

**COALITIES OP PROVINCIAAL, GEWESTELIJK EN GEMEENSCHAPSNIVEAU:
EEN VEROUDERDE ERFENIS OF EEN SCENARIO VOOR DE TOEKOMST?**

Nicole Loeb-Mayer (*)

Dit artikel behandelt de wijze waarop de evolutie van het politieke systeem sinds 1961 de dynamiek van coalitievorming op provinciaal niveau in Vlaanderen en Wallonië heeft beïnvloed. Men kan een opsplitsing maken tussen de periode voor en die na 1981. Het stadium na 1981 wordt gekenmerkt door de ontwikkeling van twee onderscheiden politieke (sub)systemen. Dit heeft consequenties gehad voor de onderhandelingspositie en -macht van partijen - met name voor het evenwicht tussen de diverse vleugels van elke politieke familie, dat blijkt op een verschillende manier geëvolueerd te zijn in ieder van de beide landsdelen. De analyse van de vorming van coalitiemeerderheden in de schoot van de Gemeenschaps- en Gewestraden en hun executieven wijst eveneens op zowel een horizontale als een verticale ontkoppeling van politieke arena's. Niettemin heeft de nationale politiek binnen dat kader ontegenzeggelijk nog steeds een sterke invloed. Inderdaad, wanneer men de vergelijking maakt, dan blijkt, voor wat coalitievorming betreft, de transformatie van het politieke systeem in België alsnog het beste tot uiting te komen op het (zowel meer discrete als meer autonome) niveau van de provincieraden en bestendige deputaties.

(*) De Nederlandse vertaling werd verzorgd door B. Pijnenburg

Inleiding

De analyse van postelelectorale allianties binnen het gevestigde provinciale kader lijkt interessante mogelijkheden te bieden om de impact van de evolutie van het politieke systeem op sub-nationale coalities in te schatten. Wat daarvoor pleit is mede hun aantal: 80 gevallen tijdens de periode 1961-1987 die kunnen onderzocht worden. Twee bijkomende argumenten zijn dat deze voorbeelden gelijk verdeeld zijn tussen de Vlaamse en Waalse provincies (1) en dat zij te plaatsen zijn binnen de verschillende stadia van de evolutie van het institutionele systeem. Aldus kan men een dubbele vergelijking maken: synchroon en longitudinaal.

Het niveau van de gemeenschappen en gewesten biedt alsnog weinig of geen mogelijkheden om een longitudinale vergelijking te maken. Maar wat men op dat niveau wel kan observeren, is het natuurlijke kader van de ontwikkeling van twee politieke subsystemen die tegelijkertijd het resultaat én de drijvende kracht van institutionele veranderingen zijn. Veel lijkt erop te wijzen dat dit het kader is waarbinnen nieuwe tendenzen die processen van coalitievorming kenmerken, zich zullen manifesteren.

1. De provincies

1.1. Het institutionele kader

Het institutionele kader van de provincies wordt gekenmerkt door een zekere mate van ambigüiteit. De structuren, de bevoegdheden en de werking van provinciale instanties gaan immers uit van twee deels tegenstrijdige basisprincipes: daadwerkelijke decentralisatie en administratieve deconcentratie (2). Hier zullen enkel de belangrijkste aspecten van deze dualiteit die direct relevant lijken voor de problematiek van coalities worden weerhouden.

1.1.1. Structuren

De provincieraad (PR) is een rechtstreeks verkozen vertegenwoordigend lichaam en staat in principe aan het hoofd van de

provincie. Het dagelijkse bestuur van de provincie wordt toevertrouwd aan de bestendige deputatie (BD), een collegiaal uitvoerend orgaan dat door de PR onder zijn leden wordt aangesteld. De rechtstreekse verkiezing van de raad en de delegatie van een deel van zijn macht aan een executieve die uit raadsleden is samengesteld, zijn een indicatie van het politieke karakter van het provinciebestuur. Daarmee is bevestigd dat er wel degelijk van decentralisatie sprake is en dat het niet enkel om een intermediair echelon van de publieke administratie gaat.

Dit statuut van het provinciebestuur als een autonome entiteit wordt echter ten dele geneutraliseerd door een aantal restrictieve bepalingen. Om te beginnen is er de verkiezing van de provincieraadsleden die niet een op zichzelf staand gebeuren is dat volgens een eigen kalender verloopt. Zij is gekoppeld aan de verkiezingen voor de Senaat en heeft aldus om de vier jaar plaats - in feite telkens het parlement wordt ontbonden. Dit betekent met name dat de provinciale vertegenwoordiging niet, in tegenstelling tot de gemeenteraad, is gebaseerd op een vaste mandaatsperiode, waarna de kiezer zich kan uitspreken over het door haar gevoerde bestuur en beleid.

De provinciale electorale kalender is ondergeschikt gemaakt aan het verloop van het nationale politieke leven. Dit heeft mede tot gevolg dat de campagne voor de provincieraadsverkiezingen helemaal in de schaduw van de nationale verkiezingsstrijd gebeurt - beter gezegd, niet gebeurt en een 'non-event' is. Het is voor de kiezer heel moeilijk om te onderscheiden waar het bij provincieraadsverkiezingen nu eigenlijk om te doen is. Voor wat de kandidaten zelf betreft, is het vaak zo dat de onmogelijkheid om een verkiesbare plaats te bekomen op de lijsten voor de Kamer of Senaat leidt tot het opteren voor een provinciale carrière.

Er is nog een andere belangrijke beperking van de provinciale autonomie: de gouverneur is lid en tegelijkertijd voorzitter van de BD, en hij heeft bij staking der stemmen beslissingsrecht. De gouverneur is evenwel geen verkozen mandataris, maar wordt benoemd door de Koning en hetgeen vooral doorweegt, is dat zijn belangrijkste functie erin bestaat op provinciaal niveau de centrale overheid te vertegenwoordigen. Daar kan tenslotte aan toegevoegd worden dat men heeft moeten wachten tot 6 januari 1984 op een wet die de provincieraden toelaat zo

vaak als nodig te vergaderen; voordien was de periode gedurende dewelke een PR vergaderingen kon beleggen beperkt tot maximum vier weken per jaar.

1.1.2. Bevoegdheden en werking

Enerzijds heeft de provinciale overheid de algemene taak over de provinciale belangen te waken. Zij heeft een recht van initiatief en, wanneer men kijkt naar bijvoorbeeld de spreiding en besteding van hun uitgaven, dan blijken er betekenisvolle verschillen te bestaan tussen provincies voor wat betreft keuzes die worden gemaakt in het verlengde van onderscheiden politieke opties en doelstellingen (Maes en Delmartino, 1986: 31).

Anderzijds is er het gegeven dat door hogere overheden - de regering en het parlement evenals, sinds de staatshervorming, de gemeenschappen en gewesten - aan de provincie een hele reeks taken worden toevertrouwd. Daarbij manifesteert zich opnieuw de dualiteit van decentralisatie en administratieve deconcentratie.

Hetgeen bestuur en beleidsvoering op provinciaal niveau inhouden, is helemaal ondoorzichtig voor wie daar niet nauw bij betrokken is en, a fortiori, voor het grote publiek. Zelfs in die domeinen waar het provinciebestuur eigen initiatieven neemt (onder controle van de toezichthoudende autoriteiten - op centraal, gewestelijk en gemeenschapsniveau), is zijn actie steeds alleen maar aanvullend. De provinciale overheid wordt immers verondersteld tegemoet te komen aan problemen en behoeften die niet reeds tot de bevoegdheid en het taakgebied van een ander echelon van het openbaar bestuur behoren (Orianne, 1967: 557). De provinciale overheid heeft geen enkele sector van activiteiten die haar uitsluitend en volledig is voorbehouden. Het principe waarop haar positie en rol zijn gebaseerd, is dat zij datgene wat op andere niveaus van het openbaar bestuur wordt verwezenlijkt, completeert in functie van provinciale belangen. Aldus constateert men bijvoorbeeld dat de provincies op het terrein van onderwijsvoorzieningen - hun belangrijkste activiteitensector - de ruimte voor beleidsinitiatieven hebben ingevuld (met name in de sfeer van het technisch en beroeps-, bijzonder en hoger onderwijs) die door andere betrokken instanties zijn opengelaten (Maes en Delmartino, 1987: 37). Tenslotte moet daar aan toegevoegd worden dat de

teneur en reikwijdte van wat onder 'provinciale belangen' wordt verstaan, kan worden uitgebreid of ingeperkt door de toezicht-houdende autoriteiten.

1.2. Coalitievorming: inzet en actoren

Het voornaamste object van het proces van coalitievorming is de aanwijzing van de zes leden van de BD door de PR. De BD dient te worden gesteund door een meerderheid binnen de PR. Die meerderheid bepaalt tevens welke beslissingen zullen worden genomen gedurende de nieuwe mandaatsperiode in de sfeer van autonoom bestuur en eigenstandige beleidsvoering door de provinciale overheid.

Daarnaast moet erop gewezen worden dat provinciebestuurlijke initiatieven niet alleen het werk zijn van de diensten van de provinciale administratie, maar tevens in belangrijke mate worden gekanaliseerd via externe nutsvoorzieningen die mede door de provincie worden gefinancierd, en die deels door provinciale mandatarissen en hun politieke protégés worden bestuurd of gecontroleerd. Dit gegeven maakt de inzet van onderhandelingen met het oog op coalitievorming, voor wat betreft de posten die daarbij te begeven zijn, aanzienlijk groter.

Bovendien overstijgt de inzet van de onderhandelingen over de vorming van een coalitiemeerderheid het louter provinciale kader. Zodoende worden verschillende echelons van politieke-partijbesturen bij dit onderhandelingsproces betrokken. Aldus is er een in de Grondwet vastgelegde verantwoordelijkheid van de provincie tegenover de Staat, die aan het geheel van deze dynamiek van coalitievorming 'supra-provinciale' inzetelementen toevoegt: de aanduiding door de PR van provinciale senatoren (3).

Het object en de inzet van de onderhandelingen met het oog op de vorming van een coalitie zijn derhalve meerledig. Bovendien zijn de mechanismen die daarbij tussenkomen, in een aantal opzichten wezenlijk verschillend. Enerzijds is er de samenstelling van de BD die vereist dat er een meerderheid binnen de PR tot stand wordt gebracht. Tegelijkertijd is er anderzijds de selectie van de provinciale senatoren op basis van een evenredigheidsprincipe en stemming per lijst die in de PR is vertegenwoordigd. Daarnaast zijn er dan ook nog een keer de af-

spraken betreffende wederzijdse steun bij de verkiezing van de gecoöpteerde senatoren (4), die vaak ook onderdeel zijn van bedoelde onderhandelingen.

De vorming van coalities op provinciaal niveau is dus een proces dat verre van autonoom is. Drie componenten zijn nauw met elkaar verbonden en maken deel uit van een en dezelfde reeks onderhandelingen: de aanduiding van de leden van de BD, van de provinciale senatoren en van kandidaten om als senator te worden gecoöpteerd. Eerstgenoemde inzet heeft een louter provinciaal karakter; beide andere varianten hebben directe gevolgen voor de machtsverhoudingen op nationaal niveau. De toewijzing van een bijkomende zetel in de senaat kan een partij ertoe bewegen af te zien van het aantal bestendig gedeputeerden waarop zij, gezien haar vertegenwoordiging in de PR, aanspraak zou kunnen maken.

De verkiezing van de provinciale senatoren op basis van proportionaliteit is het voorwerp van onderhandelingen tussen niet alleen de meerderheids-, maar eveneens de oppositiepartijen binnen de PR. Op voorwaarde dat zij tot een onderling akkoord komen en niet ieder apart naar eigen believen een keuze proberen te maken, hebben de oppositiepartijen immers wel degelijk de mogelijkheid om op hun beurt senatoren aan te duiden.

De actoren die in het spel van coalitievorming de hoofdrol hebben, zijn de politieke partijen. Uit bovenstaande beschouwingen is af te leiden dat partij-instanties op provinciaal niveau (5) niet helemaal vrij zijn in hun doen en laten.

