Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Noodzaak en overwicht van de politieke partij in de polyarchie

Analyse van de structurele en actionele determinanten van de particratie in België

door Wilfried DEWACHTER,

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

*

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

M. Ostrogorski, 1903.

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

P.H. Spaak, 1938.

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

W. De Clercq, 1980.

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

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

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

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

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

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

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

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

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

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

---

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

(8) In België zijn desbetreffend slechts statistieken tot 1965 voorradig. *Statistisch Jaarboek van België. Boekdeel 99.* 1979, blz. 116 en 119. Betreffende de Senaat is de berekening enkel voor de rechtstreeks verkozen senatoren doorgevoerd.

(9) M. TOINET, La concurrence électorale imparfaite aux Etats-Unis, in : *Revue française de science politique,* 1976, nr. 5, blz. 899-928.

(10) D. NOHLEN, *Wahlsystemen der Welt. Daten und Analyse. Ein Handbuch.* München, 1978, blz. 104.

(11) Zie M. DUVERGER, *Les partis politiques.* Parijs, 1957, blz. 211-232.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

I. Over de onmisbaarheid van de politieke partij in de polyarchie.

A. GROEIEND UIT DE WERKING VAN HET PARLEMENT.

In de leer van de scheiding der machten komt de wetgevende macht als hoogste beleidsuittekende instantie naar voren : de regering is de macht die « uitvoert » en de rechterlijke macht spreekt recht binnen de grenzen van de wetgeving (de rechtsvorming van de rechterlijke macht duidelijk beperkt zijnde).

Een structurering van de wetgevende macht vanuit die andere machten is volgens deze leer uit den boze. De werking van die wetgevende macht, van dat parlement, is opgevat zonder politieke partijen. De vertegenwoordigers van de natie die als gedelegeerden van het soevereine volk samenkomen hebben volgens de concepties die aan de basis van de parlementaire democratie hebben gestaan, geen andere instrumenten nodig om hun parlementaire functies te vervullen. Zie heden ten dage nog de afwezigheid van de beschrijving van aard en macht en functies van politieke partijen in de grondwet van vele polyarchieën. En waar zij toch in die grondwetten zijn ingeschreven is dit zeer laattijdig gebeurd en meestal met een slepende weerstand. Hoe komt die ongenode en ongewenste speler in de werking van het parlement dan zulke hoge ogen gooien ?

Een verzameling afgevaardigden is een amorfe verzameling : zij is niet gestructureerd volgens beleidskeuzen en volgens het instrumentarium om dit door te duwen, ook tegen weerstand (soms zeer sterke) in. Eén van de beste technieken om het parlement als parlement te structureren heeft het Belgisch parlement met zijn techniek van afdelingen en middenafdelingen geboden. Deze techniek heeft het uiteindelijk moeten afleggen tegen een efficiëntere werkwijze, nl. deze van de commissies; werkwijze die echter een ruime structurering van buitenuit krijgt : inhoudelijke opdeling grosso-modo volgens ministeriële departementen en keuzeopties frequent volgens partijopdeling.

Een verzameling afgevaardigden heeft niet zonder meer een gelijkheid van opvatting, inzicht en opties. Integendeel : de verscheidenheid is de regel, de consensus is de uitzondering. Ook al zijn de afgevaardigden gekenmerkt door een algemene ideologie of door de Zeitgeist, ook al worden zij gedragen door de consensus van een elitaire beweging of een revolutionair gebeuren, hun socialisatie, hun belangstellingspunten, de standpunten inzake strijdvragen, de hiërarchie van waarden blijft in aanzienlijke mate verschillend. In een eerste beweging kunnen meestal zonder al te grote moeite, de consensuspunten uitgebouwd worden, maar eens over het punt van de uitgebouwde consensus heen, begint

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

de verscheidenheid en het activistisch ageren in de richting van de eigen waarden en opties.

Tenslotte houdt elke stemming in het parlement een verdeling van medestanders en tegenstanders in. Een telkens wisselende spreiding is sociologisch zo goed als uitgesloten Naarmate bepaalde afgevaardigden zich frequenter gaan samentreffen in opties, groeit tussen hen binding, groeit groepsvorming, net zoals het frequent-bepaalde-afgevaardigden-als-tegenstanders-ontmoeten een vergroting van de afstand, een tegenstelling doet ontwikkelen. Dit wordt dan een basispatroon om tot groepsvorming te komen, groepsvormingstendens die toch al in elke mensenverzameling aanwezig is

Zet men dan nog een stap verder : namelijk het anticipatief standpuntnemen in beleidsvragen en meer nog : het autonoom stimuleren van beleidsopties door die embryonaire groepsvorming, dan schept men een ideologische groepering. Wordt deze groeping naar de verkiezingen verlengd, dan krijgt men de vorming van een kaderpartij zoals zij frequent in de 19e eeuw voorkwam.

Een verzameling afgevaardigden, is zoals elke mensenverzameling ongelijk inzake leidersfiguren. De leidersfiguren vinden in de ideologische groepering, in de kaderpartij (later ook in de politieke partij zonder meer) een instrument. Leiderschap houdt, naast het stellen van opties, ook een stratificatie in, stratificatie die vanuit haar wezenheid een machtsinstrument vergt. De ideologische groepering, de kaderpartij is een instrument bij uitstek in een beginnend parlement. Dit instrument wordt dan met graagte door de leiders versterkt. En dat betekent dat zowel de ideologische groepering sterker het keurslijf van de gedisciplineerde partijvorming aankrijgt, als dat in het parlement meer en meer het partijpatroon wordt ingevoerd.

Zo groeit de partijvorming als vanzelf in het systeem van de volksvertegenwoordiging. Die partijvorming is systeemfunctioneel uit de aard van het parlement zelf. Vindt men niet partijvorming in alle parlementen ter wereld, althans in de parlementen die niet louter acclamatiemachines zijn, maar medespelers in de besluitvorming ? En dit, op grond van sociale structuren, van efficiënte organisatie, van machtsapparatuur en differentiële spreiding van leiderschap. Wie derhalve parlement zegt in de echte betekenis van het woord, zegt partijvorming (12).

---

(12) Krijgt men *a contrario* hiervan geen bevestiging in het niet van de grond komen van het « league »-idee van M. OSTROGORSKI ? Zie « Partis omnibus et groupements *ad hoc* » blz. 209 e.v. in : *La démocratie et les partis politiques*. Parijs, uitg. 1979.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Wat hiervoor behandeld werd in een perspectief van de oorsprong en groei van de parlementen, kan evenzeer geformuleerd worden over de huidige parlementen. Alleen is het gemakkelijker de inherente tendensen aan te wijzen in het groeiproces. Bovendien laat de historische benadering nog een andere karakteristiek van het parlement zien.

