

# Pressiegroepen in aktie

door Yvo NUYENS,  
Lector K.U. Leuven.

★

## INLEIDING

Ieder, die met een zekere belangstelling het politieke leven in België volgt, wordt getroffen door het groot aantal groepen, welke hierin optreden en een bepaalde rol spelen in het verloop, het functioneren van dit politieke leven, zodat men wellicht beter van « het politieke proces » zou kunnen spreken. Het gaat hoofdzakelijk, zomet uitsluitend om politieke partijen en pressiegroepen. Bovendien is het een feit dat zowel partijen als pressiegroepen voortdurend in aantal toenemen. Voor de partijen kwam dit bijzonder duidelijk tot uiting bij de laatste wetgevende verkiezingen, toen men overal in het land een sterke toename van het aantal partijen kon vaststellen (cf het arrondissement Brussel waar niet minder dan 14 lijsten — en dus ook in zekere zin partijen — aan de kiesstrijd deelnamen). Wat de pressiegroepen betreft, hoeft men slechts de dagelijkse krant in te zien om zich van de voortdurende vorming van nieuwe pressiegroepen te overtuigen.

Het bestaan en de toename van deze groepen vastgesteld zijnde, kan men zich de vraag stellen naar het waarom, de ontstaans- en bestaansredenen, de doelstelling van deze groepen. Ofschoon wij onze beschouwingen willen beperken tot de pressiegroepen, kan vooraf het doel van de partijen zeer kort samengevat worden als volgt : de verovering en bezetting van de politieke macht, met de bedoeling deze macht, eenmaal in handen, aan te wenden voor de realisatie van een bepaalde globale maatschappijvisie<sup>(1)</sup>. De pressiegroepen daarentegen viseren niet de verovering en de uitoefening van de politieke macht, maar zijn slechts gericht op de beïnvloeding, het oriënteren van de politieke machtsuitoefening. Dit gebeurt dan niet met de bedoeling een globale maatschappijvisie tot

ontwikkeling te brengen, maar wel om de eigen sektoriële groepsbelangen te behartigen en te verdedigen, ofwel tegen een voor de groep ongunstig overheidsingrijpen, ofwel tegen een voor de groep ongunstige maatschappelijke evolutie. In beide gevallen tracht de pressiegroep, ofschoon niet politiek maar maatschappelijk van natuur, met politieke middelen een impuls te geven aan het politieke beleidvormingsproces, die tevens een oriëntatie inhoudt. Essentieel is echter dat zij in dit proces geen positie van politieke verantwoordelijkheid inneemt of nastreeft, aangezien zij enerzijds haar politieke aktie wil voeren buiten het kader van de formele politieke machtsinstellingen en anderzijds als promotor verschijnt van afgebakende materiële of morele groepsbelangen.

Welke middelen worden door de pressiegroep aangewend om haar objektieven te realiseren? M.a.w. de vraag wordt gesteld naar de aktietechnieken, welke de pressiegroep inschakelt om aan het politieke beleid een oriënterende of, indien mogelijk, determinerende impuls te geven. Onmiddellijk kan hierop geantwoord worden dat deze aktietechnieken een uitgebreid en omvangrijk arsenaal uitmaken, waardoor de indruk kan verwekt worden dat de pressiegroepen over een geweldig machtsapparaat beschikken. Of nog : dat de macht van elke pressiegroep in het bijzonder zich steeds en overal even sterk kan laten gelden. Niets is echter minder waar, in de eerste plaats omdat het gebruik maken van deze aktietechnieken voor de pressiegroep steeds een voorwaardelijk gebruik is, d.w.z. afhankelijk van bepaalde voorwaarden ; en in de tweede plaats omdat met de opsomming

(1) Zie hierover LADRIERE J., in GILSON A., *Pour une démocratie efficace*, Leuven, Universitaire Boekhandel, 1965, blz. 49-52.

van aktietechnieken nog niets gezegd wordt over de efficiëntie, de doeltreffendheid van deze technieken. Wanneer dus hier de aktietechnieken van de pressiegroepen worden behandeld, dan gebeurt dit alleen met de bedoeling een inventaris op te maken van de mogelijkheden, waarover de pressiegroepen kunnen beschikken mits aan zekere voorwaarden te voldoen, voorwaarden die slechts sekundair ter sprake zullen komen. Bovendien is deze inventaris niet exhaustief, maar wil hij alleen een inzicht verschaffen in de wijze waarop de meeste pressiegroepen te werk gaan om hun doelstellingen te realiseren. Rekening houdend met deze bemerkingsen is het naar onze mening mogelijk de aktietechnieken van de pressiegroepen uit te splitsen en onder te brengen in twee grote categorieën, nl.

I. Indirekte technieken.

II. Direkte technieken.

## I. INDIREKTE TECHNIKEN

Wat wordt bedoeld met indirecte technieken of technieken van oneigenlijke pressies? De indirecte technieken beogen niet de rechtstreekse interventie bij de politieke gezagdragers, maar zijn bedoeld als middelen om een dergelijke interventie ofwel overbodig te maken ofwel voor te bereiden en op optimale wijze te laten verlopen. Het hoofddoel van deze technieken bestaat erin een netwerk van relaties en kontakten tot stand te brengen en te onderhouden tussen eensdeels de pressiegroep zelf en anderdeels de factoren of elementen welke een rol spelen in het machtsproces, waaruit het politiek beleid resulteert. Aldus tracht de pressiegroep door dit relatie- en kontaktenet haar eisen, opvattingen en houdingen te doen doordringen in en te laten aanvaarden door in de eerste plaats de *instellingen*, die formeel met de beleidsbeslissingen belast zijn (parlement, regering en administratie), in de tweede plaats de *politieke partijen*, die een belangrijke rol spelen zowel in de samenstelling van genoemde instellingen als in de besluitname zelf, vervolgens de *publieke opinie*, die in een democratische staatsconstellatie dikwijls de rol van vierde macht speelt, en tenslotte de *andere pressiegroepen*, welke eveneens een aandeel opeisen in het politieke beslissingsproces. De vier genoemde elementen zijn in een demokra-

tische staat te beschouwen als de centrale assen rondom dewelke het machtsvormingsproces zich ontwikkelt. Door relaties en kontakten met één, verscheidene of elk van deze factoren, poogt de pressiegroep te bekomen dat het politieke spel als het ware automatisch in overeenstemming met haar belangen wordt gespeeld, zodat zij geen speciale, op een specifiek doel gerichte akties hoeft te ondernemen. Wanneer dit niet het geval is, m.a.w. wanneer een direkt en op een konkreet doel gericht ingrijpen noodzakelijk blijkt te zijn, dan dragen deze relaties en kontakten ertoe bij om deze interventie met maximale kansen op succes te doen verlopen.

We zullen thans systematisch deze vier factoren overlopen om na te gaan welke technieken door de pressiegroepen worden aangewend om een dergelijk netwerk van relaties en kontakten tot stand te brengen.

### 1. Relaties met de Instellingen.

Een onderscheid kan gemaakt worden tussen parlement, regering en publieke administratie, instellingen, die elk een specifiek aandeel hebben in het nemen en uitvoeren van politieke beslissingen.

#### A. PARLEMENT.

Ofschoon men van verschillende zijden de nadruk legt op een steeds verdergaande machtsverschuiving ten nadele van het parlement, blijft dit laatste een onmisbare schakel voor het functioneren van de democratische staat door zijn dubbele rol van wetgeving en controle op regering en administratie. Vandaar dat het voor de pressiegroep belangrijk is in het parlement over een aantal mandatarissen te beschikken, die haar belangen genegeen zijn en bereid worden gevonden deze te verdedigen wanneer zij aan bod komen. En welke mandatarissen komen hiervoor meer in aanmerking dan degene, die door hun lidmaatschap van de pressiegroep blijk geven van een hoge identifikatie met het geponeerde groepsbelang? Er bestaan twee mogelijkheden om tot een dergelijke, bijna officiële vertegenwoordiging in het parlement te komen. Een eerste mogelijkheid komt hierop neer dat een aantal leden van de pressiegroep zich bij de wetgevende verkiezingen kandidaat stellen op de lijst van één of meer politieke

partijen en aldus hun kans gaan om als mandataris verkozen te worden. Zo beschikt het Algemeen Belgisch Vakverbond via de BSP over een direkte vertegenwoordiging in het parlement, terwijl de christelijke standsorganisaties (Algemeen Christelijk Werkersverbond, Nationaal Christelijk Middenstandsverbond en Belgische Boerenbond) langs de CVP een aanzienlijk aantal woordvoerders of gedelegeerden in het parlement tellen. Dit zijn wel de klassieke en ook meest geciteerde voorbeelden, maar de laatste wetgevende verkiezingen hebben uitgewezen dat ook andere pressiegroepen, zoals de Bond van Grote en van Jonge Gezinnen, de Vlaamse Volksbeweging en het Vlaams Aktiekomitee, van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt. Hierbij dient evenwel opgemerkt te worden dat deze kandidaatstellingen niet noodzakelijk gebeuren in functie of in opdracht van de pressiegroep, waarvan men deel uitmaakt, maar, afgezien de motivatie, blijft niettemin na de verkiezing het feit van de formele binding met een bepaalde pressiegroep, waarvan men deze mandatarissen als woordvoerders zal beschouwen. Theoretisch kan deze techniek door elke pressiegroep toegepast worden, maar in feite blijft zij beperkt tot een relatief klein aantal pressiegroepen. De verkiezingen zijn in België immers een bijna eksklusieve aangelegenheid van de partijen, die de kandidaatstellingen regelen en organiseren. De partij zal slechts de opname van kandidaten van een bepaalde pressiegroep aanvaarden, wanneer zij hieruit enig electoraal voordeel kan halen. En vermits de meeste pressiegroepen in België — met uitzondering van de grote sociaal-ekonomische groepen — minderheidsgroepen zijn, organisaties die een minderheid van staatsburgers verenigen, is dit electoraal voordeel in de meeste gevallen miniem. Bovendien spelen partijdiscipline en partijideologie hierin eveneens een bepalende rol. In de VSA bv., waar de partijtucht zwak en de partijideologie weinig afgelijnd is, kunnen de partijen zich voordoen als conglomeraten van een zo groot mogelijk aantal pressiegroepen, wat niet het geval is voor België, waar discipline en ideologie een dergelijke systeem sterk afremmen. Beide factoren bemoeilijken in België eveneens het in toepassing brengen van de tweede mogelijkheid. Deze tweede modaliteit bestaat hierin dat de pressiegroep, nadat de verkiezingen voorbij zijn en het parlement dus is samengesteld, een aantal parlementairen in haar aktie integreert door hen een leidende of

ere-functie in de groep aan te bieden. Deze parlementairen worden niet noodzakelijk uit één bepaalde partij gerekruteerd, maar kunnen uit verschillende partijen komen. Zo bv. de Bond van Grote Gezinnen van België, die mandatarissen uit de drie traditionele partijen in zijn raad van beheer heeft opgenomen, een aantal oudstrijdersverenigingen, nationalistische groepen (vooral aan Waalse zijde), regionale welvaartsorganen, maar ook bepaalde grote bedrijven en financiële groepen, die eveneens hun pionnen in de kamers hebben.