Voor iedere partij zijn de statutaire beschikkingen geanalyseerd die betrekking hebben op bedoelde drieledige verkiezingsprocedure: bemanning van de BD en aanduiding van de provinciale respectievelijk gecoöpteerde senatoren. Voor de aanduiding van kandidaten voor de BD stipuleren de CVP-statuten (art. 23, 37.2 en 37.5) uitdrukkelijk dat het nationale comité daarin zal tussenkomen. In het geval van de SP (art. 11) en de PS (art. 13) is de gang van zaken officieel beperkt tot het provinciale niveau. De SP en de CVP voorzien dat de groep van provincieraadsleden, zonder het laatste woord te hebben, zullen gehoord worden. Dezelfde manier van werken geldt voor de aanduiding van de provinciale senatoren - zij het dat de CVP daarbij tevens de participatie van haar reeds verkozen vertegenwoordigers in de senaat voorziet. De selectie van de kandidaten

voor coöptatie wordt onveranderlijk toevertrouwd aan centrale bestuursorganen - met dien verstande dat ook hier weer de CVP-statuten (art. 37.6) bepalen dat de fractie in de senaat mee bij de gang van zaken betrokken wordt (6).

Daar staat tegenover dat alleen de CVP (art. 27) precies aangeeft welke stappen dienen genomen te worden om een coalitieakkoord te sluiten: het provinciale comité behoort eerst ieder ontwerpakkoord aan het nationale comité van de partij voor te leggen. De statuten van de andere partijen maken geen aparte melding van regels of normen aangaande onderhandelingen met het oog op het vormen van een coalitie als zodanig; de enige uitzondering is de PSC (art. 26) die voorziet dat de arrondissementsvoorzitters zouden deel uitmaken van de afvaardiging van de partij die op het provinciale niveau de onderhandelingen voert. Voor het overige stelt men vast dat de statuten van de verschillende partijen heel discreet zijn op het punt van toewijzing van verantwoordelijkheden bij de onderhandelingen over en bij het sluiten van provinciale coalitieakkoorden. De beschikkingen die statutair zijn vastgelegd, beogen vooral de verdeling van de mandaten die in het kader van een akkoord zijn afgesproken, te regelen.

Alhoewel daarvan niet expliciet melding wordt gemaakt, mag men aannemen dat de interventie van hogere bestuursorganen binnen elke partij sowieso vereist is om mogelijke interne spanningen te voorkomen of desgevallend onder controle te krijgen. Daarbij kan men denken aan het voorbeeld van de 'klassieke' spanningen tussen vertegenwoordigers van federaties op provinciale congressen van de PS of, aan de kant van de CVP, de verschillen in het evenwicht tussen vleugels of specifieke kampen (met name NCMV versus ACW), waardoor de fractie in de PR zich kan onderscheiden van het provinciale partij-apparaat. Behoudens kwesties die met personen te maken hebben en die altijd onvermijdelijk zijn, blijken er aldus drie varianten van interne problemen te zijn die zich vaak manifesteren. Ten eerste is er de noodzaak de te begeven posten en andere voordelen die men heeft kunnen afdwingen, te verdelen onder de vertegenwoordigers van de verschillende arrondissementssfederaties van een provincie. Een tweede variant van problemen is het gevolg van het bestaan van partij-interne antagonismen en tendenzen: de linkse versus rechtse stroming binnen het christendemocratische blok, en in de schoot van beide socialistische partijen de breuklijn tussen voorstanders van het streven naar een links front en de-

genen die meer heil zien in een naar het centrum georiënteerde toenadering en poging tot samenwerking. Een derde type problemen komt naar voor wanneer hetgeen de partijleiding op provinciaal niveau nastreeft bij onderhandelingen met het oog op de vorming van een coalitie afwijkt van de nationale strategie van de partij.

1.3. Provinciale coalities 1961-1987: samenstelling

Wanneer men precies de balans opmaakt van de afgelopen vijftienvintig jaar, blijkt dat er twee periodes moeten onderscheiden worden. Het eindpunt van de eerste periode zijn de verkiezingen van december 1978; de tweede periode wordt ingezet met de coalitievorming op basis van de verkiezingsuitslagen van november 1981.

1.3.1. 1961-1978

1.3.1.1. Provincies in Vlaanderen

De dominante positie van de CVP was overweldigend. Tijdens deze periode had zij in negen van de 28 gevallen een absolute meerderheid in de PR en vormde op basis daarvan een homogene BD. De CVP behaalde minstens vier op de zes zetels in alle deputaties die tussen 1961 en 1978 werden gevormd.

Hoe verscheiden ook het verloop van de respectievelijke onderhandelingsprocessen moge geweest zijn (7), de uitkomsten daarvan blijken opvallend constant. Aldus wijst de alomtegenwoordigheid van de CVP erop dat deze partij in geen enkel geval uitgesloten is door een alliantie tussen andere partijen. Laatstgenoemde zouden om zo'n alliantie tot stand te brengen steeds een drie-partijen coalitie moeten gevormd hebben en waarschijnlijk zouden de voordelen daarvan voor ieder niet groter geweest zijn dan hetgeen zij konden bekomen door met de CVP een akkoord te sluiten. Slechts in één geval, Antwerpen 1968, beschikten de socialisten en de VU samen over een voldoende aantal raadszetels (45 op 90) om de werking van de PR en BD desgevallend te kunnen blokkeren. Tussen beide partijen waren er toen reeds pre-electorale contacten geweest en deze zouden ongetwijfeld geresulteerd hebben in een alternatieve meerderheid indien zij de mogelijkheid hadden gehad om een

Tabel 1: Samenstelling van provincieraden en bestendige deputaties in Vlaanderen: zetelverdeling, 1961-1987

		<u>Aantal zetels</u> <u>Provincieraad</u>							<u>Aantal zetels</u> <u>Bestendige</u> <u>Deputatie</u>		
		CVP	(B)SP	PVV	VU	KPB	Aga- lev	An- dere	CVP	(B)SP	PVV
1961	1*	46	32	6	5	1	--	--	6	--	--
	2	43	11	5	1	--	--	--	6	--	--
	3	51	25	11	3	--	--	--	6	--	--
	4	49	26	5	--	--	--	--	6	--	--
1965	1	39	26	12	11	2	--	--	5	--	1
	2	44	12	11	3	--	--	--	6	--	--
	3	42	22	15	11	--	--	--	4	2	--
	4	43	20	9	8	--	--	--	6	--	--
1968	1	33	28	11	17	1	--	--	4	2	--
	2	38	13	8	11	--	--	--	6	--	--
	3	37	22	16	15	--	--	--	4	2	--
	4	38	22	8	12	--	--	--	5	1	--
1971	1	34	24	11	20	1	--	--	4	2	--
	2	34	15	9	12	--	--	--	5	1	--
	3	37	22	16	15	--	--	--	4	2	--
	4	38	19	8	15	--	--	--	5	1	--
1974	1	36	23	12	18	1	--	--	4	2	--
	2	35	16	9	10	--	--	--	5	1	--
	3	37	20	18	15	--	--	--	4	2	--
	4	44	19	12	15	--	--	--	5	1	--
1977	1	40	23	10	17	--	--	--	4	2	--
	2	35	15	9	11	--	--	--	5	1	--
	3	40	19	16	15	--	--	--	4	2	--
	4	45	23	9	13	--	--	--	5	1	--
1978	1	42	21	14	10	1	--	2	4	2	--
	2	36	13	12	9	--	--	--	6	--	--
	3	42	19	19	9	1	--	--	4	2	--
	4	46	21	14	9	--	--	--	6	--	--

Tabel 1 (vervolg)

		<u>Aantal zetels</u> <u>Provincieraad</u>						<u>Aantal zetels</u> <u>Bestendige</u> <u>Deputatie</u>			
		CVP	(B)SP	PVV	VU	KPB	Aga- lev	An- dere	CVP	(B)SP	PVV
1981	1	32	20	17	15	--	4	2	4	2	--
	2	28	17	12	13	--	--	--	5	--	1
	3	30	18	23	17	--	2	--	4	--	2
	4	37	19	19	14	--	1	--	4	2	--
1985	1	33	22	14	11	--	7	3	4	2	--
	2	28	20	10	12	--	--	--	4	2	--
	3	34	23	19	12	--	2	--	4	--	2
	4	38	25	14	11	--	2	--	4	2	--
1987	1	29	23	14	10	--	9	5	4	2	--
	2	25	21	8	14	--	2	--	4	2	--
	3	31	23	21	11	--	4	--	4	--	2
	4	36	24	17	8	--	5	--	4	2	--

Bron: gegevens verstrekt door de provinciale griffies.

- * 1 = Antwerpen : 90 provincieraadszetels in totaal.
- 2 = Limburg : een totaal van 60 provincieraadszetels in 1961 en 70 vanaf 1965.
- 3 = O-Vlaanderen : 90 provincieraadszetels in totaal.
- 4 = W-Vlaanderen : een totaal van 80 provincieraadszetels tot 1971 en 90 vanaf 1974.

winnende coalitie te vormen, maar daarvoor ontbrak hen één zetel.

Men kan vaststellen dat, alhoewel er voor de bemanning van de BD geen coalitie zonder de CVP is gevormd, de zaken anders zijn verlopen wanneer het ging om allianties voor de aanwijzing van senatoren. De manier waarop de senatoren worden aangewezen, i.e. volgens het principe van evenredigheid, geeft aan de minderheid in de PR de mogelijkheid een kandidaat te doen verkiezen, op voorwaarde dat de betrokken partijen erin slagen tot

een onderling akkoord te komen. Aldus is het bijvoorbeeld in Limburg in 1968 onmogelijk gebleken om tot zo'n akkoord aan oppositiezijde te komen en het waren dan ook drie CVP-ers die toen uiteindelijk provinciaal senator zijn geworden. Vanaf 1971 hebben de PVV- en VU-fracties in de Limburgse PR echter een regeling getroffen waardoor deze twee oppositiepartijen in staat zijn geweest om beurten een provinciale senaatszetel te bemachtigen ofwel de nodige steun te krijgen om een van hun kandidaten als senator te laten coöpteren.

Ander kenmerkend gegeven van de periode 1961-1978: in alle gevallen, behoudens Antwerpen 1965, zijn de socialisten de uitverkoren coalitiepartner geweest van de CVP. Nu blijkt dat in alle vier Vlaamse provincies de socialistische partij onveranderlijk in een tweede positie kwam na de CVP. Theoretisch gezien zou de CVP met een van de twee andere partijen 'minimal size' coalitie-meerderheden (zie verderop, sub 1.3.1.3) kunnen gevormd hebben die als zodanig eventueel voordeliger voor haar waren geweest. De verdeling van raadszetels in bijvoorbeeld de provincie Antwerpen in 1974 en 1977 laat zien dat er een mogelijkheid was van een CVP-PVV in plaats van een CVP-SP coalitie (8). Tevens blijkt dat de socialisten in bepaalde gevallen een coalitiepartnership hebben aanvaard op basis van minder gunstige voorwaarden dan hetgeen waarop zij, gezien de omvang van hun PR-fractie, aanspraak hadden kunnen maken. Aldus is er het voorbeeld van West-Vlaanderen 1968: het enige BD-mandaat dat de CVP bereid was af te staan, na het verlies van haar absolute meerderheid in de PR, werd geweigerd door de PVV maar aanvaard door de socialisten die nochtans 22 van de 80 raadszetels hadden.

1.3.1.2. Provincies in Wallonië

De balans van de situatie in dit landsgedeelte, die in tabel 2 is weergegeven, blijkt meer gevarieerd dan hetgeen voor de provincies in Vlaanderen is vastgesteld. Aldus moet men een onderscheid maken tussen a) Henegouwen en Luik, b) Namen en c) Luxemburg.