Zowat alle Westeuropese parlementen zijn gekenmerkt door de aanwezigheid van partijen van innovatieve oorsprong. Niet alleen zitten of zaten in de parlementen partijen met een oorsprong uit het systeem, maar tevens vindt men daar partijen die er vanbuiten af, door krachtige sociale bewegingen zijn ingeschoten (13). De meeste socialistische partijen hebben die wordingsgeschiedenis gekend. Als krachtige sociale bewegingen van buiten af politieke instrumenten, m.n. politieke partijen, dienden te maken (of nog dienen te maken) om in de volksvertegenwoordiging binnen te dringen, dan kan het besluit niet anders zijn dan dat aan het systeem van volksvertegenwoordiging een en ander schortte (of schort). Hoe dit komt (o.m. het deficiënte verkiezingsstelsel) doet hier niet zozeer ter zake. Betekenisvol is dat de volksvertegenwoordiging grote, belangrijke delen van de natie niet vertegenwoordigde, m.a.w. in dit belangrijk opzicht opmerkelijk dysfunctioneel was en dat de politieke partij als politieke verlengarm van belangrijke bewegingen en sectoren dit wel was ; m.a.w. een legitimiteit als instrument van vertegenwoordiging en macht verwierf.

B. BRUG NAAR DE MASSA.

Een tweede stap in de systeemfunctionaliteit van de partijen heeft te maken met de massificatie van de politiek als seculaire beweging.

In België is het kiezerskorps van 46.000 in 1831 (op een bevolking van ongeveer 4.000.000) uitgebreid tot 1.370.000 in 1893, tot 5.030.886 in 1949, om nu over de 6.300.000 te lopen. Dit corps van 6.300.000 kiesgerechtigden is 140 maal groter dan dat van 1831, het is een massale uitbreiding, het wijst op de massificatie van de politiek. Die numeriek-ontzettende groei van de democratisering heeft aan kiesstelsels en politieke partijen grote problemen van ombouw en uitbouw gesteld. De partijen hebben een uitgebreide en gelede organisatiestructuur moeten aannemen om de problemen te bemeesteren. Die organisering is niet het gevolg van het tijdsverloop (XIX^{de} eeuw naar XX^{ste} eeuw) maar van de massificatie van het politieke bedrijf. Massificatie betekent het openstellen van het gebeuren voor grote aantallen deelne-

(13) Zie M. DUVERGER, a.w., blz. 9 e.v.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

mers (14). Het politiek bedrijf verlaat zijn karakter van beperkt aantal deelnemers om toe te laten dat grote aantallen burgers (dikwijls miljoenen) betrokken worden bij het gebeuren. Onder dit massificatiebegrip, een typisch gebeuren in de modernisering, gaan heel wat processen schuil, zoals : politieke bewustwording, sociale mobilisatie, opinievorming, structurering en organisatie, institutionalisering, enz.

Die massificatie repercuteert zich op de politieke partijen in twee richtingen. Ofwel moeten de partijen die vóór de massificatie bestonden zich organisatorisch hieraan aanpassen om ze te bemeesteren en haar te overleven (bijv. de liberale en de katholieke partijen in België). Ofwel, in geval van een nieuw opgerichte partij moet deze electoraal kunnen doorstoten naar het brede publiek. Een nieuwe politieke partij dient niet alleen kaders te hebben maar ook « troepen ». Een typisch voorbeeld van het mislukken van een politieke partij inzake massificatie is de Belgische Democratische Unie geweest (15).

Zoals de massificatie van de politiek in de Westerse landen is verlopen, en zoals zij vandaag de dag nog verloopt in de meeste ontwikkelingslanden, gaat zij gepaard met een geringe politieke scholingsgraad en met geringe politieke inspraakkansen van de burgers.

De massificatie is gebeurd of gebeurt nu nog bij bevolkingen met een geringe scolarisatiegraad, dus vormingsgraad. De politieke vorming is navernant. Maar ook als de schoolse ontwikkeling toeneemt, blijft de politieke vorming meestal zwak of infra elementair. De politieke vorming in het lager en middelbaar onderwijs in België is daar een internationaal over de tongen rijdend voorbeeld van : totaal onder de maat qua omvang, en wat dan nog gebeurt houdt zich meestal schroomvallig aan de formele grondwettelijke regels, alsof dit inzicht in het reilen en zeilen van de Belgische politiek en in het participeren aan die politiek zouden geven.

Anderzijds zijn de inspraakkansen in de partij klein. Sinds R. Michels tot zijn ijzeren wet van de oligarchie moest besluiten en dit aan de hand van onderzoek bij de socialistische en sociaal-democratische partijen in

---

(14) De kennis van dit proces van massificatie is reeds zo oud als de grote sociologische en politologische studies van politieke partijen. Zo schreef in 1902 M. Ostrogorski : « La complexité croissante de la vie sociale a rendu plus nécessaire que jamais l'union des efforts individuels (...) Les groupements de citoyens en vue d'une fin politique qu'on appelle partis sont indispensables partout où le citoyen a le droit et le devoir d'exprimer sa pensée et d'agir ». Zie : M. OSTROGORSKI, a.w., blz. 202-203.

(15) « Un seul parti nouveau essaya de se former en 1945-1946 : l'Union Démocratique Belge (UDB) (...) qui rêvait d'un vaste regroupement « travailliste ». Jamais rêve ne fut plus cruellement démenti par les faits : l'UDB, qui avait des cadres brillants mais point de troupes, sombra définitivement lors des élections de février 1946 ». In : Le groupe d'études sociographiques de l'Institut de Sociologie Solvay : *Les élections législatives du 4 juin 1950,* Brussel, 1953, blz. 7.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

West-Europa, moet dit niet meer aangetoond worden. Inspraak en controle zijn geringer in aantal, kennen minder diepgang, en komen doorgaans van hogere strata in de partijen dan in parlementaire vergaderingen. De massificatie heeft de interne inspraak en controle van de partijleden niet vergroot, wel integendeel. Het massale deed noodzakelijkerwijze de technieken van bureaucratisering, van hiërarchisering en vergroten van de afstand tussen top en basis, en van propagandiseren van de communicatie, toenemen. Maar de massificatie heeft eens te meer de partij onmisbaar gemaakt. De partij is de schakel geworden tussen de beperkte top en de brede massa. De partij is het massa-structurerend element in de huidige uittekening van de parlementaire democratie.

C. EEN WEELDE VAN FUNCTIES IN DE POLYARCHIE.

De politieke partij vervult in de huidige polyarchie een indrukwekkende reeks functies.

