



POLITIEKE CONFLICTBEHEERSING IN BELGIE, ITALIE
EN ZWITSERLAND.

Een vergelijkende studie

Guido DIERICKX

Inleiding

Eén van de wezenlijke zorgen van ieder democratische regime bestaat erin de kosten van het politiek conflict laag te houden zonder de besluitvorming in haar geheel ondoelmatig of onmogelijk te maken. De democratische conflictregeling is erop bedacht de conflicten te laten verlopen zonder kosten voor de deelnemers zelf, voor hun persoon, voor hun bezit, voor hun reputatie. Voorbeelden van zulke persoonlijke kosten zijn politieke stakingen, gewelddadige betogingen, politiek terrorisme en burgeroorlog. Daarnaast horen de conflicten zo weinig mogelijk schade te berokkenen aan de structuren van de besluitvormingsprocessen. Voorbeelden van zulke structurele kosten zijn langdurige regeringsformaties, veelvoudige regeringscrisisen, constituele hervormingen, regimewisselingen en de desintegratie van de staat.

De kosten van het conflict zijn slechts één klasse, tussen andere, van de besluitvormingskosten. Er zouden andere kosten kunnen ontleed worden, zoals de kosten van de informatieverwerving. Maar de democratie legt zich nu eenmaal bijzonder toe op de institutionalisering van het conflict en dus ook op de risico's die conflicten kenmerken. Bovendien hebben de Belgische politicologen steeds weer herhaald dat deze democratische zorg in ons land uiterst dringend is. Vele van onze politieke conflicten zouden erg gevaarlijk zijn omdat zij ontspringen in subculturele tegenstellingen. In deze kwesties gaat het om meer dan om de botsing van uiteenlopende voorstellen. Het gaat om de botsing tussen grote, permanente bevolkingsgroepen met hun belangen, hun organisaties en hun ideologieën. De uitdaging voor een democratisch regime is hier wel erg groot.

In principe zouden de kosten van het conflict dus hoog kunnen oplopen. In feite hebben zij echter geen dramatische afmetingen aangenomen. Daarover zijn alle waarnemers het eens. Natuurlijk is het uiterst moeilijk precies te meten hoe hoog de kosten van het conflict in België zijn. Veel gemakkelijker is het België op dit stuk te vergelijken met andere landen. Dat is dan ook wat het onderzoek naar "The Role of European Parliaments in Managing Social Conflicts" gedaan heeft (1). Het heeft België vergeleken met Zwitserland en met Italië. Over de conclusie zal geen waarnemer lang aarzelen. Wie weet niet dat Italië geteisterd wordt door zeer instabiele regeringen, door allerlei extremismen en door een endemische politieke terreur? En wie zal loochenen dat Zwitserland, althans in de laatste decennia, een toonbeeld is van een rustige, haast saai politieke geschiedenis? Op de schaal van de conflictkosten neemt België ongetwijfeld een plaats in tussen beiden.

Wat zou de graad van conflictbeheersing in deze drie landen kunnen verklaren? Het onderzoek ging ervan uit dat drie reeksen factoren hiervoor in aanmerking zouden kunnen komen. Vooreerst is er de strekking van de politieke stijl die van land tot land erg verschillend kan zijn. Het klinkt aannemelijk dat een zachte stijl meer leidt tot een geslaagde conflictbeheersing dan een harde. Vervolgens zal wellicht ook de inhoud en de structuur van de partijdige ideologieën enig belang hebben. Politieke actoren zijn werkzaam in een ideologische ruimte die gepolariseerd en unidimensioneel is of niet. Ten slotte zijn zij ook werkzaam in een politieke arena waarvan de structuur veel of weinig mogelijkheden biedt en waarvan de structuur al of niet aangepast kan worden aan de noodwendigheden van de conflictbeheersing. Deze drie reeksen factoren zullen wij telkens in een afzonderlijke paragraaf onderzoeken.

Eigenlijk is deze werkwijze vooralsnog beschrijvend en niet verklarend van aard. Er zal blijken dat onze drie landen telkens van elkaar verschillen en dat deze verschillen een mogelijke verklaring vormen voor het succes van de conflictbeheersing. Maar het verklarend verband tussen deze factoren en de te verklaren conflictbeheersing moet voorlopig hypothetisch blijven. Toch kan dit verband heel aannemelijk gemaakt worden. De genoemde factoren hebben alle belang voor de soepelheid van het onderhandelings- en besluitvormingsproces. Uit enkele gevalstudies blijkt dat zij inderdaad een grote plaats innemen in de strategieën van de politieke elites die tevens de conflictbeheersers bij uitstek zijn. Het onderzoek wist gegevens te verzamelen over de cultuur van deze politieke actoren en over de structuren waarin zij dienden te werken door interviews van parlementaire en niet-parlementaire besluitvormers. Dit alles werd aangevuld door gevalstudies van netelige politieke processen (2).

1. Politieke stijl

De politieke besluitvormers trachten in het reine te komen met de eisen van het politieke bedrijf door een aangepaste politieke cultuur te ontwikkelen. Het opbouwen van zulke definitie van hun politieke situatie is een gemeenschappelijke onderneming en een resultaat van een onophoudelijk communicatieproces. Van de reikwijdte van deze processen van symbolische interactie hangt het af wie aan dezelfde cultuur deelneemt en waar een andere politieke cultuur begint. Het lijkt dus wel zeer aannemelijk dat er kenmerkende verschillen inzake politieke cultuur zouden bestaan tussen de politieke elites van Italië, Zwitserland en België (3). Misschien kunnen wij ook binnen deze nationale politieke elites nog verschillende cultuurkringen ontdekken.

Eén van de belangrijkste onderdelen van de politieke cultuur, en zeker één die van belang is voor onze probleemstelling, is de interpretatie en de evaluatie van het politiek conflict. Aan de respondenten die door onze steekproef afgezonderd werden werd een reeks van zes beweringen voorgelegd (4). Zij konden hun instemming hiermee uitdrukken op een schaal van 1 tot 5. Op het eerste gezicht leken al deze items te peilen naar de mate waarin de respondenten een harde of een zachte

houding aannamen tegenover de politieke conflicten in het algemeen. Zulke globale "politieke stijl" bleek inderdaad te bestaan hoewel de first-order correlaties tussen de zes items nooit hoger opliepen dan .30.