In Henegouwen en Luik treft men een situatie aan die veel weg heeft van die in de Vlaamse provincies. Er was een partij die in aanzienlijke mate een dominante positie innam, ditmaal de PS, en zij vormde een homogene BD in vier van de 14 gevallen

Tabel 2: Samenstelling van provincieraden en bestendige deputaties in Wallonië: zetelverdeling, 1961-1987

		<u>Aantal zetels</u> <u>Provincieraad</u>							<u>Aantal zetels</u> <u>Bestendige</u> <u>Deputatie</u>			
		PSC	PS(B)	PLP/ PRL	RW	PCB	Eco- lo	An- dere	PSC	PS(B)	PLP/ PRL	RW
1961	1*	24	51	7	--	6	--	2	--	6	--	--
	2	29	43	10	--	4	--	--	--	6	--	--
	3	30	13	7	--	--	--	--	6	--	--	--
	4	27	25	8	--	--	--	--	5	--	1	--
1965	1	18	39	22	2	9	--	--	2	4	--	--
	2	21	33	24	--	8	--	--	3	3	--	--
	3	27	10	13	--	--	--	--	6	--	--	--
	4	22	19	16	3	--	--	--	4	--	2	--
1968	1	17	44	24	2	3	--	--	--	6	--	--
	2	18	33	24	6	5	--	--	3	3	--	--
	3	24	11	15	--	--	--	--	3	--	3	--
	4	18	18	18	6	--	--	--	2	4	--	--
1971	1	16	37	15	18	4	--	--	2	4	--	--
	2	18	35	15	15	3	--	--	3	3	--	--
	3	23	11	13	3	--	--	--	3	3	--	--
	4	17	18	11	14	--	--	--	3	3	--	--
1974	1	16	42	13	15	4	--	--	2	4	--	--
	2	21	36	13	15	4	--	1	3	3	--	--
	3	23	12	10	5	--	--	--	--	3	2	1
	4	18	20	10	12	--	--	--	3	3	--	--
1977	1	22	46	14	6	2	--	--	--	6	--	--
	2	23	39	19	4	4	--	1	3	3	--	--
	3	24	13	12	1	--	--	--	--	3	2	1
	4	21	22	12	5	--	--	--	3	3	--	--
1978	1	25	42	13	5	5	--	--	--	5	--	1
	2	26	37	17	5	4	--	1	3	3	--	--
	3	25	14	11	--	--	--	--	3	2	1	--
	4	22	21	11	6	--	--	--	3	3	--	--

Tabel 2 (vervolg)

		<u>Aantal zetels</u> <u>Provincieraad</u>							<u>Aantal zetels</u> <u>Bestendige</u> <u>Deputatie</u>			
		PSC	PS(B)	PLP/ PRL	RW	PCB	Eco- lo	An- dere	PSC	PS(B)	PLP/ PRL	RW
1981	1	19	46	19	2	2	1	1	--	6	--	--
	2	18	38	22	3	3	4	2	--	4	2	--
	3	19	14	16	--	--	1	--	--	3	3	--
	4	17	21	13	4	--	3	2	3	3	--	--
1985	1	19	47	21	--	--	3	--	--	6	--	--
	2	19	39	22	--	1	4	1	--	4	2	--
	3	19	13	18	--	--	--	--	--	3	3	--
	4	18	23	16	--	--	3	--	--	4	2	--
1987	1	20	52	16	--	--	2	--	--	6	--	--
	2	18	43	20	--	--	4	1	--	4	2	--
	3	19	14	16	--	--	1	--	--	3	3	--
	4	17	26	14	--	--	3	--	--	4	2	--

Bron: gegevens verstrekt door de provinciale griffies.

- *1 = Henegouwen: 90 provincieraadszetels in totaal.
- 2 = Luik : een totaal van 86 provincieraadszetels tot 1971, 90 van 1974 tot 1981, en 86 in 1985 en 1987.
- 3 = Luxemburg : 50 provincieraadszetels in totaal.
- 4 = Namen : 60 provincieraadszetels in totaal.

tijdens de periode 1961-1978 (in 1961 in Luik en in 1968 in Henegouwen zonder over een absolute meerderheid in de PR te beschikken, maar met de 'externe' steun van de PCB). Wanneer deze partij een coalitie moest vormen dan was het doorgaans - in negen van de tien gevallen - tot de PSC dat zij zich wendde. Men constateert aldus een fenomeen dat van dezelfde orde is als, en parallel aan, hetgeen kan worden vastgesteld in de Vlaamse provincies. Maar daar moet wel onmiddellijk aan toegevoegd worden dat ditmaal de uitverkoren coalitiepartner van de dominante partij niet onveranderlijk in tweede positie

kwam voor wat betreft haar aantal raadszetels. Inderdaad, die tweede plaats is gedurende deze hele periode betwist tussen christendemocraten en liberalen. Bijkomend verschil met de situatie in Vlaanderen: één keer (Henegouwen 1978) heeft de RW deelgenomen aan de vorming van een 'minimal size' coalitie-meerderheid (zie sub 1.3.1.3) - een eer die de VU in de Vlaamse provincies nooit te beurt is gevallen. Anderzijds is een duidelijk punt van overeenkomst met het Vlaamse landsgedeelte dat er tussen 1961 en 1978 geen coalitie is gevormd waar de dominante partij niet deel van uitmaakte, zelfs wanneer de verdeling van raadszetels dit zou mogelijk gemaakt hebben.

In de provincie Namen waren de christendemocraten en socialisten qua electorale machtspositie en vertegenwoordiging in de PR min of meer aan elkaar gewaagd (met een licht overwicht van eerstgenoemden in het begin van de periode 1961-1978 en een omgekeerde verhouding nadien). In 1968 vond er een wisseling van allianties plaats, die in het nadeel uitviel van de liberalen. Van dan af weerspiegelde de vorming van coalities in Namen de 'norm' die we reeds hebben kunnen vaststellen in de zes hierboven besproken provincies: de PSC en de PS bleven coalitiepartners, alhoewel er steeds mogelijkheden waren om coalitiemeerderheden op basis van een kleiner aantal raadszetels te vormen met de liberalen of de RW. Het is tekenend voor de veelheid en verscheidenheid van inzet-elementen bij coalitievorming op provinciaal niveau dat beide coalitiepartners, die keer dat zij over precies hetzelfde aantal raadszetels beschikten (1968), de BD-mandaten niet gelijk verdeeld hebben onder elkaar. In plaats van een gelijke verdeling, heeft de PSC toen afgezien van een BD-mandaat en dit geruild voor het voorzitterschap van het Economisch Bureau van de provincie en een tweede provinciale senator.

Tenslotte is er de provincie Luxemburg die wordt gekenmerkt door een hoogst originele configuratie. Eerst was er de dominante partij, in dit geval de PSC, die na verloop van tijd van coalitiepartner veranderde (1971). Vervolgens kwam een akkoord tot stand tussen de drie andere partijen die in de PR zetelden, waarbij de PSC werd uitgesloten (1974 en 1977). Derde fase was 1978, waarbij alle partijen zich in een patstelling werkten en er uiteindelijk is geopteerd voor een afspiegelingscoalitie-variant, waarin alle PR-fracties werden opgenomen.

1.3.1.3. Beschouwingen

De formele theorieën, die uitgaan van de "size-related" karakteristieken van coalities of een kwantitatieve operationalisering van hun ideologisch profiel, zijn ontoereikend om de vorming van coalitiemeerderheden op provinciaal niveau te verklaren. Van alle coalities op basis waarvan tijdens de periode 1961-1978 de BD is bemand, blijkt er maar één niet te beantwoorden aan het 'minimal winning' criterium - i.e. bevatte een overbodige coalitiepartner (9). Slechts drie van de 41 coalities (10) waren gebaseerd op een 'minimal weight' meerderheid - i.e. het kleinst mogelijke aantal raadszetels (Henegouwen 1978; Luxemburg 1974 en 1977). Daar staat tegenover dat 28 coalities werden gevormd door de twee partijen die de grootste fractie in de PR hadden.

Wanneer men rekening houdt met de ideologische afstand tussen partijen, dan blijkt deze factor niet te kunnen verklaren dat coalities tussen christendemocraten en socialisten het meest frekwent voorkwamen. Enerzijds hebben meerdere onderzoeken aangetoond dat op een omvattende links-rechts dimensie christendemocraten en liberalen rechts georiënteerde posities innemen die weinig van elkaar verwijderd zijn, in tegenstelling tot de duidelijk linkse positie van de socialisten (zie o.a.: Frogner, 1975; Claeys en Loeb-Mayer, 1984; Seiler, 1986). Los daarvan, is er anderzijds het gegeven dat, door de interne verscheidenheid van beide christendemocratische partijen naar personen en groepen die verschillende sociale categorieën/lagen vertegenwoordigen, een alliantie met de socialisten dan wel met de liberalen voor de CVP en de PSC een even 'natuurlijke' optie zou geweest zijn. Aldus was het mogelijk - maar is voor het overige niet te verklaren - dat tussen 1971 en 1978 de socialisten steeds deel hebben uitgemaakt van de 26 coalities waaraan de christendemocraten participeerden. In omgekeerde zin blijken de christendemocraten, met uitzondering van drie gevallen (Luxemburg 1974 en 1977; Henegouwen 1978), onveranderlijk de favoriete en vaste coalitiepartner van de socialisten geweest te zijn.

De samenstelling van coalitiemeerderheden werd bepaald door de keuze van de partijen die het toneel van het politieke leven in de vier Vlaamse provincies en in Henegouwen en Luik beheersten. Het gaat om partijen die ieder een stabiele, dominante positie hadden in één van beide landsgedeelten: de CVP enerzijds en de

PS anderzijds. In deze zes provincies werd zodoende de macht gemonopoliseerd door de partijen die op nationaal niveau bij uitstek een hoofdrol speelden. Inderdaad, christendemocraten en socialisten hebben samen het land geregeerd tussen 1961 en 1981, al dan niet met andere partijen - behoudens in de periodes 1966-1968 en 1974-1977 gedurende dewelke een katholiek-liberale coalitie aan de macht was (11). Alles duidt erop dat tot 1981 de configuratie in die zes provincies waar de CVP of de PS een dominante positie hadden, de nationale machtsverhoudingen - het verzuilde en pacificatiedemocratische systeem waarvan deze twee partijen het eigenlijke draagvlak waren - weerspiegelden. De confrontatie en het samenspel tussen christendemocraten en socialisten waren de basis waarop het nationale politieke systeem berustte. In het directe verlengde daarvan waren er hun onderlinge relaties op het provinciale niveau. De traditie van samenwerking en redelijke wederzijdse verstandhouding die nationaal was gegroeid, werd rechtstreeks overgeplant op het niveau van de PR en BD.

Twee a-typische provincies zijn Namen en Luxemburg. In Namen is de PSC de eerste, sterkste partij geweest tot 1968; tijdens die twee mandaatsperiodes heeft zij een coalitie gevormd met de PRL. Na 1968 is de PS erin geslaagd de PSC in te halen en zelfs voorbij te steken, en sindsdien hebben de christendemocraten en socialisten samen de meerderheid in de PR gevormd. In de provincie Luxemburg is de PSC in aanzienlijke mate dominant gebleven gedurende de hele periode 1961-1978. Maar, vanaf het ogenblik dat deze partij niet langer de absolute meerderheid had, constateert men een hoge mate van instabiliteit: alliantie met de liberalen en daarna met de socialisten, vervolgens uitsluiting van de PSC door een coalitie van de drie andere partijen, en tenslotte een afspiegelingsvariant van coalitiemeerderheid.

De eindconclusie luidt dan ook dat het bevoorrechte coalitiepartnership tussen christendemocraten en socialisten tot 1978 systematisch en uitsluitend voorkwam als de partij die domineerde in één van beide landsgedeelten - CVP in Vlaanderen, PS in Wallonië - eveneens een overheersende positie had in de desbetreffende provincie. Onder de Vlaamse provincies blijkt er geen voorbeeld 'a contrario' geweest te zijn zoals Luxemburg.

1.3.2. 1981-1987

Voor een goed begrip van de ontwikkelingen in deze periode moet men er rekening mee houden dat de verkiezingen van 1981 niet alleen de electorale machtsverhoudingen tussen de partijen compleet hebben herschikt, maar dat zij ook een fase van fundamentele en duurzame veranderingen van het hele Belgische politieke systeem hebben ingeluid. Voor wat de verkiezingsresultaten betreft, constateert men: een overwinning van de liberalen en een nederlaag voor het christendemocratische kamp; een doorbraak van de 'groene', 'ecologistische' partijen in beide landsgedeelten; aftakeling van de RW in Wallonië, terwijl in Vlaanderen de VU zich herstelde na haar verlies bij de 1978 verkiezingen. Op het niveau van het partijstelsel was er de herprofilering en koerswijziging van het liberale blok. De Franstalige liberalen hebben de structuren en organisatie van hun partij drastisch gewijzigd. Zij hebben de naam van hun partij veranderd en een nieuwe voorzitter gekozen. Zij waren vastbesloten binnen het Waalse gewest en de Franstalige gemeenschap niet langer genoeg te nemen met de bijrol die zij lange tijd hadden gespeeld in het kader van het unitaire staatsbestel. Aan Vlaamse zijde was er de PVV die bleek dezelfde ambities te hebben. Beide partijen sloten aan bij de neo-liberale stroming. Dit leverde hen duidelijk electorale successen op. Tegelijkertijd putten zij er een nieuw ideologisch élan uit dat zich kenmerkte door specifieke en kordate eisen aangaande het regeringsprogramma op het terrein van economisch herstel en bijbehorende saneringen en bezuinigingen - waarbij zij zich opwierpen als de drijvende kracht en enige echte garantie van dit beleid. Bedoelde eisen en claims waren als zodanig tevens een uiting van hun wantrouwen ten aanzien van de linkse vleugel van hun christendemocratische coalitiepartners, die zij er nog steeds van verdachten heimwee naar een alliantie met de socialisten te koesteren.