Vooreerst rondom programma en beleid. De partij formuleert politieke vragen en belangen, zij brengt ze op het publieke forum en maakt ze sterk zodat er niet meer naast gekeken kan worden : de « interest articulation ». Desnoods maakt de partij de vragen tot strijdpunten. Zij blijft ze, tegen weerstand in, in de publieke opinie houden, en pleit en ageert ten voordele van de eigen oplossing ; strijdpuntformulering die als consequentie de democratisering van de besluitvorming medebrengt. De partij doet in vele andere gevallen aan « interest aggregation », of beter nog aan waardenhiërarchisering : belangen, eisen, waarden worden volgens een bepaald stramien geordend. In de Westeuropese landen is dit stramien ideologisch. Dit vereenvoudigt de politieke taal en reikt aan de burger een patroon aan waarmee hij nieuwe verschijnselen en vragen kan beoordelen (16). Het politiek systeem dat een veelheid van vragen en eisen op zich ziet afkomen, heeft behoefte aan een waarden- en optieshiërarchiserende instantie. De partij kan dit bieden. In België zijn de partijen in aanzienlijke mate meer waardenhiërarchiserend (interest aggregating) dan eisenformulerend (interest articulating). Vandaar een zekere verstarring in de vragenformulering en de noodzaak voor nieuwe vragen (zie vroeger de arbeidersbeweging en de Vlaamse beweging, zie nu de vrouwenbeweging en de ecologische beweging) om een lange oppositionele mars te moeten gaan (17). Die sterke waardenhiërarchi-

---

(16) G. DIERICKX, Besluitvorming en de metamorfose van de ideologie, in *Res Publica*, 1978, nr. 4, blz. 535-560.

(17) W. DEWACHTER, E. LISMONT en G. TEGENBOS, Het effect van de oppositie op het regeringsbeleid in België van 1965 tot 1971, in *Res Publica*, 1975, nr. 2, blz. 151-170.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

sering van de partijen in België heeft duidelijk met de verzuiling te maken.

Inzake beleid en programma doet de partij tenslotte aan beleidsondersteuning. Zij geeft steun aan de regering om haar beleid te realiseren. De partij zet haar controleapparaat in gang, tot en met de drukking op de parlementsleden en de tuchtstemming om een bepaald beleid te doen goedkeuren.

Niet alleen met betrekking tot de politieke doelstellingen en het beleid oefent de politieke partij functies uit; ook ten aanzien van de machtsposities en de leden van de polyarchie doet zij dat.

De politieke partij recruteert een aanzienlijke voorraad politiek personeel. Zij is stellig niet de enige om dat te doen. Drukkingsgroeperingen, zeker deze die zuilgebonden zijn en/of sterk geïnstitutionaliseerd, beschikken insgelijks over een voorraad politiek personeel. En de leidende administratie zou daarover ook moeten beschikken. Maar ingevolge de machtsverwervingsfunctie van de partij, trekt de partij toch in sterke mate een potentiëel van politiek personeel aan. Dat die aantrekkingskracht, inzonderheid t.a.v. deskundigheid en leiderschapsambitie, verschillend ligt volgens de machtsbezetting van de partij is duidelijk. Uit deze gerecruteerde voorraad haalt de partij haar politiek personeel : van hoog tot laag, voor interne zowel als externe posities (18). Dit is haar selectiefunctie. En daarmee nauw verbonden staat de machtsverwervingsfunctie. Uit haar wezenheid streeft de politieke partij naar het bezetten van zoveel mogelijk en zo hoog mogelijke machtsposities. Zij tracht deze te verwerven en te behouden, of op weg daarnaar toe, controle uit de oefenen op de bekleders van de machtsposities. Tevens poogt zij een politieke aflossing voor te stellen en te organiseren.

Ten opzichte van de leden van de polyarchie, vooral deze die als militant, lid of kiezer met de partij verbonden zijn, levert de partij een aantal niet onbelangrijke taken af. Zij verstrekt informatie en lijnen voor opinievorming, desgevallend binnen het algemeen ideologisch denkkader. Deze neerwaartse communicatie kan ook als de educatieve functie geduid worden. Maar langs en in de partij is er ook mogelijkheid voor opwaartse communicatie : informatief en opiniërend. Nog een stap verder kan gezet worden, als de partij een eind weegs gaat inzake inspraak of democratisering : de mede-besluitvorming van de basis aan het politiek beleid. Het betreft hier de moeilijke weg voor zowel de

---

(18) Zie als voorbeeld de lijstensamenstelling bij de parlementsverkiezingen. O.m. in W. DEWACHTER, *De wetgevende verkiezingen als proces van machtsverwerving in het Belgisch politiek bestel.* Antwerpen, 1967, blz. 110-166.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

basis als de top, om vanuit de basis problemen door te spelen, belangen te hiërarchiseren en keuzen te maken, en deze dan geheel of gedeeltelijk door te drukken. Minder ver gaand is de mobilisatiefunctie : leden worden opgetrommeld en dusdoende betrokken bij de politieke activiteiten van de partij in de besluitvorming. Men helpt vragen sterk maken, men ageert voor bepaalde oplossingen, men weigert in de actie bepaalde oplossing te aanvaarden, of zelfs zich bij de meerderheidsstemming (tijdelijk) neer te leggen. De partijen vervullen verder, ondanks de etymologie van het woord partij, toch een integratiefunctie. Zij binden intern, over bepaalde verschillen heen. Zij binden langs de partij, aan het geheel van het politieke bestel, in de mate dat de partij zich hiermee wil identificeren. En zij integreren langs de consensusvorming die de partij met de andere partijen aangaat of langs de banden die de partij met de elitaire consensus legt. Tenslotte kan de partij het politiek bestel legitimeren. Het feit dat, en de intensiteit waarmee, de partij als partij van dat bestel bestaat, dat zij in dat bestel optreedt, dat zij een bepaalde graad van participatie in de besluitvorming heeft, maakt, evenredig met de intensiteit, bestel en beleid « goed ». Dit optreden legitimeert het bestel en het beleid, ook al worden deze dan door een partijdige bril waargenomen.

Het is duidelijk dat de politieke partij ook dysfuncties heeft. De politieke partij heeft een desintegratie- of verdelingsfunctie. Zij vermindert het pluralisme. Zij draagt bij tot de verstarring van de samenleving, m.a.w. tot het vertraagd of te laat of niet aanpassen van de samenleving aan de gewijzigde situatie intern in de eigen maatschappij, in haar technisch substraat, of in haar omwereld. Ten slotte politiseert zij — en dan meestal nog een partijpolitisering — instanties die met de politieke besluitvorming weinig of geen uitstaans hebben zoals de uitvoerende administratie, de rechtsbedeling, de bescherming van de burger tegen de administratie, of duwt zij gedecentraliseerde besturen in nationale schablonen (19).