Verrassender is dat deze politieke stijl bij nader toezien uiteen blijkt te vallen in twee onderscheiden dimensies. De politieke elites in onze drie landen zijn niet ongedifferentieerd hard of zacht. Zij zijn hard of zacht qua beginselvastheid enerzijds, qua gematigdheid anderzijds. De namen van deze twee dimensies zijn, zoals gebruikelijk bij een factor-analyse, ontleend aan de items waarin de dimensies het duidelijkst tot uiting komen (5). Maar wat betekenen ze ?

Naar ons aanvoelen betreft de dimensie van de beginselvastheid vooral de trouw aan de objectieven op langere termijn. De gematigdheid slaat dan op de bereidheid om op kortere termijn een zachtere taktiek te gebruiken. Een gelijkaardige distinctie tussen de politieke stijl op langere en op kortere termijn komt in de drie landen voor (6).

Wanneer de twee dimensies van politieke stijl gedichotomiseerd en met elkaar gekruist worden ontstaat een typologie met vier velden. De waarde van deze typologie is erg betrekkelijk omdat in de empirie de dichotomisering ietwat kunstmatig blijkt te zijn. Maar zij laat ons toch toe voorlopig te spreken van vier soorten politieke stijl: radicalisme, reformisme, opportunisme en pragmatisme.

Figuur 1

Beginselvast ? (lange termijn)

		<u>hard</u>	<u>zacht</u>
	<u>hard</u>	radicalen	opportunisten
<u>Gematigd ?</u> <u>(korte termijn)</u>	<u>zacht</u>	reformisten	pragmatici

De vergelijking van de parlementaire elites brengt aan het licht dat de Italianen eerder als opportunisten, de Zwitsers als reformisten en de Belgen als pragmatici kunnen gerangschikt worden. In tabel 1 blijken de Italianen met hun negatieve factorscores duidelijk minder gematigd dan hun Belgische en

hun Zwitserse collega's. Dat betekent echter niet dat zij ook meer beginselvast zijn. Hun negatieve scores op de tweede dimensie wijzen op het tegendeel. Het zijn veeleer de Zwitsers die als meer beginselvast voor de dag komen.

Tabel 1. Politieke stijl: gemiddelde factorscores (parlementsleden)

	Gematigheid	Beginselvastheid
Italië	- 0,171	- 0,017
België	0,043	- 0,019
Zwitserland	0,059	0,039

De analyse mag zich evenwel niet tot dergelijke globale typering beperken. Een verdere opsplitsing van de nationale parlementaire elites brengt een verdere differentiëring van de politieke cultuurkringen aan het licht. Partijfracties kunnen onderling sterk verschillen zoals tabel 2 over de Belgische parlementsleden aantoont.

Tabel 2. Gemiddelde factorscores van Belgische fracties

Partijfractie	Gematigheid	Beginselvastheid
PLP (Brussel) (N=2)	.80	.57
PLP	.75	- .26
PVV	.54	- .11
SP	.26	- .12
PSC	.25	- .52
CVP	.11	- .09
PS	.02	.14
FDF	- .47	.31
RW	- .54	- .37
VU	- .59	.64
Comm.	- 1.11	.28

Tabel 2 zou twee verklaringen kunnen suggereren. De eerste is dat partijen met een grotere regeringservaring meer gematigd zijn op kortere termijn. Het zijn de partijen van de nieuwe (FDF, RW, VU) en van de eeuwige oppositie (Communisten) die het minst bereid zijn water in de wijn te doen. Dit verschijnsel is geen louter Belgisch toeval. Het herhaalt zich

in Zwitserland en in Italië. Betekent dit dat de gematigdheid in het politieke bedrijf zelf geleerd wordt? Indien deze hypothese zou opgaan zou ook de hogere anciënniteit in het parlement tot een grotere gematigdheid leiden. Welnu, dat is kennelijk niet het geval. Alleen in België bestaat er een tastbare correlatie tussen parlementaire anciënniteit en gematigdheid, nl. .36. In Zwitserland is dit .15 en in Italië .05. (Beginselvastheid hangt nog minder samen met anciënniteit.) Wat men vaak "parlementaire ervaring" noemt blijkt dus geen beslissende invloed te hebben op de politieke stijl. Misschien is de invloed van de "regeringservaring" groter. Maar alleszins zet dit alles aan tot het zoeken van verdere verklaringen.

Politieke stijl blijkt tamelijk sterk samen te gaan met ideologische opties. Vooral de links-rechts dimensie met haar vaak sterk socio-economische connotaties vertoont steevast een gevoelige correlatie met de gematigdheid qua politieke stijl. In de verzameling van de Belgische parlamentsleden is de correlatiecoëfficiënt .26, in Zwitserland .25, in Italië .31. Merkwaardig is bovendien dat in de verzameling van de niet-parlementaire politieke elites (leiders van de belangengroepen of "probleemelites") deze coëfficiënt, globaal genomen, .42 bedraagt. Politieke stijl is in dit perspectief geen resultaat van een parlementair socialisatieproces maar een neveneffect van een ruimer ideologisch communicatieproces. Let wel, deze veronderstelling is enkel toepasselijk op de dimensie van gematigdheid. De richting van de ideologische opties schijnt veel minder vat te hebben op de beginselvastheid van de besluitvormers.

Wat ook de verklaring van de politieke stijl weze, over de effecten ervan dringt één hypothese zich op. Een gematigde politieke stijl zal, ceteris paribus, het meest bijdragen tot een soepele conflictbeheersing. Indien gematigdheid kan gekoppeld worden aan beginselvastheid, en dus aan voorspelbaarheid op langere termijn, is de constellatie nog gunstiger. Welnu, zo deze veronderstelling opgaat dan is de politieke besluitvorming en de conflictbeheersing de facto in handen van het meest geschikte personeel. De regeringspartijen zijn doorgaans gematigder zonder daarom minder beginselvast te zijn. Dat is nog meer het geval zo wij de stijl van de politieke leiders onderzoeken.