1.3.2.1. Vlaamse provincies

De CVP en de SP waren allebei de verliezers na de verkiezingen van 1981. Dit verhinderde evenwel niet dat zij in twee provincies, Antwerpen en West-Vlaanderen, terug een coalitie vormden - die vervolgens ook in 1985 en 1987 is aangebleven. In Limburg en Oost-Vlaanderen speelde de CVP bij de verkiezingen van 1981

haar absolute meerderheid kwijt en vormde toen voor de eerste keer een coalitie met de liberalen. Na de verkiezingen van 1985 en 1987 zou deze coalitie worden gecontinueerd in Oost-Vlaanderen. In Limburg was dit niet het geval. De PVV moest bij de 1985 verkiezingen twee zetels prijsgeven en daardoor was de uittredende coalitie gereduceerd tot een meerderheid van 38 PR-leden op een totaal van 70. Deze meerderheid werd niet meer stabiel genoeg geacht. De persoonlijke interventie en poging tot bemiddeling van de Eerste Minister, W. Martens (12), en de prijs die de PVV bereid was te betalen (slechts één gedeputeerde in plaats van de twee BD-mandaten die uiteindelijk aan de SP zouden worden afgestaan) bleken daar niks aan te veranderen. Hieruit kan men afleiden dat het wederom de traditionele voorkeur voor een CVP-SP coalitieformule is geweest, die toch het zwaarst heeft doorgewogen. Men stelt vast dat alleen in de provincie waar hun machtspositie altijd beter is geweest dan die van de socialisten en de VU, i.e. Oost-Vlaanderen, de liberalen na de 1985 verkiezingen nog deel uitmaakten van de meerderheid.

1.3.2.2. Waalse provincies

In Henegouwen heeft de PS vanaf 1981 haar absolute meerderheid teruggewonnen en vormt sindsdien een homogene, één-partij BD. In Luik kwam in 1981, 1985 en 1987 telkens een coalitie tussen de PS en de liberalen tot stand. De liberalen, die vanaf 1981 bij de verkiezingen aanzienlijk betere resultaten hebben geboekt dan de PSC, slaagden erin bij de coalitievorming laatstgenoemde partij weg te drukken. Om deze 'kentering' goed uit de verf te laten komen, kan vermeld worden dat in 1965 en 1968 de electorale machtsverhoudingen op analoge manier zijn herschikt en er toen desondanks helemaal geen wisseling van coalitiemeerderheden heeft plaatsgevonden. De samenstelling van de coalitiemeerderheid in de Naamse PR wisselde in 1985. In Luxemburg vormden de socialisten en de liberalen vanaf 1981 een coalitie zonder nog de steun van de RW die niet langer op het PR-niveau was vertegenwoordigd. Men constateert aldus dat gedurende de periode 1981-1987 acht van de negen Waalse PR-BD-coalities 'rood-blauwe' allianties waren; binnen de provinciale politieke sfeer is de PSC uitgerangeerd geworden.

1.3.2.3. Beschouwingen

Van de 21 provinciale coalitiemeerderheden die tussen 1981 en 1987 zijn gevormd (13), blijken er 13 samengesteld te zijn geweest uit de twee partijen met het grootste aantal PR-zetels en waren er slechts vier - Limburg 1981 en driemaal in Luxemburg - met een 'minimal weight' formaat. Hoe het de uittredende coalitie in de Limburgse PR na de 1985 verkiezingen is vergaan, bevestigt dat de strategie van de partijen niet was gericht op laatstgenoemde, kleinst-mogelijke-aantal-zetels meerderheids-variant. Voor wat de ideologische nabijheid van coalitiepartners betreft, komt men tot de bevinding dat die tijdens deze periode groter was in Vlaanderen waar, voor de eerste keer sinds 1965, allianties tussen de twee centrum-rechtse partijen tot stand kwamen.

Hetgeen vooral opvalt, is dat het parallellisme tussen provincies die worden gedomineerd door respectievelijk de CVP en de PS, is verdwenen. Men ziet dat in beide landsgedeelten de liberalen in 1981 een sterke positie hebben veroverd in de provinciebesturen, daar waar de voorgaande 20 jaren hen slechts een figurantenrol werd toebedeeld. Dit is meer dan louter een automatisch effect van hun electorale successen; hun vooruitgang in 1965 bijvoorbeeld was spectaculairder geweest, meer bepaald in Wallonië, en toch waren zij er toen niet in geslaagd BD-mandaten af te haken. In 1981 bleek het liberale kamp in vier van de acht provincies in de BD te zetelen. Anderzijds heeft men de PSC die vanaf 1985 in alle Waalse provincieraden naar de oppositiebanken werd verwezen - maar daar staat dan weer tegenover dat tegelijkertijd in Vlaanderen de CVP en de socialisten opnieuw samen drie van de vier deputaties bemanden.

1.3.3. Determinanten van de evolutie

De beschrijving van de manier waarop de onderhandelingen met het oog op de vorming van een PR-BD-meerderheid verlopen, laat zien dat er onveranderlijk sprake is van een heel bijzondere wisselwerking tussen specifieke 'lokale' - i.e. provinciegebonden - en 'externe' - i.e. supra-provinciale - factoren die van invloed zijn, en dit geeft aan ieder voorbeeld van bedoelde onderhandelingsprocessen een uniek karakter. Hetgeen waardoor de wijze en dynamiek van onderhandelen zich aldus telkens onder-

scheiden, zijn bijvoorbeeld enerzijds de machtsverhoudingen tussen partijen binnen de provincie in kwestie en anderzijds de aard van de voordelen ('opbrengst') die worden uitgewisseld - een BD-mandaat wordt geruild tegen een zetel van provinciale senator, het voorzitterschap van een intercommunale en/of de belofte van steun bij de coöptering van senatoren.

Daarnaast wijzen bepaalde regelmatigheden en het globale beeld van de evolutie tussen 1961 en 1987 ook op de invloed van een aantal determinanten die rechtstreeks verband houden met de structuur en werking van het Belgische politieke (en i.h.b. 's lands partij-) systeem in zijn geheel. Wanneer men de periodes 1961-1978 en 1981-1987 met elkaar vergelijkt, komen precies de veranderingen die dat politieke systeem heeft ondergaan aan het licht.

De situatie in de provinciale politieke sfeer is tot 1981 bijzonder stabiel en contrasteert als zodanig met de verscheidenheid van coalities op regeringsniveau. Een voorbeeld: na de verkiezingen van 1974 is er geen enkele PR-BD-meerderheid die de christendemocratisch-liberale variant van de regeringscoalitie heeft overgenomen, niettegenstaande het feit dat dit best mogelijk zou zijn geweest in drie Vlaamse provincies. Ander voorbeeld: de regeringsdeelname van de VU in 1977 en 1978 heeft verder geen konsekventies voor het ostracisme op PR-niveau ten aanzien van deze partij, die nochtans in alle Vlaamse provincies op dat moment voldoende zetels heeft om met de CVP een meerderheid te vormen.

De druk die door nationale partijbesturen wordt uitgeoefend neigt er systematisch toe aan een christendemocratisch-socialistische PR-BD-alliantie de voorkeur te geven. Toch kan het gebeuren dat daar wordt aan voorbijgegaan, wanneer deze signalen van de nationale partijleiding te veel in tegenspraak zijn met de belangen zoals die op het provinciale niveau van de partij worden gepercipieerd. Aldus maakt in 1978 de CVP in Limburg gebruik van de mogelijkheden die de winst van een aantal bijkomende raadszetels haar biedt, om niet met de SP in zee te gaan. En datzelfde jaar wordt in Henegouwen de strategie van het nationale PS-bestuur die een alliantie met de PSC en het FDF tot doel heeft, verworpen door het provinciale congres van eerstgenoemde partij en wordt in plaats daarvan geopteerd voor een 'linkse coalitie' met de regionalisten van de RW.

Wanneer zij samen het provinciebestuur leiden, delen de christendemocraten en de socialistten de voordelen die daaruit voortvloeien en die, dat moet nogmaals herhaald worden, veel meer inhouden dan louter BD-mandaten. M. Van Haegendoren en L. Vandenhove (1982) hebben de gang van zaken in Limburg doorgelicht en zij laten zien in welke mate het feit dat een partij - in casu de CVP - constant een dominante positie weet te behouden, haar toelaat het overgrote deel van de sleutelfuncties in intercommunales en VZWs die op initiatief van de provinciale overheid zijn gecreëerd, te bezetten, en subsidies die aan particuliere organisaties worden verleend, naar de eigen zuil toe te sluizen. Uit gegevens die deze studie vermeldt, kan men tevens opmaken dat de SP in de desbetreffende intercommunales en VZWs een aantal posten voor haar rekening neemt dat, alhoewel het helemaal niet haar electorale sterkte weerspiegelt, in verhouding toch minder ongunstig bedeed is dan hetgeen de PVV wordt gegund. Ongetwijfeld is het partnership van deze partij in de PR-BD-coalitiemeerderheid tussen 1971 en 1977, hoe ondervertegenwoordigd zij toen ook was, daar niet vreemd aan geweest. Behoudens dit type mandaten, is er natuurlijk ook de mogelijkheid om allerlei benoemingen te doen (ambtenaren, deskundigen, onderwijzend personeel enz.) die voor de politieke partijen vanuit het oogpunt van patronage of cliëntelisme en invloedsmiddelen van cruciaal belang zijn, wat als zodanig op provinciaal niveau aanzienlijk bijdraagt tot de stabiliteit van de verdeling van de macht en de onwil om plaats te ruimen.

Los van de keren dat er sprake kan geweest zijn van een afstemming op de gezamenlijke regeringsverantwoordelijkheid van beide kampen - een frekwent maar geen permanent gegeven - is gedurende de periode 1961-1978 de stelselmatige christendemocratisch-socialistische samenwerking op provinciaal niveau het resultaat van een modus vivendi die tussen deze partijen is gegroeid. Daarbij blijken de PSC en de SP voor het behoud van hun verworven posities te profiteren van het feit dat in het andere landsgedeelte respectievelijk de CVP en de PS de dominante partij zijn. De wederzijdse afhankelijkheid van onderhandelingen met het oog op de vorming van een coalitie in de verschillende provincies is batig voor zowel de nationale besturen van de partijen, die trachten de gang van zaken naar hun hand te zetten, als de provinciale partij-instanties, die de vruchten plukken van ruilrelaties en de risico's van 'vergelding'. Aldus blijkt bijvoorbeeld dat in Limburg de

hernieuwing van het CVP-SP akkoord samenhangt met de continuering van de PS-PSC coalitie in de Henegouwse PR.

Waarom is deze situatie veranderd na 1981? In 1978 wordt de BSP-PSB, in navolging van de christendemocraten (1968) en de liberalen (1972), in twee en als zodanig nieuwe partijen opgesplitst. M. Molitor (1987) herinnert eraan dat ook datzelfde jaar het falen van het Egmontpact en de daaropvolgende principeverklaring van de PSC, de PS en het FDF betreffende hun wederzijdse (Franstalige) solidariteit fataal zijn geweest voor de traditie van bilaterale afstemming en coördinatie tussen de twee christendemocratische partijen. Nadien is de verstandhouding tussen de CVP en de PSC alsmaar slechter en moeilijker geworden. 1978 luidt aldus het definitieve einde in van het nationale politieke (en i.h.b. partij-) systeem dat tot dan toe heeft bestaan en de gevolgen daarvan komen ten volle tot uiting wanneer vanaf 1 oktober 1980 de institutionele hervormingen concreet worden doorgevoerd.