Ondanks deze dysfuncties, is de functionaliteit van de politieke partij in een polyarchie toch indrukwekkend. De positieve functies zijn duidelijk veel groter in aantal dan de negatieve functies. Maar sterker nog, een aanzienlijk deel van deze functies is systeemfunctioneel. Dit betekent dat de polyarchie in haar huidige vormgeving niet kan werken zonder de partijen. Niet alleen brengt het parlement partijen teweeg, niet alleen vergt de massificatie partijen om de brug tussen de weinigen aan de top

---

(19) W. DEWACHTER, De paradox van de gemeentelijke verkiezingsinspraak, in : *De Europese gemeente,* 1980, nr. 4, blz. 41-45.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

en de velen aan de basis te overbruggen, de ganse werking van de polyarchie vergt partijen. Sommige functies kunnen door andere organisaties of instellingen overgenomen worden. De drukkingsgroeperingen kunnen de interest articulation overnemen, doen dit overigens al in grote mate. De organen voor massa-communicatie overtreffen ruimschoots de neerwaartse communicatie van de partijen. Maar weinig of geen andere instanties kunnen de waardenhiërarchisering doorvoeren. Weinig of geen andere instanties zijn functioneel voor de machtsverwerving. Weinig andere instanties kunnen dermate gemakkelijk de legitimiteit ondersteunen en verhogen. En geen instantie is te vinden die zulk uitgebreide constellatie van functies, systeembevorderend voor het bestel, in zich verenigt. Daarom ook is de partij zo centraal geplaatst in de polyarchie. En vanuit die functionaliteit groeit de institutionalisering ; een institutie zijnde een geijkte vorm van gedrag.

De factoren die tot nog toe behandeld werden verklaren de onmisbaarheid en de onvervangbaarheid van de politieke partijen in de polyarchie, ongeacht of dit nu het Britse regeringstelsel is, of het presidentiële regime van de Vijfde Franse Republiek of van Finland, of de Nederlandse, Italiaanse, Belgische zgn. parlementaire democratie. Deze factoren verklaren niet de particratie, bepaald als het overwicht van de politieke partijen op alle andere instellingen in de politieke besluitvorming. Wel wijst deze analyse aan op welke stevige basis de particratie steunt. Zij is de verbijzondering van een alomtegenwoordig en onmisbaar substraat in de polyarchie. Welke dan de determinanten zijn die de partijen tot de overwegende besluitvormers maken, m.a.w. welke factoren in de polyarchie een typische vorm onder andere vormen m.n. de particratie, doen naar voren komen, moet nu uitgezocht worden.

II. De determinanten van de particratie.

Door analyse van de structurele en actionele banden tussen actoren, instellingen, machtsverhoudingen en processen wordt gezocht naar de factoren die de particratie in België verklaren. De vergelijking van de structurele en actionele constellatie met de overeenkomstige opstelling in andere polyarchieën moet de toetssteen zijn voor de geldigheid van de stellingen omtrent het in het gespan brengen van de particratie.

Vooreerst moet aangestipt worden dat noch de beheersproblemen van de welvaartstaat noch de beheersproblemen van de economische crisis determinanten zijn van de particratie. Vergelijkend onderzoek wijst dit uit.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Alle Westeuropese landen hebben sinds 1973 te maken met de economische crisis. Slechts enkelen hebben een particratie (20). Alle rijke West- en Noordeuropese landen hebben te maken met het « overloaded government » of met de beheersproblemen van de welvaartstaat. Deze omliggende staten met soortgelijke problemen hebben meestal een andere structuur van de polyarchie. Bovendien is in België de particratie ouder dan de periode die geconfronteerd werd met het « crisismanagement » en zelfs voor een deel met de beheersproblemen van de welvaartstaat.

Wel kunnen deze probleemsituaties bepaalde karakteristieken van de particratie duidelijker en scherper laten ervaren of doen ondergaan, niet omwille van het probleem maar omwille van de moeilijkheden van besluitvorming die voordien — en op andere gronden — reeds ingebouwd waren. De tekorten in bepaalde mechanismen en besluitvormingsprocessen komen in die probleem-situaties of -periodes duidelijker tot uiting. Zij zijn in die gesteldheid meer waarneembaar.

A. DE PARTIJ ALS POLITIEKE GRIJPARM VAN DE ZUIL.

Zuilen zijn, binnenstatelijk gezien, imperialistisch en intolerant, of op zijn minst soevereine « ismen » vergelijkbaar in menig opzicht met een overjaars staatsnationalisme.

Zuilen zijn strijdorganisaties ter verdediging van een verheven levensbeschouwing of wereldbeschouwing of ideologie. Vanuit die verhevenheid van de levensbeschouwing worden vele, zoniet alle andere waarden ondergeschikt gemaakt. En om te strijden, effectief en efficiënt te strijden, moet men een zo sterk mogelijke formatie uitbouwen. Dit betekent dat de zuil naar de politiek een eigen functionele formatie heeft, m.n. de eigen politieke partij. Deze eigen politieke partij blijft verbonden met de zuil, m.a.w. ondergeschikt aan de verhevenheid van de levensbeschouwing. Zij wordt vanuit de zuil geconcipiëerd, niet als besluitvormend in de richting van het algemeen belang, maar hiërarchiserend volgens de waarden van de levensbeschouwing. Vanuit deze taakdefinitie moet zij algemene politieke oriëntaties ondergeschikt maken aan de deeloriëntaties die specifiek voor de zuil zijn. De « deel »-organisatie die de partij is wordt rolmatig bestempeld om de algemene politieke opstellingen ondergeschikt te maken aan het deel, de levensbeschouwing.

Het is duidelijk dat de zuilgebonden partijen er niet altijd zulke vaart hebben in gezet. Maar deze ideaaltypische beschrijving wijst toch uit dat de

---

(20) Zie het artikel : De partijenstaat in de Westeuropese polyarchie : een proeve tot meting, elders in dit nummer.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

zuilgebonden politieke partij meer dan de niet-verzuilde partij het algemene moet doen overheersen door het deel. De algemene staatsinstellingen : kiezers, parlement, regering, administratie, president enz. worden met een aanzienlijk grotere aandrang ondergeschikt gemaakt, dan een gewone partij met een « normale » machtsverwervingsdrang. Dit is in wezen een sterke structurele basis voor particratie.

Deze stelling gaat verder dan dat wat in de lijn van het onderzoek van J. Meynaud, J. Ladrière en F. Perin : *La décision politique en Belgique* en de studies van L. Huyse gemeenlijk wordt aanvaard. « Aan de partijen is in elk netwerk de opdracht toegekend om voor een minimum-cohesie en -samenhang te zorgen. Zó ontpopten zij zich tot koepelorganisaties, die de uiteenlopende strekkingen in het netwerk onder één dak moesten houden. Na verloop van tijd traden zij in steeds meer sectoren van het maatschappelijk leven in de plaats van de partner-verenigingen uit het netwerk. Zij werden plaatsvervanger en pleitbezorger » (21). De « imperialistische » benadering van het beleid moet aan deze lijst van functies toegevoegd worden, een binnenstatelijk imperialisme dat een sterke stimulans tot particratie is, want deze functie verzwakt de regering als consensusmaker.

Nu is in België sinds Vaticanum II in de katholieke zuil de vrijheidsgraad van denken duidelijk toegenomen. Ook de liberalen hebben sinds 1961 een evident openbreken van de eigen gesloten muren bewerkstelligd. Van de socialistische zuil kan dit nog niet zo duidelijk gezegd worden. Breekt die nieuwe openheid dan niet de verzuiling af en dienvolgens ook de particratie ?