In beide gevallen gaat het om een formele binding tussen pressiegroep en politieke mandatarissen, zodat men in zekere zin van een « officiële » vertegenwoordiging in het parlement zou kunnen spreken. Dit verschijnsel werd voornamelijk in Engeland grondig bestudeerd. Zo telt Stewart, uitgaande van de pressiegroepen, ± 100 groepen, die over vertegenwoordigers in het Britse Lagerhuis 1951-1955 beschikken (2). Finer, die van de parlementairen vertrekt, komt zelfs tot 150 groepen met woordvoerders in het Lagerhuis van 1955 (3). Het zou wellicht nuttig en verhelderend zijn ook voor België dergelijke lijsten samen te stellen, maar de vereiste dokumentatie ontbreekt meestal of is moeilijk toegankelijk.

Naast deze technieken, die het formeel engagement van de parlementair in de pressiegroep beogen, komen er technieken voor welke niet zover gaan en slechts een externe beïnvloeding van houdingen en opinies van de parlementairen beogen. Aldus zijn te beschouwen : het regelmatig overmaken van dokumentatie en informatie betreffende aktiviteiten en eisen van de groep (cf de massa dagelijkse post van de parlementair), het uitnodigen van parlementairen op publieke manifestatie van de groep, de formele en informele gesprekken van vertegenwoordigers van de groep met parlementairen, samengevat : elke vorm van interaktie en kommunikatie die vanuit de pressiegroep met de parlementair (en) wordt tot stand gebracht (4). Deze technieken zijn indirekt en de pressie is hier oneigenlijk, omdat men in dit stadium geen welbepaalde, konkrete beslissingen of resultaten

(2) STEWART J.D. *British pressure groups*. Oxford, Clarendon Press, 1958, blz. 251-257.

(3) FINER S.E. *Anonymous Empire*. London, Pall Mall Press, 1958, blz. 136-145.

(4) ESTRAGIN L., in *La Société Démocratique*, Lyon, Chronique sociale de France, 1963, blz. 108.

viseert, maar hoofdzakelijk opinievormend wil werken.

#### B. REGERING.

Waar voor het parlement een machtsverschuiving ten nadele kan vastgesteld worden, kan voor de regering op een tegengestelde evolutie gewezen worden : de rol en de positie van deze instelling is steeds belangrijker geworden, zodat men — o.i. niet ten onrechte — de regering als de hoofdakteur in het politieke spel is gaan aanduiden. Vandaar het uitzonderlijk belang van de regering als toegangsweg tot het gezag voor de pressiegroepen. Deze laatste pogen, meer nog dan dit het geval was voor de parlementairen, relaties en contacten te leggen met de leden van de regering om bij hen een positieve houding te doen ontstaan t.o.v. de groepsbelangen.

Een dergelijke onderneming is echter niet eenvoudig en zeker het formeel en volledig engagemen van een minister in een pressiegroep, hetzij vóór de verkiezingen (een kandidaat-minister door de pressiegroep op een kieslijst geplaatst), hetzij na de verkiezingen (een benoemd minister door de pressiegroep in haar leiding opgenomen) behoort in België tot de uitzonderingen. De verklaring hiervoor ligt enerzijds in het feit dat het rekruteringsuniversum uiteraard veel kleiner is dan het parlement en anderzijds in de hoge graad van verantwoordelijkheid die elke minister in het bijzonder draagt zowel t.a.v. de stabiliteit van het politiek systeem, als t.a.v. het collegiaal orgaan, waarvan hij deel uitmaakt. Niettemin wordt deze techniek ook in België toegepast, zij het dan door een zeer beperkt aantal pressiegroepen. Zo komt het bv. regelmatig voor dat, wanneer de CVP in de regering betrokken is, kandidaten van of gesteund door de standsorganisaties respectievelijk de portefeuilles van Arbeid, Middenstand en Landbouw in handen krijgen. Hetzelfde verschijnsel doet zich voor bij de BSP, die gewoonlijk een syndikalist en een mutualist plaatsen, respectievelijk op Arbeid en Sociale Voorzorg. Het weze nochtans herhaald dat het om uitzonderingen gaat. Vandaar dan ook dat de meeste pressiegroepen hun opinievormende invloed van buitenuit op de regering uitoefenen en door alle mogelijke communicatievormen met haar in interactie trachten te treden. Te noteren valt dat deze pogingen gewoonlijk niet op de volledige regering worden geöriënteerd, aangezien deze vanuit materieel, maar

regelmatig ook vanuit ideologisch oogpunt een uitermate heterogeen karakter vertoont. De relaties worden daarom gewoonlijk geconcentreerd én op de eerste minister, als hoofd van de regering, én op de minister, onder wiens bevoegdheid de belangen van de groep ressorteren. Een belangrijke rol wordt hierin gespeeld door de onmiddellijke omgeving van de minister, in concreto het departement waarvan de minister het hiërarchisch hoofd is en waarvoor hij ook de verantwoordelijkheid draagt, en het kabinet, dat de persoonlijke medewerkers van de minister omvat en alleen verantwoordelijk is tegenover de betrokken minister. Zowel de topambtenaren van het departement als de leden van het kabinet oefenen door hun frequent contact met de minister een aanzienlijke invloed uit op diens houdingen, opvattingen en beslissingen. Zij worden dan ook veelvuldig hetzij direct, hetzij indirect door de pressiegroepen benaderd, die op deze manier een doorstroming van hun eisen en belangen naar de minister verwachten.

#### C. PUBLIEKE ADMINISTRATIE.

Waar de taak van de publieke administratie vroeger praktisch exclusief uitvoerend was, speelt zij thans een zeer belangrijke rol in de voorbereiding van de wetten. Zo merkt Van Leuven op dat er tussen 1929 en 1956 in België 2.651 wetten werden gestemd waarvan er 2.461 door de administratie (minister, kabinet en departement) werden uitgewerkt en slechts 190 door de parlementairen (verhouding 13 tegen 1) (5), waardoor het aandeel van de administratie in het politieke proces duidelijk geïllustreerd wordt. In dit kompleks geheel, dat de administratie uitmaakt, tracht de pressiegroep via relaties en contacten door te dringen, weer met de bedoeling een positieve houding te doen ontstaan t.a.v. de centrale groepswaarden en belangen.

Het zou nochtans verkeerd zijn de administratie voor te stellen als een homogeen en eenvormig systeem dat als een totaliteit door de pressiegroepen benaderd kan worden. De administratie is integendeel verscheiden, heterogeen en verdeeld, niet alleen ideologisch maar ook structureel. Men kan inderdaad met R. Cathérine een onderscheid

(5) VAN LEUVEN E., *De administratie als leidende groep*, in *Res Publica*, 1963, 4, blz. 369.

maken tussen *vertikale* administratieve diensten, welke bevoegd zijn voor een welbepaald specifiek belang en dus met een gedetermineerd publiek te maken hebben (bv. landbouw, middenstand, buitenlandse handel) en *horizontale* administratieve diensten die voor een heterogeniteit van belangen staan en waarmee in principe de ganse bevolking te maken heeft (bv. finantiën, binnenlandse zaken, economische zaken) (6).

Het verticale departement komt hierin als meer toegankelijk voor dan het horizontale, aangezien eerstgenoemd departement haar bedrijvigheid geconcentreerd ziet op één welbepaald belang, dat echter eveneens de hoofdbekommernis uitmaakt van één of meer pressiegroepen (denk bv. aan de verhouding tussen het ministerie van landbouw en de landbouworganisaties, niet alleen in België maar in de meeste West-Europese landen). Deze exclusieve betrokkenheid op een konkrete materie kan ertoe leiden dat het verticale departement het haar toegewezen deelbelang in sterke mate gaat beschouwen en behandelen als het algemeen belang en als aktieve promotor van dit deelbelang gaat fungeren. In dit opzicht stemt het in grote mate overeen met de betrokken pressiegroepen, die eveneens als promotors van dit deelbelang optreden en hierbij een identificatie tussen algemeen en deelbelang doorvoeren. Aldus verhogen niet alleen de mogelijkheden tot relaties en kontakten, maar wordt bovendien de kans op gemeenschappelijke opvattingen en inzichten bij departement en pressiegroep(en) groter. Het verticale departement kan hierdoor echter in konflikt komen met de horizontale departementen, die uiteraard een grote verscheidenheid van belangen dienen te behandelen en met een dito hoeveelheid van pressiegroepen hebben af te rekenen. Nemen we bv. het ministerie van finantiën : dit departement raakt niet alleen de belangen van finantiële instellingen, maar ook van werkgevers, werknemers, vrije beroepen, gezinnen, weduwen, enz..., die alle door middel van hun pressiegroep de balans in het eigen voordeel trachten te doen doorslaan. Het is duidelijk dat in een dergelijke konstellatie het horizontale departement moeilijker als promotor van één bepaald deelbelang kan opereren en veeleer aangewezen is op een distributieve taak en het formuleren van compromissen. Dit in tegenstelling met de verticale departementen. Vandaar de mogelijke konflikten, welke uiteindelijk de invloed van de pressiegroe-

pen in de administratie afremmen, omdat deze konflikten in een politiek immobilisme kunnen resulteren. De aangewende technieken zijn hier grotendeels identiek met deze, welke voor parlement en regering worden aangewend. De kontakten tussen pressiegroep en departement worden regelmatig op een parallele wijze gestructureerd, bv. tussen sekretaris-generaal van het departement en sekretaris-generaal van de pressiegroep, tussen studiedienst van de pressiegroep en studiedienst van het ministerieel departement. De aandacht dient hier niettemin gevestigd te worden op een zeer specifiek fenomeen, nl. het « pantouflage-systeem » (7) of de overgang van ambtenaren uit de publieke administratie naar de diensten of gezagsposities in de pressiegroep. De voornaamste verklaring van deze overgang blijkt van economische aard te zijn : de finantiële onderwaardering van het openbaar ambt brengt een aantal ambtenaren ertoe beter betaalde funkties in de pressiegroep te aanvaarden. Het is anderzijds duidelijk dat slechts een beperkt aantal, finantiel-sterke organisaties in staat zijn deze techniek in toepassing te brengen. De reden waarom de aanwezigheid van dergelijke ambtenaren in de pressiegroep zo op prijs wordt gesteld, ligt hierin dat deze ambtenaren niet alleen over een aantal kontaktpersonen in de administratie beschikken, maar bovendien een technische vertrouwdheid met de administratie bezitten. Zij weten nl. zeer goed aan te wijzen hoe een dossier moet opgesteld worden, welke hiërarchische weg bij voorkeur dient gevolgt te worden, welk ogenblik het meest opportuun is, enz... Het zijn voornamelijk de grote finantiële groepen, banken en trust, die dit pantouflage-systeem toepassen. Dit systeem komt echter ook in omgekeerde richting voor : leden van de pressiegroep worden door de pressiegroep ertoe gestimuleerd zich in te schakelen in de publieke administratie, bij voorkeur in de diensten welke voor haar een bijzondere betekenis en belang hebben. Uiteraard staat men hier voor een techniek, die slechts op langere termijn haar betekenis en draagkracht kan bewijzen. Naast de relaties en kontakten, welke een overwegend officieus karakter dragen, komen de officiële en geïnstitutionaliseerde interakties voor tussen pres-

(6) CATHERINE R., *Le fonctionnaire français. Droits, devoirs et comportement*. Paris, Albin Michel, 1961, blz. 385.