In Zwitserland zijn de partijleiders niet enkel gematigder maar ook beginselvaster dan hun parlementaire achterban. In België is dit contrast nog meer uitgesproken. Waar gewone parlamentsleden slechts 0.02 scoren op gematigdheid en - 0.07 op

beginselvastheid klimt de score van de leiders tot respectievelijk 0.45 en 0.32. Zulke leiders benaderen het dichtst het profiel van de ideale onderhandelaar en strateeg.

Tabel 3. Politieke stijl: gemiddelde factorscores (parlementsleden)

	Gematigheid	Beginselvastheid
<u>België</u>		
leiders	0.45	0.32
gewone leden	0.02	- 0.07
<u>Zwitserland</u>		
leiders	0.13	0.15
gewone leden	0.05	0.02
<u>Italië</u>		
leiders	- 0.16	- 0.12
gewone leden	- 0.18	- 0.09

Samenvattend mogen wij stellen dat de politieke cultuur van de besluitvormers niet erg gunstig uitvalt voor de conflictbeheersing in Italië. De politici vertonen de gematigdheid noch de beginselvastheid die vruchtbare onderhandelingen mogelijk maakt. En ook hun leiders kunnen dit tekort niet goedmaken (7). In Zwitserland en in België lijkt het culturele patrimonium van de politici beter aangepast aan de vereisten van de conflictbeheersing. Vooral de leiders koppelen een grotere gematigdheid aan een grotere beginselvastheid.

Aan het belang van de politieke stijl voor de conflictbeheersing mag evenwel niet te zwaar getild worden. Boven bleek reeds dat de gematigdheid tot op zekere hoogte een neveneffect was van partijdig-ideologische opties. Wie dus de gematigdheid predikt zal in de politieke arena allicht een beetje verdacht en ongeloofwaardig klinken. Bovendien blijkt de invloed van de politieke stijl op andere onderdelen van de politieke cultuur vrij bescheiden te zijn. Gematigdheid en beginselvastheid hebben enige gevolgen voor de concrete normen die men in de politieke arena wenst te eerbiedigen. Een gematigd en niet al te beginselvast politicus zal niet al te gauw de onoprechtheid van een collega in het publiek aanklagen. Hij zal meer afwijzend staan tegenover informatielekken ten bate van de persjongens. Hij zal iets vaker bereid gevonden worden om zijn stelling in een belangrijke kwestie te wijzigen. Hij zal minder

graag beroep doen op de uitspraak van de kiezers om een kwestie te beslechten. Maar over het algemeen zijn er nog veel meer parlementaire normen zonder merkbare invloed van de politieke stijl tot stand gekomen. In onze gegevens althans konden daarvan eerder zelden sporen gevonden worden. De slotsom moet zijn dat politieke stijl enige invloed moet hebben op de conflictbeheersing, dat die invloed in de drie landen in de verwachte richting gaat maar dat er nog andere factoren zijn die de gebrekkige conflictbeheersing in Italië en de geslaagde conflictbeheersing in Zwitserland kunnen verklaren.

2. De structuur van de ideologie

Wie zoekt naar een mogelijk verband tussen (partijdige) ideologie en conflictbeheersing zal vooreerst oog hebben voor de inhoud en de distributie van de ideologische opties. Klinkt het niet vanzelfsprekend dat het extremisme of de gematigdheid, de consensus of de polarisatie van de ideologische opties een weerslag zal hebben op de kosten van het conflict? Om dit te onderzoeken werden aan de respondenten in de drie landen houdingsschalen voorgelegd die alle belangrijke tegenstellingen bestreken, dus zowel de socio-economische als de levensbeschouwelijke en de regionale (taalculturele) (8).

Uit geen van deze schalen bleek ergens een grote mate van polarisatie. Dat wil zeggen dat een uitgesproken bimodale distributie nergens voorkomt. Waar het om de taalculturele tegenstelling in België gaat zijn de Francofone en de Vlaamse extremen goed gevuld maar het centrum is nog beter gestofveerd (wij zijn in 1975!). Wanneer zulke unimodale distributie dan al eens een modus vertoont die samenvalt met één van de extremen dan getuigt dit meer van een consensus dan van een polarisatie. Zo zijn de Belgische parlementsleden het grotendeels eens om het federalisme te huldigen (46,7 %) en om de kerk buiten de politiek te houden (66,7 %) (maar dan weer niet om alle godsdienstige overwegingen uit de politieke besluitvorming te weren). Het meest gewone patroon is dat van een distributie met één modus die op of dicht bij het centrum ligt. Op de socio-economische dimensies zijn de Zwitsers meer centrum of centrum-rechts, de Italianen en de Belgen meer centrum-links. In geen geval wijzen deze distributies op enig opmerkelijk verschil tussen de drie landen wat de kansen voor

de conflictbeheersing betreft. Indien het ideologisch patri-monium de conflictbeheersing in Italië bemoeilijkt en in Zwit-serland vergemakkelijkt dan is de reden daarvoor elders te zoeken.

Zulke andere reden vinden wij in de configuratie van de ideologische standpunten. Politieke actoren bewegen zich in een ideologische ruimte die gekenmerkt wordt door een aantal dimensies. Deze ideologische ruimte kan multidimensioneel heten wanneer er meerdere dimensies in voorkomen die groten-deels onafhankelijk zijn van elkaar. In dit laatste geval ver-toont de ideologische ruimte de gevolgen van de "cross-cutting cleavages" in de samenleving. Het gevolg van deze multi-dimensionaaliteit is een grotere mogelijkheid om politieke ruil-processen op gang te brengen en om stabiele coalities te vormen. Het onderzoek naar de dimensionaliteit van de ideolo-gische ruimte maakte gebruik van verschillende reeksen gege-vens en van meerdere onderzoekstechnieken. Eerst werd een "multidimensional scaling" techniek toegepast op de wederzijdse perceptie van de partijfracties in het parlement. Daarna werden de houdingen en de standpunten van de individuele parlamentsleden onderling gecorreleerd en werden eventuele clusters opgespoord. Dat alles noopte ons steeds weer tot hetzelfde besluit.