Onderzoeken terzake wijzen uit dat organisatorisch, qua reikwijdte van verzorging, qua inkomsten van de leden en van de overheid de verzuilde organisaties zich versterken (22). Bovendien wijzen de onderzoeken een hoger rendement uit van de verzuilde verzorgingsinstellingen in vergelijking met de algemene instellingen. Minder de levensbeschouwing en meer de instellingen worden nu verdedigd ; krachtige en machtige instellingen : onderwijsinstellingen, ziekenfondsen, klinieken, vakbonden, massacommunicatieorganen, vormingsorganisaties.

De verschuiving van levensbeschouwing naar instellingenbundel verzwakt niet in aanzienlijke mate de imperialistische rol die de partij vanuit de zuil opgelegd krijgt.

---

(21) L. HUYSE, Politisering en professionalisering in België, in : *Verslagboek Vlaams-Nederlandse Sociologendag*. Antwerpen, 1979, blz. 15.

(22) J. BILLIET, R. CREYF en K. DOBBELAERE, Secularisatie en verzuiling in de Belgische politiek, in *Res Publica*, 1978, nr. 3, blz. 407-431.

J. BILLIET en K. DOBBELAERE, *Godsdienst in Vlaanderen. Van kerkskatolicisme naar sociaal-kulturele kristenheid*. Leuven, Davidsfonds, 1976, 100 blz.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

B. HET MACHTSINSTRUMENTARIUM VAN DE PARTIJ IN BELGIË.

Organisatoren in de politieke partijen hebben uit hun dagelijkse activiteit aanduidingen te over om de politieke partij op stuk van organisatie als een zwak broertje te duiden, zeker in België. Heeft men niet recent in een aantal partijen hoogst nodig manageriële vormen ingebracht om toch een behoorlijk « bedrijfsrendement » te hebben (23). Niettegenstaande deze ervaring willen wij de politieke partijen, ook in België, als krachtige instellingen typeren, zeker de grote partijen. De grote partijen zijn de partijen die het langst en het meest de hoogste machtsposities bezetten. Zo gedefineerd correleert de grote partij ook met een aanzienlijk kiezersaantal.

De grote partijen hebben aanzienlijke kiezersaantallen : 1.447.131 voor de CVP, 720.030 voor de PS, 684.961 voor de SP en 572.558 voor de PVV op 17 december 1978 bij voorbeeld. Alhoewel het ledenaantal van de partijen uitgesproken kleiner is, blijft het toch nog zeer aanzienlijk : in 1975 250.293 voor de PSB-BSP, 120.730 voor de CVP, 86.031 voor de PVV en PRL samen, 73.400 voor de Volksunie, wellicht op de vakbonden na de grootste aantallen (24). De vakbonden hebben inderdaad kolossaal grote ledenaantallen in België : 1.114.000 voor het ACV-CSC en 970.000 voor het ABVV-FGTB in 1978. Volgens het onderzoek van A. Vanden Brande correleert het ledenaantal met 0.32 met de aanwezigheid in de politieke besluitvorming (25).

Kiezers, leden, militanten en zelfs kaders worden ingepakt met een uitgebreid leidingsinstrumentarium, of zo men verkiest met een uitgebreid machtsinstrumentarium van de partijleiding. Zowel in diepgang als in variëteit munt dit instrumentarium uit. Herbundeling van de krachten of opvijzelen van de motivatie en het militantisme kan best geschieden langs een ideologie- en programmabeklemtoning ; een vorm van radicalisering en polarisering waar de basis met graagte in meestapt. Wenst men de polarisering niet te bevorderen dan kan de bundeling gebeuren door beleidsoutput af te dwingen van de regering waaraan men deelneemt. Het bespelen van charismatisch en/of gezagsvol leiderschap is een uitmuntend instrument indien de partijleiding het in voorraad heeft. Zoniet dient men het met de meer laag bij de grondse technieken van communicatie,

---

(23) Zie de uitspraak van partijvoorzitter Wilfried Martens : « Wat is er nu voor goeds aan een partij waarvan de leden hun blad niet krijgen ? *Knack*, 17 december 1975, blz. 13.

(24) Cijfers uit : L. ROWIES, *Les partis politiques en Belgique*. Brussel, 1977, 2e uitg., blz. 34.

(25) A. VANDEN BRANDE, Voluntary Associations in the Belgian Political System 1954-1968, in *Res Publica*, 1973, nr. 3, blz. 340 e.v.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

manifestatieparticipatie en ritueel, heroliën of herstructureren van de organisatie, sanctionering — positieve beloning en negatieve sancties in beroepssituatie, inkomen, prestige, status en macht —, en cliëntelisme te doen.

Behoudens de ideologie- en programmabeklemtoning, het leiderschap en de participatie, correleren deze instrumenten qua omvang en intensiteit met de grootte van de partij. De machtige partij wordt machtiger omdat zij machtig is. En de zwakke partij wordt zwakker omdat zij zwak is. Minstens in een dubbel opzicht neemt deze machtsexponentialiteit in België intrigerende dimensies aan : inzake het aantrekken van deskundigheid en inzake het dienstbetoon.

De sociologische wetmatigheid van de deskundigheid is dat ze zich wil realiseren. Zij zoekt, sociologische verengd in vrijheidsgraad, de grootste kans tot het zich waarmaken en optimaliseren. Dat biedt haar de partij met de grootste kans op regeringsdeelname het meest, weshalve deze partij de grootste aantrekkingskracht uitoefent (een minimum aan openheid en interne vrijheidsgraad gegeven zijnde). Verhoudingsgewijze vermindert die aantrekkingskracht met de dalende kans op regeringsdeelname, kans die tevens behoorlijk positief correleert met de kiezersomvang van de partij. Deskundigheid betekent normaal grotere kans op adequate beslissingen, effectiviteit van de besluitvorming, en dus grotere legitimiteit en steun voor de partij. Bovendien werft deze deskundigheid, partijmatig op zijn plaats gebracht, bij de verkiezingen voor de eigen macht, voor een optimaliseren van de configuratie waarin de eigen positie het best tot zijn recht komt, voor het verlengen van het partijsucces in zijn eigen deskundigheidspositie.

De tweede opmerkelijke groei is deze van het dienstbetoon. De mogelijkheid om dienstbetoon te verlenen neemt toe met de omvang van de macht. Effectief dienstbetoon trekt normaal nieuw dienstbetoon aan. Tenzij er qua omvang een saturatiepunt bestaat voor het dienstbetoon waar het zijn efficiency en wellicht ook zijn effectiviteit zou verliezen, — wat nog aangetoond moet worden —, is deze dienstbetoon - ontwikkeling een eenparig versnelde beweging naar de machtige partijen. Weliswaar staat het onderzoek naar het dienstbetoon nog in zijn kinderschoenen, en partijen en publieke opinie werken met primaire hypothesen, zoals de lineaire positieve relatie tussen dienstbetoon en electoraal succes. Het schaarse onderzoek dat in deze is verricht, wijst uit dat in een doorgedreven onderzoek meer dan één stereotype inzake het dienstbetoon doorgeprikt zou kunnen worden. Heeft het onderzoek van M. Deweerdt al niet de dichotomie tussen het naarstig parlementslid zonder dienstbetoon en de ijverige dienstbetoner die dan niet in het parlement te zien is, in vraag

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

gesteld (26) ? Voorzichtigheid inzake het gebruik van de dienstbetoon-vooroordelen is derhalve aangewezen, maar in die voorwaardelijkheid toch wel vragen oproepend.