(7) MEYNAUD J., *Les groupes de pression*. Paris, P.U.F., 1960, blz. 71.

siegroepen en administratie in het kader van wat men als konsultatieve administratie pleegt aan te duiden. Deze omvat het kompleks geheel van raden, instellingen, diensten en commissies, waarin vertegenwoordigers van de pressiegroepen op officiële wijze in contact treden met ambtenaren, die de overheid vertegenwoordigen. Ofschoon de bevoegdheid van deze raden globaal genomen beperkt blijft, nemen zij echter voortdurend in aantal toe, zodat steeds meer pressiegroepen hun aktie institutionaliseren in de overheidssfeer. De bemerking moet evenwel gemaakt worden dat deze officiële, geïnstitutionaliseerde kontakten zich niet in de plaats stellen van de officieuze kontakten, maar deze integendeel aanvullen en regelmatig de aanleiding zijn voor nieuwe informele of officieuze kontaktnamen vanwege de pressiegroep.

## 2. Relaties met de politieke partijen.

De partijen hebben sedert hun ontstaan een grondige evolutie doorgemaakt. Maatschappelijk van oorsprong zijn zij geleidelijk doorgedrongen in het staatsapparaat en op dit ogenblik maken zij hiervan een konstituerend element uit. Kaiser schrijft dat de partijen de funktie van « Träger der staatlichen Herrschaft » (8) zijn gaan uitoefenen. Op de feitelijke machtspositie van de partijen in het politieke proces hoeft hier niet nader ingegaan te worden zodat wij voorop mogen stellen dat de partijen voor de pressiegroep van uitzonderlijke betekenis zijn als toegangsweg tot het gezag, als kanaal waarlangs dit gezag kan beïnvloed worden.

Welke vormen kunnen relaties en kontakten tussen politieke partij en pressiegroep aannemen?

Men kan een onderscheid maken tussen twee verschillende situaties.

### A. SITUATIE VAN NEUTRALITEIT OF NIET-VERBONDENHEID.

Hiermede wordt bedoeld dat pressiegroep en politieke partijen zich in een onafhankelijke positie ten opzichte van elkaar bevinden. De pressiegroep is hier niet partij-politiek gebonden, evenmin als de partij zich geëngageerd heeft t.a.v. een bepaalde pressiegroep. Feitelijk komt deze situatie hierop neer dat de pressiegroep relaties en kontakten nastreeft met de verschillende politieke partijen

zonder onderscheid van kleur of ideologie maar alleen met het oog op een zo ruim mogelijke invloedsvorming. Persoonlijke kontaktnamen en het overmaken van informatie en dokumentatie spelen hierin een belangrijke rol. Ook de individuele integratie van parlementairen uit de verschillende partijen — niet uit één partij, want in dit geval helt men reeds sterk over naar een situatie van verbondenheid — is een frekwent voorkomende techniek om een relatie-net met de partijen te realiseren. Zowel pressiegroep als politieke partij behouden in deze situatie een volledige handelingsvrijheid, zijn in geen enkel formeel opzicht aan elkaar gebonden met het gevolg dat relaties en kontakten nooit zeer diep ingrijpen en de invloed op de partijen meestal beperkt blijft. Tenzij nochtans de pressiegroep, buiten de partij om, een aanzienlijk deel van het elektorat van de partij in zich weet te verenigen, in welk geval de invloed van de pressiegroep dan toch weer sterker zal zijn. Denk bv. in dit verband aan de invloed van een Bond van Grote en Jonge Gezinnen en een Vlaamse Volksbeweging op de CVP, van een Mouvement Populaire Wallon op de BSP. Ofschoon de invloed van politiek-neutrale pressiegroepen in België vooralsnog beperkt blijft, vertonen de meeste, nieuwopgerichte pressiegroepen in België dergelijke structurele kenmerken, terwijl de traditionele pressiegroepen meer in het kader van één politieke partij opereren. Beide soorten groepen komen dan ook regelmatig in konflikt met elkaar, waardoor de pressie o.i. enigszins wordt afgeknot.

### B. SITUATIE VAN VERBONDENHEID.

Relaties en kontakten tussen pressiegroep en partij zijn hier in mindere of meerdere mate gestructureerd, d.w.z. de onderlinge betrekkingen en verhoudingen doen zich voor in een specifieke duurzame combinatie, wat voor gevolg heeft dat de pressiegroep een welbepaalde sociale positie inneemt t.a.v. een bepaalde politieke partij.

Het structureel karakter van de relaties kan zijn oorsprong vinden ofwel in een organieke verbondenheid tussen partij en pressiegroep, ofwel in een zuiver relationele verbondenheid. Vandaar het onderscheid :

(8) KAISER J. *Die Repräsentation Organisierter Interessen*. Berlin, Duncker und Humblot, 1956, blz. 234-255.

### a) *Organieke verbondenheid.*

Partij en pressiegroep schuiven in dit geval volledig in elkaar, vormen één geïntegreerd systeem met het gevolg dat de relaties frekwent, intens en diepgaand zijn. De partij verleent politieke steun aan de eisen en belangen van de pressiegroep op het wetgevende en uitvoerende vlak, terwijl deze laatste de partij elektoraal, finantieel en moreel ondersteunt. In deze situatie blijft de pressiegroep in haar contacten meestal beperkt tot de partij, waarmee zij op organieke wijze verbonden is en waarvan haar politieke invloed dan ook in grote mate afhankelijk is.

Een belangrijk onderscheid kan hier niettemin gemaakt worden inzake de verschillende sociale positie van partij en pressiegroep :

— ofwel kan de *partij* zich in een dominerende positie bevinden t.a.v. de pressiegroep. Dit is het geval wanneer de partij een systeem van hulp- en steunorganisaties heeft uitgebouwd of rond zich heeft verzameld, waarin de verschillende deelbelangen van de partijleden worden opgevangen, maar waarop de invloed van de partij op onverdeelde wijze blijft gelden. Bv. de CVP t.o.v. de traditionele standsorganisaties ;

— ofwel bevindt zich de *pressiegroep* in een dominerende positie. Dit is het geval wanneer de pressiegroep overgaat tot partijvorming, zonder evenwel hierin totaal op te gaan, maar ook wanneer de pressiegroep door de kwantiteit of de kwaliteit van haar leden een zodanige machtspositie in de partij weet te verwerven, dat deze laatste als het ware van buitenuit gedirigeerd wordt door de pressiegroep.

Aldus kan verwezen worden naar de determinerende invloed welke door de kerkelijke overheden in een aantal konfessionele partijen wordt uitgeoefend. Denk in dit verband eveneens aan de machtspositie van het ABVV in de BSP.

Voor beide gevallen is echter essentieel dat de relaties gestructureerd zijn en zich afspelen tussen pressiegroep en meestal één politieke partij.

### b) *Relationele verbondenheid.*

In tegenstelling met de organieke verbondenheid vormen partij en pressiegroep hier geen geïntegreerd sociaal systeem, maar tussen beide bestaat een systeem van bestendige, gestructureerde relaties, wat Meynaud « des liens privilégiés »

noemt (10). De pressiegroep richt dus bij voorkeur haar relaties steeds naar dezelfde partij (en), verleent aan deze een bepaalde vorm van steun, maar behoudt overigens een aanzienlijke graad van onafhankelijkheid, van zelfstandigheid t.o.v. deze partij. De partij van haar kant fungeert als spreekbuis, als woordvoerder voor de belangen van de pressiegroep in het parlement, en eventueel in de regering.

Organisatorische of institutionele banden komen hier echter, in tegenstelling met situatie a, niet voor : het gaat hier alleen om relaties, die zich gewoonlijk, bij voorrang tussen pressiegroep en één bepaalde partij manifesteren zonder dat deze evenwel aanleiding geven tot een institutionele verbondenheid.

In het algemeen kan gesteld worden dat pressiegroepen, waarvan de belangen hoofdzakelijk gelegen zijn in het behoud van de bestaande orde, bij voorkeur zullen aanleunen bij konservatieve partijen, terwijl pressiegroepen, gericht op een omvorming, een verandering van het maatschappelijk bestel, geprivilegerde relaties met progressieve partijen zullen onderhouden.

Een zeer typisch voorbeeld van dergelijke geprivilegerde relaties biedt in Engeland de Federation of British Industry t.o.v. de Konservatieve partij. Konkreet wat België betreft, kan gewezen worden op de bevoorrechte relaties tussen Vlaamse pressiegroepen (VVO-VVB-VAK) en de Vlaamse CVP eensdeels, en tussen allerlei middenstands-groepen, financiële groepen, werkgemers-organisaties en de PVV, plus daarbij de konservatieve vleugel van de CVP, anderdeels.

Essentieel voor deze tweede situatie is het feit dat de relaties nooit definitief of onveranderlijk vast liggen, maar op elk ogenblik kunnen opgeheven worden en verdwijnen om plaats te maken voor anders-georiënteerde relaties.

Als algemene opmerking voor de relaties tussen pressiegroep en partij, dient vermeld te worden dat deze relaties bilateraal zijn of m.a.w. in de twee richtingen gaan. Ook vanuit de partijen worden contacten gelegd met de pressiegroepen om

(9) LADRIERE J., *Les groupes de pression et le processus politique global*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP.*, Brussel, 1960, nr 88.

(10) MEYNAUD J., *Op. cit.*, blz. 125.

voor de hand liggende motieven, waarop niet nader hoeft ingegaan te worden.

### 3. Relaties met de publieke opinie.

De publieke opinie verschijnt als de som, het geheel van de meningen, overtuigingen en gevoelens, die op een bepaald ogenblik bewust bestaan bij een aantal mensen, die aan dezelfde prikkels of stimuli onderworpen zijn, m.a.w. zich aan dezelfde problemen interesseren (11). Het is kenmerkend voor het democratisch staatsysteem dat de overheid bij het nemen van haar politieke beslissingen niet alleen beïnvloed wordt door de publieke opinie, maar zelfs — via de verkiezingen — onder een geïnstitutionaliseerde controle van de publieke opinie staat. Vandaar het belang van de publieke opinie zowel voor de overheid, die aanzienlijke inspanningen zal leveren om haar beleid door een zo breed mogelijke publieke opinie te laten ondersteunen, als voor de pressiegroep, die eveneens op de publieke opinie beroep zal doen om haar eisen een zo groot mogelijke draagkracht te verlenen. Een dergelijke, positief ingestelde, publieke opinie komt echter meestal niet automatisch tot stand, ze dient verwekt, gevormd en gekristalliseerd te worden door de pressiegroep. Vandaar dat men spreekt van een actie op de publieke opinie om aan te duiden dat het gaat om het beïnvloeden en overtuigen van een publiek dat voor de pressiegroep tot de out-group behoort.

