemmen, zijn meer aanwezig op de algemene vergadering en hebben een hogere anciënniteit dan zij die er geen deel van uitmaken. De omvang van hun totale verkiezingscampagne en van haar deelvormen ligt lager dan het gemiddelde.

De relatie tussen het bekleden van een functie in een parastatale instelling en de andere kernvariabelen is onduidelijk. Weliswaar verschilt de groep die één functie in een parastatale organisatie vervult van de groep die er geen vervult doch de kamerleden die meer dan één functie vervullen vertonen vele overeenkomsten met die groep die geen functie in een parastatale bekleden.

Tenslotte werd er een rest-variabele samengesteld die alle functies omvat die niet konden worden thuisgebracht in de reeds behandelde variabelen. De meeste gevallen die hier in thuis horen zijn de kamerleden die ook nog een vrij beroep uitoefenden (vnl. advokaten en geneesheren). Deze restgroep verzorgt minder dienstbetoon, behaalt minder voorkeurstemmen, voert minder propaganda en zetelen nog maar half zo lang in het parlement

dan de anderen. Dit laatste kan er op wijzen dat naarmate men langer een parlementair mandaat vervult, de professionele nevenactiviteiten afnemen en het kamerlid meer en meer een beroepspoliticus wordt. De restcategorie is tenslotte meer aanwezig op de commissie- en plenaire vergaderingen en zijn, wat de locale materies betreft, meer actief in het parlement.

D. TOETSING VAN ENKELE VERBANDEN IN DE TIJD AAN DE HAND VAN RECENTE GEGEVENS.

M. Deweerdt berekende ook de omvang van de parlementaire werkzaamheden van de Belgische parlementsleden tijdens de zitting 1977-1978, volgens hoger vermelde methode (28). Ditmaal werd er geen onderscheid gemaakt tussen activiteiten van algemene en van locale of particuliere aard, maar wel tussen wetgevende activiteiten en controle-activiteiten, organisatorische activiteiten en activiteiten die betrekking hadden op de regeringsmededelingen. Ook becijferde de auteur de voorkeurstemmenscore op de 500-schaal voor de wetgevende verkiezingen van 1977. Uit dit artikel haalden we de totale parlementaire werkzaamheden en de voorkeurstemmenscore van de parlementsleden die in 1970 in de Kamer zetelden en in 1977 herkozen werden.

De correlatie tussen de totale parlementaire activiteiten in 1977-1978 en de voorkeurstemmen die de parlementsleden in 1977 behaalden bedraagt slechts 0,08 (29). Nochtans werd er voor 1970-1971 een sterke relatie vastgesteld ($r = 0,61$). Dit merkwaardig teloorgaan van de band tussen parlementaire werkzaamheden en voorkeurstemmen kan men op diverse wijzen pogen te verklaren. Vooreerst werd in het eerste geval het effect van de parlementaire activiteiten in het jaar 1970 op de voorkeurstemmen bij de daaropvolgende verkiezingen in 1971 onderzocht. In het tweede geval wordt de relatie onderzocht tussen de voorkeurstemmen van de parlementsleden die in 1977 verkozen werden en de parlementaire activiteit die ze tijdens de eerstvolgende zittingduur ontplooiden. Deze omgekeerde meetrichting kan evenwel de sterk uiteenlopende correlaties niet ten volle verklaren. Tussen de parlementaire activiteiten in 1970 en de behaalde voorkeurstemmen in 1968 bestaat er namelijk ook een duidelijke relatie ($r = 0,47$).

Als men bovendien het verband nagaat tussen de parlementaire activiteiten en de voorkeurstemmen die de parlementsleden in 1978 behaalden, dan blijft de correlatie even onbeduidend ($r = 0,09$) (30).

---

(28) M. DEWEERDT, *De parlementaire werkzaamheden...*, loc. cit., blz. 647-683.
(29) *Ibidem*, blz. 682.
(30) M. DEWEERDT, « Het gebruik van de voorkeurstem bij de parlementsverkiezingen van 17 december 1978 » in *Res Publica*, XXI (1979), 2, blz. 331-341.

Ook de verschillende onderzoekspopulatie kan dit verschil niet verklaren. Voor de periode 1970-1971 werden alleen de Vlaamse kamerleden in het onderzoek betrokken, voor 1977-1978 alle volksvertegenwoordigers en senatoren. Doch ook voor de Vlaamse kamerleden is de correlatie voor 1978 insignificant ($r = 0{,}11$).

Aangezien beide hogervermelde factoren geen bevredigende verklaring kunnen bieden, moet besloten worden dat de relatie tussen de parlementaire activiteit en de voorkeurstemmen in een periode van acht jaar van sterk tot onbestaand veranderd is. De parlementsleden worden m.a.w. nu niet meer voor hun inspanningen in het parlement door de kiezers beloond. Een verklaring voor dit fenomeen ligt niet voor de hand. Zijn de andere determinanten van de voorkeurstemmen (dienstbetoon en persoonlijke verkiezingspropaganda) in belangrijkheid gestegen ? Beïnvloeden nieuwe factoren (bv. charisma) het hedendaagse stemgedrag ? Werd de sterke relatie in 1970 veroorzaakt door de invloed van een intermediaire variabele ? Zo ja, welke en waarom is deze invloed dan in 1977 teloorgegaan ?

Besluit.

Aan de afdeling Politologie van de K.U. Leuven werden in het begin der jaren zeventig een viertal onderzoeken ondernomen naar een aantal deelactiviteiten van de Belgische parlementsleden die in de periode 1968-1971 een parlementair mandaat vervulden. Hieruit blijkt o.m. dat vooral de volksvertegenwoordigers van de traditionele partijen veel aan dienstbetoon doen en dat deze activiteit zich duidelijk in voorkeurstemmen vertaalt. De parlementairen cumuleren een aanzienlijk aantal functies, vooral de gecoöpteerde senatoren en (gewezen) ministers. Op de plenaire vergaderingen van de kamers op dagen dat er niet gestemd wordt zijn de parlemenstleden in zeer grote mate afwezig. Op de dagen dat er wel gestemd wordt en in de commissievergaderingen zijn gemiddeld drie kwart van de volksvertegenwoordigers aanwezig. Tenslotte kan er een significante relatie vastgesteld worden tussen de voorkeurstemmen die een kandidaat behaalde en de omvang van zijn persoonlijke verkiezingscampagne.

Uit deze studies werden de kwantitatieve gegevens m.b.t. de deelactiviteiten van elke Vlaamse volksvertegenwoordiger gehaald en geïntegreerd in een nieuw onderzoek, waarbij de verbanden tussen al deze activiteiten en kenmerken d.m.v. de partiële correlatie- en de multiple regressietechniek werden berekend.

Een opvallend resultaat is dat de voorkeurstemmen van een volksvertegenwoordiger in eerste instantie gedetermineerd schijnen te worden door

activiteiten in het parlement, gevolgd door zijn dienstbetoonactiviteiten en de persoonlijke propaganda. Naarmate een volksvertegenwoordiger langer in het parlement zetelt, neemt zijn aantal functies toe, wat op zijn beurt de omvang van zijn campagne vergroot. De aanwezigheid op de commissievergaderingen en op de stemmingen tijdens de plenaire vergaderingen wordt door de cumul niet en door het dienstbetoon slechts in geringe mate beïnvloed.

De analyse per partij wijst uit dat de sterkte van de verbanden tussen deze activiteiten soms aanzienlijk verschilt naargelang de onderzochte kamerfractie. Vooral de volksvertegenwoordigers van de Volksunie volgen de algemene tendenzen niet.

Tenslotte werd het effect van elke soort gecumuleerde functie op de andere activiteiten van het parlementslid onderzocht.

De gevoelige impact van de activiteiten van een Vlaamse volksvertegenwoordiger in de Kamer op zijn voorkeurstemmenscore kon in 1977-1978 niet meer vastgesteld worden.

Dit onderzoek stelt een aantal wetenschappelijke bevindingen en opvattingen van bepaalde politieke waarnemers en participanten over de relatie tussen de door ons onderzochte kenmerken en gedragingen in vraag, terwijl andere stellingen hieromtrent kunnen bevestigd worden. Ook worden menige niet-evidente en soms paradoxale verbanden vastgesteld, die alleen kunnen verklaard worden door de inbreng van een aantal externe variabelen, en door de verbetering en specificatie der indiceringsmethoden van sommige gedragskenmerken, zoals o.m. het dienstbetoon, de cumul, het absensteïsme en de parlementaire activiteit.

Summary : Parliamentary and extraparliamentary activities of Flemish representatives.

In this article, we integrated the data of four inquiries, concerning various activities and features (clientelist activities, cumulation of extraparliamentary offices, various activities in parliament, non-attendance at committee meetings and plenary sessions, extent of personal electoral campaign, amount of preference votes, parliamentary seniority, etc.), computing the relations between all these quantitative variables by partial correlation and multiple regression techniques.

Remarkably, the most determing factor of the amount of preference votes of a candidate seems to be his various activities in parliament. His clientelist activities and his personal electoral campaign influence also,

but in a lesser way, the cast of these votes. Parliamentary seniority correlates positively with the number of cumulated offices, which in turn correlates with the extent of his electoral campaign. The attendance of a representative during the committee meetings and during the plenary voting sessions seems not at all to be (negatively) influenced by this cumulations of various offices, and only slightly by his clientelist occupations. This general pattern of parliamentary behavior differs considerably between parties. Finally, the effect of each particular branch of extraparliamentary offices on the other activities of each member was examined.

Parlementaire debatten en politieke taal

door Guido DIERICKX,

Assistent met leeropdracht
aan de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen.

*

Inleiding (1).

Parlementaire debatten kunnen een vreemde indruk nalaten. Onvoorbereide toeschouwers voelen er zich als Alice in Wonderland. Wat zouden zij ervan kunnen opsteken ? Zij kunnen gemakkelijk merken dat de emoties hoog kunnen oplaaien of in onverschilligheid kunnen wegzinken. Er kan zich felle vijandigheid voordoen of er kan integendeel vrede en overeenstemming heersen. De sprekers kunnen grote leuzen in de mond nemen en grote principes oproepen of integendeel zeer zakelijk blijven. *Emotionaliteit, vijandigheid* en *oratorische stijl* zijn de meer zichtbare aspecten van het parlementaire schouwspel. Maar is er in deze drukte ook enige orde, enige politieke wetmatigheid te ontwaren ?

Vaak hoort men de mening dat het taalspel van de parlementaire debatten inderdaad niet meer is dan wanorde. Wordt ons parlement niet dikwijls afgeschilderd als een « praatbarak » ? Hier wordt verondersteld dat de sprekers aan geen politieke spelregels zouden gehoorzamen. Zij zouden optreden zoals hun temperament en hun luim van het ogenblik het hun zouden ingeven. Dit is een erg rudimentaire hypothese maar zij is nuttig als vergelijkingspunt. Zij stelt immers dat alle mogelijke omstandigheden op het politieke taalspel kunnen inwerken, zonder noemenswaardige remmingen. Andere hypotheses zullen daarentegen stellen dat het taalspel sommige invloeden zal toelaten en andere zal weren.

Nemen wij bijvoorbeeld de *psychologische invloeden* die graag door journalisten opgemerkt worden. Zij leggen vaak de nadruk op de gespannen

---

(1) Dit artikel is de bewerking van een hoofdstuk uit een doctoraal proefschrift met als titel *De Ideologische Factor in de Belgische Politieke Besluitvorming*. Promotor was Professor E. LEEMANS van de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Katholieke Universiteit te Leuven. De oorspronkelijke versie bevat veel meer bibliografische en methodologische details.

sfeer en op de nervositeit die in het parlement kunnen heersen. Dat betekent vooreerst dat niet de luimen van de individuele leden maar hun collectieve stemmingen bepalend zijn. Dat betekent ook dat de debatten, langs de collectieve atmosfeer om, bepaald worden door een globale maatschappelijke of politieke toestand. Deze kan dan weer veroorzaakt zijn door stakingen, door oorlogsdreiging of misschien zelfs door de vacantieherinneringen van bevolking en parlementsleden. Maar men zal toegeven dat deze psychologische hypothese nog steeds niet erg precies is : het aantal invloeden dat zo op het politieke taalspel kan wegen is groot en onoverzichtelijk.

Veel preciezer is reeds een hypothese die de klemtoon legt op de eigen *politieke cultuur* van de parlementsleden. De wijze waarop zij het politieke spel spelen en de politieke taal spreken zou dan afhangen van hun overtuigingen, waarden en normen betreffende de politieke besluitvorming. Omwille van dergelijke culturele verschillen zal er tussen het Italiaanse en het Britse parlement een verschil zijn wat de emotionaliteit, de vijandigheid en de ideologische stijl tijdens de debatten betreft. En wellicht zal er omwille van een culturele evolutie een contrast bestaan tussen de politieke taal van thans en die van dertig jaar geleden.

Deze culturele hypothese heeft voor- en nadelen. De politieke cultuur kan verklaren waarom de politieke taal en het politieke spel externe invloeden kunnen filteren en weren, waarom bijvoorbeeld de partijen de acties van de pressiegroepen meestal met een korrel zout nemen. Maar de cultuur is een min of meer stabiele eigenschap van het politieke corps : de snelle wisselingen in het taalspel kunnen er niet door verklaard worden. Zij kan enkel uitspraak doen over de evolutie van de politieke taal op middellange termijn.

In feite wordt de culturele hypothese vaak aangewend om één bepaalde evolutie op middellange termijn, de zogenaamde « *verzakelijking* » van de politieke taal, te verklaren. In de politieke taal zouden minder uitingen van emotionaliteit, van vijandigheid en van ideologische stijl voorkomen naarmate men het heden nadert. Zou dit niet toe te schrijven zijn aan de evolutie van de politieke cultuur ? Op deze veronderstelling zullen wij in deze bijdrage dieper ingaan.

Alleszins kan de politieke cultuur niet alle wisselingen in de politieke taal verklaren. Moeten deze wisselingen dan onverklaard blijven of overgelaten worden aan de psychologische hypotheses ? Wij verkiezen een hypothese te onderzoeken die enigszins structuralistisch aandoet : het profiel van de politieke taal is afhankelijk van *de structuur van het politieke spel*. Deze structuur wordt zelf bepaald door de inhoud van de politieke agenda.

Het begrip « spel » kan misverstanden oproepen. Het duidt op een interactiepatroon waarin de deelnemers in verschillende fasen, ondanks conflict

en onzekerheid, tot een beslissing trachten te komen die voor hen persoonlijk zo gunstig mogelijk is. Het schaakspel waarin twee spelers het door middel van zet en tegenzet tegen elkaar opnemen is een goed voorbeeld. Maar het schaakspel heeft iets « speels » dat aan het politieke spel vreemd is. In dit laatste staat immers een ernstige inzet, soms zelfs leven en dood, « op het spel ». Volgens onze structurele hypothese zijn taalelementen zoals vijandigheid, emotionaliteit en oratorische stijl erg gevoelig voor de situatie die binnen een politiek spel bereikt werd. In bepaalde situaties zal de spreker zeer emotioneel uithalen of openlijk zijn vijandigheid uitdrukken, in andere situaties zal hij dit oordeelkundig achterwege laten. Het taalgebruik is zodoende een kwestie van taktiek, een aspect van een ruimer politiek spel.

Hoe kan de structuur van een politiek spel achterhaald worden ? In principe zou dit telkens een zeer diepgaand onderzoek vergen. Wij zouden moeten weten hoe de deelnemers het probleem zien, hoe zij hun verhouding met de tegenstanders evalueren, welke objectieven hun voor ogen staan, enz. Gelukkig voor dit onderzoek ligt de spelstructuur tot op zekere hoogte vast ten gevolge van de inhoud van de politieke agenda. Wanneer de sprekers in het debat een agendapunt aansnijden drukken zij meteen uit welke structuur dit agendapunt aan het politieke en aan het taalspel oplegt. Zij zullen expliciet of impliciet zeggen hoe ver het probleem reikt, hoe scherp de tegenstellingen zijn en hoe ver het besluitvormingsproces dienaangaande reeds opgeschoten is.