In Italië is de ideologische ruimte opvallend unidimensioneel. Weliswaar zijn er bij gelegenheid van bepaalde kwesties ook andere gevoeligheden te bespeuren maar over het algemeen plaatsen de parlamentsleden en de politieke partijen zich tegen-over elkaar op één enkele links-rechts dimensie met een sterke socio-economische geladenheid.

In Zwitserland daarentegen vinden wij drie duidelijk onder-scheiden dimensies. Er is een socio-economische dimensie. Er is een traditionalistisch-progressistische dimensie die veel te maken heeft met de beweging van het ethnocentrisme. En er is een levensbeschouwelijke tegenstelling met de partijen van christelijke huize aan de ene zijde en de liberalen en radicalen aan de andere.

In België is de ideologische ruimte eveneens multidimensioneel. Hier treffen wij naast een socio-economische en een levens-beschouwelijke tegenstelling ook een taalculturele en een cen-tralisme-federalisme tegenstelling aan.

Onze gegevens laten niet toe precies te bepalen hoeveel dimen-sies er in de Zwitserse en in de Belgische ideologische ruimte

voorkomen. Maar aan één verworvenheid kan niet getwijfeld worden: in beide landen is de differentiatie van de ideologische ruimte verder gevorderd dan in Italië. Dat verhoogt de kans dat concrete politieke kwesties een duidelijk verschillende ideologische geladenheid vertonen. Ook dat blijkt uit de cijfers. Zo worden in België de kwesties van Brussel, van de scholen en van de overheidsbedrijven bijna exclusief gedefinieerd vanuit het perspectief van, respectievelijk, de taalculturele, de levensbeschouwelijke en de socio-economische tegenstelling. Een even scherpe ideologische compartimentalisering troffen wij ook aan in Zwitserland maar niet in Italië.

Daaruit volgt dat de politieke besluitvormers in België en in Zwitserland beter gewapend zijn om delicate, ideologische conflicten te regelen. Omdat deze kwesties ideologisch "verschillend" zijn kunnen zij, los van elkaar, door andere coalities aangepakt worden. En wie nu niet bij de winnende coalitie hoort mag hopen er bij het volgende agendapunt wel weer bij te zijn. De kans dat men een eeuwige verliezer zal zijn is gering. In Italië is dat minder het geval. Daar worden meerdere (en grote) politieke partijen traditioneel van regeringsdeelname uitgesloten.

Men zou kunnen opwerpen dat de ideologische multidimensionaliteit in België bedreigd wordt door de dominantie van één dimensie over de anderen. Dat was in 1975 zeker het geval. Toen genoot de taalculturele tegenstelling veruit de meeste belangstelling in de politieke arena. Wie een taalculturele nederlaag opliep had slechts een zwak vooruitzicht op een socio-economische of levensbeschouwelijke revanche. Gelukkig geloofde (of hoopte) een groot deel van de politieke elites dat deze eenzijdige belangstelling voor taalculturele kwesties niet lang zou blijven duren.

Van de ondervraagde christen-democraten gaf 72,9 % toe dat (in 1975) de taalculturele tegenstelling de meeste belangstelling genoot maar slechts 27,1 % meende dat zulks 5 jaar later ook nog het geval zou zijn. Bij de socialisten waren deze percentages respectievelijk 65,9 en 17,5 %, bij de liberalen 82,6 en 28,6 %. Bij de VU daarentegen daalde het percentage slechts van 88,2 naar 43,8 % en bij het RW-FDF van 94,1 naar 70,6 %.

In België beschikken de politici nog over een andere ideologische troef. Uit ons onderzoek bleek dat de belangstelling voor ideologische kwesties zelf mede door de ideologie bepaald wordt. Federalisten hechten bijvoorbeeld meer belang aan de kwestie van de regionalisering terwijl de linksen meer prijs stellen op de kwestie van de overheidsbedrijven. Dit biedt

interessante uitzichten op een politieke ruil. Federalisten en linksen kunnen samen een coalitie vormen waarbij beiden met betrekking tot hun prioritaire kwestie hun slag thuis halen zelfs indien dit hun enig verlies kost met betrekking tot een niet prioritaire kwestie. Zo kunnen twee of meer kwesties samen verwerkt worden in een globaal pakket van politieke ruilverrichtingen. De Belgische politici zijn meesters in deze "package-deals". De ethische of de intellectuele onwaarde van deze soort compromissen wordt dikwijls en m.i. ten onrechte betreurd. Alleszins hoort men in te zien dat dergelijke lenigheid van de politieke onderhandelingen te danken is aan een bepaalde configuratie van ideologische stellingen en belangstellingen.

3. De structuur van de politieke arena

Het welslagen van de conflictbeheersing hangt tot op zekere hoogte af van de politieke cultuur van de besluitvormers, van hun stijl en van hun ideologie. Toch herinneren de gevalstudies eraan dat ook andere, meer organisatorische gegevens een rol spelen. Deze gegevens behandelen wij hier onder de hoofding 'de structuur van de politieke arena'. Onze veronderstelling is dat de politieke actoren in strikte zin, nl. de regering, de partijleiders en de parlementsleden het best geschikt zijn om gevoelige materies af te handelen met minder conflictkosten. Zij hebben meer deskundigheid en ervaring ter zake. Zij hebben een ruimere agenda die hun toelaat belangen te bundelen en compromissen of ruilverhandelingen af te sluiten. Zij volgen vaak een ideologie die hun optreden iets meer voorspelbaar maakt op langere termijn. Zij zijn vaak georganiseerd in (hopelijk niet te veel) partijen die hun toelaten bij monde van één leider te spreken.