Deze actie kan twee richtingen uit : ofwel voert men een *propaganda-actie*, waarbij men tracht een zo ruim mogelijk publiek positief te interesseren en actief te integreren in de door de pressiegroep ondernomen acties ; ofwel legt men de nadruk op de *public-relations*, waardoor de pressiegroep meer het tot stand komen van een welwillende en positief-ingesteld publieke opinie beoogt dan een actieve ondersteuning en inschakeling van deze opinie. Welke specifieke technieken worden door de pressiegroep aangewend ?

In de eerste plaats wordt gebruik gemaakt van de pers. De meeste pressiegroepen beschikken over een eigen persorgaan : periodiek, maandblad, weekblad, soms zelfs dagblad. Naast de functies welke de eigen pers uitoefent t.o.v. de leden van de pressiegroep, fungeert zij tevens als bindmiddel met de publieke opinie : zij expliciteert de eisen en belangen van de pressiegroep en verantwoordt de

ondernomen of de te ondernemen acties. Deze pers blijft niet beperkt tot de eigen leden, maar wordt op ruime schaal verspreid bij opinion leaders van de verschillende publieken, waarin de maatschappij is opgedeeld. De eigen pers volstaat echter niet, aangezien de meeste pressiegroepen bovendien trachten door te dringen in de nationale dagbladpers. Verschillende mogelijkheden, o.m. het inzenden van bijdragen, het opkopen van plaatsruimte, staan de pressiegroep ter beschikking, alhoewel het in toepassing brengen van deze mogelijkheden afhankelijk is van talloze factoren, o.m. financiële en ideologische. Daarom zullen een aantal pressiegroepen, die niet in de dagbladpers kunnen doordringen, beroep doen op afgezwakte technieken, zoals vlugschriften, stroobiljetten, pamfletten, e.d., waarvan de invloed echter geringer is aangezien een algemene omlijsting, een referentiekader ontbreekt. Tenslotte worden de opvattingen in de publieke opinie verspreid door middel van boeken, brochures, jaarverslagen, publikaties die ofwel gratis, ofwel aan een geringe prijs ter beschikking gesteld worden.

Naast de pers, waarop praktisch elke pressiegroep beroep kan doen, worden door een beperkt aantal pressiegroepen de andere massacommunicatiemedia ingeschakeld, nl. radio, televisie en film. Het zijn uiteraard slechts de machtigste groepen met een hoge sociale rang, die deze media voor hun acties kunnen inspannen. Bovendien zijn radio en televisie in België onderworpen aan de controle of voogdij van de overheid, die op een geprivilegieerde manier van deze media gebruik wenst te maken om haar politiek door een zo breed mogelijke publieke opinie te laten ondersteunen. Dit betekent automatisch een rem op de acties van de pressiegroepen in deze richting, zeker wat betreft de zuivere propaganda langs dergelijke media.

Tenslotte maakt de pressiegroep gebruik van directe contacten met de publieke opinie. Hier dienen alle publieke manifestaties vermeld te worden, zoals voorlichtingsvergaderingen, tentoonstellingen, congressen, debatavonden, huisbezoeken door de leden van de pressiegroep. Ook contacten tussen leiders van de pressiegroep en leiders uit andere sociale groepen zijn als dusdanig te be-

(11) VAN MECHELEN F., *Inleiding tot het publieke opinie- en marktonderzoek*. Antwerpen, 't Groiet, 1956, blz. 10.



schouwen, onder voorwaarde echter dat zij doorstroming naar de publieke opinie voor gevolg hebben.

Wijzen wij er in dit verband nog op dat, waar vroeger — d.w.z. in de XIX<sup>e</sup> eeuw — de pressie hoofdzakelijk een geheim en corrupt karakter droeg, het accent thans meer ligt op openbaarheid en indirectheid m.a.w. de pressie oriënteert zich voornamelijk via de publieke opinie naar de overheid. Vandaar het toenemend belang voor de pressiegroep van bestendige en positieve relaties met de publieke opinie, de vierde macht in de democratische staat.

#### 4. Relaties met andere pressiegroepen.

Het volledig beeld van het politieke proces, waarin de pressiegroep een beslissende en gezagsvolle rol tracht te spelen, omvat niet alleen de instellingen, de partijen, de publieke opinie en de betrokken pressiegroep, maar bovendien een ganse reeks van pressiegroepen, die alle een maximale invloed op het politieke beleid willen uitoefenen. Meynaud merkt in dit verband op : « Au total, l'analyse des groupes de pression est, pour une bonne part, celle de leurs rivalités (12) ». De pressiegroep ageert inderdaad niet alleen in het politieke proces, want naast haar treden andere groepen op met andere, dikwijls tegengestelde belangen, die bijgevolg in een rivaliserende en konkurrentiële positie staan. Het is duidelijk dat voor de pressiegroep, die kan bogen op de actieve steun of tenminste op de neutrale houding van de andere groepen, de kansen op succes groter zijn dan voor de pressiegroep, die heeft af te rekenen met de oppositie of konkurrentie van een aantal andere groepen. Daarom zal een pressiegroep steeds contact zoeken met andere pressiegroepen, ofwel om deze achter het eigen standpunt en belang te verzamelen, ofwel om van hen een neutrale houding te bekomen : in beide gevallen gaat het om een poging het totaal van de tegenwerkende krachten tot een minimum te herleiden. De volledige uitschakeling van oppositie komt slechts uitzonderlijk voor omdat het betrokken groepsbelang praktisch steeds hetzij door externe hetzij door interne factoren aanleiding geeft tot opposante of tegenwerkende krachten. Welke zijn deze factoren ?

#### A. EXTERNE FAKTOREN.

Een groepsbelang kan uitgesplitst worden over verschillende pressiegroepen door factoren, welke aan dit belang zelf vreemd zijn, zo o.m. door partij-politieke, religieuze en etnische factoren. De arbeiderssyndikaten bieden hiervan een zeer kenschetsend voorbeeld : de arbeidersbelangen worden inderdaad in België verdedigd door organisaties met christelijke, socialistische, liberale en communistische kleur (partij-politieke faktor). Men kan eveneens confessionele en niet-confessionele vakbonden aantreffen (religieuze faktor). Tenslotte kunnen in het kader van een bepaald syndikaat min of meer autonome Vlaamse en Waalse vleugels groeien met eigen, specifieke gedragingen (etnische faktor). Deze verschillende organisaties hebben dit met elkaar gemeen dat zij alle arbeidersbelangen verdedigen en promoveren, maar telkens vanuit een welbepaalde hoek, een bepaalde rekruteringsbasis, die met het betrokken groepsbelang geen direkt verband houdt. Dit groepspluralisme brengt meestal een verzwakking van het groepsbelang in kwestie mee, en dit om twee redenen : in de eerste plaats omdat geen enkele organisatie als volledig representatief verschijnt in de ogen van de overheid, terwijl zij alle trachten dit te worden en hieraan zowel een aanzienlijke tijd als energie besteden. In de tweede plaats biedt dit groepspluralisme de overheid de mogelijkheid de onderlinge tegenstellingen tussen de groepen tegen elkaar uit te spelen, en aldus haar eigen visie door te zetten of de zaken te immobiliseren.

De betrokken pressiegroepen zijn echter bewust van deze mogelijke verzwakking van de eigen positie door het pluralisme. Zij zullen daarom door onderlinge relaties en kontakten streven ofwel naar een *organische éénheid* of éénmaking, wat in de praktijk dikwijls moeilijk uitvoerbaar zal zijn wegens het doorkruisen van het groepsbelang door andere krachtlijnen, ofwel naar een bepaalde vorm van samenwerking of *gemeenschappelijke actie*. Dit laatste levert in de praktijk minder moeilijkheden op aangezien iedere groep in grote mate haar handelingsvrijheid behoudt en op gelijk welk ogenblik aan de gemeenschappelijke actie kan verzaken. Bovendien hoeft deze samenwerking niet formeel te zijn of geïnstitutionaliseerd te worden, maar

(12) MEYNAUD J., *Op. cit.*, blz. 32.

kan zij evenzeer een informeel en niet-geïstitutionaliseerd karakter vertonen. « A particular type of pressure organisation, the catalytic pressure group, has been developed to promote joint action by interest groups. Some catalytic groups have been established on an ad hoc basis for the purpose of stimulation and ordination the activities of several organisations to secure the adoption of a specific policy » (13).

Voorbeelden van een dergelijke gemeenschappelijke actie : het gemeenschappelijk optreden van het ACV en het ABVV in 1955 tot het bekomen van de vijfdaagseweek, de geconcentreerde actie van een 40-tal Vlaamse organisaties in het kader van het VAK bij de behandeling van de taalwetten in 1963, de frontvorming van een aantal geneesherenorganisaties tegen de hervorming van de ZIV in 1963-1964, de kollektieve actie van een aantal Waalse pressiegroepen, enz...

Naast externe oorzaken van rivaliteit en tegenstelling tussen de pressiegroepen onderling, kan de oppositie een oorsprong vinden in :

#### B. INTERNE FAKTOREN.

De interne factoren houden een direkt verband met het belang zelf, m.a.w. de aard of natuur van het groepsbelang roept uit zichzelf een rivaliteit en concurrentie met andere groepen in het leven en kan aanleiding geven tot een kwasi-permanente konfliktsituatie tussen een aantal groepen.

Zo kan in de eerste plaats gewezen worden op de tegenstellingen tussen verschillende *sociaal-ekonomische* belangen : de tegenstellingen tussen werkgevers en werknemers, tussen zelfstandigen en loontrekkenden zijn hier wel de meest geciteerde voorbeelden. Verder komen belangen en tegenstellingen voor die tot de zuiver *ekonomische* orde behoren : aldus concurreren de landbouwbelangen met de nijverheidsbelangen, maar ook in de landbouwsektor zelf komen tegenstellingen voor tussen verschillende produkten. Ook voor de nijverheidssektor is dit het geval. Belangen kunnen eveneens een overwegend *regionaal* karakter dragen en aldus een konfliktsituatie doen ontstaan : de Vlaams-Waals-Brusselse tegenstellingen bieden hiervan een extreem, maar bijzonder typisch voorbeeld, in België overlappen zij de strikt regionale tegenstellingen en stellen die zelfs in de schaduw.

Tenslotte is er het zeer omvangrijk geheel van belangen, die een *morele* of *ideologische* finaliteit vertonen en automatisch leiden naar konfliktierende groepen. Een beweging voor de vrede komt noodzakelijk in botsing met een beweging, die militaire interventies voorstaat. Groepen, die de vrijheid van onderwijs verdedigen, komen automatisch in konflikt met groepen, die alleen het staatsonderwijs wenselijk achten. Groepen die de beleidsposten willen voorbehouden aan de leden van een bepaalde etnische groep, ondervinden een sterke oppositie van andere etnische groepen, enz...

Ook hier betekent de concurrentie, de oppositie van andere pressiegroepen een belangrijke hinderpaal voor de pressiegroep in haar beïnvloedingsactie van de overheid. Deze laatste kan inderdaad de ene groep tegen de andere uitspelen, zij kan zich beroepen op de ene groepen (en hiervan dikwijls een actieve steun bekomen) om aan de opposante groep de inwilliging van de eisen te weigeren. Zoals hoger reeds werd aangestipt, kan dit ook leiden tot een immobilisme van overheidswege, tot een besluitloosheid, waarvan alle pressiegroepen de gevolgen ondergaan.