Op het ontstaan van een nieuw, tweeledig politiek systeem komen we verder nog terug. Voor wat specifiek de provincies betreft, kan men de konsekventies van deze ommekeer in twee hoofdpunten samenvatten. A) De logica op basis waarvan partijen bij onderhandelingen met het oog op de vorming van PR-BD-coalities kunnen te werk gaan, is fundamenteel gewijzigd. Zij kunnen niet langer 'gebruik' maken van de positie die de zusterpartij in de provincies van het andere landsgedeelte heeft. De reikwijdte en het veld van onderhandelingsprocessen zijn nu helemaal en uitsluitend beperkt tot enerzijds de Vlaamse provincies en anderzijds de Waalse provincies. B) Het partij-interne evenwicht tussen onderscheiden stromingen binnen zusterpartijen in Vlaanderen en Wallonië is helemaal ontkoppeld. Elke partij ontwikkelt zich van dan af aan op autonome wijze in het verlengde van haar interne ideologische 'verdeeldheid' en conform hetgeen zij als haar geheel eigen, specifieke belangen ziet.

Zoals M. Molitor (1987) aangeeft, "deux partis régionaux ne sont pas un parti national". Uit de vorming van verschillende coalities in de Vlaamse en Waalse provincies menen we te kunnen opmaken dat, voor zoverre het de weerspiegeling blijkt te zijn van een verscheidenheid van sociopolitieke configuraties, dit de voorbode is van een omvattende en wezenlijke transformatie van de gehele dynamiek van het Belgische politieke leven, die in de richting van een confederaal systeem zal gaan - hetgeen

niet meer dan de logische konsekwentie zou zijn van de institutionele hervormingen.

Deze evolutie is positief indien men haar plaatst binnen het perspectief van de meer actieve rol die provincies zouden kunnen spelen binnen een gedecentraliseerd staatsbestel (zie ook o.a.: Maes en Delmartino, 1986). Inderdaad, men kan redeneren dat deze meer actieve rol dient samen te gaan met een grotere doorzichtigheid en een reële politieke betekenis van provincieraadsverkiezingen in hoofde van de publieke opinie. Een duidelijker en nauwer relatie tussen provinciegebonden machtsverhoudingen en de vorming van PR-BD-coalitiemeerderheden past binnen dat kader.

2. Gewesten en gemeenschappen

2.1. Institutioneel kader

De bestuurs- en overheidsinstanties op gewestelijk en gemeenschapsniveau zijn voortgesprongen uit de grondwetsherziening die tussen 1968 en 1980 is doorgevoerd, en zij zijn voor de eerste keer het voorwerp geweest van coalitievorming in 1985. Deze ontwikkeling is een markant politiek feit geweest dat heeft plaatsgevonden binnen niet gestabiliseerde institutionele structuren, waarvan hier alleen de belangrijkste aspecten worden aangegeven die daarop rechtstreeks betrekking hebben.

Om ieder misverstand te vermijden, dient men er dus wel rekening mee te houden dat hetgeen in deze paragraaf geschetst wordt, de situatie is die momenteel - i.e. tijdstip waarop wij dit artikel afronden, mei 1988 - effectief geldt. Anders gezegd, wat helemaal buiten beschouwing wordt gelaten zijn al de plannen die de aantredende regering heeft voor een nieuwe, verder gaande fase van de staatshervorming - en die erop neerkomen dat zal worden overgegaan tot o.a. de uitbouw van een volwaardig hoofdstedelijk gewest Brussel, de federalisering van de onderwijssector, een herstructurering van de wijze waarop financiële middelen tussen gewesten en gemeenschappen worden verdeeld. Op dit moment zijn dat inderdaad tot nader order niet meer dan punten uit het zopas gesloten nationale regeerakkoord en dus zaken die zich alsnog wel degelijk in het stadium van louter 'plannen' bevinden; zij maken voorlopig concreet, daadwerkelijk nog geen deel uit van het bestaande insti-

tutionele kader van de gewesten en gemeenschappen, en vallen als zodanig buiten het bestek van deze paragraaf.

2.1.1. Structurele componenten

Een wetgevende vergadering, de Raad, en haar uitvoerend orgaan, de Executieve, staan aan het hoofd van de gewesten en gemeenschappen. De leden van de raden worden tot nu toe niet apart verkozen. Het zijn de nationale parlementaire vertegenwoordigers die behoren tot de taalgemeenschap en/of het gewest waarvoor iedere raad bevoegd is. Sinds 1981 maken alleen de rechtstreeks verkozen parlementaire vertegenwoordigers deel uit van die groep; de provinciale en gecoöpteerde senatoren zetelen niet in de raden. De executieven tellen zes leden op het gewestelijke niveau en drie mandatarissen op het niveau van de gemeenschappen.

De raden resp. de executieven van de Vlaamse gemeenschap en van het Vlaamse gewest vormen samen één enkel geheel. De mogelijkheid om tot zo'n fusie van bestuursorganen op gewestelijk en gemeenschapsniveau over te gaan is expliciet in de Grondwet vastgelegd - op voorwaarde dat daartoe wordt beslist door een bijzondere meerderheid in beide raden. Aan Waalse en Franstalige zijde heeft men die stap niet gezet. Er is dus voor het Vlaamse landsgedeelte één enkele, gezamenlijke raad die een executieve met negen leden heeft. Daar staan tegenover een raad voor de Franstalige gemeenschap met een executieve van drie mandatarissen en een Waalse gewestraad met een zes koppige executieve (14).

Tijdens een eerste overgangsfase, van 1 oktober 1980 tot de parlamentsverkiezingen van november 1981, zijn de leden van de verschillende executieven benoemd geweest door de Koning onder de leden van de regering. Tijdens de tweede overgangsfase, van november 1981 tot december 1985 (15), hebben de gemeenschaps- en gewestraden op basis van een verkiezing onder hun leden de executieven samengesteld. Aldus zijn de executieven ten opzichte van de centrale regering een onderscheiden en eigenstandig bestuursorgaan geworden - met als enige uitzondering de executieve van het Brusselse gewest (16).

Ten einde gedurende de start- en inwerkperiode problemen die inherent zijn aan meerderheden op een smalle basis te vermijden

Senelle, 1980: 40), is tijdens de 1981-1985 overgangsfase een (proportionele) afspiegelingsvariant van executieven wettelijk voorzien geweest. Dit hield in dat alle partijen die in de verschillende raden waren vertegenwoordigd, a rato van hun aantal raadszetels in de respectievelijke executieven werden opgenomen.

Sinds 8 december 1985 is de definitieve fase van dit luik van de staatshervorming ingezet, waarbij het is bepaald dat men afstapt van het principe van een (althans verplichte) afspiegelingsformule en overgaat tot de vorming van een meerderheidsvariant van executieven. Dit veronderstelt dat er een éénpartij- ofwel een coalitiemeerderheid is. Daar staat evenwel weer tegenover dat, indien het regeerakkoord dat in mei 1988 is gesloten wordt toegepast, in het Vlaamse landsdeel op het gewestelijke en gemeenschapsniveau een terugkeer naar een afspiegelingsvariant van executieve zal moeten doorgevoerd worden.

2.1.2. Bevoegdheden en werking

Het taakgebied en de verantwoordelijkheden van de overheden op gemeenschaps- en gewestelijk niveau worden bepaald door resp. artikel 59 bis van de Grondwet, aangevuld met de artikelen 4 en 5 van de bijzondere wet betreffende de institutionele hervormingen van 8 augustus 1980, en artikel 107 quater van de Grondwet, aangevuld met de artikelen 6 en 7 van diezelfde bijzondere wet. Culturele aangelegenheden en zogeheten 'persoonsgebonden' materies (bijvoorbeeld gezondheidszorg en het wetenschappelijke onderzoek op dat terrein) behoren tot de bevoegdheden van gemeenschappen. De voornaamste domeinen waarvoor de gewestelijke overheden bevoegd zijn, behelzen: ruimtelijke ordening, milieuzorg en natuurbehoud, huisvesting, waterbeheer evenals economisch, energie- en tewerkstellingsbeleid, en toegepast wetenschappelijk onderzoek in ieder van deze sectoren (17).

Ten aanzien van de materies en sferen waarvoor zij bevoegd zijn, hebben de overheden op gewestelijk en gemeenschapsniveau de macht om decreten uit te vaardigen, waarbij zowel de raad als de executieve initiatiefrecht hebben (artikel 17 en 18 van de bijzondere wet van 1980). Decreten hebben de kracht van een wet. Zij kunnen bestaande wettelijke bepalingen opheffen, ver-

volledigen, wijzigen of vervangen (artikel 19). Het gaat als zodanig om een reële, volwaardige wetgevende macht, die betrekking heeft op belangrijke zaken en sectoren. Daar staat evenwel tegenover dat de mogelijkheden om deze wetgevende macht in de praktijk aan te wenden vaak op allerlei manieren worden bemoeilijkt. Aldus moet men erkennen dat de autonomie die de gemeenschappen en gewesten in theorie hebben, aanzienlijk wordt ingeperkt door bijvoorbeeld de overlapping met nationale bevoegdheden in een bepaald domein en het feit dat de centrale overheid, de staat, nog steeds domineert inzake fiscale middelen en financiën (Dehousse, 1986).

2.2. Coalitievorming: inset en actoren

De samenstelling van de eerste executieven die als aparte entiteit (i.e. naast en los van de regering) in 1981 zijn gevormd, waren bij wet proportioneel geregeld, conform de vertegenwoordiging van de verschillende partijen in de raden. De Vlaamse executieve omvatte de 3 traditionele partijen en de Volksunie. De executieve van het Waalse gewest had een tripartite samenstelling. Op het niveau van de executieve van de Franstalige gemeenschap was de PSC na haar electoraal debacle een zetel ontzegd. Het voorzitterschap van iedere executieve werd toegewezen aan de partij met het grootste aantal raadsleden: de CVP voor de Vlaamse executieve en de PS voor de executieven van het Waalse gewest en de Franstalige gemeenschap.

Eenmaal de overgangperiode afgelopen, is het belang van hetgeen op het spel staat bij coalitievorming op gemeenschaps- en gewestelijk niveau aanzienlijk duidelijker geworden, naarmate er zich vanaf 1 oktober 1980 een jurisprudentie heeft ontwikkeld die toelaat beter te onderscheiden welke de grenzen zijn van de respectievelijke competenties en prerogatieven van de centrale overheid, de gemeenschappen en de gewesten (Senelle, 1985: 39). Aldus blijkt steeds meer dat hetgeen op het spel staat wel degelijk niet gering is en enkel beslissingen inzake materies die formeel binnen het taakgebied en onder de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten vallen, overstijgt. Het gaat namelijk ook om de arena waarbinnen iedere partij haar electorale sterkte kan meten en deze kan vergroten door haar politieke actie en door tegemoetkoming aan de behoeften en verwachtingen van haar achterban. Gegeven de tegenstellingen en

conflicten die hun stempel blijven drukken op het nationale politieke leven, is het als zodanig voor politieke partijen met name tevens het niveau dat hen bij uitstek de mogelijkheid biedt om te laten zien hoe vurig en energiek zij wel niet de belangen van hun respectievelijke gewest en gemeenschap ter harte nemen en verdedigen.

Een ander fenomeen dat aan de oppervlakte komt, maar wel moeilijker af te lijnen blijkt te zijn, is het streven om greep te krijgen op de constructie en uitwerking van een voor elk gewest en iedere gemeenschap specifieke, kenmerkende 'culturele code'. Vanaf het moment dat aan de nieuwe politieke en bestuurlijke instituties het recht en de macht om zelfstandig te beslissen zijn toegekend, beschikken zij tot op zekere hoogte ook over de mogelijkheid om in die zin hun eigen toekomst te beïnvloeden. Dit vermogen om de wijze waarop de gewesten en gemeenschappen die nog maar pas een autonomie hebben verworven, zich zullen ontwikkelen althans voor een deel te sturen en hun politieke, economische en sociale cultuur te (her)modelleren, begint zich te manifesteren precies op het moment dat een toegenomen polarisatie merkbaar wordt bij de verkiezingen van 1981. De breuk in het nationale politieke systeem geeft aan de politieke krachten die in de loop van de voorgaande 10 jaren hun eigen evolutie in ieder landsgedeelte in gang hebben gezet, de mogelijkheid om hun opties op een meer concrete manier tot uiting te brengen.