Tegenover deze politieke elites staan de probleemelites, in de wandeling ook wel eens de belangengroepen genoemd. Zij ontlenen hun macht aan het feit dat zij de meer onmiddellijke vertegenwoordigers zijn van de tegenstanders in de maatschappelijke conflicten. Zij hoeven zich niet in te laten met alle conflicten maar kunnen hun aandacht beperken tot enkele punten op de politieke agenda. Dit is dan ook de belangrijkste, zij het niet de enige reden waarom de probleemelites over het algemeen minder goede conflictbeheersers zijn dan de

politieke elites. Doorgaans wakkeren zij veeleer de conflicten aan waarmee de politieke elites later opgezaaid worden.

Onze veronderstelling is bijgevolg dat de conflictbeheersing afhangt van een "challenge-response" verhouding waarbij de "challenge" in hoofdzaak van de probleemelites komt en de "response" van de politieke elites. Welke is dan de verhouding tussen beide ? Hoe kan de structuur van de politieke arena op dit punt verschillen en hoe verschilt zij in feite in onze drie landen ?

In wat volgt is enige voorzichtigheid geboden. Het is gemakkelijk aan te nemen dat de structuur van de politieke arena verschilt van land tot land. Maar deze structuur verschilt ook van kwestie tot kwestie. Kwesties lokken andere probleemelites aan die sterker of zwakker kunnen staan. Ook de politieke elites zullen niet altijd even sterk staan. De structuur van de politieke arena kan kwestie-specifiek zijn. Laten wij niet te vlug menen dat de besluitvorming steeds binnen hetzelfde politieke systeem plaatsvindt.

Om te controleren voor kwestie-specificiteit onderzochten wij meerdere kwesties uit het universum van actuele én delicate agendapunten in de jaren zeventig. Wij kozen er 5 in Italië, 4 in Zwitserland en, zoals vroeger al vermeld, 4 in België. Een echte steekproef is dit niet, wel een vrij behoorlijke test. Er werd voor gezorgd dat elke subculturele tegenstelling ten minste door één (en liefst door de meest delicate) kwestie vertegenwoordigd werd.

Wanneer de politieke elites de globale vraag naar de feitelijke invloed van de probleemelites beantwoorden komt een duidelijk contrast naar voor. In België en Italië hadden zij de indruk dat die invloed zeer groot, in Zwitserland dat die eerder matig was. Opmerkelijk is dat de probleemelites deze indruk bevestigen.

Tabel 4. Index van invloed van de belangengroepen (*)

	België	Italië	Zwitserland
politieke elites	0.54	0.35	0.11
probleemelites (**)	0.46	0.69	0.29

(*) De vraag luidde: Hoe invloedrijk zijn de belangengroepen volgens U in het politieke besluitvormingsproces van België (Italië, Zwitserland). De antwoorden werden als volgt verwerkt tot een globale index: % "zeer invloedrijk" - (% "matig" + % "weinig, geen").

(**) De index van de probleemelites is het gemiddelde van de indexen van 5 probleemelites in Italië, 4 in België en 4 in Zwitserland.

Een soortgelijke vraag werd ook in normatieve termen gesteld. Horen de politieke elites op te treden onder een streng of onder een eerder los mandaat van hun opdrachtgevers? In Italië verkozen zowat 64 % van de politieke elites een streng mandaat, in België 36 % en in Zwitserland slechts 9 %. De probleemelites in deze landen hielden er gelijklopende stellingen op na.

Hoe zou men deze indrukken kunnen verklaren vanuit de structuur van de politieke arena? Een eerste gegeven is dat de probleemelites in België en Italië kennelijk meer gepoliti-seerde en meer doortastende activiteiten ontwikkelen. Probleemelites kunnen hun belangen behartigen via politieke maar ook via minder politieke kanalen. Het meest politieke kanaal is dat van de partij want hier richt men zich niet tot de politieke elite in zijn geheel maar tot die politieke actoren die voor pressie meer gevoelig zijn. Welnu, in België en Italië vonden respectievelijk 22.3 en 25.4 % van de ondervraagde probleemelites dit een uiterst belangrijke activiteit, in Zwitserland slechts 7.1 %. De Zwitsers vonden het daarentegen vaker belangrijk op min of meer parlementaire hoorzittingen te verschijnen (45.8 % tegen 34.4 % in Italië en 20.2 % in België). Dit laatste is zeker een meer academisch maar ook bescheidener kanaal voor politieke beïnvloeding.

Bovendien vonden de Belgische en de Italiaanse probleemelites de politieke kanalen heel geschikt voor hun tactieken. De Italianen kozen voor invloed op de regering en op de partijen, de Belgen vooral voor de partijen. De Zwitsers daarentegen

liepen voor geen enkel politiek kanaal echt warm. Voor de kwesties van de landhervorming en de werknemersparticipatie meende 29 % zich tot het parlement te moeten richten. Dat was het Zwitsers maximum. Het is bescheiden vergeleken bij de 80 % die zich in Italië tot de regering meende te moeten wenden betreffende de ontwikkeling van de Mezzogiorno en de 68 % die zich in België tot de partijen zouden richten betreffende de kwestie van de overheidsondernemingen. Uit deze en andere gegevens blijkt telkens weer dat de probleemelites politiek agressiever zijn in België en in Italië dan in Zwitserland.

Wat kunnen de politici tegen deze druk inzetten ? Sommige van deze middelen, of het gebrek daaraan, zijn aan alle waarnemers bekend. Het feit dat in Italië een grote politieke partij niet beschikbaar is voor de vorming van regeringscoalities is zeker een grote handicap. Dat in België de fragmentatie van de partijen de laatste decennia sterk is toegenomen is eveneens een niet te miskennen hinder voor de coalitievorming. Hier zullen wij nader ingaan op de sterkte van de partijleiding en van de partijorganisatie. De politieke partijen zijn de protagonisten bij uitstek in de processen van conflictregeling. Opdat zij de uitdaging van de drukingsgroepen zouden aankunnen moeten zij sterk staan. Zij bieden de politieke conflictregeelaars een bescherming waar de organisatie van het parlement als zodanig niet voldoende zou zijn.