Om de remmende en nadelige invloed hiervan te ondervangen, zal de pressiegroep kontakt zoeken met de tegenstander om deze haar opvattingen en ideeën op te dringen, te laten aanvaarden. Persoonlijke kontaktnamen, overmaken van dokumentatie en informatie, onderling overleg verschijnen hier als de meest gebruikte technieken. Deze onderlinge relaties en kontakten tussen concurrerende groepen geven soms aanleiding tot een vorm van samenwerking en verstandhouding tussen deze groepen. Door onderling overleg bereikt men een soort van kompromis-akkoord over de wederzijdse eisen en belangen, dat ofwel een arbitrair ingrijpen van de overheid overbodig maakt, ofwel een gemeenschappelijke actie voor dit kompromis op de overheid bevordert. Bv. de akkoorden tussen werkgevers en werknemers over lonen en arbeidsvoorwaarden, waarbij de overheid helemaal niet of slechts indirekt betrokken is, maar die een richtinggevende invloed uitoefenen op de sociale politiek van de overheid.

(13) TURNER J., *How pressure groups operate in Annals of the American Academy of political and social science*, Philadelphia, 1958, nr 319.

## Samengevat.

De indirecte technieken zijn niet te beschouwen als eigenlijke pressietechnieken, die aangewend worden om een bepaalde beslissing van de overheid af te dwingen of te verhinderen. Zij beogen integendeel het terrein te effenen, de toegang naar het gezag te vereenvoudigen zodat de directe interventie bij de publieke instanties— de eigenlijke pressie— ofwel overbodig wordt ofwel op optimale wijze kan plaatsvinden.

Te dien einde ontwikkelt de pressiegroep een aantal relaties en contacten met de elementen of factoren die een determinerende rol spelen in het democratische politiek proces n.l. de overheid (parlement, regering en administratie), de politieke partijen, de publieke opinie en de andere pressiegroepen. De pressiegroep tracht bij deze instanties een positieve en gunstige houding t.a.v. de door haar verdedigde belangen tot stand te brengen, zonder evenwel reeds expliciet drukking te willen uitoefenen; men tracht vooral opinievormend te werken en iedereen van het nut en de noodzaak van de objectieven te overtuigen. De graad van efficiëntie en succes, met de indirecte technieken bekomen, is evenwel bepalend voor de rechtstreekse interventie of pressie waar de directe technieken verschijnen.

## II. DIREKTE TECHNIKEN

In tegenstelling met de indirecte technieken worden de directe technieken door de pressiegroep aangewend voor een rechtstreekse tussenkomst bij de politieke gezagdragers. De pressiegroep wil hierdoor ofwel de overheid verhinderen een bepaalde beslissing te nemen, ofwel de overheid tot het nemen van bepaalde maatregelen brengen, ofwel bepaalde geplande overheidsinitiatieven aanpassen aan de eisen en belangen van de eigen groep. Het gaat dus wel degelijk om een directe, doelbewuste en doelgerichte konfrontatie tussen overheid en pressiegroep, waarbij deze laatste al of niet sanktionnerend kan optreden, in concreto: drukking kan uitoefenen op de overheid. Anderzijds is het een onbetwistbaar feit dat deze directe aktie op de politieke gezagsdragers praktisch steeds gepaard gaat met technieken van indirecte en

dus overwegend opinievormende pressie. Het veelgemaakte onderscheid tussen opinievormende pressiegroepen eensdeels en direkt werkende pressiegroepen anderdeels geeft bijgevolg een scheefgetrokken beeld van de feitelijke toestand. Wel is het zo dat bepaalde groepen meer de nadruk leggen op opinievormende technieken en andere groepen meer op directe technieken; op basis hiervan de pressiegroepen uitsplitsen in twee onderscheiden categorieën, komt als onverantwoord en onjuist voor.

De vraag, die wij ons stellen, luidt: de pressiegroep heeft besloten voor een bepaalde doelstelling in aktie te treden, hiertoe al of niet gedwongen door het overheidsbeleid — welke technieken zal zij aanwenden om, indien mogelijk een determinerende, maar in elk geval oriënterende invloed uit te oefenen op dit beleid?

Vier essentiële technieken met telkens daarop een aantal varianten kunnen onderscheiden worden, n.l.

1. Onderhandeling.
2. Bedreiging door mobilisatie van de leden.
3. Aanwenden van financiële middelen.
4. Gebruik maken van mogelijkheden door de wet voorzien.

We zullen thans systematisch de vier technieken ietwat nader toelichten en tevens de varianten erop aan de orde stellen.

### 1. Onderhandeling.

Met onderhandeling bedoelen wij elke gedach-  
tenuitwisseling tussen pressiegroep en bevoegde overheidsinstanties, waarvan de hoofdbedoeling erin bestaat een bepaalde vorm en richting te geven aan het politieke beleid. Zowel parlementairen en ambtenaren aan de ene kant als officiëlen van de pressiegroep aan de andere kant besteden een belangrijk gedeelte van hun dag-  
taak aan dergelijke gedach-  
tenuitwisselingen, het-  
zij op nationaal hetzij op regionaal vlak. Bovendien is het zo dat deze onderhandelingen zich niet alleen op het officiële vlak situeren, maar zeer dikwijls een officieus karakter dragen. Enige voorbeelden uit het recente verleden: in de maanden vóór de taalwetgeving van juli 1963 vonden

herhaalde kontakten, besprekingen en onderhandelingen met een officieus karakter plaats tussen het Vlaams Aktiekomitee voor Brussel en Taalgrens en leden van de Kommissie der acht, die — eveneens op een officieuze wijze — de Vlaamse CVP-groepen van kamer en senaat vertegenwoordigen. Een tweede voorbeeld : de onderhandelingen in 1964 tussen vertegenwoordigers van de geneesherenorganisaties en regeringsafgevaardigden over de wijziging van de wetgeving op de ziekte- en invaliditeitsverzekering vertoonden duidelijk een officieel karakter, cf de rondetafelkonferenties, de installatie van werkgroepen, enz...

Naast een onderscheid in het karakter van de onderhandelingen, bestaat er voor beide geciteerde voorbeelden eveneens een onderscheid betreffende het ogenblik van ingrijpen. In het geval van de taalwetgeving trad de pressiegroep in direkt kontakt met de politieke gezagsorganen *vooraleer* deze laatste aan hun beleid een konkrete, de definitieve vorm hadden gegeven. De pressiegroep tracht dus door onderhandeling en bespreking in zekere zin mee te werken aan de uitwerking en formulering van de overheidsmaatregelen. In het tweede geval, dit van de ziekte en invaliditeitsverzekering, kwam de pressiegroep — de Syndikale Kamers van Geneesheren — slechts in aktie nadat de overheid-de regering — een ontwerp van maatregelen had vastgelegd en kenbaar gemaakt. Voor de pressiegroep betekende de onderhandeling hier een middel om een gekristalliseerde houding en opvatting van de overheid te wijzigen. Het is logisch dat de eerste situatie voor de pressiegroep heel wat meer mogelijkheden en kansen inhoudt dan de tweede. Vandaar dat de meeste pressiegroepen erop gericht zijn onderhandelingen en kontakten met de overheid aan te gaan vooraleer er van overheidswege reeds houdingen en opvattingen omtrent de te nemen maatregelen zijn gekristalliseerd.

Hoe worden deze onderhandelingen of gedachtenwisselingen tot stand gebracht ?

Al de kommunikatievormen en -middelen die bij de indirekte technieken ter sprake kwamen, verschijnen hier, met dien verstande echter dat zij niet langer exclusief opinievormend bedoeld zijn, maar integendeel gericht zijn op het bekomen van konkrete realisaties. Onderscheid dient gemaakt te worden tussen direkte interakties, naargelang de

wijze waarop de kommunikatie in de interactie tot stand komt : bij de direkte interactie treden de betrokken personen rechtstreeks met elkaar in kontakt, terwijl bij de indirekte interactie zulks gebeurt door middel van tussenpersonen of materiële voorwerpen.

Als *direkte interakties* zijn te beschouwen : de persoonlijke kontakten tussen vertegenwoordigers van de pressiegroep en overheidsafgevaardigden. Deze laatste kunnen hiertoe op formele wijze gedelegeerd zijn door de centrale gezagsorganen, zodat de kontakten een officieel karakter dragen. Zulks is nochtans niet noodzakelijk het geval aangezien er kontakten kunnen tot stand gebracht worden tussen pressiegroep en leden van de overheidsorganen zonder dat deze hiertoe gedelegeerd werden of een konkrete opdracht ontvingen : de kontakten zijn in dit geval officieus. Voorbeelden van *officiële* kontakten zijn o.m. de delegatie van de pressiegroep bij een minister, zijn kabinet of het departement, de besprekingen in commissies, konferenties, werkgroepen, politieke « konklaven », die ofwel reeds een institutioneel bestaan kennen (cf de konsultatieve administratie) ofwel als orgaan ad hoc opgericht worden (cf de besprekingen regering — geneesheren). Aangezien deze officiële kontakten in feite de erkenning van overheidswege betekenen niet alleen van de representativiteit van de betrokken pressiegroep maar eveneens van de betekenis, van de waarde van het groepsbelang in kwestie, streven praktisch alle pressiegroepen naar een officialisering van hun kontakten met de overheid. Dit betekent geenszins dat zij hierin allen slagen : het zijn slechts de pressiegroepen, welke een belangrijk kwantitatief of kwalitatief gedeelte van de bevolking vertegenwoordigen, die op officiële wijze met de overheid in kontakt kunnen treden of door de overheid gekontakteerd worden. Het Belgisch politiek systeem wijkt hier grondig af o.m. van het Amerikaanse en het Engelse, waarin de overheid door middel respektievelijk van hearings en consultative committees aan praktisch iedere pressiegroep de mogelijkheid biedt haar eisen en opvattingen op een officiële en dus gestructureerde manier kenbaar te maken. De officieuze kontakten komen daarentegen in België veel frekwenter voor, eensdeels omdat zij meer in de lijn van de reële mogelijkheden van iedere pressiegroep liggen, anderdeels omdat zij voor de betrokken overheids-

vertegenwoordigers geen formeel engagement betekenen. Enkele voorbeelden van dergelijke *officiële kontakten* : lunches, zakendiners, recepties, welke de pressiegroep aan de ministers, parlementairen of ambtenaren aanbiedt en waarbij de belangen van de groep terzake op een zeer informele wijze besproken worden, kontakten naar aanleiding van al of niet publieke manifestaties van de pressiegroep waarop een aantal politieke gezagdragers worden uitgenodigd, strikt persoonlijke kontaktnamen.

Waar de direkte interacties gekenmerkt worden door de rechtstreekse onderlinge waarneming van de betrokken partijen, komt bij de *indirekte interactie* de communicatie tot stand door middel van tussenpersonen of materiële voorwerpen. Aldus kunnen beschouwd worden : de telegrafische en telefonische kontakten, de schriftelijke tussenkomsten door middel van de gewone, informele briefwisseling of van het meer formele memorandum, het overmaken van geschreven dokumentatie en informatie onder vorm van moties, eisenprogramma's, technische dossiers, wetenschappelijke publikaties of zelfs van volledig uitgewerkte wetsontwerpen en amendementen, het benaderen van politici en ambtenaren langs hun familieleden, vrienden en kennissen, wat in de Amerikaanse literatuur als « social lobby » wordt aangeduid (14).