De grootste, sterkste partij in elk van beide landsgedeelten gaat proberen haar stempel te drukken op haar gewest en gemeenschap. Voor de PS is hetgeen op het spel staat de leidinggevende positie in een Waals gewest met een socialistische dominant en in een Franstalige gemeenschap met een seculiere en progressieve dominant. De PSC en de PRL van hun kant zullen proberen aan te tonen dat het gewest en de gemeenschap in kwestie kunnen bestuurd worden zonder de socialisten. Voor wat de CVP betreft, komt het erop aan een leidende positie te behouden, die grotendeels is gebaseerd op de identificatie met een volks Vlaams nationalisme en een economisch élan, dat met name door het Flanders Technology initiatief wordt gesymboliseerd.

Zowel de PS als de CVP hebben daartoe de eerste stappen kunnen zetten door de belangrijkste posten en verantwoordelijkheden op zich te nemen in het kader van de proportionele afspiegelings-

executieven na de verkiezingen van '81. De inzet van de 1985 verkiezingen was derhalve de vraag of men op de ingeslagen weg zou (kunnen) verder gaan en, zo ja, met wie.

2.3. De coalities op het niveau van de gewestelijke en gemeenschapsexecutieven: 1985 en 1987

De verkiezingscampagne van 1985 onderscheidde zich door een breuk met de traditie die wil dat politieke partijen in België voorzichtig en behoedzaam opereren door ten aanzien van het electoraat geen verbintenis aan te gaan betreffende de toekomstige keuze van een coalitiepartner (18). De campagne van de christendemocraten en de liberalen gaf duidelijk te kennen dat zij ernaar streefden samen het economisch herstelbeleid verder te zetten en af te werken. Beide liberale partijen waarschuwden voor de druk van de linkervleugel van het PSC-CVP blok om terug te keren naar een christendemocratisch-socialistische alliantie en beargumenteerden dat dit risico enkel kon worden afgewend indien hun eigen electorale machtspositie werd versterkt. De voorzitter van de PSC, G. Deprez, stelde dat 'het uur van de socialisten' niet was gekomen, en tijdens een congres van zijn partij verbond hij er zich toe niet te zullen deelnemen aan onderhandelingen met laatstgenoemden en niet "le président du renversement des alliances" te zullen zijn (19). Aan de kant van de CVP werd geen banvloek uitgesproken en wilde men de verkiezingsuitslag afwachten (20); maar eerste minister Martens gaf duidelijk zijn voorkeur voor een verderzetting van de uitredende coalitie te kennen en een van de slogans die de partij tijdens de campagne gebruikte, was het motto "Geen Ommekeer" (21).

In 1987 zal blijken dat de noodzaak om een bijzondere meerderheid te hebben ten einde een grondwetsherziening te kunnen doorvoeren en tevens, volgens de opiniepeilingen, de verwachting van een electoraal succes voor de socialisten de partijen (terug) meer voorzichtig hebben gemaakt. De CVP en de liberalen gaven aan continuïteit voor te staan, maar zonder welke vorm van alliantie dan ook uit te sluiten. De PSC van haar kant echter heeft zich niet uitgesproken voor de verderzetting van een coalitie met de liberalen.

De verkiezingsresultaten van 1985 waren gunstig voor de partijen van de voorgaande coalitiemeerderheid - met uitzondering

van de PVV. Daarmee was de weg geëffend voor een continuering van de christendemocratisch-liberale coalitie op regerings- en parlamentsniveau. De onderhandelingen daartoe startten officieel op 21 oktober, nadat de voorzitters van de 4 desbetreffende partijen waren geraadpleegd. Er waren vijf weken nodig om het regeerakkoord op punt te stellen. Dat dit een bevalling is geworden die, vermits alle vier coalitiepartners ermee instemden om hun (gezamenlijk) voorgaand beleid verder te zetten, in principe pijnloos had moeten zijn, maar toch uiteindelijk moeizaam is verlopen, werd bepaald door het feit dat tegelijkertijd is onderhandeld over de samenstelling en het regeerprogramma van de gewestelijke en gemeenschapsexecutieven.

Na de verkiezingen van december 1987 zullen bijna vijf maanden nodig zijn om erin te slagen op nationaal niveau een regeringsmeerderheid tot stand te brengen. Deze keer is men in de schoot van de gewest- en gemeenschapsraden veel sneller tot een meerderheidsakkoord gekomen. Dit laatste betekent overigens niet dat beide processen van coalitievorming aldus ontkoppeld zijn. Integendeel, de posities die partijen op het gewestelijke en gemeenschapsniveau hebben weten te verwerven, blijken vervolgens een bestanddeel te zijn geworden van hun strategie in het spel van nationale coalitievorming.

2.3.1. De Vlaamse executieve

Voor de CVP en de PVV die in 1985 samen over 107 van de 185 zetels in de Vlaamse raad beschikten, was er niet het minste probleem om een coalitiemeerderheid te vormen. Een alternatieve coalitieformule werd op geen enkel moment overwogen. De SP werd, ondanks haar aanzienlijke zetelwinst, naar de oppositiebanken verwezen - in tegenstelling tot hetgeen er gebeurde in drie Vlaamse provincies (zie hoger). De PVV gaf lucht aan haar ongenoegen over de wisseling van de coalitiemeerderheid in Oost-Vlaanderen en deed dit met des te meer vinnigheid daar zij er zich in het kader van de onderhandelingen op andere niveaus kordaat tegen verzette om een verliezersrol opgedrongen te krijgen.

De onderhandelingen met het oog op de samenstelling en het beleidsprogramma van de Vlaamse executieve werden op 6 november in gang gezet. Uitgangspunt waren de intentieverklaringen van de partijvoorzitters van de CVP en PVV, waaruit bleek dat zij

Tabel 3: Samenstelling van de gewestelijke en gemeenschapsraden en hun executieven, 1981-1987*

<u>Aantal zetels Vlaamse Raad</u>							<u>Aantal zetels Executieve</u>			
	CVP	SP	PVV	VU	Agalev	Andere	CVP	SP	PVV	VU
1981	65	39	42	30	3	3	4	2	2	1
1985	74	48	33	23	6	1	6	--	3	--
1987*	65	49	36	24	9	3	6	--	3	--

<u>Raad van de Franstalige Gemeenschap</u>							<u>Executieve</u>			
	PSC	PS	PRL	FD FDF	PCB	Ecolo	Andere	PSC	PS	PRL
1981	26	53	35	11	3	5	3	--	2	1
1985	30	53	37	4	--	7	2	1	--	2
1987	28	60	35	4	--	5	--	1	2	--

<u>Waalse Gewestraad</u>							<u>Executieve</u>			
	PSC	PS	PRL	FD FDF	PCB	Ecolo	Andere	PSC	PS	PRL
1981	22	48	28	2	3	3	--	1	3	2
1985	26	47	26	--	--	4	1	3	--	3
1987	25	51	25	1	--	2	--	3	3	--

* Zetelverdeling binnen executieve: situatie in mei 1988

ernaar zouden streven een 'regeerakkoord' te sluiten dat identiek was aan het programma en de afspraken waarover op nationaal niveau werd onderhandeld, maar dat zij niet wensten te wachten met de vorming van de executieve tot de regering was gevormd. De onderhandelingen op het niveau van de Vlaamse raad werden na twee weken met een definitief akkoord afgerond. Dat nam overigens niet weg dat men toch nog zo lang mogelijk heeft gewacht (i.e. tot 8 december 1985, zijnde de uiterlijke termijn die men zich kon veroorloven, gegeven de fasering die in artikel 65, paragraaf 1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 betreffende de institutionele hervormingen was vastgelegd) om

de nieuwe executieve officieel en effectief te installeren. Reden voor dit uitstel was dat men wilde wachten tot het formatieberaad op het niveau van het Waalse gewest en de Franstalige gemeenschap, dat meer tijd in beslag nam, eveneens zou afgerond zijn.

In 1987 heeft de uittredende CVP-PVV coalitie zes zetels verloren, maar beschikt toch nog over voldoende raadsleden om een meerderheid te hebben. Direct na de verkiezingen gaven beide partijen te kennen dat zij van plan waren om opnieuw samen de Vlaamse deelregering te bemannen. De onderhandelingen zouden uiteindelijk iets langer duren vanwege de noodzaak om tot een evenwichtige vertegenwoordiging van de diverse 'standen' binnen de CVP te komen. De vorming van de Vlaamse regering zou vervolgens een aanzienlijke struikelblok blijken te zijn bij de pogingen om op het nationale niveau een akkoord tussen christendemocraten, socialisten en de VU te bereiken. Inderdaad, de SP en de VU eisten dat zij op hun beurt zouden deel uitmaken van de Vlaamse executieve, en stelden zulks als voorwaarde om op nationaal niveau mee de onontbeerlijke twee-derde meerderheid in het parlement te verzekeren. Tenslotte heeft men dit obstakel enkel door een belofte dat de bijzondere wet van 1980 dienovereenkomstig zal worden gewijzigd, kunnen omzeilen. Die wetswijziging zou moeten inhouden dat, indien er sprake is van een fusie van de gewest- en gemeenschapsraden (anders gezegd, de situatie die voor het Vlaamse landsdeel geldt), hun gezamenlijke executieve proportioneel, i.e. volgens een afspiegelingsformule, zal zijn samengesteld.

Uit dit alles komt duidelijk naar voren dat de ontkoppeling van de onderhandelingsprocessen op gewestelijk/gemeenschapsniveau ten opzichte van de besprekingen en het overleg op nationaal niveau grotendeels illusoir is. Hoe zou het ook anders kunnen, aangezien ieder lid van de betrokken groep politici - partijvoorzitters, parlaments- en raadsleden, kandidaten voor ministerposten en executievemandaten - op beide niveaus meespeelt? De inhoud van de akkoorden zelf blijft tot op het laatste moment afhankelijk van de regel die wil dat alles terug in vraag kan gesteld worden zolang het geheel van de onderhandelingen op het nationale en het gemeenschaps- en gewestelijke niveau niet tot een goed einde zijn gebracht. Tevens wordt er geen onderscheid gemaakt tussen kandidaten naargelang het niveau van de te begeven posten - een nationale ministerportefeuille of een

executivemandaat en de respectievelijke kabinetten - waarvoor zij in aanmerking willen komen en/of worden genomen.

Daar komt bij dat de simultaneiteit van de gehele dynamiek (het parlement en de raden worden gelijktijdig ontbonden en 'verkozen') en de verstrengeling van de diverse bevoegdheden de onderhandelingsprocessen op beide niveaus direct en nauw met elkaar verbindt. Ten aanzien van ieder van de bevoegdheden in kwestie zijn er altijd de nodige tegenstellingen - of op zijn minst verschillen in gevoeligheid - tussen meerderheidspartijen. Het vergt derhalve een subtiële dosering ten einde zowel de verenigbaarheid van beleidsopties als mogelijkheden tot wederzijdse controle te garanderen. Zo is er het steeds delicate terrein van het onderwijsbeleid ten aanzien waarvan de spreiding van de bevoegdheden over nationale, gewestelijke en gemeenschapsinstanties tot scherpe discussies leidt tussen de enerzijds de CVP en anderzijds de FVV die opkomt voor het rijksonderwijs. De oplossing voor het probleem van controle die men in 1985 heeft gekozen, kwam erop neer dat zowel op het niveau van de nationale regering als dat van de Vlaamse executieve de onderwijsportefeuille is toegewezen aan de CVP, waarbij in beide gevallen de desbetreffende minister terzijde werd gestaan door een FVV-'cel' - zoals er trouwens bijvoorbeeld ook een CVP-'cel' was die de liberale minister van cultuur 'assisteerde'...

2.3.2. Waalse gewest- en Franstalige gemeenschapsexecutieven

De positie van de PS was in 1985 totaal verschillend van die van de CVP: met 40% en 45% van de zetels in de Franstalige gemeenschaps- resp. de Waalse gewestraad werd zij door een PSC-PRL coalitie uit de beide desbetreffende executieven gehouden. Anderzijds stelt men vast dat de krappe meerderheid waarover zij slechts beschikten - en die in de Waalse gewestraad pas tot stand werd gebracht nadat de uitsluiting van de VU-senator Van Overstraeten (op basis van apparentering in het arrondissement Nijvel verkozen) het totale aantal zetels had teruggebracht tot 103 - de PRL en de PSC ertoe aanzette om hun coalitie te verruimen. Zij slaagden er echter niet in om tot overeenstemming te komen betreffende de keuze van een bijkomende coalitiepartner.