De kracht van de partijen hangt vooreerst af van hun homogeniteit, d.i. van het gespaard blijven van spanningen in eigen rangen. Dergelijke spanningen leiden tot onzekere en dubbelzinnige stellingen, tot moeilijke onderhandelingen en tot onvaste afspraken met anderen.

Aan de politieke elites vroegen wij of zij omtrent hun belangrijkste aandachtspunten, enige wrijving hadden ervaren in hun eigen partij. Over het algemeen bleek het niveau van wrijving niet erg hoog. Op een index van +1 (maximale homogeniteit) tot -1 (minimale homogeniteit) bedroeg de hoogste score +0.75 voor de kwestie van de overheidsondernemingen in België en de laagste +0.26 voor de kwestie Brussel. Tussen de landen schijnen geen opvallende verschillen te bestaan. Maar dit is slechts schijn. In Italië vooral blijkt de homogeniteit van de partijen sterk uiteen te lopen. De Communisten vormen een opvallend homogeen blok rond elk van hun stellingen. Maar de Democrazia Christiana is telkens weer opvallend verdeeld. En uitgerekend deze Democrazia Christiana wordt geacht de steun en toeverlaat van de conflictregeling te zijn ...

Deze indruk wordt bevestigd door andere gegevens. Wanneer de Italiaanse politici ondervraagd worden over de aard van hun communicatie met andere politici binnen of buiten de eigen partij blijkt het steeds om een poging tot beïnvloeding te gaan. In Zwitserland daarentegen gaat het veeleer om de uitwisseling van inlichtingen. Wij besluiten daaruit dat de communicatie binnen de Italiaanse politieke elite de gedaante aanneemt van een vrij intensieve power-play. Dit is niet de manier om zich sterk op te stellen tegen de probleemelites.

Onze gegevens suggereren telkens opnieuw dat de partijstructuren betrekkelijk zwak zijn in Italië en vrij sterk in België. Dat blijkt onder meer uit tabel 5. De redenering is de volgende. Partijen moeten uiteraard met andere samenwerken in het besluitvormingsproces. Wat is daarbij het belang van de partijleiding? Slaagt zij erin de samenwerking met andere partijen te monopoliseren? Een sterke partijleiding zou een beperking van de inter-partij samenwerking voor het gewone fractielid betekenen. Een zwakke partijleiding zou elk partijlid toelaten naar willekeur te overleggen met leden van andere fracties.

Uit tabel 5 blijkt dus dat de partijleidingen in België veel meer gezag hebben dan in Italië. De politici geven zich daarvan rekening en stellen er hun werkwijze op af. Om hun slag thuis te halen kunnen zij kiezen tussen hun partij, hun fractie of het parlement in zijn geheel. Wie de partijleiding doorslaggevend vindt kiest uiteraard voor het eerste. Wie de partijdige structuren terzake in het geheel niet belangrijk vindt kiest voor het parlement in zijn geheel. Welnu, het patroon is duidelijk. De Zwitsers verkiezen hun vier kwesties af te handelen via het parlement. De Italianen doen meer beroep op hun fractie. De Belgen verkiezen telkens weer hun partijapparaat in te schakelen. (9)

Kortom, de politieke elites zijn het zwakst georganiseerd in Italië en ook in Zwitserland en het sterkst in België. Nu hoeft dit geen kwalijke gevolgen te hebben in Zwitserland waar de uitdaging vanwege de probleemelites niet echt dramatisch is voor de democratische conflictbeheersing. Maar in Italië leidt dit tot een grote politieke stuurloosheid.

De structuur van de politieke arena kan nog op een andere wijze van belang zijn voor de conflictbeheersing door de politieke elites. De politici hebben het voorrecht de arena tot op zekere hoogte zelf te mogen structureren. Een van de mogelijkheden waarover zij beschikken is de keuze van een andere

Tabel 5. Samenwerking tussen fractieleden (*)

<u>ITALIE</u>	(N)	<u>ZWITSERLAND</u>	(N)	<u>BELGIE</u>	(N)
Mezzogiorno	0.67 (33)	Landhervorming	0.21 (92)	Brussel	-0.17 (24)
Decentralisatie	0.50 (24)	Abortus	-0.05 (43)	Onderwijs	-0.18 (28)
Onderstand	0.37 (19)	Participatie	-0.10 (51)	Regio's	-0.29 (42)
Werkloosheid	0.31 (16)	Vreemdeelingen	-0.15 (27)	Overheids- onderneming	-0.55 (53)
Economie	0.26 (31)				

(*) De vraag luidde: "Hebt U samengewerkt met leden van andere fracties om voor deze kwestie tot een oplossing te komen?"

Zij werd gesteld aan degenen die zich relatief sterk om deze kwestie bekommerd hadden. De index werd als volgt berekend:
 % "regelmatig" - % ("nooit" + "zelden").
 Cijfers die naderen tot +1 wijzen op regelmatige samenwerking.

arena dan de parlementaire. Men hoeft geen omstandige gevalstudies uit te voeren om te weten dat deze tactiek van conflictregeling zowat overal gebruikt wordt. In Italië kunnen de centrale politieke besluitvormers bepaalde materies afstoten naar het regionale niveau. In Zwitserland kunnen zij de zaak overlaten aan de kantons. In België zijn er sinds 1975 taalgemeenschappen en gewesten bijgekomen.

Men zou opwaartse en neerwaartse verwijzingsprocédés kunnen onderscheiden. Een voorbeeld van het eerste is de overheveling van het probleem op de agenda naar een commissie van partijleiders of naar hogere gerechtshoven. Neerwaartse verwijzingen hevelen het probleem over naar de besluitvorming onder probleemelites ("overlegorganen" in neo-corporatistische stijl), naar lokale overheden of naar het electoraat ("referenda").