De direkte en indirecte interacties samenvattend, kan gesteld worden dat de onderhandelingen, of alle gedachtenwisselingen die hieronder verstaan worden, door de pressiegroep fundamenteel bedoeld zijn als techniek om de overheidsinstanties te overtuigen, te overreden, te beïnvloeden rekening te houden met haar opvattingen en verlangens. De nadruk ligt hier dus sterk op de rede, op het rationeel argumenteren, veeleer dan op de pressie in enge betekenis, waar de toepassing van positieve en negatieve sankties of de bedreiging ermee centraal staat. In beide gevallen gaat het echter om technieken, die door georganiseerde groepen worden aangewend om een actieve rol te spelen in het politieke proces.

## 2. Bedreiging door mobilisatie van de leden.

In tegenstelling met de onderhandeling, waarbij gewoonlijk slechts een beperkt aantal leden van de pressiegroep betrokken zijn, tracht men bij de

bedreiging een maximum aantal leden van de groep te mobiliseren en in te schakelen, een zo groot en krachtig mogelijke publieke opinie te vormen, die dan moet doorwegen op de betrokken overheidsinstanties. Alhoewel de bedreiging als *aktiemethode* reeds tijdens de onderhandeling *ingeschakeld* kan worden — men dreigt de aktie over te brengen naar het vlak van de publieke opinie bij het uitblijven van een overeenkomst — zal niettemin het omzetten van de bedreiging in een feitelijk optreden meestal plaats vinden na mislukte onderhandelingen. Zo gingen bv. de *geneesherenorganisaties* slechts tot direkte aktie over — de *staking* —, nadat de onderhandelingen met de regering waren vastgelopen. Met de staking werd trouwens tijdens de onderhandelingen herhaaldelijk *gedreigd*. Eenmaal tot de direkte aktie overgegaan *betekende* de staking het aangewezen instrument om de overheid terug tot onderhandelingen te brengen, wat tenslotte ook gebeurde. Meteen werd de *tweeledigheid* van de bedreiging duidelijk in het licht gesteld : eensdeels fungeert zij als *sanktie-instrument* op mislukte onderhandelingen, anderdeels als *pressie-instrument* om tot onderhandelingen en kontakten te komen. Deze functie speelt trouwens *exklusief* bij een aantal groepen, die de *onderhandelingsmethode* niet kunnen aanwenden omdat de overheidsinstanties om verschillende motieven het gesprek eenvoudig weigeren en elk onderling kontakt uitschakelen.

In welke konkrete vormen of technieken wordt de bedreiging nu in toepassing gebracht? Drie fundamentele vormen kunnen onderscheiden worden :

- A. De direkte aktie.
- B. De staking.
- C. De elektorale tussenkomst.

In de drie gevallen viseert de *pressiegroep* een *maximale inschakeling* en *medewerking* van de leden en wil zij dus door middel van het aantal zo sterk mogelijk doorwegen op de overheid.

### A. DIREKTE AKTIE.

De direkte aktie van de *pressiegroep* kan verschillende vormen aannemen :

(14) TRUMAN D., *The governmental process*, New York, A. Knopf, 1951, blz. 340.

— massale brievenkampagne, waarbij de leden van de pressiegroep individueel de parlementairen, ministers en ambtenaren aanschrijven om hun eisen en grieven bekend te maken (15);

— aktie van telegrammen en telefonische oproepen, waarbij voornamelijk de plaatselijke afdelingen ingeschakeld worden, die de politieke figuren uit hun onmiddellijke omgeving bewerken;

— het inrichten van een referendum of een petitie, waarbij men een maximum aantal handtekeningen onder een manifest tracht te verzamelen (cf de 645.000 handtekeningen van het Uitvoerend Kollege van Wallonië in 1964);

— de inschakeling van pers, radio en televisie door het uitgeven en opnemen van moties, mededelingen en perskommunikées, door het inrichten van perskonferenties en perslunches, door gebruik te maken van de plaatsruimte die bepaalde kranten aan een aantal pressiegroepen voorbehouden of door het opkopen hiervan;

— de organisatie van publieke manifestaties, die gaan van gewone meetings op het lokale vlak tot massale manifestaties op het nationale vlak (cf talloze voorbeelden op het gebied van de Vlaams-Waalse verhoudingen);

— de uitoefening van een aktieve of passieve burgerlijke ongehoorzaamheid, waarmee de zojuist geciteerde publieke manifestaties dikwijls gepaard gaan. Deze burgerlijke ongehoorzaamheid kan variëren van een gewone zitstaking op de openbare weg (de negers in de USA) tot de sabotage van de openbare nutsvoorzieningen, wat aan de aktie een revolutionair karakter verleent (cf de Renard-staking in 1960). In dit laatste geval kan men beter van geweld dan van pressie spreken, ofschoon van het geweld op zichzelf een onmiskenbare pressie uitgaat.

## B. STAKING.

Ofschoon de staking haar plaats zou vinden in de beschouwingen over de direkte aktie, waarvan zij wel de meest markante techniek is, wordt zij wegens haar specifiek karakter en bijzonder belang apart behandeld. Oorspronkelijk een exclusief aktie-instrument van de werknemers tegen de werkgevers, werd de staking geleidelijk aan ook aangewend als pressie-instrument op de politieke gezagdragers. De omvang van het stakingsbegrip

verruimde zich dus en werd toepasbaar op elke tijdelijke opschorting door een bepaalde sociale categorie van haar werkzaamheden, die essentieel zijn voor het beroep of het vak dat door de categorie wordt uitgeoefend, *afgezien het doel dat men ermee beoogt.*

Het zijn voornamelijk de sociaal-ekonomische en de professionele pressiegroepen die van het stakingsinstrument gebruik kunnen maken en dit ook doen, alhoewel het niet exclusief aan hen voorbehouden blijft. Ook andere groepen kunnen immers de staking hanteren om de overheid onder pressie te stellen, hetzij op indirekte wijze door bestaande sociaal-ekonomische of professionele organisaties te beïnvloeden of onder druk te stellen om een staking te beginnen (bv. het aandeel van de MPW bij de Renardstaking in 1960), hetzij op direkte wijze door zelf bepaalde groepen tot staking aan te zetten (bv. de rol van het Komitee voor Vrijheid en Democratie bij de schoolstrijd in 1954-1958). Verder dient erop gewezen te worden dat de stakingen geen uniform uitzicht vertonen, maar volgens uiteenlopende modaliteiten tot stand gebracht worden. Naast de *klassieke* stakingsaktie, die bestaat in het volledig neerleggen van het werk en het verlaten van de werkplaatsen, komen o.m. volgende stakingsvormen voor (16) :

— de *deelstaking*, waarbij de staking opzettelijk beperkt blijft tot een deel van de werknemers;

— de *onderbroken staking*, die gekenmerkt wordt door opeenvolgende schorsingen van de arbeid, telkens onderbroken door tijdelijke werkhervatting;

— de *verrassingsstaking*, waarbij de vooropzeg ontbreekt;

— de *stiptheidsstaking*, waarbij de beroepsaktiviteiten niet worden opgeschort, maar met zulkdanige nauwkeurigheid uitgevoerd worden dat het normaal funktionieren van de sektor ontredderd wordt;

— het *lijdelijk verzet*, met als varianten de langzaam-aanaktie, waarbij het werk aan een overdreven laag ritme wordt uitgevoerd, en de gedeel-

(15) SUSSMANN L. « Mass political writing in America: the growth of an institution ». *Public quarterly*, augustus 1959, blz. 203-212

(16) SUTENS L.P., *De werkstaking in het publiek recht van de Landen der Europese gemeenschap*. Brugge, Die Keure, 1963, blz. 39-52.

telijke arbeidsweigering, die slechts het opschorten van een bepaald gedeelte van de beroepsactiviteit veronderstelt.

De stakingen, aangewend als instrument om druk uit te oefenen op de politieke gezagdragers, zijn de laatste jaren een bijzonder frekwent verschijnsel in het Belgische politieke leven. Dit is mede het gevolg van het feit dat een aantal traditionele maatschappelijke elite-groepen eveneens deze aktiemethode inschakelen, welke vroeger praktisch uitsluitend door de arbeiders werd gebruikt. Denken we in dit verband slechts aan de recente stakingen van de geneesheren, de universiteits-professoren, het wetenschappelijk personeel van de universiteiten, de ambtenaren van de Europese gemeenschappen.

Ondanks haar frekwente verschijning, blijft de staking voor de pressiegroep niettemin een uiterste verweermiddel, dat slechts ingeschakeld wordt wanneer alle andere technieken uitgeput zijn. De staking betekent immers een open krachtproef tussen pressiegroep en overheid, waarvan de afloop in belangrijke mate determinerend is voor het prestige en het gezag van de pressiegroep.

#### C. ELEKTORALE TUSSENKOMST.

Kenmerkend voor het democratisch systeem is het feit dat de politieke gezagdragers niet ten definitieve titel worden aangeduid maar via de wetgevende verkiezingen bestendig aan de controle van de staatsburgers onderworpen worden, die hen in hun positie kunnen bevestigen of ontslaan. Meteen is het duidelijk dat de verkiezingen van essentieel belang zijn en dit zowel voor de politieke partijen, die door deze verkiezingen de verovering van de macht nastreven, als voor de pressiegroepen, die langs de verkiezingen hun toekomstige tegenspelers aangeduid weten. Vandaar dat een aantal pressiegroepen op zoek gaan naar concrete aktietechnieken om via de verkiezingen druk uit te oefenen op de politieke partijen en aldus eveneens op het politieke beleidsvormingsproces. Op welke wijze kan de pressiegroep invloed of pressie uitoefenen op het verloop van het elektorale proces? Zeer algemeen komt deze pressie hierop neer dat de pressiegroep dreigt haar leden bij de verkiezingen in een bepaalde richting (naar

een bepaalde partij) te oriënteren. De meest radikale methode om de groepsleden elektoraal te richten en druk uit te oefenen op de politieke partijen bestaat er voor de pressiegroep in op een direkte wijze aan de verkiezingen deel te nemen door eigen kandidaten voor te dragen op een aparte kieslijst. Afgezien het feit of in dit geval de pressiegroep haar eigen, specifiek karakter bewaart, dient opgemerkt te worden dat deze radikale methode slechts op zeer beperkte schaal in toepassing wordt gebracht. Deze methode is immers slechts efficiënt wanneer de betrokken groep erin slaagt effectieve kandidaten verkozen te krijgen. Vermits de meeste pressiegroepen — met uitzondering van de grotere sociaal-ekonomische groepen — minderheden van de bevolking en het kiezerspubliek vertegenwoordigen, zullen betrekkelijk weinig pressiegroepen zich aan deze methode wagen. Noteer niettemin bij de voorbereiding van de gemeenteraadsverkiezingen in 1964 de bedreiging van het ACW te Luik en op enkele andere plaatsen van de CVP af te scheuren en met een aparte kandidatenlijst op te komen indien niet werd tegemoet gekomen aan haar eisen. Beslist de pressiegroep nochtans over te gaan tot partijvorming, dan kan zij als kleine partij de grotere, traditionele partijen ertoe verplichten uitspraken te doen omtrent voor de kiezer belangrijke zaken, waarover men tot dusverre, vaak om interne beleidsredenen, zich in het vage heeft uitgedrukt (17).