Deze waaier van middelen put de mogelijkheden van de partij niet uit. Verbonden met de verzuiling, maar ook met de politisering en verder nog steunend op de eigen typische capaciteit van politieke partijen, is hun mogelijkheid « to make and unmake issues », om strijdpunten te maken en heel vooraan op het publieke forum te plaatsen of anderzijds strijdpunten te ontladen en te bevriezen. Deze capaciteit is meer dan de agenda-setting, het is agenda-setting met de kwalitatieve intensiteit van de conflictescalatie of de conflictontspanning.

Hoe is deze mogelijkheid tot het maken en het opheffen van strijdpunten opgebouwd ?

Ongeveer 80 % van de Belgische dagbladpers — gemeten aan de oplage — is zuil- of partij gebonden (27). De neutrale of onafhankelijke pers is derhalve beperkt en weinig stemmingmakend. Zonder een directe bevelslijn te stellen, is de strekkingsverbondenheid met zuil en/of partij een eerste structuurelement. De overheidsmonopolies van radio en televisie zijn onder controle van de politieke partijen in de beleidsorganen, zeker sinds de tweede Raad van Beheer na het nieuwe omroepstatuut van de BRT-RTB in 1960. De posities in de BRT-RTB-hiërarchieën zijn eveneens van meetaf aan gepolitiseerd (28). Ook hier bestaat de mogelijkheid tot agenda-setting vanuit partijpolitieke hoek. In de nevenorganisaties van de partij, of in de zusterorganisaties in de zuil kan ook het register open getrokken worden of afgesloten. Uiteindelijk is de partij toch het politieke speerpunt van de zuil.

Tenslotte beschikt de partij als partij over een reeks instrumenten tot strijdpuntverheviging of mildering. De twee voornaamste zijn de lange traditie van bevoogde partipatie van de basis en de mogelijkheden tot tuchtoplegging en carrièrecontrole van de parlementsleden. De klassieke militant in België is receptief geworden in plaats van autonoom-actief.

De lange inkapseling in organisaties die van bovenaf gestuurd worden om te manifesteren of niet te manifesteren, om activistisch te zijn of niet

---

(26) M. DEWEERDT, *Funkties en dysfunkties van het dienstbetoon door parlementsleden. Een onderzoek bij de Vlaamse Volksvertegenwoordigers*. Leuven, 1975, 88 blz.

(27) L. DE WINTER, *Evolutie van de particratie in het Belgisch politiek bestel na de Tweede Wereldoorlog*. Leuven, 1980, blz. 315.

(28) Bij benoemingen wordt zeker evenveel naar partijpolitieke verdiensten als naar professionele kwaliteiten gekeken. De journalisten worden een politiek etiket opgekleefd zo ze dit niet vanzelf aannemen. Als het etiket niet past zal de carriere wel geplafonneerd zijn. De benoemingen gebeuren in het perspektief van « voor wat hoort wat ».

De individuele solo gaat verloren in het overluide gepolitiseerde orkest.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

activistisch te zijn hebben een passieve en volgzame militantenrol geschapen. Alle partijen herbergen in hun schoot overwegend dat type van militant. Heeft de partij de militant nodig dan staat deze klaar en militant paraat. Tot op het ogenblik dat de partij, omwille van het hoger belang, de militant weer naar huis stuurt, wat deze doorgaans volgzaam doet.

Het Belgisch parlementslid, is op enkele opmerkelijke uitzonderingen na, een zeer partijvolgzaam lid (29). De tuchtstemmingen moeten als zodanig weinig gebruikt worden. Het parlementslid anticipeert voldoende de controlemogelijkheden die de partij op zijn loopbaan heeft opdat deze niet frequent manifest gebruikt moeten worden. Een structureel teken van de onderdanigheid van het Belgisch parlement aan de partij is de uitgesproken zwakheid van de fracties in vergelijking met deze van andere parlementen als Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

Met dit instrumentarium kan de partij strijdpunten maken en ontmaken. Zoals de Belgische politiek partijen in volle koningskwestie, haast twee jaarlang het strijdpunt hebben bevroren (tijdens de regeringen Spaak-Eyskens) (30) en zoals zij in 1966-68 het communautaire probleem in de ijskast hebben gestopt. Het oplossen van strijdpunten in een pacificatie-overleg is eigenlijk een toppunt van die beheersing. Strijdpunten worden in topoverleg tussen de belangrijkste partijen opgelost, zij worden derhalve niet in strijd beslecht, zeker niet blijvend.

---

(29) Zie bij voorbeeld L. HOLVOET, De stemmingen over het investituurdebat in Kamer en Senaat, in : *Res Publica,* 1980, nr. 1-2, blz. 35-76.

Over de normering zie R. SENELLE, *Preadvies betreffende ministeriële verantwoordelijkheid en ministeriële verantwoording.* Brugge, z.d. (1978), blz. 53-54.

« Eerste vereiste om een parlementair mandaat te kunnen bekomen, is verkozen worden. Om verkozen te worden, is het goed een gunstige plaats te hebben op de partijlijst, wat zonder de steun van de partijleiding een moeilijke opgave blijkt te zijn.

Een kandidaat-parlementslid kan daarenboven meestal niet alleen de kiescampagne bekostigen en dient op het partijkiesfonds beroep te kunnen doen. Om zijn kans tot herverkiezing niet te zeer in het gedrang te brengen, doet het parlementslid er derhalve goed aan om de door de partij uitgestippelde lijn te volgen. Maar zelfs wanneer de vertegenwoordiger van de natie om zijn herverkiezing niet zou malen, wordt het hem uiterst moeilijk gemaakt tegen de partijwil in te gaan. Zo moet het parlementslid toestemming aan zijn fractie vragen om een wetsvoorstel in te dienen, een interpellatieaanvraag in te dienen, aan een vreemd wetsvoorstel steun te verlenen, een amendement in te dienen of een vraag neer te leggen. Het is eveneens de fractie die bepaalt hoe er zal gestemd worden. Indien het parlementslid dit alles niet opvolgt kan hij vermaand worden, een blaam ontvangen, tijdelijk uit de fractie verwijderd worden, geschrapt worden als lid van een parlementaire commissie of definitief uit de fractie gestoten worden. Wordt dit alles bepaald in de fractie- of de partijreglementen dan worden de tuchtmaatregelen bekrachtigd door art. 9, vierde lid, van het reglement van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Wordt de partijtucht door het kamerreglement geïnstitutionaliseerd, dan bevat elk reglement van elke politieke partij een bepaling die duidelijk stelt dat het parlementslid niets meer dan de uitvoerder van de beslissingen van het partijbestuur is. »