De PRL toonde zich bereid om eventueel toch de PS in de coalitie op te nemen, terwijl de PSC de voorkeur gaf aan Ecolo en ook, binnen de gemeenschapsraad, het FDF. Het wantrouwen tussen de PRL en de PSC was groot. Laatstgenoemde partij nam het kwalijk dat zij uit de bestendige deputaties was gehouden en vreesde dat er zich mogelijk opnieuw een 'seculiere' meerderheid zou vormen op het gemeenschapsniveau. De PRL hield er vooral aan haar positie in Wallonië, waar zij meende in het verleden te vaak onvoldoende bij de besluitvorming en de beleidsvoering te zijn betrokken geweest, goed uit de verf te laten komen en vertrouwde de affiniteiten niet die er zijn tussen bepaalde christendemocraten en socialisten, met name in de sferen van het media- en het sociaal beleid (22).

De partijvoorzitters voerden tegelijkertijd de onderhandelingen met het oog op de vorming van de nationale regering en de gewestelijke- en gemeenschapsexecutieven. Eens te meer - en om dezelfde redenen als die welke in verband met de gang van zaken in het Vlaamse landsgedeelte zijn vermeld - bleken deze verschillende onderhandelings- en overlegprocessen rechtstreeks en heel nauw met elkaar verbonden.

Toen de onderhandelingen uitmondten op een meerderheidscoalitie-akkoord in de Franstalige gemeenschaps- en de Waalse gewestraad, werd daar een akkoord betreffende een 'politiek pact', dat zou worden ondertekend op 31 januari 1986, aan toegevoegd. Dit pact werd gesloten voor de duur van acht jaar. Het legde vast dat de PSC en de PRL zich ertoe verbonden samen de Franstalige gemeenschap en het Waalse gewest te zullen besturen, en, in het geval zij hun gezamenlijke meerderheid zouden verliezen, gemeenschappelijk een coalitiepartner te zoeken of allebei de oppositie te vormen. Bovendien zou dit pact in principe na de volgende verkiezingen ook van toepassing geweest zijn op de provincieraden en deputaties - althans in al die gevallen waar er formeel nog geen andere verbintenissen waren aangegaan voor de datum waarop het pact werd ondertekend.

De verantwoording die beide partijvoorzitters voor dit hoogst ongebruikelijke initiatief hebben gegeven, is bijzonder verhelderend. Voor de PRL kwam het er eerst en vooral op aan "d'empêcher le parti socialiste d'être trop dominant au sud du pays, ce qui nuit à l'image de la Wallonie" (23). De inzet was voor deze partij dus wel degelijk een wijziging van het omvattende politieke landschap in Wallonië. Daarnaast werd gerede-

neerd dat, gezien de krappe meerderheid die men had, "il faut que les partenaires soient soudés et aient le moins de raisons possibles de se méfier l'un de l'autre. Cet accord ne vise pas à mettre sur la touche le PS. Mais il vise à rendre plus difficile la mise sur la touche du PRL" (24). Hetgeen aldus tot uiting kwam, was het wantrouwen van een partij die, alhoewel zij heeft kunnen delen in regeringsverantwoordelijkheid op nationaal niveau, tot 1981 louter als figurant heeft gefungeerd op het subnationale echelon (zoals wij hebben kunnen vaststellen bij de analyse van provinciale coalitievorming). Wat de PSC aangaat (25), bleek de hoofdbekommernis te zijn dat er, door de verwezenlijking van een stabiele kern van het politieke krachtenveld, een blok zou worden gebouwd dat als tegengewicht voor de macht van de PS kon fungeren. Dit impliceerde dat de christendemocraten erin zouden slagen op het gemeenschaps- en gewestelijke niveau eenzelfde sleutel, -spilpositie te krijgen als die welke zij op nationaal niveau dankzij de macht van de CVP innamen, en dat zij ten allen prijze wilden vermijden dat hen als partij enkel een aanvullende, tweederangs rol zou worden toebedeeld.

Dat pact zou de test van de verkiezingen van 1987 niet doorstaan. Blijkt namelijk dat de PSC en de PRL nadien samen nog slechts 50 op 104 zetels in de gewestraad hebben behaald en 63 op 132 in de gemeenschapsraad. De vorming van een PS-PRL coalitie op het niveau van de Luxemburgse BD maakte dat de PSC voldoende argumenten had om het pact te herroepen. Nadat de PS zich van een sterke positie had verzekerd door onderhandelingen met het FDF en Ecolo te entameren, heeft de PSC op haar beurt beslist om aan dit formatieberaad deel te nemen en dat heeft uiteindelijk geleid tot de vorming van PS-PSC executieven. Het FDF, mede-ondertekenaar van deze coalitie-akkoorden, zetelt niet in de executieven, maar heeft het voorzitterschap van de Franstalige gemeenschapsraad toegewezen gekregen.

2.3.3. Twee uiteenlopende systemen

Wij hebben geconstateerd dat er na de verkiezingen van 1981 een scheiding van de sferen van politiek leven heeft plaatsgevonden - sferen die door het electoraat worden ervaren als steeds meer gescheiden en verwijderd van elkaar (26). Het unitaire systeem van voorheen, waarbinnen de pacificatie- en compromisdemocratische spelregels overheersten, is vervangen door twee aparte

(sub)systemen die normaal moeten evolueren volgens hun eigen logica. Op basis van onderzoeksbevindingen betreffende electoraal gedrag en partij-interne dynamiek (Claeys en Loeb-Mayer, 1981), kan men concluderen dat de continue verdeling van de posities van de Waalse partijen op de links-rechts as en het geringe verschil in de verkiezingsresultaten tussen PSC en PRL wijzen op 'een systeem van gematigd en evenwichtig pluralisme dat alterneringsmogelijkheden biedt'. Daar staan tegenover de meer uitgesproken polarisatie van de partijen en het grotere verschil in electorale sterkte van het linkse en rechtse kamp in Vlaanderen. Dit wijst mogelijk op een minder evenwichtig systeem en 'de potentieel dominante positie van een rechts blok zonder alterneringsmogelijkheden' in het Vlaamse landsgedeelte.

In 1985 zijn er weliswaar in beide landsgedeeltes gelijkaardige coalities gevormd. Maar daar waar in Vlaanderen de coalitiemeerderheid gemakkelijk en op een heel natuurlijke wijze tot stand is gebracht, ziet men dat aan Waalse en Franstalige kant de twee partijen in kwestie hun toevlucht hebben moeten nemen tot een variant van keurslijf-procedure - hun 'politieke pact' - om een meer fluide en open situatie te voorkomen. In 1987 kan een bevestiging en versterking van deze tendenzen worden geconstateerd. De aparte, onderscheiden logica die ieder van beide (sub)systemen eigen is geworden, prevaleert - hetgeen duidelijk tot uiting komt in de discrepante coalitievarianten waarvoor is geopteerd. Op het niveau van de Franstalige gemeenschap en het Waalse gewest is er een wisselmeerderheid gevormd - de centrum-rechtse executieven worden afgelost door een centrum-linkse coalitie. Wat het Vlaamse landsdeel daarentegen betreft, daar blijft in eerste instantie de dominantie van het centrum-rechtse blok gelden; een verruiming, zodanig dat ook de SP en de VU van de executieve zouden kunnen deel uitmaken, blijkt pas mogelijk na afspraken over een wetswijziging - noodzakelijk geworden om het formatieberaad op nationaal niveau uit het slop te halen.

3. Conclusies

Een essentiële ontwikkeling op het provinciale niveau is zonder enige twijfel dat na 1981 het parallellisme tussen de provincies die worden gedomineerd door respectievelijk de CVP en de PS, is verdwenen. De christendemocraten worden uit de PR-BD-coalities geweerd in Wallonië, terwijl tegelijkertijd aan

Vlaamse zijde drie van de vier coalities op provinciaal niveau nog steeds beantwoorden aan het vertrouwde CVP-SP model.

De uiteenlopende evolutie van coalitievormingspatronen in de Vlaamse en Waalse provincies kan men zonder moeite verklaren, gezien de fundamentele opsplitsing van het politieke systeem en de verstoring van het evenwicht dat tot dan toe heeft gegolden. Maar dan rijst de vraag waarom die metamorfose en ommekeer heel andere en op het eerste gezicht totaal tegengestelde ontwikkelingen hebben teweeggebracht op het gewestelijke en het gemeenschapsniveau.

Men stelt vast dat aan Vlaamse kant een meer gepolariseerd systeem dat minder alterneringsmogelijkheden biedt, de positie van het christendemocratische-liberale blok ten goede komt en verder verstevigt. Dit is gebleken bij de vorming van de Vlaamse deelregering in 1985. Hoe moet men dan verklaren dat diezelfde coalitieformule op het PR-BD-niveau alleen in Oost-Vlaanderen is overgenomen, provincie waar de PVV de beste verkiezingsresultaten scoort en sinds 1981 een coalitie heeft gevormd met de CVP?

In het geval van de provincies Antwerpen en Limburg wijst de zetelverdeling het antwoord uit: een CVP-PVV alliantie loopt steeds het risico haar meerderheid te verliezen. De zeldzame keren dat men het er toch op gewaagd heeft, bevestigen dit: Antwerpen in 1965-68 en Limburg waar de onzekerheden die de wisseling van coalitiemeerderheid in 1985 hebben gelegitimeerd, twee jaar later gefundeerd zijn gebleken. De grotere spreiding van de stemmen in Vlaanderen (de drie grote gevestigde partijen beschikken over slechts 80% van de PR-zetels - tegen 96% in Wallonië) garandeert dat de CVP in dat landsgedeelte een onmisbare rol heeft en een spilfunctie vervult, maar maakt tegelijkertijd dat haar keuze van coalitiepartners steeds ondergeschikt is aan de wisselvalligheden van de provinciale verkiezingsaritmetica. Het is duidelijk dat de voorkeur van de CVP in de provincies Antwerpen en Limburg voor een coalitiepartnership met de SP, zelfs wanneer de PVV en/of de VU voldoende sterk zijn om een alternatief mogelijk te maken, stabiliteit bevordert en kan worden beschouwd als een overblijfsel van de wederzijdse affiniteiten die men heeft ontwikkeld tijdens de periode waarin christendemocraten en socialisten op nationaal niveau de (regerings)macht deelden in het kader van een unitair politiek systeem en staatsbestel. In West-

Vlaanderen wordt de PVV systematisch buiten spel gezet door de CVP, die sinds lang in deze provincie haar beste electorale scores boekt en die nochtans meer dan genoeg zou hebben aan een alliantie met de liberale partij. Ook hier weer demonstreert de expliciete voorkeur voor een coalitie met de SP hoezeer men nog gebonden is aan het traditionele verzuilings- en pacificatie-democratie-model van vroeger. Zij wijst tegelijkertijd op een zekere mate van onafhankelijkheid ten opzichte van de centrale CVP-leiding die op nationaal en gemeenschaps/gewestelijk niveau een totaal tegenovergestelde keuze maakt.

In de provincie Luik is de uitsluiting van de christendemocraten bij de vorming van een PR-BD-coalitiemeerderheid een weloverwogen en doelbewuste optie die de PS sinds 1981 heeft genomen. Men moet noteren dat in de provincies Luxemburg en Namen, waar de PS niet een positie van ringmeester heeft, de PSC eveneens uitgerangeerd wordt door een alliantie tussen liberalen en socialisten. Dit laatste is trouwens het argument dat de PSC heeft ingeroepen om na de verkiezingen van 1987 het 'achtjarige pact' dat haar aan de PRL bond te verbreken. De globale conclusie is in ieder geval dat aan Waalse zijde er op zijn beurt sprake is van een discongruentie tussen de coalities op PR-BD-niveau en die welke tot stand worden gebracht op het nationale, gemeenschaps- en gewestelijke niveau.