Drie aspecten van een politiek agendapunt zijn van bijzonder belang :

1. De mate waarin het eventuele overheidsbeleid in de bestaande toestand zou ingrijpen. In andere woorden : elke bespreking van een agendapunt, van een probleem of kwestie, impliceert een beleidsperspectief dat gekenmerkt wordt door zijn *graad van aggregatie.*

2. De omvang van hetgeen in het politieke conflict betwist wordt. Elk politiek probleem of kwestie roept immers een bepaald conflictpatroon op dat gekenmerkt wordt door het overwicht van consensus of dissensus, door de *conflictinzet.*

3. De mate waarin een probleem of kwestie reeds een aantal fasen in het besluitvormingsproces doorlopen heeft. De spreker zal doorgaans deze *fase van besluitvorming* min of meer uitdrukkelijk vermelden.

In deze variabelen menen wij enkele structuurelementen van de politieke taal te treffen. Zij zouden de meer fenotypische elementen zoals emotionaliteit, vijandigheid en oratorische stijl moeten verklaren.

De structurele hypothese zou bijgevolg kunnen verklaren waarom de politieke taal op zeer korte termijn kan veranderen. Een spreker kan immers in zijn rede zeer verschillende problemen aanraken. Telkens zal hij zijn taal aanpassen, tenminste indien de aggregatiegraad of de conflictinzet van deze problemen verschillend is. Een redenaar spreekt niet op dezelfde manier over een grondwetsherziening als over het lekke dak van de school in Leopoldsburg. Een redenaar zal een tegenstander in de haren vliegen bij de behandeling van één probleem om daarna poeslief te doen bij het volgende. Voor de toeschouwer zijn deze bruuske overgangen erg verwarrend. De lenigheid om zich aan de eisen van het politieke spel aan te passen is nochtans een wezenlijke kwaliteit van het ervaren parlementslid.

Deze hypothese evoceert een heel ander beeld van de parlementaire debatten dan de voorgaande. Niet langer wordt de politieke taal beïnvloed door allerlei toevallige omstandigheden buiten of binnen het parlementaire halfrond. De politieke taal ontplooit zich veeleer binnen de wetmatigheden van de besluitvorming zoals die bepaald worden door de aard van de problemen op de agenda. Natuurlijk willen wij voor deze hypothese geen monopolie van verklaring opeisen. Wel willen wij het beeld van een politiek besluitvormingsproces oproepen waarin de eigen logica van de politiek een overheersende rol speelt, tot in de politieke taal toe.

In dit artikel willen wij nagaan in hoever de culturele en de structurele hypotheses tegen empirische kritiek bestand zijn. Eigenlijk is het niet zo moeilijk de structurele hypothese te toetsen. Het volstaat de fenotypische elementen van de politieke taal in verband te brengen met de structurele elementen. Hoe kan evenwel de culturele hypothese gelijktijdig getoetst worden ?

Politieke cultuur is per definitie een globale cultuur die zich uitstrekt over alle politieke processen, alle politieke debatten en alle politieke materies. Dit laatste is in ons opzet bijzonder belangrijk. Indien de politieke taal in dezelfde periode zou verschillen van materie tot materie dan is niet de politieke cultuur maar één of ander aspect van de behandelde materie de verklarende factor.

De culturele hypothese krijgt dikwijls een historische dimensie. Vaak wordt immers beweerd dat de cultuur evolueert, dat zij zakelijker is geworden dan bij voorbeeld dertig jaar geleden. Ook deze nevenhypothese kunnen wij onderzoeken. Dat wil dan zeggen dat de onderzoeksvraag luidt of de evolutie in alle materies hetzelfde profiel vertoont en als een verzakelijking kan bestempeld worden.

Politieke materies en agendapunten kunnen door middel van veel criteria opgesplitst worden. Maar om een eventuele compartimentalisering van de politieke spelen op het spoor te komen is er wellicht geen criterium rea-

listischer dan hun *ideologische lading*. In België biedt dit de kans om politieke spelen te onderscheiden die beheerst worden door *socio-economische, taalculturele* of *levensbeschouwelijke* belangstellingen. Zo geen van deze ideologische ladingen aanwezig is mag men de materie als niet-ideologisch of *profaan* beschouwen. Tussen synchrone politieke spelen met dezelfde ideologische lading zal allicht een zekere verwantschap bestaan die zich uit in een gelijkaardig taalgebruik. Maar een andere ideologische lading wijst op een andere belangstellingssfeer. Hier zal zich het eerst een verschil in taalgebruik ontwikkelen tenzij er natuurlijk een overkoepelende politieke cultuur aan het werk is. In dit laatste geval zal de evolutie van de politieke taal binnen de vier materies ongeveer parallel lopen. Zo niet zal het profiel van deze evolutie waarschijnlijk zeer verschillend zijn.

Gegevens en methode.

Het ligt voor de hand een onderzoek naar de politieke taal te verrichten op basis van de teksten die in de Parlementaire Annalen ter beschikking staan (2). Scripta manent : deze teksten zijn natuurgetrouwer dan om het even welk interview dat buiten de besluitvormingssituatie, en vaak lang na het eigenlijke besluitvormingsproces, van de deelnemers kan afgenomen worden.

De teksten van de Parlementaire Annalen bieden daarenboven beslissende voordelen voor de toepassing van een kwantitatieve inhoudsanalyse. Zij stellen ons een volledige reeks van vergelijkbare gegevens ter beschikking betreffende alle openbare debatten. Dit laat toe ongehinderd een steekproef te nemen.

De selectie van de te analyseren eenheden werd geleid door de bekommernis om de politieke taal te onderzoeken daar waar zij zich volledig kan ontplooien. Dat gebeurt waar de belangrijkste agendapunten aan bod komen en waar zowel structurele als fenotypische elementen het best tot formulering gebracht worden. De uiteindelijke steekproeftrekking vloeide voort uit zes beslissingen die alle met deze bekommernis rekening hielden.

Bij de eerste stap werd de steekproef beperkt tot de debatten in de Kamer. Deze keuze volgt uit het bekende feit dat de fel betwiste politieke problemen bij voorrang aan de Kamer worden toevertrouwd.

---

(2) Het onderzoek werd uitgevoerd met de financiële steun van het Departement voor Sociologie en Sociaal Beleid van de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen. Dank ben ik ook verschuldigd aan Mevrouw Vuylsteke van het Rekencentrum van de Katholieke Universiteit te Leuven.

Vervolgens werd de steekproef beperkt tot de debatten over onderwijsaangelegenheden. Het is bekend dat dit beleidsdomein zeer poreus is voor ideologische penetratie. Niet alleen de levensbeschouwelijke maar ook de taalculturele en de socio-economische dimensies van de politieke ideologie bepalen vele punten op de agenda. Dit zal ons toelaten de evoluties van de verschillende ideologische (en van de profane) materies met elkaar te vergelijken.

Bij de derde stap beperken wij ons tot de periode tussen 1950 en 1970. In deze periode zou een eventuele verzakelijking van de politieke cultuur reeds duidelijk moeten blijken. Een bijkomend voordeel is dat elk van de ideologische materies in de loop van deze twintig jaar een periode van intensievere aandacht heeft gekregen. De activering van de levensbeschouwelijke dimensie kende een hoogtepunt in de schoolstrijd van 1950 tot 1958. Taalculturele wrijvingen drongen meer en meer door tot de agenda vanaf 1963. Zelfs de socio-economische problematiek kende een bescheiden bloeitijd in het begin van de jaren zestig.

Uit elk parlementair jaar selecteerden wij twee debatten : het begrotingsdebat van het Ministerie van Openbaar Onderwijs (later van Nationale Opvoeding) en het belangrijkste van de andere debatten over onderwijsmateries. Het begrotingsdebat noemen wij voortaan het *gewone debat* ; het andere debat, dat handelt over een wetsontwerp, een wetsvoorstel of een interpellatie, noemen wij het *speciale debat*. Hoe kan men beslissen welk speciaal debat het belangrijkste was ? Als criterium gold daarvoor het aantal sprekers dat tijdens het debat het spreekgestoelte besteeg. De geselecteerde speciale debatten bleken in de regel de meest kenmerkende voor hun periode te zijn.

Uit elk gewoon en speciaal debat werden daarna in de regel de redevoeringen geselecteerd van de eerste zes sprekers. Wij gingen ervan uit dat de belangrijkste woordvoerders het eerst aan het woord plegen te komen. Bovendien krijgen de structurele en de fenotypische taalelementen het meeste ruimte toegemeten bij de aanvang van het debat. Het is op dat ogenblik dat de sprekers ervan houden hun boodschap vollediger te formuleren. Latere sprekers kunnen zich deze uitvoerigheid minder veroorloven. Zij zouden in herhaling vallen en het geduld van hun collega's al te zeer op de proef stellen.

Door de keuze van de eerste zes redevoeringen bleken doorgaans de belangrijkste woordvoerders van de fracties en van de regering in de steekproef opgenomen te zijn. Dit aantal is uiteraard min of meer conventioneel. Maar een vast aantal was nodig om langere debatten niet veel meer gewicht toe te kennen dan kortere. Wij wensten immers periodes met elkaar te vergelijken. Daarbij moest vermeden worden dat een periode haar profiel zou krijgen van één enkel, niet karakteristiek marathondebat.

Tenslotte werden van elke redevoering de eerste vier voldoende ontwikkelde problemen weerhouden (3). Deze zouden wij als onze eigenlijke analyse-eenheden beschouwen. Wanneer werd een probleem als voldoende ontwikkeld beschouwd ? Hiervoor werd een afdoende vuistregel toegepast : de eenheid diende ten minste 10 cm lang te zijn in kolomlengte. Vooraf diende uiteraard bepaald te worden waar in een redevoering de grenzen van de besproken problemen lagen. Dit bleek de moeilijkste opdracht. Wij gingen uit van het postulaat dat de politieke taal een eigen karakteristieke structuur heeft en dat de bespreking van een probleem aldus een eigen « Gestalt » vertoont. Op dit postulaat zal verder iets dieper worden ingegaan. Het bleek inderdaad mogelijk zulke natuurlijke eenheden in de tekst te herkennen (4).

De bedoeling was dat elk debat 6 x 4 eenheden zou leveren. In feite werd dit aantal niet steeds onmiddellijk bereikt : sommige debatten zijn te kort en te bondig. In deze gevallen werden de selectieregels enigszins versoepeld om zo dicht mogelijk tot 24 eenheden te komen. Het resultaat is dat in bepaalde periodes meer triviale problemen in de steekproef verschijnen dan in andere periodes. Vanuit ons onderzoeksopzet kan hiertegen geen bezwaar rijzen.

In principe had de steekproef dus 4 (eenheden) x 6 (redevoeringen) x 2 (debatten) x 21 (jaren) = 1008 eenheden moeten omvatten. In feite waren het er slechts 839. Er bleek één jaar te zijn zonder afzonderlijk « gewoon » debat en een ander zonder noemenswaardig « speciaal » debat (beide in de periode 1950-1954). En niet alle debatten leverden 24 eenheden op.

Deze procedure van steekproeftrekking bood vele voordelen. Zij herleidde de inspanning om in de tekst natuurlijke eenheden te ontdekken tot een minimum. Het is inderdaad een onmenselijke opdracht om eerst alle mogelijke eenheden te ontdekken om er daarna een toevallige steekproef uit te trekken. Deze steekproef beperkt zich tot eenheden die gemakkelijk te vinden zijn en die allicht de belangrijkste en de beste geformuleerde zullen zijn. In feite blijken zij meteen ook min of meer representatief voor de politieke taal in de verschillende periodes, althans voor zover tijdens de debatten de dominerende problemen van deze periodes ter

---

(3) Alleen de eenheden die betrekking hadden op het onderricht of de opvoeding van jongeren werden weerhouden. Alles wat sloeg op mediabeleid of op strikt culturele aangelegenheden zoals schouwburgen en musea werd uitgesloten. Aldus beperkten wij ons tot een domein dat meer politieke continuïteit vertoont over de jaren.

(4) De term « natuurlijke » eenheid komt van D.P. CARTWRIGHT, *Analysis of qualitative material*, in L. FESTINGER en D. KATZ (eds.), *Research Methods in the Behavioral Sciences*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1953, blz. 459.

sprake kwamen. Het is een procedure die het nodige materiaal levert voor het onderzoek zowel van de structurele als van de culturele hypothese.

Welke onderzoekstechniek kan op deze gegevens vat krijgen ? Vele technieken steunen op de analyse van verbale communicaties. Sommige steunen daarbij vooral op het precoderen van de communicatie terwijl andere de klemtoon leggen op het coderen a posteriori. Precoderen is slechts mogelijk indien de communicatie door een stimulus, bijvoorbeeld door een doeltreffende vraagstelling, kan gecontroleerd worden. Een interviewer die beroep doet op een gesloten vraagstelling hoopt dat het antwoord daardoor geprecodeerd wordt ; hij neemt aan dat het antwoord haast automatisch in de voorbestemde categorie zal vallen. Bijgevolg is het coderen van het antwoord nog slechts een sinecure. Het feit dat deze verwachting nogal eens illusoir blijkt doet niets af van de mogelijkheid om de precodering verder door te drijven en te verfijnen.

In interviews met open vraagstelling is het precoderen veel zwakker. Des te meer zal de geldigheid en de betrouwbaarheid van de analyse afhankelijk zijn van het coderen a posteriori. Bij een inhoudsanalyse zoals de onze is het precoderen volledig uitgeschakeld. Alleen een oordeelkundig « lezen » van de communicatie is nog mogelijk. Opdat dit lezen inderdaad ook een « coderen » zou worden, dient het bijzonder streng onder controle gehouden te worden.

In geen enkele inhoudsanalyse kan het intuïtieve lezen van de tekst volledig gemist worden, zeker niet wanneer de aandacht vooral op de globale en op de latente kenmerken van de tekst gericht wordt. In dit geval dient men de lezers (de codeurs) te oefenen in het gebruik van een expliciet « leesrooster ».

Het opstellen van dergelijk leesrooster steunt op de informatie over het communicatieproces waarin de te analyseren teksten thuishoren (5). Een parlementair debat is geen gedicht en dient dus anders gelezen te worden. Het belang van deze contextuele informatie wordt cruciaal wanneer de tekst een functie heeft in de interactie tussen communicatoren, wanneer de tekst zelf een element is van de interactie. De taal die hierbij gebruikt wordt tracht een resultaat te bereiken en is meer dan louter expressie ; door recente taalfilosofen wordt zij dan ook « performatief » genoemd (6).

---

(5) Wanneer deze contextuele informatie beklemtoond wordt spreekt Krippendorff van een communicatiemodel van inhoudsanalyse. Hij stelt het tegenover het associatiemodel van de eerste inhoudsanalytici zoals Lasswell, Berelson, Pool. K. KRIPPENDORFF, *Models of messages : three prototypes*, in : G. GEBNER e.a. (eds.), *The Analysis of Communication Content*, John Wiley, New York, 1969, blz. 90 e.v.

(6) Krippendorff verwijst hier naar John Austins baanbrekend werk *How to do Things with Words ?* uit 1962.

De taal van de parlementaire debatten is bij uitstek « performatief » : zeggen en doen vallen hier vrijwel samen. De woorden van de spreker scheppen een feit voor zijn politieke mede- en tegenspelers en zelfs voor zijn eigen verdere strategie. Het is mogelijk dat hij er niet met heel zijn hart achter stond maar dit is irrelevant voor de politieke draagwijdte van zijn woorden.

Alle uitspraken op het spreekgestoelte maken deel uit van een interactie die hun een strenge structuur oplegt. Elk punt dat aangeraakt wordt dient ondergebracht te worden in een (min of meer vertrouwde) probleemstelling en aanleiding te geven tot een (min of meer vertrouwde) stellingname. De spreker hoort bekend te maken welke voor hem de inzet is van het conflict, hoe hij staat tegenover zijn tegenstrevers, over welke argumenten hij beschikt, enz. De spreker kan soms verkiezen enkele van de cellen in deze structuur niet in te vullen. Hij kan er echter geen andere scheppen op straffe van buiten het communicatieproces te vallen. Te veel deskundigheid, te veel subtiliteit, te veel retoriek wordt als niet ter zake en als vervelend ervaren. Kortom, de spreker kan zich slechts bedienen van een beperkt aantal taalelementen en van geijkte denkbeelden.

De lezer die deze structuur doorheeft kan haar als leesrooster op alle teksten van de parlementaire debatten toepassen. Dat vereenvoudigt de lectuur en betekent een beslissende hulp bij het coderen. De reeds vernoemde structurele en fenotypische variabelen werden met behulp van zulk leesrooster afgezonderd.

De hulp van een expliciet leesrooster belet evenwel niet dat het coderen vrij riskant blijft. Hoe kon dit risico verder gedrukt worden ?