Aan wie zullen de politieke elites hun favoriete kwesties toevertrouwen? Uiteraard zullen zij vaak hun vertrouwen stellen op de gewone wetgever, dit is op zichzelf. Maar wanneer zij hun materie naar een andere arena moeten verwijzen komt een groot verschil tussen de drie landen tot uiting.

In Italië blijken de politici niet vaak een verwijzing naar een andere arena te overwegen. Zij houden alles liefst binnen het parlement. Weliswaar bestaat er de mogelijkheid om een materie toe te vertrouwen aan de regio's. Maar juist hierover bestaat telkens weer grote betwisting. Om tactische redenen zijn de Communisten voor deze decentralisering en de Christen-Democraten tegen. In België en Zwitserland worden meer vormen van verwijzing overwogen en met grotere eenstemmigheid. Met name in onderhandelingen tussen de betrokken probleemelites wordt groot vertrouwen gesteld. Deze neo-corporatistische uitlaatklep schijnt in Italië te ontbreken.

Besluit

Al de gegevens in dit explorierend onderzoek wijzen in dezelfde richting. Maar vooraleer wij deze conclusies op een rijtje zetten moeten wij op twee punten enige voorzichtigheid vragen.

De conflictbehandeling verschilt niet enkel van land tot land maar ook, in elk land, van kwestie tot kwestie. Wel blijft in onze gegevens het verschil van land tot land overeind ook wanneer wij controleren voor conflictmateries. Maar ons onderzoek kon slechts een beperkt aantal kwesties bestrijken, nl. 5 in Italië, 4 in Zwitserland, 4 in België. Een volledige steekproef uit het universum van de politieke agendapunten kan men dit niet noemen. Wel kan men ervan op aan dat de gekozen kwesties inhoudelijk delicaat en uiteenlopend waren.

Ons onderzoek zou ook tot voorbarige conclusies kunnen leiden. Na gesteld te hebben dat de kosten van het conflict het hoogst zijn in Italië en het laagst in Zwitserland zochten wij naar verschillen in de politieke cultuur en structuur van deze landen. Deze verschillen stelden wij vervolgens voor als een verklaring. Voorlopig kunnen wij echter niet bewijzen dat juist deze factoren beslissend zijn voor de onkostennota in de drie landen noch in welke mate zij het zijn. Wij kunnen onze gissing enkel theoretisch aannemelijk maken.

Tot het tegendeel bewezen wordt mogen wij dan aannemen dat de politieke stijl zich in Italië minder leent tot vruchtbare onderhandelingen dan in België en in Zwitserland. De unidimensionaliteit van de Italiaanse ideologische ruimte is eveneens een handicap wanneer men haar vergelijkt met de driedimensionaliteit van de Zwitsers. De ideologische ruimte is in België eveneens meerdimensioneel maar dreigt bij tussenpozen deze kwaliteit te verliezen.

Tenslotte hebben wij in de drie landen de uitdagingen aan het politieke systeem vergeleken. Eigenlijk gaat het hier om de samenlevingsconflicten zoals die door probleem elites aan de politieke elites opgedrongen worden. Dan is gebleken dat deze uitdaging in het federale Zwitserland relatief mild is maar relatief hard in België en Italië. Het verschil tussen deze laatste twee landen was, althans in 1975, dat de Belgen beter gewapend schenen om deze uitdaging op te nemen. Hun kracht school in de veelvormigheid van hun politieke procedures, in de autonomie van hun politici en in de sterkte van hun partijstructuren.

SAMENVATTING

De kosten van het politieke conflict lopen klaarblijkelijk hoger op in België dan in Zwitserland maar minder hoog in België dan in Italië. Een verklaring zou kunnen gevonden worden in de politieke cultuur en structuur waarin de politieke elites van deze drie landen moeten werken.

De stijl om met conflicten om te gaan blijkt harder te zijn en de ideologische ruimte blijkt meer unidimensioneel te zijn in Italië. Op beide punten lijkt de cultuur van de Belgische en van de Zwitserse besluitvormers zich beter te lenen tot een soepele en geslaagde beheersing van conflicten.

Omtrent de politieke structuur zijn vooral de hulpmiddelen van belang die ter beschikking van de politieke elites staan om de uitdaging van de probleemelites aan te kunnen. Deze probleemelites plegen immers de conflicten aan te wakkeren die de politieke elites moeten beheren en beheersen. De uitdaging blijkt eerder sterk te zijn in België én in Italië. Maar de Belgische politici lijken weerbaarder te zijn dan hun Italiaanse collega's. Hun (relatief grotere) kracht schuilt in de veelvormigheid van hun politieke procedures, in de autonomie van hun roldefinitie, in de sterkte van hun partijorganisaties.

ABSTRACT

The costs of political conflict are manifestly higher in Belgium than in Switzerland but lower in Belgium than in Italy. An explanation could be found in the political culture and structure in which the political elites of these countries have to operate.

The style of dealing with conflicts appears to be harder and the ideological space appears to be more unidimensional in Italy. On both counts the culture of the Belgian and Swiss decision-makers seems to be more conducive to flexible and successful conflict management.

Crucial about political structure are the resources available to the political elites to cope with the challenge of the relevant pressure groups (who, on the whole, are likely to stir up the conflicts which the elites have to manage and to solve). The challenge appears to be rather strong in both Belgium and Italy. But the Belgian elites appear to be better equipped to cope than their Italian colleagues. Among their resources are a larger array of political procedures, the greater autonomy of their role-definition, the greater strength of their party organization.