De evolutie van het proces van coalitievorming in de schoot van de gewest- en gemeenschapsraden/-executieven tussen 1985 en 1987 laat zien dat de gewesten en gemeenschappen de sfeer zouden kunnen worden die de politieke realiteit van de wesenlijke transformatie van het partijsysteem weerspiegelt. De algehele afstemming van de gewestelijke en gemeenschapsvarianten van coalities op het nationale model in 1985 heeft, twee jaar later, plaats gemaakt voor een asymmetrische configuratie. Blijft dat de interferenties tussen de dynamieken van coalitievorming op het nationale en regionale/gemeenschapsniveau, evenals de terughoudendheid binnen een wijde kring van politici ten aanzien van de eventualiteit van discongruente coalities, een bevestiging zijn van de obstakels die nog steeds een werkelijk federalisme in de weg staan. Hetgeen tot nu toe als zodanig heel duidelijk belemmerend heeft gewerkt, zijn met name de driedelige hoedanigheid van parlementsliden (een zetel in de Kamer of Senaat en in een gemeenschaps- en een gewestraad; situatie die, als alles goed gaat, volgens het regeerakkoord van mei '88 binnenkort niet langer zal bestaan), het probleem

van een federalisme 'met twee', het ontbreken van nationale partijen, en de verstrengeling van bevoegdheden en overlapping van taakgebieden. Eigenaardig genoeg is het binnen het oude, bescheiden en in vele opzichten vermolmd kader van de provinciale politiek, ver van de schijnwerpers van de actualiteit en bijna buiten het weten van het grote publiek om, dat de contouren van een nieuwe logica en dynamiek van coalitievorming voor het eerst zijn uitgetekend. Mogelijk heeft daarin meege-speeld dat, vanwege de relatieve beperktheid van de macht en mogelijkheden tot beleidsvoering op provinciaal niveau, de nationale partijbesturen minder druk uitoefenen op de vorming van coalities en er aldus aan de provinciale partijleiding een zekere bewegingsvrijheid wordt gelaten. Hoe dan ook, de fenomenen en ontwikkelingen die men op het domein van het provinciale politieke leven constateert, lijken ons een betere reflectering te zijn van de nieuwe machtsverhoudingen en de huidige staat van de betrekkingen tussen partijen.

VOETNOTEN

- (1) Gezien de specifieke factoren die samenhangen met het probleem van de tweetaligheid en de politieke fragmentatie die daaruit voortvloeit, is besloten de provincie Brabant niet op te nemen in onze analyse.
- (2) Maes en Delmartino (1986) hebben de evolutie, uitingen en implicaties van deze dualiteit voortreffelijk in beeld gebracht.
- (3) Art. 53, 2de par. van de Grondwet: een senator per 200.000 inwoners - met een minimum van drie senatoren per provincieraad.
- (4) Art. 53, 3de par. van de Grondwet: de helft van het aantal provinciale senatoren.
- (5) De organisatiestructuur van de meeste partijen omvat een provinciaal echelon - zij het dat, voor wat hun interne werking betreft, dit niveau geen groot belang heeft. De SP heeft geen intermediair echelon tussen het nationale niveau en dat van de arrondissementale federaties. In het geval van de PSC is het provinciale echelon facultatief en wordt de coördinatie van de actie op provinciaal niveau toevertrouwd aan de comités van arrondissementen.
- (6) In de statuten van de PVV wordt geen melding gemaakt van post-electorale procedures op provinciaal niveau. Bij gebrek aan precieze indicaties lijkt het aannemelijk dat dan op dezelfde manier als bij de samenstelling van de lijsten van kandidaten voor de parlementsverkiezingen (art. XVI en XVIII) wederom de vergaande bevoegdheden van partijraad en -bureau gelden.
- (7) Onze analyse is gebaseerd op de gegevens die door de pers zijn vermeld en, voor de periode 1968-1978, op het gedetailleerd verslag over de vorming van PR-BD-meerderheden en de aanwijzing van provinciale en gecoöpteerde senatoren dat de CRISP (1968; 1972; 1974; 1979) heeft gepubliceerd.
- (8) Voor alle gemak wordt hier gesproken van de PS in Wallonië en de SP in Vlaanderen, alhoewel de opsplitsing van de PSB-BSP pas in 1978 heeft plaatsgevonden.

- (9) Enige uitzondering is de 'grand coalition' in Luxemburg in 1978.
- (10) 15 deputaties waren gebaseerd op een homogene, één-partij meerderheid.
- (11) Seiler (1978: 2) wijst op de algemene tendens van christendemocratische partijen in het begin van de jaren '60 om aan centrum-linkse allianties de voorkeur te geven.
- (12) Het Volk, 17 oktober 1985.
- (13) In vier Vlaamse en drie Waalse provincies; de PS heeft homogene, één-partij PR-BD-meerderheden gehad in Henegouwen.
- (14) Voor de volledigheid moeten ook de Duitstalige Gemeenschapsraad en -executieve vermeld worden. Onder hun bevoegdheid vallen de (ongeveer) 65.000 inwoners van de negen Duitstalige gemeenten die deel uitmaken van het Waalse gewest.
 Ten einde deze raad met 25 leden te bemannen is het natuurlijk onmogelijk zich te beperken tot het systeem van het tweeledige mandaat van de parlementsleden, die in dit geval slechts een groepje van drie personen vormen. Daarom heeft men voor de Duitstalige gemeenschap een aparte regeling getroffen waardoor de bemanning van haar 'wetgevend' orgaan, politiek gezien, beter beantwoordt aan het principe en de normen van een federaal staatsbestel. Conform de wet over de institutionele hervormingen van 31 december 1983 die specifiek de oprichting van deze derde gemeenschap behelst, zijn in oktober 1986 aparte algemene verkiezingen gehouden om de leden van de Duitstalige Gemeenschapsraad aan te duiden. Na de verkiezingen van 1986 is de eerste gemeenschapsexecutieve (op basis van het meerderheidsbeginsel) gevormd: een christendemocratisch-liberale coalitie. Gezien haar geheel eigen politieke en institutionele morfologie zullen wij deze gemeenschap niet opnemen in onze vergelijkende analyse.
- (15) Fase die zou aflopen vier dagen na de eerste parlementsverkiezingen volgend op de datum dat de bijzondere wet betreffende de institutionele hervormingen van 8 augustus 1980 (art. 65, par. 1) in voege trad.

- (16) Tot het nieuwe nationale regeerakkoord dat in mei dit jaar werd afgesloten, is het steeds wachten geweest op wat men voorzichtig 'een oplossing voor het geheel van de Brusselse problematiek' heeft genoemd (Senelle, 1985: 33). Daarom is de vervollediging van het artikel 107 quater van de herziene Grondwet (dat drie gewesten creëert) door een bijzondere wet, zoals dat in augustus 1980 voor het Vlaamse en het Waalse gewest is gebeurd, zo lang uitgebleven voor het Brusselse gewest. Er is derhalve ook geen Brusselse Gewestraad opgericht. De constructie van voorheen - een bemanning die bestaat uit een minister en twee staatssecretarissen in de schoot van de nationale regering - is voorlopig gehandhaafd gebleven voor de executieve van het Brusselse gewest.
- (17) Voor de details betreffende deze taakgebieden en competenties wordt verwezen naar o.a.: Brassinne (1983), CRISP (1984), Moureaux (1980) en Senelle (1980). Zie ook: Senelle (1985) die een apart hoofdstuk (III) heeft gewijd aan uitspraken van de Raad van State over de respectievelijke bevoegdheden van de centrale overheid, de gemeenschappen en de gewesten in verschillende materies.
- (18) Zie o.a. De Meyer (1983: 199, noot 21): "the partners tend not to bind themselves in advance as to what coalitions they will participate in".
- (19) Le Soir, 7 oktober 1985.
- (20) CVP-minister Dehaene in een interview met Le Soir, 9 september 1985: "Ne parlons pas de coalitions car celles-ci dépendront du vote des électeurs".
- (21) Betreffende de verkiezingscampagne in 1985 zie o.a. de artikelen van M. Deweerdt en J. Smits in Politiek Jaarboek 1985 (Res Publica, 1986: 365-420 en 441-474). M. Platel (ibid., 489-502) heeft een kroniek van de coalitievorming geschreven.
- (22) Voor de details van de onderhandelingen wordt verwezen naar het artikel van M. Platel (Politiek Jaarboek 1985, 497-502).
- (23) La Dernière Heure, 1-2 februari 1986.

- (24) Le Peuple, 16 december 1985 - interview met Louis Michel, voorzitter van de PRL.
- (25) Televisie-interview met haar voorzitter, G. Deprez, 2 februari 1986, RTBF.
- (26) Les élections législatives du 8 novembre 1981, p. 229.

BIBLIOGRAPHIE

1984 La province dans l'Etat belge (Compte rendu du colloque du 5 décembre 1984, Centre de Droit Régional de la Faculté de Droit de Namur), La Charte, Brugge/Brussel

1986 Politiek jaarboek 1985, Res Publica, 28, nr. 3

BRASSINNE, J.

1983 Les institutions de la Flandre, de la Communauté française, de la Région wallonne, Dossiers du CRISP, Brussel

CLAEYS, P.-H. & LOEB-MAYER, N.

1983 Militants et électeurs, in: Les élections législatives du 8 novembre 1981. La nouvelle rupture, Institut de Sociologie de l'ULB, Brussel, 75-119

CRISP (Centre de recherche et d'information socio-politiques)

1968 Elections législatives de 1968: désignation des Sénateurs provinciaux et cooptés, Courrier Hebdomadaire, nrs. 409-410

1972 Elections législatives de 1971: La désignation des Sénateurs provinciaux et cooptés, Courrier Hebdomadaire, nrs. 557-558

1974 Elections législatives de 1974: la désignation des Sénateurs provinciaux et cooptés, Courrier Hebdomadaire, nrs. 650-651

1979 Majorités provinciales, Sénateurs provinciaux et cooptés: évolution 1977-79, Courrier Hebdomadaire nr. 830, nr. 833, nr. 842, nr. 851

1984 Communautés et Régions en Belgique, Dossier pédagogique, Brussel

DEHOUSSE, F.

1986 Apparence et réalités de la réforme de l'Etat belge, Courrier Hebdomadaire du CRISP, nr. 1138

DELMARTINO, F.

1984 Aspects of Federalism in Non-Federal States, paper voor workshop on "Comparative Federalism and Federation in Western Europe", ECPR Joint Sessions, Salzburg

DE MEYER, J.

- 1983 Coalition Government in Belgium, in: BOGDANOR, V. (ed.), Coalition Government in Western Europe, Heinemann, London, 187-199

FROGNIER, A.-P.

- 1975 L'axe gauche/droite, Res Publica, 17, nr.4, 471-478

INSTITUT DE SOCIOLOGIE DE L'ULB

- 1983 Les élections législatives du 8 novembre 1981. La nouvelle rupture (ouvrage collectif), Brussel

MABILLE, X.

- 1984 Les élections des conseils provinciaux, Res Publica, 26, nr. 1, 195-205

MAES, R. & DELMARTINO, F.

- 1986 Provincies tussen gisteren en morgen, Kluwer, Antwerpen.

MOLITOR, M.

- 1987 CVP et PSC: des frères ennemis?, La Revue Nouvelle, 85, nr. 3, 313-323

MOUREAUX, Ph.

- 1980 Réformes institutionnelles. Les lois d'août '80, Ed. Biblio, Liège

ORIANNE, P.

- 1967 La politique provinciale et communale, Res Publica, 9, nr. 3, 553-582

SEILER, D.

- 1978 Les partis politiques en Europe, PUF, Paris

SEILER, D.

- 1986 De la comparaison des partis politiques, Economica, Paris, 1986

SENELLE, R.

- 1980 La réforme de l'Etat belge. Tome III: Les structures régionales prévues par les lois des 8 et 9 août 1980, Ministerie van Buitenlandse Betrekkingen, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (Textes et Documents; Coll. "Idées et Etudes"), Brussel

1985 La réforme de l'Etat belge. Tome IV, Ministerie van Buitenlandse Betrekkingen, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (Textes et Documents; Coll. "Idées et Etudes"), Brussel

SMITS, J.

1986 Les standen dans les partis sociaux-chrétiens, Courrier Hebdomadaire du CRISP, nrs. 1134-1135

VAN HAEGENDOREN, M. & VANDENHOVE, L.

1982 Le poids des partis politiques dans la vie sociale du Limbourg, Courrier Hebdomadaire du CRISP, nrs. 971-972