Het coderen werd in een eerste ronde toevertrouwd aan een tiental academisch gevormde codeurs. Elke eenheid werd door twee codeurs, onafhankelijk van elkaar, gecodeerd. Daarop volgde een tweede ronde die uitgevoerd werd door de projectleider. Indien beide codeurs van de eerste ronde overeenstemden was er geen probleem. Indien zij het oneens waren besliste de projectleider wie van beiden gelijk had. Slechts in zeldzame gevallen verkoos hij zelf een derde, finale code toe te kennen.

Bij het coderen werd de analyse-eenheid ook als « context-eenheid » beschouwd. Dit betekent dat bij het coderen geen informatie mocht gebruikt worden die buiten de analyse-eenheid zelf voorkwam. Deze regel ontslaat de codeurs van de noodzaak al te grote teksten te overzien. Hij vormt bovendien een rem op het « halo-effect » dat bij het coderen van doorlopende teksten een voortdurend gevaar is.

De analyse-eenheid werd tenslotte ook beschouwd als teleenheid. Dat wil zeggen dat de score voor elke variabele slechts éénmaal per analyse-eenheid werd toegekend. Of een spreker nu één of vijf maal beweerde dat de minister onbetrouwbaar was, maakte dus geen enkel verschil uit.

Dergelijke redundanties hebben belang voor de expressieve maar niet voor de performatieve aspecten van de taal (7).

De evolutie van de politieke agenda.

De culturele hypothese wil dat de evolutie van de politieke taal in alle ideologische materies ongeveer gelijk loopt. Dit parallelisme zou reeds tot uiting moeten komen in het diachronisch profiel van elementen zoals conflictinzet en aggregatiegraad. De hypothese van de verzakelijking meent nog verder te kunnen doorgaan : zowel conflictinzet als aggregatiegraad zouden in de loop van de laatste decennia afgenomen zijn.

Eerst dient de variabele « materie » beter gepreciseerd te worden. Wij zullen hierin vier categorieën onderscheiden die in de tabellen en soms ook in de tekst, zullen aangeduid worden door initialen.

a) *Zuiver levensbeschouwelijke* materie (*Z.L.*).

b) *Gemengd levensbeschouwelijke* materie (*G.L.*) waarin een levensbeschouwelijke aandacht samen voorkomt met een socio-economische en/of taalculturele.

c) *Anders ideologische* materies (*A.I.*), dat wil zeggen socio-economische en/of taalculturele.

d) *Niet-ideologische (N.I.)* of profane materies.

Tabel I geeft een overzicht van de samenstelling van onze steekproef qua materie. Het valt op dat de levensbeschouwelijke materie pas na 1962 een uitgesproken teruggang beleefde. Maar ook dan wist zij nog meer dan een kwart van de belangrijke agendapunten te kleuren. Uit meer gedetailleerde tabellen vernemen wij dat de socio-economische aandacht een bescheiden hoogtepunt bereikte tussen 1959 en 1962. De anders ideologische materies zijn vanaf 1963 echter overwegend van taalculturele aard.

Volgens tabel I krijgen de profane materies (N.I.) een steeds groter aandeel op de politieke agenda vanaf 1963. Moet men hierin een eerste bevestiging zien van de verzakelijkingshypothese ? Is de opkomst van de profane materies een teken van de verzakelijking die elders om zich heen grijpt ?

---

(7) Al deze voorzorgen kunnen niet beletten dat een inhoudsanalyse zoals deze af te rekenen krijgt met nogal wat « geruis » in de tabellen. Men zal echter merken dat eventuele associaties tussen variabelen slechts aanvaard worden indien zij in alle periodes voorkomen. In het onderzoeksopzet is dus een zekere replicatie ingebouwd.

Is er bijvoorbeeld sprake van een verzakelijking op het stuk van de conflictinzet ? Is er met name binnen de ideologische materies een algemene trend naar conflicten waarbij minder op het spel staat ? Is deze trend ook binnen de profane materies te merken ? Deze vragen moeten wij ontkennend beantwoorden. Maar eerst is een verdere precisering van het begrip « conflictinzet » aan de beurt.

TABEL I

Ideologische lading van de agenda (%)

Materie	*Periode*				
	1950-1954	*1955-1958*	*1959-1962*	*1963-1966*	*1967-1970*
Zuiver levensbeschouwelijk . . .	48	60	47	18	27
Gemengd levensbeschouwelijk . . .	20	20	21	12	9
Anders ideologisch	15	6	14	41	23
Niet ideologisch	17	14	18	30	41
	100 %	100 %	100 %	101 %	100 %

Er zijn twee extreme types van conflictinzet. Er zijn spelpatronen die gericht zijn op een volledige coöperatie tussen de spelers. Hier winnen de spelers in de mate dat zij tot overeenstemming komen. In sommige televisiespelen bijvoorbeeld worden echtgenoten beloond wanneer zij, in het ongewisse gelaten over elkaar, toch dezelfde keuze weten te maken. Een meer politiek voorbeeld van zulk coöperatief spel is het handhaven van een rechtvaardige vrede. Andere spelpatronen zijn gericht op een volledig conflict tussen de spelers aangezien de één wint wat de ander verliest. Deze spelen worden « zero-sum » genoemd omdat de som van winst en verlies van alle spelers gelijk is aan nul. Een illustratie hiervan vindt men bij de eindafrekening na enkele robbers bridge. Zulke zero-sum conflicten zal men in de politiek vaak aantreffen, bv. wanneer een taalgrens verschoven zou kunnen worden.

Tussen deze extreme types zijn er meer gematigde. Zo kunnen er spelpatronen bestaan waar de deelnemers ten dele gelijklopende en ten dele tegengestelde belangen hebben, bijvoorbeeld wanneer iedereen de aangroei van het Nationaal Inkomen wenst maar tevens op dit Nationaal Inkomen verschillende verdelingssleutels wil toepassen. Uiteindelijk werden de volgende vijf categorieën weerhouden :

a) Er wordt *geen conflict* vermeld (volledige coöperatie).

b) Een conflict wordt vermeld maar als *opgelost* beschouwd.

c) Een onopgelost conflict wordt vermeld maar de oplossing wordt als nakend of mogelijk voorgesteld (*dynamisch conflict*).

d) Een *gedeeltelijk* (of verergerend) conflict wordt vermeld.

e) Een *volledig* conflict.

In tabel II word de informatie over de conflictinzet gebundeld in een zeer eenvoudige index : van het procent eenheden waarin geen of een opgelost conflict vermeld werden, werd het procent van de eenheden met volledig conflict afgetrokken. De scores werden vervolgens gedeeld door 100. De index loopt dus van +1,00 tot —1,00. Hoe hoger de index des te minder conflictinzet.

TABEL II

Evolutie van de conflictinzet (index)

Materie	Periode				
	1950-1954	1955-1958	1959-1962	1963-1966	1967-1970
Zuiver levensbeschouwelijk . . .	— 0,66	— 0,70	0,00	— 0,08	— 0,04
Anders ideologisch	— 0,04	+ 0,38	+ 0,09	— 0,30	— 0,64
Niet ideologisch	— 0,31	+ 0,11	+ 0,07	— 0,16	— 0,09

De Z.L. materie kende uiteraard de hoogste inzet tijdens de periode van de schoolstrijd. In 1950-1954 daalt de index tot —0,66 en tussen 1955 en 1958 bereikte hij —0,70. Vanaf het Schoolpact wordt het conflict plots veel gematigder. Daarentegen laait het taalculturele conflict op vanaf 1963 en vooral vanaf 1967. Op dat ogenblik daalt de index voor de A.I. materies tot —0,64. De profane (N.I.) materies vertonen een minder steile evolutie : hun index schommelt tussen —0,31 en +0,11. Voor ons betoog is het cruciaal dat elke materie vrijwel onafhankelijk van de andere materies evolueert. Er is geen spoor te bekennen van een globale, psychologische of culturele factor die alle materies en de hele politieke agenda in dezelfde evolutie zou meeslepen. A fortiori is er hier geen spoor van een verzakelijking.

Het mag nog eens herhaald worden dat scores zoals die in tabel II terug te voeren zijn op karakteristieken van de agenda en veel minder op die van het sprekerscorps, Weliswaar schijnen leden van de oppositie, meer dan die van de meerderheid, een voorkeur te hebben voor agendapunten met een grote conflictinzet. Maar het verschil is niet erg groot en blijft bovendien vrijwel constant. In de loop van de jaren is er bijvoor-

beeld geen convergentie tussen beide groepen te merken : zij worden samen strenger of milder in hun definitie van het conflict (8).

In het algemeen mogen wij stellen dat er geen categorie parlementairen is die tevens een zeer eigen politieke taal zou spreken en die taal in bepaalde periodes meer dan in andere ten gehore zou gebracht hebben. De invloed van zulke « groepsidiomen » op het diachronisch profiel van de taal is in elk geval verwaarloosbaar. Wel reveleert het zoeken naar zulke groepsidiomen enkele pittige bijzonderheden. Partij- en fractieleiders schijnen de meesters van het politiek maneuver te zijn. Zij treden op waar het debat een delicate wending neemt. Tot 1958 namen deze leiders het op zich de punten van volledig conflict te behandelen. Na het Schoolpact wijdden zij zich meer aan de bereikte oplossingen. Vanaf 1963 verschilde hun aandacht nog weinig van die van hun volgelingen. Zij sprongen echter alweer in de bres toen de taalculturele debatten, o.a. over de splitsing van Leuven, homerische afmetingen aannamen. Dan trokken zij weer de punten van volledig conflict tot zich. Men kan dus niet beweren dat zij steeds sussend zouden optreden.

Niet-specialisten, d.w.z. zij die niet tot de commissie van Nationale Opvoeding behoren, zijn in alle periodes geneigd hun interventies in het teken van het volledig conflict te stellen. Wellicht is dit toe te schrijven aan het feit dat zij minder ingeschakeld zijn in een strategie op lange termijn. Zij komen op voor eisen op korte termijn en willen die meteen en dus volledig bevredigd zien. Ondertussen blijven de materies met een grote continuïteit voorbehouden aan de ingewijden die niet alles ineens kunnen willen.

De variabele « fase van de besluitvorming » laat toe een ander aspect van een eventuele verzakelijking te onderzoeken. Is het juist dat het parlement nog slechts optreedt in de latere fases van het politieke proces, daar waar het feitelijke of verwachte overheidsbeleid onder de loep genomen wordt ? Is het juist dat de fase van het beraad, vooral dan van het principieel beraad, meer en meer aan het parlement onttrokken wordt ? Het parlement zou dan minder dan vroeger beleidsopties en principes tegen elkaar mogen afwegen. Het zou zelf geen beslissingen meer nemen. Het zou nog enkel commentaar mogen leveren op (de uitvoering van) de beslissingen van de regering.

Over deze vraag kan onze inhoudsanalyse geen volledig uitsluitsel geven. De steekproef was erop gericht de belangrijke agendapunten te treffen die

---

(8) Alleen tussen 1950 en 1954 gingen de conflictdefinities meer uit elkaar dan gewoonlijk. Terwijl de anticlericale oppositie duidelijk de punten van confrontatie zocht, scheen de christen-democratische meerderheid het conflict te ignoreren. Maar dit is kennelijk een zeer uitzonderlijke taktiek.

bij het begin van de belangrijkste debatten ter sprake komen. Het is goed mogelijk dat de staart van daarop volgende marginale agendapunten in de loop van de jaren steeds langer is geworden. Het blijft echter interessant te vernemen of ook de « centrale agendapunten » de marginalisering van het parlement ten overstaan van de uitvoerende macht suggereren.

TABEL III

Evolutie van het principieel beraad (%)

Materie	Periode				
	1950-1954	1955-1958	1959-1962	1963-1966	1967-1970
Zuiver levensbeschouwelijk . . .	36	47	17	18	22
Anders ideologisch	4	0	14	27	41
Niet ideologisch	9	16	7	10	13

In de volgende beschouwingen worden enkel de gegevens over de begrotingsdebatten gebruikt. De speciale debatten handelen immers meestal over voorstellen en dus hebben de sprekers weinig kans om terug te grijpen naar de fase van het (principieel) beraad. Welnu, globaal genomen behoren in de eerste periodes 25 %, respectievelijk 35 % van de eenheden der gewone debatten tot het principieel beraad. Later daalt dit percentage tot 10 à 20 procent. Maar tabel III toont aan dat dit globale beeld misleidend is. De Z.L. materies kennen het meeste principieel beraad tijdens de schoolstrijd, de A.I. (taalculturele) materies vanaf het oplaaien van de taalstrijd. Het is te begrijpen dat de parlementsleden in 1970 enige frustratie voelden omwille van hun marginalisering in levensbeschouwelijke kwesties. Maar waar het om taalculturele kwesties ging moesten zij misschien al te veel principiële beschouwingen verwerken.

Een sterk gedifferentieerde evolutie vindt men ook bij de graad van aggregatie. Om dit begrip te operationaliseren werden twee aspecten onderscheiden, de innovatie en de confrontatie vervat in het beleidsperspectief. De *innovatie* kan uitdrukkelijk beperkt zijn qua domein of integendeel algemeen zijn. Zij kan bijvoorbeeld slechts één begrotingspost betreffen of de planning van het onderwijsbeleid in zijn geheel. De mate van *confrontatie* slaat op de ingrijpendheid waarmee het eventuele beleid zich zal moeten doorzetten tegen een weerbarstige status-quo. Het toekennen van studiebeurzen is een geringere omwenteling dan het invoeren van het Schoolpact.

Mits enige vereenvoudiging houden wij een variabele over met vier categorieën :

a) Beperkte innovatie, geen confrontatie : *distributief* probleem.

b) Beperkte innovatie, wel confrontatie : *regulatief* probleem.

c) Algemene innovatie, geen confrontatie : *allocatief* probleem.

d) Algemene innovatie, wel confrontatie : *redistributief* probleem.

In deze categorieën zal men nog zonder veel moeite de veel besproken inzichten van Theodore Lowi herkennen (9). Zij kunnen bijvoorbeeld toegepast worden om de volgende probleemstellingen omtrent de wedden van de onderwijzers te kenmerken :

a) De onderwijzers horen meer betaald te worden.

b) Zij worden te weinig betaald in vergelijking met leraars.

c) De overheid hoort het hele onderwijzend personeel meer te betalen.

d) De onderbetaling van de onderwijzers verraadt de verwaarlozing van ons intellectueel potentieel ten voordele van een politiek op korte termijn.

TABEL IV

Evolutie van de aggregatiegraad (index)

Materie	*Periode*				
	1950-1954	*1955-1958*	*1959-1962*	*1963-1966*	*1967-1970*
Zuiver levensbeschouwelijk					
— Allocatief	7	4	21	24	34
— Redistributief	60	59	33	41	32
Anders ideologisch					
— Allocatief	7	25	23	5	11
— Redistributief	43	13	50	80	78
Niet ideologisch					
— Allocatief	9	5	39	40	32
— Redistributief	33	26	21	25	21

De proportie van distributieve en regulatieve eenheden blijft in de verschillende periodes vrijwel constant. De proportie van allocatieve en redistributieve eenheden in onze steekproef en in de debatten schijnt daarentegen gevoelig te zijn voor een historische evolutie. Dit kan afgelezen worden van tabel IV. In deze tabel werden de procenten van distributieve en regulatieve eenheden weggelaten.

(9) Theodore LOWI (1964), American business, public policy, case studies and political theory, *World Politics*, vol. 16, blz. 677-715. Een gewijzigde versie van deze typologie werd voorgesteld door HUDSON R.B., *Policy contents and Voting in the French National Assembly*, Mimeographed paper, Department of Political Science, University of North Carolina at Chapel Hill.

Een allocatieve probleemstelling betekent dat men de zaken ruim wil aanpakken. Het veronderstelt grote budgettaire uitgaven of een omvattende planning. Het is niet te verwonderen dat de periode na het Schoolpact een forse stijging van het procent allocatieve eenheden laat zien. Het Schoolpact had onder meer als bedoeling een nieuwe, grootscheepse onderwijspolitiek mogelijk te maken en onder het juk van de oude twisten uit te geraken. Daarom steeg het procent allocatieve agendapunten van 4 naar 21, wat de Z.L., en van 5 naar 39 wat de profane materies betrof. In de Z.L. materies daalde tevens het aantal redistributieve eenheden.