(30) Hierin moet zeker ook de bijdrage van de regering onderstreept worden.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Een vergelijking met de Duitse Bondsrepubliek is leerrijk in dit opzicht. De heroprichting van het West-Duitse leger is in strijd meerderheid-oppositie beslist en doorgevoerd. De atoomkoppenstationering in West-Duitsland evenzeer. Het zo moeilijk liggend probleem van de Duitse grenzen (deze van 1937, van 1938 of 1945) is, regering tegen oppositie, doorgevoerd in de Oost-verdragen. De installatie van kernreactoren is regering tegen buitenparlementaire oppositie doorgevoerd. Derwijze heeft de Duitse Bondsrepubliek een traditie ontwikkeld van beslissingen nemen tegen de oppositie in, ook tegen scherpe weerstand in. De maatschappelijke legitimiteitsbeoordeling achteraf is dan een richtlijn voor de oppositie om de maatregel te aanvaarden of eventueel terug te schakelen als zij aan het bewind komt. De Belgische besluitvorming heeft verleerd een meerderheidsbeslissing als legitieme beslissing te aanvaarden en heeft verleerd te beslissen tegen weerstand in. De grote capaciteit tot aanwakkeren of doven van strijdpunten heeft België uiteindelijk een ander besluitvormingsmodel aangereikt.

C. DE VERZWAKKING VAN DE TEGENSPELERS VAN DE PARTIJ.

De particratie is in België ook te verklaren van uit een negatieve determinant : nl. het verzwakken van andere machtige instanties en het niet aan bod laten komen van alternatieve instellingen. Door de constitutionele vormgeving en door de verzuiling zijn slechts weinig machtige of potentieel machtige instellingen in het Belgisch politiek bestel voorradig. Deze die voorradig waren of zijn, werden of zijn verzwakt. Een mogelijke tegenspeler werd in zijn groei afgesneden.

Vooreerst het parlement. Het Belgisch parlement werd geconcipieerd in de lijn van de geldende theorieën in de XIXe eeuw. Als vertegenwoordiger van het soevereine volk, werd het belast met de hoogste macht : de wetgevende. Toch is, van bij het begin reeds, het parlement voorbijgestoken door de regering, eerst de regeringen van de koning en dan de regeringen op basis van beleidsopties. Dit ligt inherent besloten in de grotere capaciteit tot actie en dynamiek van de regering en in het parlementair regime zelf. Vertrouwen verlenen aan de regering betekent grotendeels afstand doen van zijn macht, ten voordele van de meer dynamische en de meer oriënterende regering. Het sluit ook in, in functie van die oriënteringen en opties, de regerings- en partijtucht aanvaarden. « Le gouvernement parlementaire ne peut marcher que par la discipline au sein des partis. Autrement il aboutit à la confusion, à l'impuissance et à la déconsidération » was ook al de vaststelling van politologen in de XIXe

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

eeuw, hier in de pen van Emile De Laveleye (31). En het Belgisch parlement heeft zich in de XIXe eeuw blijkbaar ook zo gedragen (32).

Boven op de intrinsieke beperkingen van de machtsmogelijkheden van het parlement komt voor België nog de verzwakking door het tweekamerstelsel. Het tweekamerstelsel is uiteraard van die dualiteit een verzwakking van de machtspositie van het parlement. De leidende posities, zoals het voorzitterschap en het fractieleiderschap worden verdubbeld en daardoor in hun macht omzeggens door twee gedeeld. In een reeks politieke bestellen loopt de weg naar het eerste ministerschap niet van het partijvoorzitterschap, maar vanuit het fractievoorzitterschap tot de leiding van de regering. Zie Nederland bijvoorbeeld, of de loopbaan van de voormalige Zweedse premier Olaf Palme. In een tweekamerstelsel kan dit niet omdat het fractievorzitterschap een uitgesproken vermindering in macht is, precies omwille van de vermenigvuldiging met twee. De dualiteit biedt tevens de mogelijkheid de ene kamer tegen de andere uit te spelen, waardoor de macht van de ene gecounterd wordt door de andere en nogmaals verkleint.

Het wegwerken van de orleanistische aspecten van de monarchie in België hoort eveneens thuis in de rubriek van deze negatieve determinant van de particratie. De Belgische grondwet heeft een bepaalde machtseconomie tussen de instellingen gemaakt. Veel machtige instellingen werden niet voorzien. Eén ervan was de vorst. Door het brengen van de vorst tot de moderne constitutionele rol : — in Bagehot's formule —, to inform, to consult, to warn, is één van die machtige instellingen als machtsfiguur grotendeels afgebouwd (33). In die afbouw zijn de partijen als machtsinstrumenten vaak erg dienstig geweest. Dat de orleanistische vorst verdwenen is, past overigens in de democratiseringstendens van de polyarchie (34).

---

(31) E. DE LAVELEYE, *Le gouvernement dans la démocratie. Tome second.* Parijs, 1892, 2e uitg., blz. 101.

(32) Volgens het getuigenis van Emile De Laveleye : « Nulle part le régime parlementaire ne fonctionne aussi correctement qu'en Belgique, parce qu'il n'y a dans les Chambres que deux partis. La ligne de démarcation est si tranchée que, ni parmi les représentants ni parmi les sénateurs, il n'y a pas de chaque côté un seul dissident, un seul vote douteux. Dès que l'intérêt de parti est engagé, les votes sont parfaitement connus d'avance. Le fait d'abandonner le ministère, au jour de l'épreuve, serait considéré comme une trahison, et elle coûterait au député qui s'en rendrait coupable son siège, l'estime de ses électeurs, et celle même de ses adversaires. Quant un cabinet s'appuie sur une majorité réunie par des liens d'opinions communes, d'engagements publics et d'un programme arrêté, il peut faire adopter ses projets de loi, exiger le sacrifice des dissidences accessoires, et ainsi gouverner avec autant d'autorité et de suite que les ministres d'un souverain absolu, comme l'ont fait tour à tour des cabinets catholiques et des cabinets libéraux. » (Zie zijn : *Le gouvernement dans la démocratie,* a.w., blz. 100.)

(33) E. WITTE, De evolutie van de rol der partijen in het Belgisch parlementaire regeringssysteem, in *Res Publica,* 1980, nr. 1-2, blz. 7-34.

(34) J. DE MEYER, De monarchie in de moderne staat, in *Res Publica,* 1967, nr. 8, blz. 181-188.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Een belangrijke instantie in de Belgische machtshuishouding is de regering. De periode vanaf de eerste wereldoorlog is in dat opzicht stellig een nieuwe, een andere periode in vergelijking met de periode 1884-1914, of vroeger nog.