Meestal richten de pressiegroepen zich tot de bestaande politieke partijen en trachten zij deze partijen of kandidaten ervan vóór of tijdens de verkiezingscampagne te engageren. Dit engagement komt hierop neer, dat, wanneer een partij of kandidaten zich ertoe verbinden de eisen en belangen van de pressiegroep te onderschrijven en te verdedigen, deze laatste zich bereid verklaart bedoelde partij of kandidaten elektoraal te steunen.

De pressiegroep zal in dit geval al haar invloed aanwenden om haar leden voor deze partij of kandidaten te doen stemmen. In het tegenovergestelde geval, nl. wanneer partij of kandidaten een dergelijke verbintenis afwijzen, zal de pressiegroep dreigen al haar invloed aan te wenden om de

(17) NIEZING J., *De kleine partij — enkele hypothesen*. *Sociologische Gids*, 1963, nr 5, blz. 266.

elektorale steun van haar leden aan deze partij of kandidaten te onttrekken (18).

Wanneer deze methode van elektorale tussenkomst zonder remmingen of weerstanden in toepassing zou kunnen gebracht worden, kan de persiegroep over een zeer efficiënt instrument beschikken om de actuele en of toekomstige politieke gezagsdragers onder druk te stellen en aldus een beslissende invloed uit te oefenen op de politieke beleidsvorming. Er bestaan echter een aantal remmende factoren, die het vrij in toepassing brengen van deze techniek zeer beperken. Wij citeren als belangrijkste :

1. De positie, welke de persiegroep inneemt t.a.v. het partij-systeem. De groepen, welke organisatorisch verbonden zijn met een bepaalde partij, blijven inzake elektorale beïnvloeding eveneens tot deze partij beperkt. Zo oefenen in België de belangrijkste sociaal-ekonomische persiegroepen hun elektorale druk uit langs één bepaalde partij.

2. Een tweede beperking is gelegen in het feit dat het niet alleen de persiegroep is, die een determinerende invloed uitoefent of kan uitoefenen op het elektorale gedrag van de betrokken groepsleden. Dit gedrag wordt beïnvloed en gevormd door een reeks andere sociale groepen, waarvan het persiegroepslid meestal deel uitmaakt, zoals bv. het gezin, de kerk, de arbeidsgemeenschap, de etnische gemeenschap, de staat. Al deze groepen zijn in mindere of meerdere mate medebepalend voor de politieke keuze van het individu. Wanneer bijgevolg de persiegroep beweert dat zij haar leden elektorale in deze of gene richting zal oriënteren, dan blijft de vraag open of haar sociale controle op de leden sterk genoeg is om hierin effectief te slagen.

3. Weerstanden zijn eveneens gelegen in het karakter der politieke partijen. Wanneer de partijen gekenmerkt worden door een straffe partijtucht en een strikt bepaalde en omliggende ideologie, dan wordt hierdoor de algehele, en in het bijzonder de elektorale invloed van de persiegroep op de partijen afgeremd. In dit geval zullen de partijen zich immers structureel afschermen tegen elke vorm van penetratie vanwege de persiegroepen.

4. Tenslotte oefent het partijensysteem zelf een bepalende invloed uit op de graad van succes,

welke met de elektorale pressie bereikt kan worden. Aldus biedt een veelpartijensysteem aan de persiegroep meer kansen om bij de verkiezingen een rol te spelen dan een tweepartijensysteem. In dit laatste geval zijn gewoonlijk reeds in de partijen zelf de verschillende groepsbelangen tot een vergelijk uitgebalanceerd, zodat de partij zich niet eenzijdig t.o.v. bijzondere groepsbelangen kan engageren.

Deze vier behandelde factoren hebben tot gevolg dat de methode van de elektorale pressie nooit zuiver of absoluut in toepassing gebracht kan worden. De effectieve bruikbaarheid ervan is direct afhankelijk van het al of niet voorkomen van deze factoren en ook van de sterkte, waarmee deze factoren in het globale politieke systeem spelen.

### 3. Aanwenden van financiële middelen.

De twee vorige technieken, nl. onderhandeling en bedreiging door mobilisatie van de leden, onderstellen bij de persiegroep het bestaan van een aantal financiële middelen. Waar vooralsnog over de bronnen hiervan weinig bekend is, staat het niettemin vast dat een belangrijk aantal persiegroepen over min of meer aanzienlijke financiële middelen beschikken. De mogelijkheid is aanwezig dat deze middelen niet alleen aangewend worden ter ondersteuning van technieken, zoals onderhandeling en bedreiging, maar dat zij eveneens als directe aktietechniek ingeschakeld worden. M.a.w. de persiegroep gebruikt het geld rechtstreeks om drukking uit te oefenen. Volgende modaliteiten zijn hier mogelijk :

#### A. FINANCIËLE STEUN AAN ÉÉN OF MEER POLITIEKE PARTIJEN.

Hoger werd reeds aangeduid dat de politieke partijen de verovering van het politieke gezag nastreven. In een parlementaire democratie gebeurt dit door of via verkiezingen met het gevolg dat het effectieve politieke gezag van de partijen aan de basis afhankelijk is van of bepaald wordt door de invloed welke zij op de kiezers kan laten gelden. Dit veronderstelt een zekere organisatorische

(18) STEWART geeft in zijn werk over de Britse persiegroepen een reeks interessante voorbeelden van de manier, waarop deze methode in de praktijk wordt toegepast. Zie STEWART J.D., *British pressure groups*. Oxford, Clarendon Press, 1958, blz. 260-263.



uitbouw, een continu systeem van public relations en een doorlopende propaganda-actie, welke bij de verkiezingen haar maximale uitwerking kent. De partij heeft m.a.w. om haar doel te bereiken een zeer grote behoefte aan financiële middelen. Waar de partijen hiervoor steeds minder beroep kunnen doen op de bijdragen van de leden, gezien de dalende belangstelling voor het lidmaatschap van een politieke partij, dienen zij op zoek te gaan naar andere, externe financieringsbronnen. Hier verschijnen o.m. de pressiegroepen als potentiële kapitaalverschaffers. De pressiegroep zal beslissen tot financiële ondersteuning van een politieke partij, wanneer deze laatste zich verbindt de eisen en belangen van de pressiegroep te promoveren te verdedigen. In België bv. kan de CVP beroep doen op de financiële steun van ACW, Boerenbond, NCMV en enkele andere groepen, terwijl de BSP kan rekenen op haar « gemeenschappelijke actie ». De PVV blijkt te kunnen steunen op een aantal financiële groepen, banken en grote ondernemingen.

Tenslotte kan genoteerd worden dat deze techniek eveneens op individuele parlementairen of kandidaat-parlementairen toegepast wordt. Aldus verleende de « Union des intérêts économiques » in Frankrijk vanaf 1910 financiële steun aan alle parlementairen, die radikaal elke vorm van socialisme en etatisme bestreden.

#### B. HET WEIGEREN BELASTINGEN TE BETALEN.

De staatsinkomsten worden, zoals bekend, voor een belangrijk gedeelte geput uit directe en indirecte belastingen. Wanneer de pressiegroep een vrij hoog aantal belastingbetalers verenigt, kan zij door belastingweigering vanwege haar leden een belangrijke inkomstenbron voor de staat afsnijden en op deze wijze de overheid dwingen tot het nemen of achterwege laten van bepaalde maatregelen.

Gezien het strafrechterlijk karakter van deze methode zal zij slechts zeer zelden in praktijk toegepast worden of toegepast kunnen worden. De pressiegroep zal immers zeer moeilijk haar leden kunnen overhalen om individueel en openlijk een strafrechterlijke daad te stellen, die als een directe sabotage van de overheid wordt aanzien. Niettemin werd deze methode in het buitenland met enige graad van succes aangewend, nl. in 1955 door de Poujade-beweging t.o.v. de Franse staat.

#### C. HET UITLOKKEN VAN FINANCIËLE KRISSEN.

Een beperkt aantal groepen en instellingen beschikken over een dermate uitgebreid privé-kapitaal, dat zij in staat zijn door manipulaties van dit kapitaal een zeer sterke druk op de overheid uit te oefenen : zij kunnen nl., financiële krisissen veroorzaken, die voor de ganse staatsgemeenschap reperkussies meebrengen. Het gaat hier in hoofdzaak om financiële groepen eensdeels en om de kapitaal-aandeelhouders in deze groepen anderdeels (19). Wanneer deze groepen bv. weigeren bepaalde staatsleningen te onderschrijven, hun kapitaal inhouden en niet investeren of hun kapitalen systematisch in het buitenland investeren, dan wordt het financieel evenwicht van het rijk sterk in het gedrang gebracht en komt meteen de regering in gevaar. Zo werd bv. in 1926 de regering Paullet-Vandervelde ten val gebracht onder druk van de financiële groepen. Het bewustzijn dat deze groepen over de reële mogelijkheid beschikken om een financiële krisissituatie in het leven te roepen, volstaat in vele gevallen op zichzelf om de overheid ervan te weerhouden bepaalde maatregelen te nemen.

#### D. CORRUPTIE.

Zowel de belastingweigering als het uitlokken van financiële krisissen dragen duidelijk een publiek karakter d.w.z. dat ze gewoonlijk door een zeer ruim publiek kunnen waargenomen worden en ook dat er gewoonlijk een belangrijke groep mensen bij betrokken is. De financiële ondersteuning van een partij wordt daarentegen meestal door een grote graad van geheimhouding gekenmerkt : slechts een beperkt aantal personen zijn erbij betrokken en zijn ervan op de hoogte. Evenzo, en wellicht nog in sterkere mate, is dit het geval voor de corruptie. Bij de corruptie gaat het inderdaad om « het steelsgewijze uitoefenen van afgeleide macht op basis van het daarmee samenhangende gezag of formele bevoegdheid ten nadele van de doeleinden van de originele macht en ten voordele van buitenstaanders onder de schijn van legitieme machtsuitoefening » (20). Ofschoon deze definitie ietwat zwaar op de hand ligt, accentueert zij voortreffelijk het geheim karakter

(19) Zie hierboven in het bijzonder voor België het werk van CRISP, *Morphologie des groupes financiers*, Brussel, 1962.

(20) BRASZ H.J., *Corruptie*, Assen, Van Gorcum, 1961, blz. 42.

ter zowel van de technieken als van de gevolgen van de corrupte machtuitoefening. Anderzijds is het zo dat, waar men vroeger van pressie sprak, men hoofdzakelijk zoniet uitsluitend de corruptie viseerde, die onder de vorm van chantage en omkoperij tot de negentiende eeuwse politieke gewoonten scheen te behoren. Vandaar de negatieve ondertoon welke aan het begrip pressie bleef vastgeankerend zitten. Weliswaar wijzigden zich intussen de politieke gewoonten, evenals de technieken van de pressiegroepen, die meer — zij het dan gedwongen — in het openbaar gingen optreden.