Deze nieuwe stijl van probleemstelling heeft zich ook later vrij goed kunnen handhaven. Dit is althans het geval voor de levensbeschouwelijke en profane materies. Globaal is deze evolutie echter niet. In de A.I. materies kregen de problemen vanaf 1963 een redistributieve dominante. Elk taalcultureel beleid brengt in België een diepgaande confrontatie mee.

In deze paragraaf werd de evolutie van drie taalelementen besproken. Nergens vinden wij een algemene verzakelijking van de politieke taal voor zover dit minder volledige conflicten, meer laattijdige participatie in de besluitvorming of minder ingrijpende beleidsperspectieven zou betekenen.

Misschien is dit een verbazend resultaat. Men dient echter te bedenken dat de steekproef erop berekend was om uit de debatten de hoogtepunten over te houden en niet om een volledig beeld te krijgen. Eén ding is echter zeker : de verzakelijking is niet tot die hoogtepunten doorgedrongen.

Zo komen wij tot het besluit dat de politieke cultuur en zeker een verzakelijkende politieke cultuur niet veel sporen achterlaat. Dit zal bevestigd worden in de volgende paragrafen waar andere, meer fenotypische taalelementen onderzocht worden.

In die paragrafen zullen de thans behandelde taalelementen als structurele, dit is als verklarende elementen gehanteerd worden. Vooral de conflictinzet en de aggregatiegraad zullen bijzonder interessant blijken. De fase van besluitvorming zal veel minder gebruikt worden. Deze variabele blijkt immers bijna dezelfde invloed te hebben als conflictinzet maar met minder duidelijkheid. Beide variabelen zijn bovendien in alle periodes vrij sterk met elkaar geassocieerd (10).

De aggregatiegraad is daarentegen vrijwel onafhankelijk van de conflictinzet. De associaties tussen beide variabelen komen in geen enkele periode boven 0,10 (onzekerheidscoëfficient) uit en vanaf 1959 zijn zij niet eens

---

(10) De onzekerheidscoëfficiënt schommelt tussen 0,12 en 0,17. Wat ook de materie weze, de fases van beraad en beleid gaan samen met een meer volledige, de fase van het voorstel met een minder volledige conflictinzet.

statistisch significant. Beide raken blijkbaar een ander aspect van de politieke agenda (11).

Een structurele verklaring van de emotionaliteit.

Hoe kan men de emotionaliteit van de politieke taal terugvinden in een gedrukte tekst ? Is dit niet vooral een kwestie van geluid en gebaar ? Nochtans menen wij in het relaas van de Parlementaire Annalen twee indicatoren te kunnen onderscheiden. Beide gaan terug op de wijze waarop de spreker de oorsprong van het probleem afschildert. Laat hij zich verleiden tot een *personalisering* en tot een *moralisering* van zijn probleemstelling ?

De spreker staat in de eerste plaats voor de keuze het probleem terug te voeren tot een persoonlijke verantwoordelijkheid of integendeel tot een onpersoonlijke situatie. Hij personaliseert het probleem wanneer hij naar individuele of collectieve verantwoordelijkheden verwijst. Hij depersonaliseert het wanneer hij zijn oorsprong ontdekt in de sociale structuur, in de menselijke natuur, of in een anoniem verleden (12).

In de tweede plaats kan de spreker het probleem moraliseren of niet. Er is een moraliserende probleemstelling wanneer hij over de probleemoorsprong een normatief oordeel uitspreekt alvorens tot de probleemoplossing over te gaan. Wanneer hij dit oordeel achterwege laat werd dit als een pragmatische probleemstelling gecodeerd (13).

Personalisering en moralisering vertonen een hoge intercorrelatie, namelijk een tau van ongeveer 0,45. In de regel kunnen zij elkaar vervangen.

Zijn deze twee indicatoren voldoende om het begrip emotionaliteit te operationaliseren ? Het ligt voor de hand een verdere indicator te zoeken in de animositeit ten aanzien van politieke tegenspelers. Dit taalelement verkozen wij evenwel onder de rubriek « vijandigheid » te rangschikken. Wij zullen het in de volgende paragraaf behandelen.

In de periode 1950-1954 werden 47 % van de probleemstellingen gepersonaliseerd en 60 % gemoraliseerd. In de periode 1955-1958 lagen deze procenten nog iets hoger, namelijk 50 % en 61 %. Tussen 1959 en

---

(11) Helemaal los van de andere structurele variabelen staat de aggregatie niet. Er is met name een vrij duidelijke associatie te vermelden met de fase van besluitvorming. Bovendien schijnen de ideologische materies zich in de regel beter tot redistributieve aggregatie te lenen dan de profane.

(12) Wij onderscheiden bovendien een « gemengde » verantwoordelijkheid wanneer verschillende politiek relevante actoren, waarvoor één de solidariteit van de spreker geniet, voor de problematiek verantwoordelijk gesteld worden.

(13) Een probleemstelling die het midden hield tussen moralisme en pragmatisme werd als ambigu gecodeerd.

1962 kende de emotionaliteit haar laagtepunt met respectievelijk 25 % en 39 %. In 1963-1966 steeg zij weer tot 33 % en 42 % om tussen 1967 en 1970 weer 41 % van de probleemstellingen te personaliseren en 50 % te moraliseren.

De debatten van 1970 waren dus niet veel minder emotioneel dan die van 1950. Van een progressieve verzakelijking is ook hier weinig te merken. Bovendien dient men de evolutie thans weer te specifiëren naar materie. De personalisering van de Z.L. materie daalt van 62 % in 1950-1958 tot 29 % in 1963-1970, die van de A.I. materie stijgt van 17 % in 1950-1958 tot 44 % in 1963-1970. Een soortgelijke differentiëring van de evolutie treedt ook op in de moralisering.

Kan de emotionaliteit structureel verklaard worden ? De belangrijkste structurele factor schijnt de inzet van het conflict te zijn. De rangcorrelatie (tau) tussen deze variabele en de graad van personalisering schommelt in de verschillende periodes tussen 0,32 en 0,48. De rangcorrelatie met de graad van moralisering schommelt tussen 0,29 en 0,41.

Wanneer men controleert voor de conflictinzet blijken de ideologische materies niet intrinsiek emotioneler te zijn dan de profane. Voor alle materies geldt dat personalisering en moralisering gering zijn wanneer de inzet van het conflict gering is en dat zij veel groter zijn wanneer het conflict volledig is.

TABEL V

Aggregatie en moralisering (%)

Materie	*Periode*		
	1950-1958	*1959-1962*	*1963-1970*
Allocatief	20	18	31
Distributief	38	44	43
Regulatief	62	42	44
Redistributief	70	54	53

Maar de emotionaliteit schijnt bovendien onder de invloed te staan van de graad van aggregatie. De algemene regel schijnt te zijn dat de allocatieve probleemstellingen het minst en de redistributieve het meest emotioneel afgeschilderd worden (14). Tabel V toont het aantal gemoraliseerde eenheden (in procenten) in de drie grote periodes voor elk van de vier graden van aggregatie.

Tussen allocatie en redistributie is er in de eerste periode een contrast van 50 %, in de tweede van 36 %. Het contrast vervlakt evenwel naar de

(14) De redistributieve eenheden vertonen minder personalisering maar meer moralisering dan de regulatieve.

laatste periode toe waar het nog slechts 22 % bedraagt. Wij kunnen enkel gissen hoe die vervlakking te verklaren is. Onze gegevens doen vermoeden dat het effect van de aggregatie op de emotionaliteit zo goed als geneutraliseerd wordt in de profane materies. Een redistributieve of regulatieve aggregatie lokt slechts moralisering (en personalisering) uit wanneer het gaat om ideologische materies. Nu worden juist deze materies relatief minder talrijk vanaf 1963. Zo merkt men dat de aard van de materie toch niet zonder enig belang is.

Aangezien zulke structurele verklaring rijkelijk abstract kan klinken is het goed een voorbeeld te geven. De personalisering en de moralisering van de politieke taal is zeer duidelijk in een uitspraak zoals : « Hoe dat alles uitleggen ? Heel eenvoudig. Sedert meer dan een eeuw, Heer Minister, opereren achterbakse duistere machten tegen het Officieel Onderwijs. Men vindt ze in bijna alle departementen, in de Rekenkamer en zelfs in de kabinetten der Staatshoofden ». Deze uitspraak komt voor in de Parlementaire Annalen van 19 oktober 1950. Zij laat met grote zekerheid raden dat de spreker, K. Huysmans, de actuele geschillen niet vergoelijkend zal toedekken. Hij verwijt de regering het oprichten van officiële scholen te saboteren. Het is omdat hij zich verwikkeld weet in een conflict met dergelijke hoge inzet dat hij bepaalde personaliserende (« machten ») en moraliserende (« achterbakse duistere ») herinneringen oprakelt. Wij zeggen daarom dat de inzet van het conflict de emotionaliteit bepaalt.

Bij nader toezien bleek de emotionaliteit ook voort te vloeien uit de aggregatie van de probleemstelling. In ons voorbeeld ging het om het bestaansrecht van het Officieel Onderwijs, een ideologische materie met een duidelijk redistributieve probleemstelling. Ook dit structureel gegeven voorspelt een hoge graad van emotionaliteit.

Een structurele verklaring van de vijandigheid.

Vijandigheid kan vrij vlot gecodeerd worden aan de hand van de evaluaties die de spreker uitdrukt ten aanzien van andere actoren in de politieke arena. Deze paragraaf steunt op twee soorten evaluaties die beide op een klassieke vijf-puntenschaal gecodeerd werden. Steeds gaat het om de evaluatie van de toehoorders die direct of indirect (via de voorzitter) aangesproken worden. Vooreerst werd een variabele gepuurd uit de *morele* evaluatie. Vervolgens werd ook een *algemene evaluatie* gecodeerd. De facto bestaat er natuurlijk steeds een hoge correlatie tussen morele en algemene evaluatie. Maar de distinctie is zinvol omdat een algemene evaluatie kan voorkomen waar een morele evaluatie ontbreekt. In dat geval is zij gebaseerd op evaluaties van kracht, inzicht of betrouw-

baarheid. Deze variabele is dus gevoelig voor meer dan louter morele nuances.

Bij het ontwerpen van het leesrooster werd een nauwlettend onderscheid gemaakt tussen de « objectieve » inzet van het conflict en de « subjectieve » vijandigheid onder de politieke actoren. Al te vaak is de waarnemer alleen voor dit laatste gevoelig, dit wil zeggen voor de verhitting van de gemoederen en voor de persoonlijke animositeit in het politieke spel. Nochtans is het in principe noodzakelijk en mogelijk een verschil te merken tussen vijandigheid en conflictinzet. Ook een volledig conflict kan koel en flegmatisch afgewikkeld worden. Beide variabelen hoeven in principe niet volledig parallel te lopen.

Dit principieel onderscheid zal echter niet beletten dat er tussen beide variabelen een sterke correlatie bestaat. De interessante vraag komt pas nadien : zijn er nog andere, structurele of culturele, factoren die invloed hebben op de expressie van de vijandigheid ?

Eerst dient echter een methodologische bedenking ontwikkeld te worden. Onze variabelen betreffen de evaluatie van het aangesproken publiek. Opdat deze evaluatie echter voor een indicator van vijandigheid zou kunnen doorgaan is het nodig dat het om tegenstanders gaat. Dat is niet altijd het geval. De spreker kan zich immers ook tot medestanders wenden. Wel komt het nooit voor dat hij zijn eigen fractie aanspreekt. Maar hij kan zich richten tot andere medestanders zoals de Kamer in haar geheel of tot de minister (wanneer hij lid is van de meerderheid).

Om deze moeilijkheid op te vangen, leek het op het eerste gezicht nodig een filtervraag in te lassen. Hierdoor werden de codeurs verplicht de toehoorders te klasseren in één van de volgende categorieën :

1. *De Kamer* in haar geheel.

2. De ministers van Nationale Opvoeding of andere *regeringsleden.*

3. Een *politieke groep* in de Kamer, dit is een partijfractie (of één van haar leden), de meerderheid of de minderheid.

4. Een groep die in de Kamer een *sociale groepering* uit onze samenleving vertegenwoordigt, namelijk een taalgroep, een sociale klasse of een levensbeschouwelijke gemeenschap.

Inderdaad bleek elke soort publiek verschillend gewaardeerd te worden. Negatieve evaluaties zijn bijzonder zeldzaam wanneer de Kamer wordt toegesproken. Zij zijn de regel wanneer politieke of sociale groeperingen het mikpunt vormen. Hierin verschillen sprekers van de oppositie niet van sprekers van de meerderheid. Maar uiteraard worden regeringsleden door de meerderheid milder bejegend dan door de oppositie.

Dit zou ons ertoe kunnen aanzetten enkel met twee publieken te werken, namelijk politieke en sociale groeperingen. Bij nader inzien bleek dergelijke controle voor publiek niet werkelijk nodig. Het is immers waarschijnlijk dat een spreker zijn toehoorders kiest in functie van de vijandigheid die hij lucht wil geven en van de evaluatie die hij wil uitspreken. Het gehoor wordt hem niet opgedrongen maar omgekeerd, hij kiest het. Hij past zijn gehoor als het ware aan bij de vijandigheid die hem door het politieke spel ingeblazen werd.

Dit opent een ietwat verrassend perspectief op een oratorische kneep die men een *dramatiseringsmechanisme* zou kunnen noemen. Het meest normale publiek wordt gevormd door de regeringsleden. Daarvan wordt afgeweken om waarderingsloze uitspraken te doen : in dat geval kiest men de hele Kamer als gehoor. Daarvan wordt ook afgeweken om dramatische veroordelingen uit te spreken : op dat ogenblik richt de spreker zich tot specifieke groepen in het Parlement en tot hun achterban.

Wat er ook van zij, uit de feiten blijkt dat de analyse van de vijandigheid even goed kan steunen op de gehele steekproef als op een steekproef die beperkt blijft tot de politieke en sociale groeperingen.

TABEL VI

Conflictinzet en evaluatie (tau)

Periode	*Evaluatie*	
	Algemeen	*Moreel*
1950-1954	0,55	0,58
1955-1958	0,39	0,46
1959-1962	0,29	0,27
1963-1966	0,53	0,46
1967-1970	0,56	0,51

Zoals verwacht sluit de algemene, en de morele, evaluatie van de toehoorders zeer nauw aan bij de inzet van het conflict. De aard van de materie, al of niet ideologisch, al of niet levensbeschouwelijk, schijnt hierbij geen rol van betekenis te spelen. Dat schijnt ook te gelden voor de graad van aggregatie. Tabel VI geeft de rangcorrelaties (tau) tussen de conflictinzet en beide soorten evaluaties.

Is het bijgevolg vrijwel overbodig naar een tweede structurele factor te zoeken, misschien zet bovenstaande tabel ons op het spoor van een « culturele » factor. Het is immers bevreemdend dat de correlaties in de derde periode een nogal opvallende verzwakking kennen. Wat is er precies aan de hand ?

Volgens de structurele hypothese roept een volledig conflict een negatieve evaluatie op. Maar in de periode na het Schoolpact komen bij een volledige conflictinzet opvallend veel nul-scores, dus opgeschorte oordelen voor. Het kan geen toeval zijn dat in tabel VII het percentage van opgeschorte oordelen plots tot 23 % stijgt in de periode 1959-62 waar het elders nooit meer dan 8 % bedraagt. Bovendien komen in die periode ook meer gunstige evaluaties voor.

TABEL VII

Volledig conflict en algemene evaluatie (%)

Periode	Evaluatie					
	Geen	Gunstig	←		→	Ongunstig
1950-1954	4	1	7	17	72	(100 %)
1955-1958	7	6	5	21	61	(100 %)
1959-1962	23	7	19	19	33	(100 %)
1963-1966	6	0	10	23	62	(100 %)
1967-1970	8	0	9	17	66	(100 %)

Deze opschorting van de evaluatie omtrent de politieke medespelers duidt op een « *abstract conflict* ». Dit betekent dat de inzet van het conflict minder weerslag heeft op de verhouding tot de politieke tegenstanders, althans wat de uitgedrukte gevoelens betreft. De vijandigheid wordt gedempt. Men spreekt nog wel over het conflict maar dat conflict klinkt ver weg, als het gerommel van een onweer achter de gezichtseinder.