NOTEN

- (1) Het onderzoek werd gefinancierd door de Ford Foundation en de Fonds National Suisse. Financiële steun werd ook gegeven door de Universiteit van Genève, de Universiteit van Iowa, de Universiteit van Tennessee en de Universiteit van Leuven Frans (Belgian Archives for the Social Sciences). Het veldwerk werd in België geleid door de professoren André-Paul Frogner (U.C.L.) en Robert L. Peterson (Universiteit van Tennessee); in Italië door de professoren Robert Leonardi (Kansas State University) en Gianfranco Pasquino (Universiteit van Bologna); in Zwitserland door de professoren Henry H. Kerr, Jr. (Universiteit van Genève) en Gerhard Loewenberg (Universiteit van Iowa). Het onderzoek werd verder geleid door de professoren G.R. Boynton, Donald J. McCrone en John Wahlke van de Universiteit van Iowa. (De vermelde universitaire affiliaties gelden voor de periode van het veldwerk, d.i. van 1975 tot 1978.) Een omstandig verslag over dit onderzoek zal in 1984 onder de redactie van G. Loewenberg verschijnen bij de Duke University Press.
- (2) Deze gevalstudies handelen over de onderwijskwestie in België, de abortuskwestie in Zwitserland en de kwestie van de sociale bijstand in Italië. In België werden 150 parlementsleden ('politieke elites') ondervraagd, in Italië 180, in Zwitserland 235. Daarnaast werden ook niet-parlementaire deelnemers aan de politieke besluitvorming ondervraagd, meer bepaald woordvoerders van belangrijke drukingsgroepen: 130 in België, 170 in Italië, 169 in Zwitserland ('probleemelites'). De meeste vragen betroffen de werking van het politieke systeem in het algemeen.

Een aantal vragen beperkten zich evenwel tot kwesties waarop de respondenten zich bijzonder toegelegd hadden. In België waren dat de verhouding tussen de schoolnetten, de bevordering van overheidsondernemingen, het statuut van Brussel en de regionalisatie.

- (3) Een baanbrekend werk was R.D. Putnam (1973), The Beliefs of Politicians. Ideology, Conflict and Democracy in Britain and Italy. New Haven and London, Yale University Press.
- (4) Deze zes zijn:
 1. In het algemeen dienen extreme stellingen in de controversen vermeden te worden; het is beter een stelling van de gulden middenweg in te nemen (GEMATIGDHEID).
 2. Om de problemen op te lossen is het meer afdoend achter de schermen te werken dan een publiek debat uit te lokken (DISCRETIE).
 3. Wanneer de principes op het spel staan is het beter een conflict aan te gaan dan aan zijn eigen overtuigingen afbreuk te doen (BEGINSELVASTHEID).
 4. Het is gevaarlijk om toegevingen te doen aan zijn politieke tegenstanders want dat veronderstelt dat men de zijnen verraadt (ONVERZETTELJKHEID).
 5. De parlementsleden dienen op te treden om de uiteenlopende belangen te verzoenen van de groepen die deel uitmaken van de samenleving (BEMIDDELING).
 6. De politiek is 'de kunst van het mogelijke' en de politieke leiders zouden zich niet moeten bezighouden met grootse projecten, noch met verre idealen (REALISME).
- (5) De benamingen werden gekozen omdat in een factoranalyse bleek dat het eerste principe vooral de beweringen 3 en 4 beïnvloedde, nl. beginselvastheid en onverzetteljkheid. Terwijl het tweede doorwoog in beweringen 1 en 2, nl. gematigdheid en discretie.
- (6) De clustering van de items is niet helemaal identiek in de drie landen. Met name "bemiddeling" en "realisme" schenen nu eens bij de dimensie van de beginselvastheid te horen, dan weer bij een zwakke derde dimensie.
- (7) In Italië werd de groep van de leiders veel ruimer gedefinieerd dan elders. Misschien daarom is het contrast tussen de leiders en hun achterban minder duidelijk. Beide tabellen werden ontleend aan een nog niet gepubliceerde paper van G. Loewenberg.

(8) Uitvoeriger wordt hierover verslag uitgebracht in G. Dierickx en A.P. Frogner, L'Espace idéologique au parlement belge. Un approche comparative. Res Publica, Vol. XXII, 1980, nr. 1-2, 151-176.

(9) De vraag luidde: "Wat zijn de belangrijkste dingen die u gedaan hebt, of zou kunnen doen, in het Parlement of daarbuiten, om het beleid omtrent deze kwestie te beïnvloeden?"

Drie van de voorgestelde mogelijkheden waren: actie voeren in de schoot van de partij, van de fractie, of in het parlement.

(Een andere mogelijkheid, die vooral in Zwitserland vaak gekozen werd, was het sensibiliseren van het publiek.)

Deze vraag werd gesteld met betrekking tot die kwesties waarmee de ondervraagden zich meer vertrouwd achtten.

In België kozen 28 % van de respondenten voor actie binnen een partij m.b.t. de regionalisatie, 26 % m.b.t. de overheidsonderneming, 24 % m.b.t. Brussel en 21 % m.b.t. het onderwijs. Voor de fractie opteerden respectievelijk 21 %, 6 %, 12 % en 14 %, voor het parlement 9 %, 17 %, 16 % en 48 % (een uitzondering). Laten wij nog opmerken dat de sensibilisering van het publiek de voorkeur had van 19 %, 30 %, 36 % en 7 %. Deze niet strict politieke actiemogelijkheid valt hier echter buiten onze belangstelling.

In Italië waren er 5 kwesties. Wanneer wij deze ordenen zoals in tabel 5 kozen onze respondenten als volgt: 48 %, 52 %, 39 %, 40 % en 21 % voor de fractie, 26 %, 5 %, 15 %, 10 % en 37 % voor het parlement, en slechts 4 %, 5 %, 8 %, 0 % en 5 % voor de partij.

In Zwitserland waren er vier kwesties. Hier ging de voorkeur naar het parlement: nl. 26 %, 34 %, 21 % en 18 % (wanneer wij de kwesties ordenen zoals in tabel 5). De cijfers voor de fractie en de partij zijn veel lager: respectievelijk 4 %, 0 %, 0 %, 2 % en 1 %, 0 %, 0 %, 8 %. De Zwitserse respondenten bleken vooral te vertrouwen op de sensibilisering van het publiek. Dit verklaart hun lage voorkeur voor de strict politieke invloedskanalen.