De corruptie verdween nochtans niet volledig en bleef o.m. onder volgende toepassingsvormen verder bestaan :

— het aanbieden van geld aan parlementairen, ministers of ambtenaren met de bedoeling in ruil hiervoor de verdediging en promotie van de groepsbelangen te bekomen ;

— de opname of belofte tot opname van met de pressiegroep sympathiserende parlementairen, ministers of ambtenaren in ere- of winstgevende posities in de pressiegroep of in diensten of instellingen, die van haar afhankelijk zijn. De studie van de samenstelling van de beheerraden van een aantal bankinstellingen is in dit verband bijzonder revelerend ;

— het aanbieden van voordelen in natura, zoals o.m. nieuwjaarsgeschenken, recepties, diners, reizen en bezoeken in binnen- en buitenland ;

— de chantage op het privaat of publiek leven van politici of ambtenaren.

De aanvaarding van deze voordelen betekent op zichzelf nog geen corrupte gedraging vanwege parlementair, minister of ambtenaar. Immers, deze aanvaarding moet bovendien aanleiding geven tot een machtsmisbruik door de betrokken persoon d.w.z. hij moet de hem wettelijk toegewezen macht aanwenden voor een ander doel dan waarvoor deze macht oorspronkelijk bestemd is. Meteen is het duidelijk dat de corruptie momenteel minder kans maakt dan vroeger. De uitbreiding van de staatsbevoegdheid heeft immers de verspreiding en verdeling van het staatsgezag over verschillende instellingen als neveneffect gekend. In deze instellingen bestaat nu niet alleen een sterke verticale controle of m.a.w. van de hogere op de lagere diensten, maar ook een horizontale controle m.a.w.

verschillende diensten van hetzelfde niveau controleren elkaar onderling. Om het eenvoudig samen te vatten : momenteel zijn bij politieke beslissingen van een zekere draagwijdte — en deze draagwijdte is steeds aanwezig wanneer er pressiegroepen geïnvolveerd zijn — een zo groot aantal diensten en personen betrokken dat corruptie zoniet onmogelijk dan toch fel bemoeilijkt wordt. Daarentegen blijft de corruptie ten persoonlijken titel onverminderd voortduren. Uiteraard gaat het om partikuliere transakties, waarbij minder personen betrokken zijn zodat de mogelijkheid tot controle vermindert en de kans op succesvolle corruptie toeneemt. Regelmatig wordt nochtans de geheimhouding doorbroken en komen corrupte praktijken aan het licht : zo bv. in 1964 de zaak Van der Stock en de zaak van het Rekruterings- en Selektiecentrum.

#### 4. Het gebruikmaken van mogelijkheden door de wet voorzien.

De drie tot dusver behandelde technieken — onderhandeling, bedreiging, financiële pressie — situeren zich op het vlak van de feitelijkheid. Hiermee bedoelen we dat de akties, welke via genoemde technieken tot ontwikkeling worden gebracht, niet gegrondvest zijn op enige wettelijke of juridische basis, maar zich als feitelijkheden aanmelden t.a.v. het institutionele overheidsapparaat. Niettemin behoren ook wettelijk gefundeerde akties tot de mogelijkheden van de pressiegroep. De wetgever heeft nl. een aantal instrumenten voorzien, waarop zowel het individu als een groep individuen beroep kan doen om belangen te verdedigen en te behartigen.

Zo beschikt in de eerste plaats iedere persoon of elke groep van personen krachtens artikel 21 van de Belgische grondwet over het recht om verzoekschriften in te dienen bij de overheidsorganen, waarin wensen of klachten naar voren kunnen gebracht worden.

Wanneer een bepaald overheidsorgaan een beslissing heeft genomen, waarvoor bij de pressiegroep geen consensus bestaat, kan deze laatste beroep doen op een hiërarchisch hoger gelegen overheidsorgaan om het besluit van het in de gezagshiërarchie lager gesitueerde orgaan te verbreken. Dergelijke rol kan bv. het parlement spelen t.o.v. de regering. De Syndikale Kamers van

Geneesheren deden beroep op het parlement om het ingenomen standpunt van de regering i.v.m. de hervorming van de ZIV af te keuren en te wijzigen. In hetzelfde licht dient de aktie van een aantal Vlaamse pressiegroepen te worden, die beroep doen op de vice-gouverneur van Brabant om bepaalde beslissingen van gemeenteraden van Brusselse randgemeenten te verbreken. Dit hoger gelegen gezagsorgaan hoeft zich niet noodzakelijk op het nationaal vlak te situeren, maar kan evenzeer een supra-nationaal karakter dragen. Bv. het beroep van een aantal franstalige Belgen bij de Europese commissie voor de rechten van de mens te Straatsburg om de taalwetten van 1963 te verordelen.

Ook het beroep op de rechterlijke macht behoort tot de aktie-mogelijkheden welke door de wet voorzien worden. Het gaat hier in het bijzonder om de legaliteitskontrolle door hoven en rechtbanken van de beslissingen van de centrale uitvoerende macht en der provinciale en gemeentelijke autoriteiten. Vandaar dat een aantal pressiegroepen de rechtspersoonlijkheid verwerven om aldus in rechte te kunnen optreden voor de verdediging van de belangen van hun leden. Een zeer markant voorbeeld bieden de ambtenarensyndikaten — Christelijke en Algemene Centrale der Openbare Diensten, maar ook het Verbond van Vlaams Overheids-personeel —, die de rechtspersoonlijkheid verwierven o.m. om op deze wijze bij de Raad van State beroepen te kunnen doen inleiden, waaruit eventueel de vernietiging van bepaalde overheidsbeslissingen volgen.

Tenslotte dient melding gemaakt te worden van de konsultatieve administratie, het geheel van raden, commissies, instellingen en diensten door de overheid zelf opgericht als contactcentrum, soms als overlegcentrum met een aantal belangrijke pressiegroepen. Deze konsultatieve administratie bevindt zich in bestendige expansie. Dit kan de indruk wekken dat men geleidelijk aan komt tot een institutionalisatie zowel van de pressie als van de pressiegroepen. Ofschoon er onmiskenbaar een tendens in deze richting aanwezig is, wijzen een aantal feiten erop dat deze evolutie niet te absoluut opgevat mag worden. Zo o.m.

— het feit dat niet alle pressiegroepen aan dit geïnstitutionaliseerd kontakt deelnemen en zulks

ook niet kunnen ofwel omdat zijzelf dit weigeren ofwel omdat de overheid dit weigert ;

— het feit dat de pressiegroepen, die wel aan de geïnstitutionaliseerde kontakten deelnemen, daarnaast hun « niet-geïnstitutionaliseerde pressie » verder blijven zetten (21).

Hieruit kan wellicht gekonkludeerd worden dat de konsultatieve administratie een **pressietechniek** is zoals de andere direkte technieken, **veel** dan een grondvorm in het pressiegroepoptreden.

### Samengevat.

De direkte aktietechnieken verschijnen als de aangewezen instrumenten voor de **pressiegroep**, die besloten heeft een **konkrete, doelgerichte aktie** te voeren, aktie met ofwel een **offensief ofwel een defensief karakter**. In tegenstelling met de **indirekte technieken**, die geen onmiddellijke **konkrete doelgerichtheid** kennen maar slechts voorbereidend werken, beoogt de **pressiegroep** met de **direkte technieken** **welbepaalde, duidelijk omlinjende en tastbare resultaten**. Zij engageert zich hierdoor in zekere zin tot een **krachtproef met de overheid**, die zij onder een **maximale pressie** tracht te stellen. **Direkte aktietechnieken** wijzen dan ook **meestal** op een **konfliktsituatie** tussen **pressiegroep en overheid** in deze zin dat zij beiden een **verschillende visie** hebben op een **bepaald beleidsobjekt** en dat zij beiden deze visie wensen door te zetten. **Zulks** betekent nochtans niet noodzakelijk een **open konflikt** of een **volledige inzet** vanwege de **pressiegroep** : een **mogelijke konsensus** wordt hierdoor **bemoedlijkt** en de meeste **pressiegroepen** met een zekere **politieke ervaring** vermijden het **open konflikt** of doen er slechts in laatste instantie **beroep** op. Bovendien veronderstelt het **open konflikt** bij de **pressiegroep** de **aanwezigheid** en het **in toepassing** kunnen brengen van **negatieve sankties t.o.v. de overheid** : het is duidelijk dat niet alle **pressiegroepen** daartoe in staat zijn **aangezien** een aantal **kontionnerende factoren** werken, waarop **niet nader ingegaan** kan worden (22).

(21) Zie hierover meer in detail NUYENS Y., *De wettelijke vertegenwoordiging van drukkingsgroepen in De Gids op maatschappelijk gebied*, 1964, 1, blz. 101-115.

(22) Cf NUYENS Y., *Pressiegroepen in België*, Leuven, Universitaire Boekhandel, 1965, blz. 141-167.

## SLOTBEMERKINGEN

1° Direkte en indirecte technieken zijn wel theoretisch van elkaar te onderscheiden, maar feitelijk en functioneel is dit niet mogelijk. In de praktijk doorkruisen, overlappen en komplementeren ze elkaar. De uitsplitsing in zgn. « opinievormende » pressiegroepen eensdeels en zgn. « echte » pressiegroepen anderdeels, die men wel eens hoort maken, kan dus moeilijk verantwoord worden. Wel is het zo dat de nadruk meer op het ene dan op het andere aspekt kan liggen.

2° De uitgebreidheid van de opgesomde aktietechnieken kan de indruk verwekken dat elke pressiegroep over een indrukwekkend arsenaal sanktie-instrumenten beschikt, die een succesvol ingrijpen op elk ogenblik waarborgen. Zulks is klaarblijkelijk niet het geval, aangezien het benutten van deze instrumenten afhankelijk is van een aantal factoren zoals de financiële macht, de aard en het aantal leden, de graad van organisatie, enz...

factoren welke hier buiten beschouwing zijn gebleven.

3° De lijst van aktietechnieken, die in het kader van deze bijdrage werd opgemaakt, heeft niet de bedoeling exhaustief zijn. Alleen de belangrijkste en meest essentiële technieken werden erin verwerkt. Bovendien gaat het hoofdzakelijk om aktietechnieken, die door de pressiegroepen in de West-Europese staten ontwikkeld worden. Houdingen en gedragingen, of meer algemeen de politieke aktie van de pressiegroepen wordt immers sterk bepaald zowel door de politieke structuur als door de politieke kultuur van de samenleving waarin zij opereren. Vandaar ook dat het optreden, bepaald door de aktietechnieken, van maatschappij tot maatschappij zal verschillen. Zo bewegen de pressiegroepen zich in Engeland meer in de konsensuszone, terwijl zij in Frankrijk meer in de konflikt-zone opereren. De opgesomde technieken geven dus uitsluitend algemene lijnen of grondtendenzen aan in het optreden van de West-Europese pressiegroepen in het bijzonder.