Zo klonken de onderwijsdebatten in de periode na het Schoolpact. Het verschijnsel wijst niet op de doorbraak van een verzakelijkte politieke cultuur aangezien het tot die periode beperkt bleef. Het werpt wel meer licht op de draagwijdte van de zogenaamde pacificatie van 1958 : zij onderdrukte de openlijke vijandigheid tussen politici meer dan zij een einde stelde aan de inhoudelijke betwistingen. De sussende invloed van het Schoolpact bleef echter niet beperkt tot de levensbeschouwelijke materies. Alle materies vertonen immers een aangroei van het aantal opgeschorte oordelen. Maar na deze korte periode van koele, abstracte conflictregeling zouden de onderwijsdebatten opnieuw in de oude plooi vallen. Het parallellisme tussen conflict en vijandigheid werd vanaf 1963 hersteld.

Deze « taktische » interpretatie wordt door andere gegevens ondersteund. Tot 1958 was het gebruikelijk op het spreekgestoelte argumenten en tegenargumenten tegen elkaar af te wegen. De schoolstrijd leidde tot hoogtepunten van parlementaire debatteerkunst. Deze cultivering van de argumentatie vermindert bruusk vanaf 1959, althans op levensbeschouwelijk domein. Er wordt minder gewag gemaakt van alternatieve stellingen en

zo dit toch gebeurt worden de tegenargumenten nog zelden omstandig bestreden. Een gelijkaardige uitdoving van de argumentering is bij de andere materies niet te bespeuren. Hier zien wij alweer een gevolg van de taktiek die gedicteerd werd door de regeling van het Schoolpact. Het Schoolpact introduceerde een politiek spel waarin een marktmechanisme, de vrije keuze van het gezinshoofd, centraal stond. Het werd overbodig en ongewenst de stellingen van de tegenstander rechtstreeks en in het publiek aan te vallen. Het kwam erop aan de onderwijsmarkt te veroveren. Daartoe diende men de marktpositie van het « eigen » onderwijsnet veilig te stellen en niets meer. De overblijvende principiële geschillen liet men uitvechten in de Schoolpactcommissie. Maar dat gebeurde binnenskamers en niet in de openbare zitting.

Kortom, veel wijst erop dat de discussie op levensbeschouwelijk (en soms zelfs op profaan) gebied na het Schoolpact een tijd lang ondergedoken is. Maar dit wijst minder op een ontwikkeling in de globale politieke cultuur van de politici dan op hun taktische souplesse.

Al bij al blijft de vijandigheid in de politieke taal vooral te verklaren vanuit één structurele factor : de inzet van het conflict. Wat betekent dit ? In de vorige paragraaf haalden wij de rede van K. Huysmans op 19 oktober 1950 aan. Even later zou hij de minister een « zonderlinge dwaling » verwijten : « Laat mij dan zeggen dat u een dwaling begaat de indeling van het onderwijs voor te stellen zoals u hebt gedaan. Aan de ene kant gelovigen die hun kinderen zenden naar de vrije school, aan de andere kant ongelovigen die hun kinderen zenden naar de officiële school ». Hier wordt de minister, in casu P. Harmel, vierkant en zelfs moreel veroordeeld. Immers, de minister verspreidt een verkeerd imago van het officieel onderwijs tegen beter weten in. Deze negatieve evaluatie was te verwachten. Wat staat er immers op het spel ? Niets minder dan de reputatie van het Officieel Onderwijs. Huysmans beweert dat het pluralistisch en verdraagzaam is terwijl Harmel dit schijnt te betwisten. Het is een zero-sum conflict waarbij een scherpe vijandigheid past.

Een structurele verklaring van de oratorische stijl.

Een laatste fenotypisch element van de politieke taal wordt hier aangewezen met de term « oratorische stijl ». Hierin kunnen verschillende aspecten onderscheiden worden. Wij zullen er twee behandelen :

1. De « *expressiviteit* » van het betoog, dit is de mate waarin de spreker zich beroept op geijkte, richtinggevende en uitdrukkelijk geformuleerde waarden. Voorbeelden hiervan zijn vrijheid, gelijkheid, democratie, enz.

2. De « *articulatie* » van het betoog, dit is de mate waarin een standpunt wordt afgeleid uit principes en niet uit feiten (« logica ») en de mate waarin een voorstel gemotiveerd wordt vanuit principiële en niet vanuit functionele perspectieven (« motivering »).

Wij zullen van een *ideologische stijl* gewagen in de mate dat het betoog expressief is, de logica deductief en de motivering principieel.

Er is enige reden om deze drie indicatoren samen te behandelen. Hun intercorrelaties zijn vrij hoog. Expressiviteit heeft een gamma van 0,45 met motivering en van 0,40 met logica. Motivering en logica hebben onderling een gamma van 0,40. Daarentegen vertonen zij slechts een geringe associatie met emotionaliteit en vijandigheid.

Een eenheid werd als *expressief* beschouwd van zodra daarin ten minste één richtinggevende waarde uitdrukkelijk vermeld werd. Deze werkwijze houdt een risico in. Men kan niet anders dan een lijst van waarden opstellen waarvan de vermelding de score zal beïnvloeden. Zoals voor de index van de kleinhandelsprijzen zal men erover kunnen blijven twisten of deze lijst representatief en volledig is. Onze lijst bevatte 20 waarden. Bij het coderen is ons geen enkele waarde opgevallen die herhaaldelijk voorkwam in de tekst en die niet op de lijst van twintig voorzien was.

Qua expressiviteit is er in de politieke taal een tendens naar versobering te merken. Tussen 1950 en 1954 waren 35 % van de eenheden expressief maar tussen 1955 en 1958 klom dit aantal tot 54 %. Daarna zou dit aantal steeds afnemen : 32 % in 1959-1962, 28 % in 1963-1966, 26 % in 1967-1970. Maar heel duidelijk is deze evolutie alleszins niet.

TABEL VIII

Aggregatie en expressiviteit (%)

Aggregatie	*Periode*		
	1950-1958	*1959-1962*	*1963-1970*
Allocatief	36	36	30
Distributief	49	56	24
Regulatief	47	31	24
Redistributief	68	60	57

De belangrijkste structurele factor om de expressiviteit te verklaren is de aggregatie. In tabel VIII wordt zichtbaar hoe het aantal expressieve eenheden steil omhoog klimt wanneer de probleemstelling op redistributieve perspectieven uitmondt. Indien wij de expressiviteit gewogen hadden zou het contrast nog groter zijn.

Maar de aggregatie blijkt niet de enige factor van betekenis te zijn. Ook de ideologische lading van de materie heeft belang. In alle periodes laat het zich aanzien dat de expressiviteit het minst voorkomt in profane materies. Beide factoren, aggregatie en materie, hebben een cumulatieve invloed zoals uit tabel IX blijkt. Jammer genoeg waren de cellen van de periode 1959-1962 te dun bezet om in de tabel opgenomen te worden. Zij vertonen evenwel een tendens in dezelfde richting.

Tabel IX toont aan dat redistributieve eenheden steeds expressiever zijn dan niet-redistributieve. Ideologische eenheden zijn expressiever dan profane (behalve de socio-economisch geladen A.I. materie van de periode 1950-1958). Bijgevolg is het grootste contrast te vinden tussen ideologische redistributieve eenheden enerzijds, profane niet-redistributieve eenheden anderzijds.

TABEL IX

Aggregatie, materie en expressiviteit (%)

Materie	*Periode*			
	Aggregatie			
	1950-1958		*1963-1970*	
	Redistributief	*Niet redistributief*	*Redistributief*	*Niet redistributief*
Zuiver levensbeschouwelijk	66	49	60	36
Gemengd levensbeschouwelijk	90	58	67	38
Anders ideologisch	61	30	62	37
Niet ideologisch	50	34	36	21

Wat blijft er na deze structurele verklaring over van een algemene versobering van de politieke taal ? Indien men in tabel IX de vroege met de late periode vergelijkt : nog heel weinig.

In de variabele « *logica* » hoopten wij een eerste indicator te vinden voor de articulatiestijl van het betoog. Doet de spreker beroep op een algemeen principe om zijn standpunt te staven of bouwt hij het moeizaam op vanuit de feiten ? De vraag is dan of deze stijl van articulatie verband houdt met de ideologische lading van de materies. Wordt de ideologische materie meer deductief, de profane materie meer inductief uitgewerkt ? Of heeft een ideologisch lijkende stijl weinig te maken met de ideologische inhoud en is hij veeleer van andere, structurele factoren afhankelijk ?

Om onderzoekstechnische redenen werd nog een tweede indicator voor de articulatiestijl beproefd. Het deductieve of inductieve karakter van een heel betoog is soms moeilijk te beoordelen aan de hand van relatief korte analyse-eenheden. Daarom werd ook gelet op de *motivering* waarmee een voorstel omkleed werd. Werd een voorstel in de ogen van de spreker

gemotiveerd vanuit principiële, niet aan bepaalde situaties gebonden overwegingen ? Of schoof hij functionele overwegingen naar voor, dit is legde hij de klemtoon op de gewenste gevolgen in een bepaalde situatie ? Kortom, de idee achter deze indicator gaat terug op de bekende Weberiaanse distinctie tussen twee soorten moraal : de Gesinnungsethik en de Verantwortungsethik.

Het coderen van de motivering is beter aangepast aan het beperkte formaat van heel wat analyse-eenheden. Het nadeel is dat deze variabele enkel zinvol is wanneer er duidelijk sprake is van een voorstel. De analyse zal dus af te rekenen hebben met heel wat nul-scores.

De factor conflictinzet blijkt weinig te kunnen bijdragen tot een verklaring van de logica en de motivering van het betoog. Alle coëfficienten wijzen op een haast volledig gebrek aan associatie. De aggregatie verschijnt daarentegen ook hier als de belangrijkste factor. De associaties zijn vrij sterk en blijven in alle periodes min of meer duidelijk gehandhaafd.

TABEL X

Aggregatie en articulatiestijl (%)

Aggregatie	*Articulatie*	
	Functionele motivering	*Inductieve logica*
Allocatief	69	48
Distributief	43	60
Regulatief	42	49
Redistributief	15	26

TABEL XI

Materie en motivering (%). (Redistributieve eenheden)

Materie	*Motivering*			
	Zuiver principieel	*Eerder principieel*	*Eerder functioneel*	
Zuiver levensbeschouwelijk	47	43	10	(100 %)
Gemengd levensbeschouwelijk	44	48	8	(100 %)
Anders ideologisch	37	50	14	(100 %)
Niet ideologisch	10	46	44	(100 %)

In tabel X worden de percentages gegeven van het aantal inductieve en functionele eenheden, dus van de eenheden waar de ideologische articulatiestijl het zwakst is. Eén zaak is duidelijk : de redistributieve aggregatie is het minst vaak louter inductief qua logica en tevens het minst vaak louter functioneel qua motivering. Omgekeerd : zij leidt tot meer deductieve logica en tot meer principiële motiveringen.

Op één punt blijkt er een duidelijk verschil te bestaan tussen beide indicatoren. De logica van het betoog is kennelijk niet erg gevoelig voor de materie. Hoogst ideologische eenheden geven soms een zeer inductieve argumentatie te zien. Misschien is dit het gevolg van het opsplitsen van een lang betoog in kleinere eenheden, zoals boven aangestipt werd. Motivering daarentegen blijkt wel gevoelig te zijn voor de aard van de materie. Bovendien schijnt deze factor vooral werkzaam te zijn in redistributieve eenheden. Tabel XI beperkt zich daarom tot deze laatste (15).

In tabel XI springt het contrast tussen de drie ideologische en de profane materies in het oog. Slechts in 10 % van de profane eenheden wordt het voorstel zuiver principieel gemotiveerd tegen 37 tot 47 % in de ideologische. Dit contrast is echter slechts markant wanneer het beleidsperspectief redistributieve allures aanneemt. Dat betekent vooreerst dat ideologische materies even sober en even functioneel behandeld worden als de profane zolang de voorstellen binnen een beperkt perspectief blijven. Wanneer de voorstellen echter meer ingrijpend worden en een sterke innovatie en confrontatie oproepen dan zullen de ideologische materies hun superieure taalmiddelen aanspreken. Zij kunnen ingrijpende voorstellen door principiële motieven laten schragen. De profane materies moeten het in die omstandigheden met meer bescheiden, functionele motiveringen stellen. Hier toont de ideologie dus haar superieure articulatiekracht. Ideologische inhoud en ideologische stijl staan niet totaal los van elkaar. Dat konden wij reeds merken bij de bespreking van het element « expressiviteit ».

Eén zaak hebben alle indicatoren van ideologische stijl met elkaar gemeen : de gevoeligheid voor de aggregatiegraad van het behandelde probleem. Wat dit te betekenen heeft kan geïllustreerd worden met behulp van de rede van A. Vanden Berge op 13 maart 1951. Het gaat hier ontegensprekelijk om een interventie met de ruimst mogelijke perspectieven : « De minister heeft in zijn menigvuldige redevoeringen... de essentie aangeraakt van al de voornaamste school- en onderwijsproblemen die zich voor het ogenblik in ons land stellen ». Met dergelijk tema, het bespreken van heel het onderwijsbeleid van de minister, geeft de spreker aan zijn tussenkomst een uitdrukkelijk redistributief karakter.

Het is dan ook niet te verwonderen dat hij even verder uitdrukking geeft aan zijn eerbied voor waarden zoals (grond-)wettelijkheid, sociale én politieke democratie, enz. Dit is een hoogst expressieve redevoering.

Het is ook een stuk dat deductief is in zijn logica en principieel in zijn motivering. Even verder zegt de spreker immers : « Hier moet een vooruit-

---

(15) Zoals in tabel 10 bleek ook hier een controle voor periode overbodig.

strevende sociale politiek worden door gevoerd, willen we consequent blijven met onze gehechtheid aan de democratie ». Zo motiveert hij zijn standpunt en zijn voorstel : « Al wie de vereiste geschiktheid bezit, moet kunnen studeren ». Het is klaar dat een spreker die zich beperkt tot de staat van de gebouwen van een gemeenteschool zelden dezelfde registers zal opentrekken, zij het op gebied van expressiviteit, zij het op die van logica of motivering.

Laten wij opmerken dat het agendapunt van de heer Vanden Berge sterk socio-economisch geladen was. Ook dit heeft bijgedragen tot de stijl van zijn betoog.

Besluit.

Fenotypische taalelementen zoals emotionaliteit, vijandigheid en oratorische stijl kunnen tamelijk goed herleid worden tot structurele taalelementen zoals de materie, de graad van aggregatie en de conflictinzet. Zo luidde de centrale stelling van dit onderzoek.

Daarmee worden onrechtstreeks de limieten aangewezen van de meer courante culturele hypothese. Deze poogt de politieke taal te verklaren door een politieke cultuur die zich over de gehele agenda en de hele besluitvorming zou uitstrekken. Natuurlijk kon deze hypothese nooit de wisselingen op korte termijn verklaren. Maar ook op middellange termijn was er van een globale evolutie van de politieke taal niets te merken, althans niet in het performatief aspect van die taal. De evoluties die voorkwamen verschilden sterke van materie tot materie. Wel kan men aan de periode 1959-1962 een zekere eigenheid die de materies overstijgt niet ontzeggen. Maar dit had kennelijk meer met onderwijspolitieke taktiek te maken dan met tendenzen in de politieke cultuur.

Druist deze conclusie in tegen de algemene indruk ? Dit is dan misschien toe te schrijven aan het feite dat ons leesrooster zich richtte op de performatieve en niet op de expressieve taal. De gewone waarnemer doet het omgekeerde. Hij zal vooral letten op de woordkeuze, op de stemverheffing, op de stijlbloempjes. Wij hebben integendeel gelet op wat er met al die woorden gedaan werd. Dit lijkt ons de meest realistische benadering.

Fenotypische taalelementen zoals emotionaliteit en vijandigheid ondervinden weinig invloed van de ideologische aard van de problement. Dit is op zichzelf reeds een belangwekkende ontdekking. Een scherpe vijandigheid en een sterke emotionaliteit worden al te vaak, per definitie, met het begrip ideologie verbonden. Deze identificatie is te betreuren. Inderdaad,

een ideologieconcept zonder deze psychologische bijbetekenissen zou nuttiger zijn voor een empirische politicologie (16).

Vijandigheid kan op bevredigende wijze teruggevoerd worden tot de inzet van het politieke conflict. Emotionaliteit is eveneens vooral een gevolg van de conflictinzet. Maar hier is de verklaring niet volledig zonder ook te wijzen op de invloed van de graad van aggregatie.

De verschillende aspecten van de oratorische stijl hebben daarentegen weinig voeling met de conflictinzet. De overwegende factor is hier de graad van aggregatie. Maar ook de materie speelt een rol van enige betekenis. Het is minder belangrijk welke precies de ideologische lading ervan is ; belangrijker is of die lading hoe dan ook ideologisch of integendeel profaan is.

Deze hypothese herleidt een aantal evoluties op korte en op middellange termijn tot hun structurele oorzaken. Dit is evenwel geen antihistorische hypothese. Deze structurele oorzaken zijn immers eigenschappen van een politieke agenda die zelf evolueert en zelf de neerslag is van de politieke en de maatschappelijke actualiteit. Zo is het feit dat de profane materies allengs meer vat gekregen hebben op de politieke agenda waarschijnlijk het gevolg van een brede maatschappelijke evolutie. Wel legt de structurele hypothese de nadruk op het feit dat deze maatschappelijke gegevens het politieke spel en de politieke taal slechts bereiken via deze agenda. Daarna beginnen de vaak verborgen wetmatigheden van het politieke spel en van de politieke taal hun invloed uit te oefenen. In de mate dat de structurele hypothese opgaat is deze taal bepaald door een welomschreven politieke grammatica en niet door factoren die vreemd zijn aan de agenda en de regels van de politieke besluitvorming.

De politieke taal gehoorzaamt aan verrassend strenge wetmatigheden. Dat was zo in 1950, dat bleef zo tot in 1970.

Op zichzelf is dit nog geen waarborg voor een hoge kwaliteit in het taalgebruik noch voor een trouwe dienst aan het algemeen belang. Maar het is alleszins beter dan de verbale willekeur die buitenstaanders haar vaak toedichten.

---

(16) Dit was één van de grote stellingen van R.D. PUTNAM, *The Beliefs of Politicians*, Yale University Press, New Haven, 1973. Over het ideologieconcept zie G. DIERICKX, Besluitvorming en de metamorfosen van de ideologie, *Res Publica*, 1978, blz. 535-560.

Summary : Variability of political language in Belgian Parliament.

The hypothesis to explain the often puzzling variability of political language in Parliament is that phenotypical elements of political speech such as emotionality, hostility, and oratorical style can be explained by structural elements, that is by various aspects of the issues under debate.

The data led us to criticize the more common cultural hypothesis, which would explain the variations of political language by linking it to the political culture of the members of parliament. As a result the evolution of political language would be a global one, appearing in all policy domains. This was by no means the case. The evolution of political language between 1950 and 1970 is on the contrary a strongly differentiated one.

The structural hypothesis performs much better both for the short- and for the medium-term variations. The expression of hostility during parliamentary debates can be explained satisfactorily by the stakes of the game. The expression of emotion seems to stem both from these stakes and from the level of aggregation of the issue. Finally, various aspects of oratorical style, such as the invocation of values, the principled motivation of proposals and the deductive logic used to legitimize the position taken, all seem to be derived from the level of aggregation and, most of the time, from the ideological contents of the issue as well. As a result we get a profile of political language which is rather tightly controlled by the opportunities and the necessities of the political agenda and much less by all kinds of extraneous factors.

★

Bibliografie van de studie van het Belgisch Parlement

door Marc WILLEMS,

Medewerker aan de Afdeling Politologie
van de Katholieke Universiteit te Leuven.

*

WERKEN **TIJDSCHRIFTARTIKELEN**

I. Algemeen

1. Ontwikkeling en situatieschetsen

COLLIARD J.Cl.
Les régimes parlementaires contemporains, Paris, Presses de la Fondation ntaionale des sciences politiques, 1979.

DE CROO H.F., HUENENS R.
Het parlement aan het werk, Brussel, Bruylant, 1966, 308 p.

DE CROO H.F.
Parlement et gouvernement, Bruxelles, Bruylant, 1965, 204 p.

DE DECKER A. (red.)
Feitelijke, openbare en verkozen machtinstellingen van deze tijd, Kapellen, De Sikkel, 1979, 31 p.

DE DORLODOT R.
35 ans d'indépendance au Parlement, Bruxelles, Goemare, 1964, 234 p.

DEKINDERE R.
Onze instellingen. Inrichting en werking der belgische politieke instellingen, Brussel, Kennis van het Parlement, 1948, 44 p.

DEMEESTER P.
Aspekten van het modern parlementarisme, Heule, U.G.A., 1967, 102 p.

FUSILIER R.
Les monarchies parlementaires. Etude sur le système de gouvernement, Paris, Ed. ouvrières, 1960, 657 p. (chapitre V : Belgique, 343-490).

GANSHOF VAN DER MEERSCH.
La fonction législative en régime démocratique, Bruxelles, Ed. ULB, 1949, 55 p.

GILISSEN J.
Le régime représentatif en Belgique depuis 1790, Bruxelles, La Renaissance du Livre, 1959, 197 p.

HERMAN V., MENDEL F.
Parliaments of the World, A Reference Compendium, London, Macmillan, 1976, 985 p.

D'ALCANTARA A.
Het parlement, in *Cepess-Documenten*, XIII, 1974, 1-2, 25-37.

D'ALCANTARA A.
Le parlement, in *Documents Cepess*, XIII, 1974, 1, 24-36.

DECLERCK R.
Een parlement : om wat te doen ?, in *Socialistische Standpunten*, XV, 1967, 4, 197-203.

DE MEYER J.
Réflexions sur la monarchie parlementaire, in *Res Publica*, III, 1961, 3, 243-250.

DE MEYER J.
Over presidentiële en parlementaire demokratie, in *Rechtskundig Weekblad*, 1961-1962, kol. 2315.

DE STAERCKE J.
Découverte du parlement, in *La Revue Nouvelle*, XX, 1964, 3, 241-248.

DESTREE J.
La fin du parlementarisme ; un document historique, in *Res Publica*, XIII, 1971, 3-4, 657-684.

GERARD-LIBOIS J.
Het Belgisch parlement in het politiek bestel, Europa Parlement, Sekretariaat-Generaal (Onderzoek en documentatie), 1975, 31-40.

GILISSEN J. Het parlement vroeger en nu, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek recht*, 1949, 165-177.

GOOSSENS C.
Le régime parlementaire des états européens : transformations récentes, perspectives d'évolution, Madrid, 1969 (Instituto des Estudios de Administracion Local, 653-719).

GOOSSENS C.
Caractères fondamentaux de l'évolution constitutionnelle et parlementaire de la Belgique ; lignes directives du régime politique actuel, Tessaloniki, 1966.

HERMAN V., MENDEL F.
Les parlements dans le monde. Recueil de documents comparatives, Paris, P.U.F., 1977, 880 p.

HÖJER C.
Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940, Uppsala, Almqvist, 1946, 373 p.

LALUMIERE P., DEMICHEL A.
Les régimes parlementaires européens, Paris, 1966.

LAUWERS F (e.a.)
België, een levende democratie, Antwerpen, Ontwikkeling, 1964, 80 p.

MAHIEU Y.
Options pour la démocratie parlementaire belge, Institut Administration-Université, Bruxelles, 1970.

MELOT A.
Cinquante années de gouvernement parlementaire 1854-1934, Bruxelles, 1935, 426 p.

MOUREAUX Ch. (e.a.)
Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale, Bruxelles, I.B.S.P., 1957, 131 p.

NEELS L., RONSE K.
Waarde landgenoten ; onze politieke instellingen, Brussel, B.R.T. Open School (handboek), 1979, 84 p.

NICAISE J.
La constitution belge, T-IV : la structure politique de la Belgique. Les perfectionnements du régime parlementaire, Bruxelles, Institut Géographique Militaire, 1947-1948, 46 p.

ORBAN P.
L'évolution constitutionnelle de la Belgique, 1960.

PERIN F.
La démocratie enrayée. Essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958, Bruxelles, I.B.S.P., 1960, 280 p.

PRINS A.
De l'esprit du gouvernement démocratique, Bruxelles, Misch & Thron, 1905.

PRINS A.
La démocratie et le régime parlementaire, Bruxelles, Maquardt, 1884.

PULINGS G.
Le parlement belge, Bruxelles, 1925.

VAN IMPE H.
Le régime parlementaire en Belgique, Bruxelles, Bruylant, 1964, 234 p.

VAN IMPE H.
Het Belgisch parlement, Heule, U.G.A., 1976, 195 p.

X.
Het parlement, in *Cepess-documenten,* III, 1964, 5-6, 65-67.

X.
Aspects du régime parlementaire belge, Bruxelles, Librairie Encyclopédique, 1956, 144 p.

GOUET Y.
Qu'est-ce que le régime parlementaire, in *Revue de droit public,* 1932.

GREGOIRE M.
Réflexions sur le régime parlementaire, in *Revue Générale Belge,* IXC, 1955, 1085-1094.

GROOTAERS J.
Vijfendertig jaar parlementaire metereologie, in *Veertig jaar Belgische Politiek,* Liber Amicorum A.E. De Schrijver, Antwerpen, 1968, 443-481.

HELLA A.
Vers une démocratie sans parlement, in *Revue Général,* 1978, 3, 73-76.

LEBURTON E.
La démocratie parlementaire, in *Socialisme,* XV, 1978, 146-147, 183-194.

LOUSSE E.
Vijfhonderd jaar parlementair leven in de Benelux-landen, in *De Gids op Maatschappelijk Gebied,* LV, 1964, 4, 313-319.

MELOT A.
L'évolution du régime parlementaire en Belgique, in MELOT E., *L'évolution du régime parlementaire,* Bruxelles, Bruylant, s.d., 114-119.

MOYERSOEN L.
De vertegenwoordiging van het volk, in *Tijdschrift voor Politiek,* IV, 1954, 4, 343-359.

NORRENBERG D.
La démocratie parlementaire, in *Socialisme,* XXI, 1974, 124, 363-371.

ORBAN P.
Het parlementair stelsel in België. Beschouwingen en herinneringen, in *500 jaar parlementair leven in België 1464-1964,* Leuven, Nauwelaerts, 1966, 225-267.

REYNAERT A.
Le parlement belge, in REYNAERT A., *Histoire de la discipline parlementaire,* Paris, Pédous-Lauriel, 1884, vol. 2, 187-235.

ROLIN H.
De la hiérarchie des pouvoirs, in *Bulletin de la classe des lettres et des sciences morales et politiques de l'académie royale de Belgique,* 5e série, t. XXII, Bruxelles, 1936, 50-71.

SARTORI G.
Parlementarisme et démocratie, in *Res Publica,* III, 1960, 2, 112-120.

SENELLE R.
De aanpassing van onze democratische instellingen aan de noden van de tijd, in *Rechtskundig Weekblad,* 1964-1965.

SENELLE R.
Le régime parlementaire de la Belgique, in *Monte citorio,* 1964, 6, 5-27.

SWARTENBROECKX E.
Parlement : la démocratie dans le brouillard, in *Le Marché,* XVI, 1978, 19, 4-5.

TULKENS H.
L'évolution contemporaine du régime parlementaire belge, in *Res Publica,* I, 1959, 2, 168-172.

VAN IMPE H.
Presidentiële tendenties in het Belgisch Parlement, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht,* XXXIII, 1978, 6, 403-408.

VAN IMPE H.
De huidige tendenties in het Belgisch grondwettelijk stelsel, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht,* XXXIII, 1977, 6, 319-324.

VAN IMPE H.
Het belgich parlement als instelling. Rol en beeld, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht,* XXVI, 1971.

VAN IMPE H.
Le rôle du parlement : mythes et réalités, in *Intermedialr,* 1971, 4, p. 16.

VERMEYLEN P.
Le parlement, in *Res Publica,* III, 1961, 1, 3-13.

VERMEYLEN P.
Het parlement, in *De Maand,* IV, 1961, 9, 545-557.

WILS L.
Het Belgisch parlement als vertegenwoordiger van de natie, in *500 jaar parlementair leven in België,* 1464-1964, Leuven, Nauwelaerts, 1966, 27-53.

2. Bijzondere situaties

DE GREEF G.
La constituante et le régime représentatif, Bruxelles, 1920, 382 p.

SENELLE R.
De staatshervorming in België, Brussel, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Teksten en Documenten, 1978, nr. 325, 380 p. (vnl. 41-47 en 61-71).

SMETS P.F.
L'assentiment des chambres législatives aux traités internationaux et l'article 68, alinéa 2, de la constitution belge, Bruxelles, Bruylant, 1964, 96 p.

WIGNY P.
Propos constitutionnels, Bruxelles, Bruylant, 1963, 349 p.

WIGNY P.
La troisième revision de la constitution, Bruxelles, Bruylant, 1972, 449 p.

WIGNY P.
Comprendre la Belgique après la revision constitutionnelle, Verviers, Marabout, 1974, 221 p. (vnl. 75-86 en 147-170).

CAMBIER C.
Deux aspects de la révision de la constitution : la décentralisation et la rédistribution des pouvoirs, in *Journal des Tribunaux,* 1972, 145-150 en 161-168.

CRAENEN G.
De positie van een demissionair kabinet in België, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht,* XXXII, 1977, 1, 10-27.

DE CROO H.F.
Une initiative belge : la commission des affaires européennes, in *Revue du Marché Commun,* 1963, 64.

DE VISSCHER P.
Observations sur l'assentiment aux traités et accords internationaux et sur leur publication, in *Journal des Tribunaux,* 1974, 150.

GOL J.
Naissance et mort des gouvernements belges au XIXe siècle, in *Annales de la Faculté de droit de Liège,* XI, 1966, 3, 463-523.

HARMEL P.
Le législateur et le non-droit, in *L'hypothèse et le non-droit,* Liège, 1978, 267-280.

MALDAGUE R.
Planning en parlementaire demokratie, in *Cepess-documenten,* XIII, 1974, 1-2, 38-60.

MAST A.
Le pouvoir constituant, pouvoir tout-puissant et débile, Bruxelles, éd. Institut de Sociologie, 1964, 15 p. (U.L.B., Faculté de Droit : Travaux et conférence, 1964/1, 5-20).

MAST A.
De wet van 3 juli 1971. Bevoegdheidskonfliikten en scheiding der machten, in *Liber Amicorum Prof. Baron J. Van Houtte,* Gent-Brussel, Elsevier, 1975, 2 delen, 645-663.

MOORS R.
De wetgevende macht onder de Assemblée Constituante, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht,* XXIV, 1969, 1, 22-23.

PERIN F.
La révision de la constitution belge du 24 décembre 1970, in *Miscellanea W. Ganshof van der Meersch,* Brussel, Bruylant, 1972, deel 3, 261-293.

VAN ASSCHE W.
De grondwetgever van 24 december 1970 en het dilemma preconstituante-volkswil, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht,* XXVI, 1971, 363-379.

VAN IMPE H.
De Belgische regering als parlementaire vergadering, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht,* XXXIII, 1978, 3, 203-208.

VAN IMPE H.
De specifieke kenmerken van het Belgisch parlementair recht, in *Miscellanea W. Ganshof van der Meersch*, Brussel, Bruylant, 1972, 317-329.

VAN IMPE H.
De kenmerken van het Belgisch parlementarisme, in *Intermediair*, V, 1974, 10, 9-11.

VAN IMPE H.
De specifieke kenmerken van het Belgisch parlementarisme, in *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*, XXIX, 1974, 2, 75-79.

VAN IMPE H.
Balans van de constituante 1965-1968, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, XXIV, 1969, 3, 157-161.

WIGNY P.
La crise du civisme et du régime parlementaire, in *Revue Générale Belge*, IV, 1963, 6, 1-16.

WODON L.
Considérations sur la séparation et la délégation des pouvoirs en droit publique belge, in *Bulletin de la classe de lettres et de sciences morales et politiques, Mémoires*, t. XLIII, n° 1553, Bruxelles, 1942.

WOLFF M.
De quelques dispositions relatives aux chambres et au gouvernement, in *Annales de droit*, 1972, 252-255.

X.
La représentation parlementaire sur base de projets gouvernementaux, in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 6 mars 1959, nr 6, 19-22.

3. Gevalstudies

DE HALLEUX L.
Le législatif et l'exécutif en Belgique, Louvain, 1937, 37 p. (Etudes morales, sociales et juridiques, —29).

MAST A.
Les pays du Benelux, Paris, 1960, 368 p.

MEYNAUD J., LADRIERE J., PERIN F.
La décision politique en Belgique ; le pouvoir et les groupes, Paris, Colin, 1965, 403 p.

SENELLE R., JACOBS E.H.
Preadvies betreffende parlement en regering, Zwolle, 1962.

SMETS P.F.
Les traités internationaux devant le parlement (1945-1955), Bruxelles, Bruylant, 1978.

VAN IMPE H.
Le rôle de la majorité parlementaire dans la vie politique belge, Bruxelles, Bruylant, 1965, 155 p.

DEBUYST F.
Morfologie van het parlement, in *De Maand*, X, 1967, 4, 131-140.

DE CROO H.F.
Le parlement belge, pouvoir de contrôle et de législation, in *Res Publica*, IX, 1967, 3, 507-533.

GOOSSENS C.
Le bicaméralisme en Belgique, in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1951, 2.

LEHOUCK F.
De Kroon als parlementair mede- en tegenspeler in het militair vraagstuk in België (1830-1914), in *500 jaar Parlementair leven in België*, 1464-1964, Leuven, Nauwelaerts, 1966, 105-169.

MARCK H.
De Kamer van Volksvertegenwoordigers als rechtsmacht, in *Rechtskundig Weekblad*, 1947-1948, 177.

MOLITOR A.
Ons parlementarisme en de hedendaagse kristelijke demokratie, in *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, XLVII, 1956, 1, 3-23.

VAN DE VOORDE A.
Rekenhof en parlement, in *Intermediair*, 9 februari 1979.

VAN ELSLANDE R.
Parlementaire demokratie en drukkingsgroepen, in *Vlaamse sociale studiedagen*, Den Haan, 1956.

VERHASSELT-LUYKX A.
De rol van de preconstituante bij de grondwetherziening in *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, XXVI, 1971, 230-239.

WULLAERTS M.
Parlement en middenstand, in *500 jaar parlementair leven in België, 1464-1964*, Leuven, Nauwelaerts, 1966, 171-221.

II. Werking - Procedure

1. Algemeen

CRAENEN G.
De positie van een demissionair kabinet in België, Zwolle, 1975.

DUFFAU J.M.
Les règlements des assemblées parlementaires belges, Paris, 1977, VII + 228 p.

HYMANS P.
La crise du parlementarisme, Bruxelles, Bruylant, 1898, 66 p.

HYMANS P.
Les défauts du mécanisme parlementaire, Bruxelles, Van Buggenhoudt, 1908.

MOREAU F., DELPECH J.
Les règlements des assemblées législatives, Tome I, Paris, 1906, LI + 679 p.

OCKRENT R.
Les crises constitutionnelles du pouvoir législatif en Belgique, Bruxelles, 1945, 136 p.

ROLIN H.
Le contrôle parlementaire de la politique internationale, Bruxelles, Bibliothèque de l'I.B.S.P., 1957.

SPEYER H.
La réforme de l'état en Belgique, Bruxelles, Bruylant, 1927.

VELU J.
La dissolution du parlement, Bruxelles, 1966, 702 p.

BUTTGENBACH M.
La pratique des pouvoirs spéciaux et le droit constitutionnel de la Belgique, in *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1939, 80-153.

DE CROO H.F.
Het parlement aan het werk. Crisis in het parlementair doen ? in *Politieke dokumentatie*, 24 november 1970.

DE STEXHE P.
The Legislative Function of Parliament, in *Inter-Parliamentary Bulletin*, 1966.

DE TOLLENAERE V.
Le parlement au travail, in *Revue de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, 1966.

MAST A.
Quelles sont les raisons pour lesquelles le pouvoir législatif n'a pu, depuis 25 ans, exercer pleinement ses fonctions ? in *La Production de la loi*, Bruxelles, 1949, 33-48.

GANSHOF VAN DER MEERSCH W.
VANWELKENHUYZEN A.
Les tendances actuelles de la répartition des fonctions législatives entre parlement et gouvernement, Bruxelles, 1970, 555-592.

VAN IMPE H.
De werking van het Vlaamse kultuurparlement, in *Ons Erfdeel*, XXII, 1979, 5, 690-699.

VAUTHIER
Le travail législatif, in *Revue de l'Université de Bruxelles*, januari 1924.

MOREELS J.M.
Parlementaire procedure voor en na de tweede wereldoorlog, in *40 jaar Belgische politiek*, Liber Amicorum Minister van Staat A.E. De Schrijver, Antwerpen, S.W.U., 1968, 535-571.

2. Aspecten

BARTHELEMY J.
Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions, Paris, 1934, 376 p.

DRION F.
La procédure des auditions dans les commissions parlementaires des pays de Benelux, in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nrs 794/795, 1978, 41 p.

MAST A.
Regeringsontslag, lopende zaken en ministeriële verantwoordelijkheid naar belgisch recht, in *Politiek - Parlement - Demokratie, Opstellen voor Prof. E.J.F.M. Dyunstee*, Kluwer Deventer, 1975, 147-157.

VAN IMPE H.
La question de la création d'un emploi d'ombudsman en Belgique, in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 1 oktober 1971, nr 833.

ALEN A.
De voornaamste procedurale problemen van een grondwetsherziening, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, XXXIV, 1979, 4, 286-292.

BRUYNEEL A.
Aspects nouveaux de l'examen des budgets par les chambres législatives, in *Res Publica*, VII, 1965, 1, 38-47.

BUYSE R.
De parlementaire commissies, in *Politicaberichten*, VI, 1956, 4, 264-270.

CEULEERS J.
De electronische media in het Belgisch parlement, in *Res Publica*, XXI, 1979, 4, 569-582.

CRAENEN G.
De positie van een demissionair kabinet in België, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, XXXII, 1977, 1, 10-27.

COURTOY C.
Les sections des chambres législatives, in *Res Publica*, XVIII, 1976, 2, 131-154.

COURTOY C.
L'expérience des sections, in *Res Publica*, XIX, 1977, 4, 645-659.

DALOZE J.
L'absentéisme parlementaire : absence du parlement ?, in *Revue générale belge*, 1968, 1, 99-103.

DE BAECK C.
De inoverwegingneming van wetsvoorstellen, in *De Vlaamse Gids*, 1969, 3, 34-35.

DE CROO H.F.
De commissie voor Europese zaken bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers, in *Rechtskundig Weekblad*, 1963-1964, 529-533.

DE CROO H.F.
Une initiative belge : la commission des affaires européennes auprès de la chambre des représentants, in *Revue du Marché Commun*, 1963, 63, 476-479.

DE CROO H.F.
Le pairage, in *Res Publica*, V, 1963, 4, 381-386.

DE GROOF J.
Overzicht van en beschouwingen bij het toezicht van het parlement op de uitvoerende macht in België, in *Jura Falconis*, 1979, 4, 581-619.

DEMBOUR J.
Consultation de la section de législation du conseil d'état par le président de l'une des deux chambres législatives, in *Annales de la faculté de droit de Liège*, 1957, 149-161.

DE MEERLEER A.
De commissies en afdelingen in de Kamer van Volksvertegenwoordigers, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, XIII, 1958, 95-102.

DE MEYER J.
Constitutionele aspecten van de parlementsontbinding. Aantekeningen in verband met de ontbinding van 24 september 1971, in *Res Publica*, XIV, 1972, 2, 185-194.

DESTENAY M.
Le fonctionnement du régime parlementaire en Belgique, in *Bulletin Interparlementaire*, Genève, 1961, 95-102.

DE VISSCHER P.
Les pleins pouvoirs, in *Revue de droit international et de droit comparé*, XXVII, 1960, 198-211.

DEWACHTER W., DE GRAEVE - LISMONT E., TEGENBOS G.
Het effekt van de oppositie op het regeringsbeleid in België van 1965 tot 1972, in *Res Publica*, XVII, 1975, 2, 152-170.

DEWACHTER W.
Demokratische efficiëntie op stuk van regeringsvorming, in *Intermedialr*, 11 oktober 1974, 5, 27, 29, 31.

DOMS P.
L'emploi des langues dans les chambres législatives en Belgique, in *Res Publica*, VII, 1965, 2, 126-140.

DRION P.
Les questions parlementaires écrites, in *Res Publica*, XVI, 1975, 2, 201-222.

DUFFAU J.M.
Les règlements des assemblées parlementaires, in *Revue du droit public et de sciences politiques*, 1976, 749-885.

FOYER J.
Le contrôle des Parlements nationaux sur la fonction normative des institutions communautaires, in *Revue du Marché Commun*, 1979, 226, 161-168.

GELDOLF W.
Massamedia en parlement, in *Socialistische Standpunten,* XVII, 1970, 1, 3-13.

HENRION R.
L'expérience des lois de pouvoirs exceptionnels, in *Journal des Tribunaux,* 14 september 1968, 4625, 469-471.

HUBERLAUB C.
Le caractère parlementaire de la cours des comptes en droit belge, in *Revue de Jurisprudence du droit administratif et du conseil d'Etat,* 1955, 65-69.

LEGRAND M.
Les travaux de la commission parlementaire mixte sur la régionalisation, in *Courrier Hebmadaire du CRISP,* nr 627-662, 4 januari en 11 januari 1974, 26 p. + 23 p.

MABILLE X.
La dissolution des chambres, in *Courrier Hebdomadaire du CRISP,* 533, 1 oktober 1971, 15-19.

MAES R.
De bekrachtiging door de Wetgevende Kamers van de koninklijke besluiten betreffende de samenvoeging van de gemeenten en de wijziging van hun grenzen, in *Rechtskundig Weekblad,* 1975, 8, 449-466.

MASCARENHAS GOMEZ MONTEIRO A.
Réflexions sur la compétence d'un gouvernement démissionaire, in *Administration publique,* I, 1977, 3, 222-233.

MASCARENHAS GOMES MONTEIRO A.
L'expédition des affaires courantes, in *Res Publica,* XX, 1978, 3, 433-446.

MAST A.
Esprit et méthode d'une réunion constitutionnelle, in *Annales de Droit et de Science politique,* XII, 1952, 49, 263-290.

MOREELS J.M.
Parlementaire kroniek ; balans van de legislatuur 1958-1961, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek recht,* XVI, 1961, 109-118.

MOREELS J.M.
Hervorming van de parlementaire instelling ? Een nieuw reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschap en Publiek Recht,* XVII, 1962, p. 138 e.v.

ORBAN P.
De grondslagen van de volmachtwetgeving, in *Rechtskundig Tijdschrift,* maart-april 1938.

PAUWELS R.
Les commissions parlementaires, in *Informations constitutionnelles et parlementaires,* 1955, 24, 159-270.

PAUWELS R.
Note sur la commission des affaires européennes au sein de la chambre des représentants - Belgique, in *Informations constitutionnelles et parlementaires,* 1966, 66, 46-48.

PAUWELS J.L.
De Senaat en de Nederlandse tekst van de grondwet, in *Rechtskundig Weekblad,* 1959-1960.

PLAVSIC W.S.
Faut-il téléviser les débats parlementaires ?, in *Socialisme,* XIX, 1972, 113, 399-409.

PLAVSIC W.S.
Parlementaire debatten op televisie, in *Socialistische Standpunten,* XX, 1973, 3, 164-170.

PLAVSIC W.S.
La procédure des chambres réunis en Belgique, in *Res Publica,* VII, 1965, 5, 165-176.

PLASVIC W.S.
La rétransmission des débats parlementaires par la radio et la télévision, in *Courrier Hebdomadaire du CRISP,* 17 september 1976, 733, 28 p.

REMY C.L.
La question parlementaire orale, in *Res Publica,* III, 1961, 2, 161-168.

RENS I.
Les commissions parlementaires en droit comparé, in *Revue Internationale de droit comparé,* 1961, 2, 309-326.

RENS I.
Le nouveau règlement de la Chambre des Représentants de Belgique, in *Montecitorio, Revista di studi parlementari,* XVIII, 1963, 31-65.

RENS I.
Les garanties parlementaires contre la minorisation et la révision constitutionnelle en Belgique, in *Res Publica,* VII, 1965, 3, 189-221.

SALMON J.A., VINCINEAU M.
La pratique du pouvoir exécutif et le contrôle des chambres législatives en matière de droit international (1971-1972), in *Revue belge de droit International,* X, 1974, 1, 206-377.

SALMON J.J.A., VINCINEAU M.
La pratique du pouvoir exécutif et le contrôle des chambres législatives en matière de droit international (1973-1974) in *Revue belge du droit international,* XII, 1976, 172-382.

SENELLE R.
De benoeming van de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, in *Rechtskundig Weekblad,* 27 november 1966, kol. 629-632.

SENELLE R.
De inoverwegingneming van voorstellen in kamer en senaat, in *Rechtskundig Weekblad,* 27 november 1966, kol. 625-630.

SENELLE R.
Parlementaire vragen, in *Administratief Lexicon,* I, Brugge, Die Keure, 10 p.

SENELLE R.
Techniek van de grondwetsherziening, in *Socialistische Standpunten,* XVI, 1969, 1, 7-13.

SOMERHAUSEN M., SCHEPSEL A.
De parlementaire commissies, in *Jaarboek 1958-1959 van de vereniging voor de vergelijkende studie van het Recht in België en Nederland,* p. 210 e.v.

SOMERHAUSEN M.
Le contrôle parlementaire de l'administration belge, in *Rapport du VIIe Congrès de Droit comparé belge,* Uppsala, 1968.

TEMMERMAN J.
La convocation des chambres, in *Res Publica,* II, 1960, 1, 77-79.

TEMMERMAN J.
Les questions parlementaires, in *Annales de droit et de sciences politiques,* Bruxelles, 1955, 2, 137-148.

TEMMERMAN J.
Le vote électrique à la chambre, in *Annales de droit et de sciences politiques,* 1956.

VAN ASSCHE W.
De taalgroepen in het parlement, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschap en Publiek Recht,* XXVII, 1972, 242-254.

VAN DER ELST F.
Versterking van de parlementaire kontrole, in *Kultuurleven,* IXL, 1974, 3, 340-346.

VAN DE VOORDE A.
Etendue de la mission d'information de la cour des comptes à l'égard du parlement, in *Bulletin de documentation ministère des finances,* 1979, 4, 29-43.

VAN DE VOORDE A.
Hoever reikt de informatieopdracht van het rekenhof van het parlement ?, in *Documentatieblad Ministerie van Financiën,* 1979, 4, 29-43.

VAN IMPE H.
Het stelsel van parlementaire vragen en antwoorden in België. Van vergaderingsincident tot zelfstandige parlementaire procedure, in *Rechtskundig Weekblad,* 1963-64, col. 907-912.

VAN IMPE H.
De huidige betekenis van een parlementsontbinding in het Belgisch Staatsrecht, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschap en Publiek Recht,* XVII, 1964, 220-222.

VAN IMPE H.
De aanduiding van de voorzitters van kamer en senaat in België, in *Tijdschrift voor Bestuurswe.enschap en Publiek Recht,* XVIII, 1965, 7-11.

VAN IMPE H.
De parlementaire behandeling van internationale verdragen in België, in *Res Publica,* VIII, 1966, 3, 321-327.

VAN IMPE H.
Het administratief apparaat van het Belgisch parlement, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht,* XX, 1967, 4, 214-219.

VAN IMPE H.
De vaste afdelingen in de Belgische kamer van volksvertegenwoordigers, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschap en Publiek Recht,* XXI, 1969.

VAN IMPE H.
De parlementaire vragen, in *Administratief Lexicon,* Brugge, 1971.

VAN IMPE H.
Het interpellatierecht in het Belgisch parlement, in *Administratief Lexicon,* 1973, 1-15.

VAN IMPE H.
De nieuwe afdelingen in het Belgisch parlement, in *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en Publiek Recht,* XXVIII, 1975, 2, 135-138.

VANWELKENHUYSEN A., COURTOY C.
Les commissions permanents du parlement belge, in *Rapports belges au Xe Congrès international de droit comparé,* Bruxelles, Bruylant, 1978, 387-417.

VERSTRAELEN J.
Parlementair verval, in *De Gids op Maatschappelijk Gebied,* LXII, 1972, 7-8, 594-596.

VISSCHER G.
De parlementaire enquête in vergelijkend perspektief, in *Acta Politica,* XIII, 1978, 2, 212-260.

VRANCKX A.
De ombudsman, parlementair commissaris, in *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiek recht,* XVII, 1962, 6, 371-378.

X.
L'absentéisme politique, in *Courrier Hebdomadaire du CRISP,* 429, 31 januari 1969.

X.
Le calcul des majorités dans les assemblées délibérantes : le problème des abstentions, in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 424, 20 december 1968.

X.
Interpellatie van de heer Schrans tot de heer Eerste Minister over « De ontgoocheling van een onlangs verkozen Kamerlid over de werking van de parlementaire instelling en de verantwoordelijkheid van de regering dienaangaande. Bespreking, in *Kamer van Volksvertegenwoordigers - Handelingen*, Vergadering van woensdag 1 februari 1978, 947-954.

X.
Grondwettelijke aspecten van de ontbinding der wetgevende kamers, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, XXXIII, 1978, 3, p. 253.

X.
Instelling van een onverenigbaarheid tussen een mandaat van burgemeester of schepen en een parlementair mandaat, in *De Gemeente*, LI, 1976, 5, 252-254.

X.
Tanende macht van het Belgisch parlement, in *Keesings Reflector*, 1976, 7 a.

X.
Le contexte politique de la rentrée parlementaire, in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 12 december 1965, 300, 18 p.

X.
Le gouvernement Tindemans (1974-1977), évolution de sa composition et de son assise parlementaire, in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 11 maart 1977, 754, 18 p.

X.
Jaarboek 1963/1964. De delegatie van de wetgevende bevoegdheid in België, Vereniging voor de vergelijkende studie van het Recht van België en Nederland.

III. Hervorming

1. Algemeen

DE BRIEY R.
Notre régime politique et les nécessités de l'heure présente. Esquisse d'un projet de réforme parlementaire et constitutionnelle, Bruxelles, Goemare, 1919, 56 p.

GILSON A.
Pour une démocratie efficace, Louvain, Librairie Universitaire, 1965, 241 p. (Parlement, p. 216-222).

HANIN C.
Doeltreffende Instellingen, Verslag XXIIIe Nationaal Congres van de CVP, 1968, 35 p.

RENARD T.
De parlementaire ombudsman, Antwerpen, S.W.U., 1975, 104 p.

SPEYER H.
Corporatisme ou parlementarisme réformé, Bruxelles, Bruylant, 1935, 123 p.

VERHAEGEN G.
Modernisering van het parlement ; nota opgesteld ter discussie, s.l., s.d. (1978), 44 p.

X.
Moderne Instellingen, XXe CVP Congres, Brussel, 12-13-14 februari 1965 (werkstuk 4), 12 p.

X.
(Studiecentrum tot hervorming van den Staat), *Hervorming van den Staat*, Brussel, 1937, 711 p.

AUSIAUX P.
Amélioration à apporter au fonctionnement du pouvoir législatif, Bruxelles, ed. ULB, s.d., 49-55.

BAERT F.
De werking van het parlement, in *Hervorming van de Staatsinstellingen*, Brussel, VU, Dosfeldocumenten, 3, 1969, 6-18.

CISELET G.
Faut-il réformer le régime parlementaire ?, in *Aspects du régime parlementaire belge*, Bruxelles, 1956, 79-93.

DE CROO H.F.
Verkeken kans voor parlementaire werkverbetering - Raad van State en parlementair initiatief, in *Miscellanea W. Ganshof van der Meersch*, Brussel, Bruylant, 1972, deel II, 43-79.

DE LA VALLEE POUSSIN
De hervorming der instellingen in België, in *Tijdschrift voor Politiek*, X, 1961, 4, 8-18.

LAVERGNE B.
Comment rendre au parlement son autorité légitime, in *L'année politique et économique*, 1974, 237-238, 1-107.

PIERSON M.A.
La réforme du travail parlementaire, in *Socialisme*, XVI, 1969, 92, 193-201.

X.
(Studiecentrum tot hervorming van den Staat), *Hervorming van den Staat, Nieuwe besluiten*, Brussel, 1938, 376 p.

PROSPECTOR
Dubbele krisis van regime en staatsstruktuur, in *De Maand*, V, 1962, 300-309.

STORME
De krisis van het regime, in *De Maand*, III, 1960, 10, 589-596.

VAN IMPE H.
De verbetering van de parlementaire arbeid in België, in *Res Publica*, III, 1965, 3, 345-351.

X.
La crise du régime, in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nr 69, 24 juni 1960, nr 81, 21 oktober 1960.

2. Aspecten

SMETS G.
La réforme du Sénat, Bruxelles, 1919.

X.
De plaats van de Senaat in het toekomstig staatsbestel van België, Brussel, Studiecentrum voor Politieke Hervormingen, Nota IV, s.d. (1978), 11 p.

COLPAERT M.e.a.
Gaat België al dan niet naar een bicameriaal stelsel en indien ja, wat gaat men doen : één van beide kamers afschaffen ?, in *Hervorming van de staatsinstellingen*, VUB, Brussel, 1977, 5-82.

DAUBIE C.
Le sénat de Belgique : futur chambre de réflexion, in *Res Publica*, XX, 1978, 4, 495-534.

DENYS M.
Beschouwingen bij de wetsvoorstellen tot het instellen van een ombudsman in België, in *Rechtskundig Weekblad*, 1968, 30, kol. 1475-1480.

MOREELS J.M.
Hervorming van de parlementaire instelling ? Een nieuw reglement van de kamer van volksvertegenwoordigers, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, XVII, 1962, 3, 138-141.

REYNTJES F.
Het valse dilemma van het bicameralisme, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, XXXI, 1976, 4, 201-211.

SPEYER H.
La réforme du Sénat, in *Revue de Belgique*, 1914.

IV. Partijen in het parlement

JACQUEMYNS G.
Régime parlementaire et système électoral, Bruxelles, Insoc, 1954, 64 p.

D'ASPREMONT LYNDEN H.
Partis et gouvernement parlementaire, in *Revue Générale Belge*, 1956, 393-412 en 590-598.

DE RIDDER M., PETERSON R.L., WIRTH R.
Images of Belgian Politics ; the Effect of Cleavages on the Political System, in *Legislative Studies Quaterly*, III, 1978, 1, 83-108.

DE SCHRIJVER A.E.
Partij en parlement, in *Tijdschrift voor Politiek*, IV, 1954, 4, 370-380.

DEWACHTER W.
De voorverkiezingen tot samenstelling van het Belgisch parlement, in *Onze Alma Mater*, XXIV, 1970, 3, 156-172.

DEWACHTER W.
De machtstoewijzingsfunctie van de voorkeurstemmen bij de Belgische parlementsverkiezingen, in *Tijdschrift voor Geschiedenis*, XCII, 1979, 3, 492-505.

DIERICKX G.
Ideological Oppositions and Consociational Attitudes in the Belgian Parliament, in *Legislative Studies Quaterly*, III, 1978, 1, 133-160.

EVALENKO R.
Systèmes électoraux et représentation parlementaire, in *Socialisme*, V, 1958, 25, 19-29.

FROGNIER A.P.
Parties and Cleavages in the Belgian Parliament, in *Legislative Studies Quaterly*, III, 1978, 1, 109-131.

FROGNIER A.P.
Le pouvoir des partis belges à la Chambre des représentants, in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 550, 21 juli 1972.

MERTENS de WILMARS J.
Parlementaire demokratie en partijen, in *Tijdschrift voor Politiek*, VI, 1956, 5, 377-395.

MOREELS J.M.
Chronique parlementaire : de l'influence qu'exercent les partis politiques sur la vie de l'Etat, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen*, XIII, 1958, 40-48.

NOVY M.
Parlement, partis et groupes, in *Pallas*, 1971, 14-16.

VERHAEGEN A.
Le groupe libéral à la chambre belge (1847-1852), in *Revue belge de philologie et d'histoire*, 1969, 4, 1167-1197.

X.
L'expression parlementaire de l'opposition au gouvernement Lefèvre, in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 176, 23 oktober 1962.

V. Parlementsleden

DEBUYST F.
La fonction parlementaire en Belgique : mécanismes d'accès et images, Bruxelles, CRISP, 1967, 448 p.

GROOTAERS J.
Achiel van Acker in het parlement 1927-1974, Brussel, B.I.W.P., 1975, 4, 142 p.

HAYOIT de TERMICOURT P.G.
De parlementaire immuniteit, Brussel, Bruylant, 1955.

LEBROCQUY G.
Types et profiles parlementaires, Paris, Bruxelles, 1873, XVI + 540 p.

MAHIEU Y.
Enquête sur les attitudes des parlementaires à propos de la gestion de l'Etat, Institut Administration - Université, Bruxelles, 1970.

SPAEY Ph.
Sociographie de la Chambre de représentants, Bruxelles.

VAN MOLLE P.
Het Belgisch parlement 1894-1972, Antwerpen, S.W.U., 1972 (2e uitg.), 445 p.

X.
(Afdeling Politologie). *De parlementsleden naar hun voorkeurstemmen bij de verkiezingen van 1961, 1965, 1968, 1971 en 1974*, Leuven ,1975.

BARTELOUS J.
Le nombre des parlementaires depuis 1830, in *La Relève*, 12 januari 1957.

BROUHON H.
Victor Larock : le parlementaire, in *Socialisme*, XXV, 1978, 146, 75-78.

DEBUYST F.
Les parlementaires belges, in *La Revue Nouvelle*, XIX, 1968, 2, 130-144.

DEWEERDT M.
De personele keuze bij de parlementsverkiezingen van 17 april 1977, in *Res Publica*, XIX, 1977, 3, 515-528.

DEWEERDT M.
Het gebruik van de voorkeurstem bij de parlementsverkiezingen van 17 december 1978, in *Res Publica*, XXI, 1979, 2, 331-341 (Politiek Jaarboek, Nieuwe Reeks, nr 3).

DEWEERDT M.
De parlementaire werkzaamheden van de Belgische parlementsleden tijdens de zitting 1977-1978, in *Res Publica*, XX, 1978, 4, 647-6.

DRION F.
Les questions parlementaires écrites, in *Res Publica*, XVII, 1976, 2, 201-222.

DUJARDIN J.
Des effets de l'exception de flagrant délit sur les poursuites exercées contre le parlementaire, in *Liber Amicorum H. Bekaert*, Gent, Snoeck-Ducaju, 1977, 110-122.

GOFFART V.
Sur « la fonction parlementaire » en Belgique, in *Les dossiers de l'action sociale catholique*, 1967, 7, 464-478.

GORKINE A.
La responsabilité du parlementaire, in *Société belge d'études et d'expansion*, 1973, 269-274.

HAYOIT de TERMICOURT R.
L'immunité parlementaire, in *Journal des Tribunaux*, 1955, 13.

HAYOIT de TERMICOURT R.
De parlementaire onschendbaarheid, in *Rechtskundig Weekblad,* 1955-1956.

HISLAIRE J.
Les parlementaires vus du balcon, in *Revue Générale Belge,* IVM, 1960, 10, 15-24.

OBLER J.
Le rôle des dirigeants de partis dans la sélection des candidatures parlementaires — le cas de la Belgique, in *Courrier Hebdomadaire du CRISP,* 9 février 1971, nr 591, 32 p.

REMY D., SOUDAN M.
L'information du parlementaire — mythe ou réalité ?, in *Bulletin Interparlementaire,* 1973, 1.

RUYS M.
De kamervoorzitter, in *Liber Amicorum A. Van Acker,* Brugge, Desclée de Brouwer, 1973, 137-145.

SENELLE R.
Cumulatie van politieke funkties en leeftijdsgrens, in *Socialistische Standpunten,* XII, 1971, 6, 324-325.

SENELLE R.
Politieke mandaten los van financieel-ekonomische groepen, in *Socialistische Standpunten,* XIX, 1972, 5, 261-263.

SENELLE R.
De onafhankelijkheid van het parlementslid tegenover financieel-ekonomische groepen, in *Socialistische Standpunten,* XX, 1973, 4, 204-213.

SOUMERYN G.
L'immunité parlementaire : évolution et aspects nouveaux, in *Res Publica,* XIIII, 1975, 1, 53-67.

VAN IMPE H.
De partijkracht van het parlementslid t.a.v. art. 32 van de Grondwet, in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht,* XIX, 1964.

X.
L'amendement Petry sur la coopération avec le Chili, analyse d'un scrutin parlementaire, in *Courrier Hebdomadaire du CRISP,* nr 674, 1975, 15 p.

X.
L'assemblée des parlementaires wallons, in *Revue du Conseil économique wallon,* 1968, 89, 1-10.

X.
Elections législatives de 1968 — la désignation des sénateurs provinciaux et cooptés, in *Courrier Hebdomadaire du CRISP,* 14 juin 1968, nr 409-410, 42 p.

X.
Elections législatives de 1971 : la désignation des sénateurs provinciaux et cooptés, in *Courrier Hebdomadaire du CRISP,* 14 juin 1968, et 7 avril 1972, I + II, nrs 557-558, 31 p. + 36 p.

X.
Elections législatives de 1974 : la désignation des sénateurs provinciaux et cooptés, in *Courrier Hebdomadaire du CRISP,* 5 juillet 1974, nr 650-651, 76 p.

X.
L'activité des femmes parlementaires, in *Courrier Hebdomadaire du CRISP,* 16 avril 1976, nr 717, 31 p.

X.
Majorités provinciales, sénateurs provinciaux et cooptés élections 1977-1979, in *Courrier Hebdomadaire du CRISP,* nr 851, 7 septembre 1979.

★

RES PUBLICA

Belgian Journal for Political Science

Editor : **Wilfried DEWACHTER**
Address : **Van Evenstraat 2B, 3000 Leuven**

Cover design : **Lutt CLIJSTERS.** Photographs : **INBEL**

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 reponsible for the opinions they forward.

Sales conditions and annual subscription for the journal RES PUBLICA

	BF
1. Annual subscription (4 issues)	
Individuals	700
Institutions	1 500
Students (only in Belgium)	400
2. Single issue	300
3. Previous volumes (VII to XVII)	
Belgium	500
Other countries	700
4. **Complete collection 1961-1975 (incl.)**	
Belgium	7 000
Other countries	8 000

SEAT OF THE INSTITUTE

Politologisch Instituut : Elyzeese Veldenstraat 43, B-1050 Brussel
Bank account : 091-0034240-28

The journal RES PUBLICA is sponsored partly by the Ministry of Public Education

The articles of Res Publica are abstracted in the following journals

— 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.

— ABC POL SCI.
Advance Bibliography of Contents : Political Science and Government.

— Social Sciences Citation Index. An International Multidisciplinary Index to the Literature of the Social, Behavioral and Related Sciences.

— Sociological Abstracts.

Printed in Belgium

RES PUBLICA

Tijdschrift voor Politologie — Revue de Sience Politique

Uitgegeven door het — Publié par le **Politologisch Instituut**
Hoofdredacteur — Rédacteur en chef : **Wilfried DEWACHTER**

Redactieadres — Adresse de la rédaction
Van Evenstraat 2B, Leuven B-3000

Kaftontwerp — Maquette : **Lutt CLIJSTERS.** Foto's — Photos : **INBEL**

De bijdragen moeten persklaar aangeboden worden, getypt met dubbel interlinie. Zij moeten vergezeld zijn van een Engelstalige samenvatting van maximum 150 worden. De niet opgenomen manuscripten worden niet teruggezonden.

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 schrijver, titel van het artikel, nummer en bladzijden van het tijdschrift). De vertaalrechten zijn voorgehouden voor alle landen.

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.

Verkoops- en abonnementsvoorwaarden van het tijdschrift RES PUBLICA

Conditions de vente et d'abonnement de la revue RES PUBLICA

	1980 F.B. - B.F.
1. Jaarlijks abonnement (4 nummers) — Abonnement annuel (4 numéros) —	
België - Belgique : persoon - personne -	700
instelling - institution	1.500
student - étudiant	400
Andere landen - Autres pays :	
persoon - personne	700
instelling - institution	1.500
2. Verkoop per nummer - Vente au numéro	300
3. Bundel per jaar vanaf 1965 tot 1975 - Collection par année de 1965 à 1975	
België - Belgique	500
Andere landen - Autres pays	700

4. **Volledige verzameling van 1961 tot 1975 inbegrepen : België : 7.000 B.F. - Andere landen : 8.000 B.F.**
Collection complète de 1961 à 1975 inclus : Belgique : 7.000 FB - Autres pays : 8.000 FB.

ZETEL VAN HET INSTITUUT — SIEGE DE L'INSTITUT

Politologisch Instituut : Elyzeese Veldenstraat 43, B-1050 Brussel
Rekening - Compte : 091-0034240-28

Het tijdschrift RES PUBLICA wordt uitgegeven
met de steun van het Ministerie van Nationale Opvoeding

La revue RES PUBLICA est publiée
avec le concours du Ministère de l'Education nationale

Wettelijk depot — Dépôt légal : D/RP. 1980/1-2/1173

Gedrukt in België — Imprimé en Belgique