Indien men de duur van de regering als indicator van haar sterkte en beleidsoutput neemt, dan is het niet moeilijk de regering in de jaren zeventig van deze eeuw als zwakke regeringen te duiden : de gemiddelde regeringsduur is niet eens één jaar. Toch moeten wij er ons voor hoeden dit als een eenmalige of nieuwe trend te duiden. De jaren dertig kenden eveneens zwakke regeringen. En de jaren 1944-1950 zagen ook de ene regering na de andere tuimelen. Overigens zou men om zulke bewering te staven ook de realisaties van de regering moeten betrekken (35).

Met de nodige restricties t.a.v. de indicator en de ontwikkelingslijn, toch is de verzwakking van de regering, uitgesproken sinds 1971, onmiskenbaar. Trouwens, vergelijkingen met andere polyarchieën, de Duitse Bondsrepubliek, het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk, Nederland, Ierland (36), bestempelen de Belgische regering als klaarblijkelijk zwakker.

De toegenomen zwakheid van de Belgische regering heeft te maken a) met de nadrukkelijker ingreep van de partijen in de regeringssamenstelling en in de bepaling van het regeerprogram, b) met het toespelen naar de partijen van de belangrijke pacificatienegociaties, c) met de partijpolitisering van de regering en d) met de toename van het aantal partijen.

De macht van de regering is duidelijk gedaald ingevolge het steeds prominenter worden van de partijen in de samenstelling van de regering. Dit prominenter worden uit zich in het omvangrijker en gedetailleerde uitschrijven van de regeringsakkoorden (37) als een maat van a) het groeiend gebrek aan vertrouwen zowel in de regeringspartners als in de eigen ministers als vertegenwoordigers van de partij, laat staan als ministers met staatsmanschap die autonoom het beleid kunnen bepalen (de legitimiteitsbasis om dit te doen versmalt zeer aanzienlijk) en b) de feitelijke beleidsoutput die minder door de regering en meer door de partijen in de regeringsonderhandelingen wordt bepaald en waarvoor een

---

(35) In 1967 staat de positie van eerste minister bovenaan in de machtshiërarchie, vóór deze van partijvoorzitter en vakbondsleider.
Zie W. DEWACHTER, De machtshiërarchie in de Belgische politiek, in *Res Publica*, 1971, nr. 3-4, blz. 533-550.

(36) Zie het artikel over de meting van particratie, hoger aangehaald.

(37) L. NEELS, Regeringsverklaringen en regeerakkoorden als documenten van toenemend publiekrechtelijk belang. Een nieuwe bron van het publiek recht in : *Rechtskundig Weekblad*, 1974-1975, nr. 3, kol. 2369-2410.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

aantal afgevaardigde-uitvoerders (dan wellicht opnieuw terecht ministers geheten) in de regering worden aangesteld. Dit prominenter worden uit zich tevens in het losser komen te staan van de regeringsconstellatie van aanduidingen inzake regerings- en beleidsvoorkeuren van het kiezerskops. Deze uitholling van de autonome macht van een regering uit zich en voltrekt zich voorts in het nog verder dalen van het aantal door de eerste-minister zelfstandig te kiezen ministers (38). Dit betekent dat het aantal door de partij te benoemen ministers dan quasi alle ministers omvat. Wat er op neerkomt dat de ministers onder de controle van de partij vallen, afzetbaar zijn bij een volgende formatie. Zij zijn de « bedienden », de afgevaardigden van de partij.

De macht van de regering is opmerkelijk gedaald door het tussentijds moeten samenroepen van de partijvoorzitters ter beslechting van moeilijke punten in het regeringsbeleid. (Dit is zeker niet voor het eerst gebeurd in de Stuyvenberg- en andere beraden van de regering Tindemans V, maar is bijv. ook het geval geweest tijdens de regering Eyskens IV n.a.v. het wetsontwerp op de economische decentralisatie of tijdens de regering Lefèvre-Spaak in het overleg inzake taalwetgeving op Hertoginnedal in 1963, zij het dat dit een ietwat onzuiver voorbeeld is). Anderzijds hebben bepaalde regeringen, bijvoorbeeld de regeringen Spaak II en III van 1947-1949, zich ingezet om de besluitvormingscapaciteit bij de regering te houden, tegen particratisch-ambitieuse partijleiders in (39). Die elitair en binnenpartijdig gezaghebbende regeringleiders zijn daarin toen wel geslaagd. Precies het afstaan van de ultieme beslissing door de regering aan de partijen vormt een primaire, actionele stimulans in het verminderen van de macht van de regering en dienvolgens in het versterken van de particratie. Partijen belast met zulke zware en belangrijke opdrachten zetten al hun beschikbare middelen in (het leidingsinstrumentarium — hoger vermeld — en de partijpolitisering) teneinde hun beleid zeker te laten lukken en die schijnbaar laatste kans niet te verspelen.

Het sterkst van al wordt de macht van de regering verminderd ten voordele van de partijen, door het grote, zoniet alle pacificatieoverleg naar de politieke partijen toe te schuiven Als men zich voorstelt hoe frequent strijdvragen in België tot echt grote conflicten ontwikkelen, krijgt men een beeld van de omvang van de machtsvermindering van de regering. Voeg daar dan nog de aanzienlijke mogelijkheid van de partijen om strijd-

---

(38) G. Eyskens : « Quand on a un bon ministre dans les départements-clés c'est déjà beaucoup ». Cit. in J. HISLAIRE, *Gaston Eyskens, le septicisme qui soulève les montagnes*. Brussel, 1971, blz. 147.

(39) R. VAN ELSLANDE, Het politiek jaar [1948], in : *De gids op maatschappelijk gebied*, 1949, nr. 3-4, blz. 473-492 (werk te gebruiken mits veronachtzaming van de partijdige oriëntering).

BIBL UNIV GENT

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

punten te maken en te doen escaleren aan toe, dan schetst men het beeld van een « vicieuse » cirkel : de partijen doen strijdvragen ontwikkelen om ze dan op te lossen, op die manier nog meer macht van de regering naar zich toe trekkend (40). (Een soortgelijke verschuiving neemt haar beloop van de regering naar de sociale partners inzake het sociale en sociaal-economische beleid). Verder zal gewezen worden op de belangrijke verandering die in 1958 dienaangaande is teweeg gebracht.

De verzwakking van de regering wordt verder ten uitvoer gebracht door de politisering van de regering in de zin van een partijpolitisering van de regering. Startend bij benoemingen van bepaalde ministers, meestal op « eigen departementen » dan van vice-premiers, over de benoeming van kabinetsleden (recent zelfs cellen uit andere partijen in andermans kabinetten), over de aanstelling van een adjunct minister of staatssecretaris bij een minister, met gaandeweg een veralgemening van de partijmatige controlefunctie van staatssecretarissen bij die ministers, over het pondereren van ministers op verwante departementen als Nationale Opvoeding en Cultuur en Begroting en Financiën, tot het doseren van het kern-kabinet volgens partijen en uiteindelijk het samenstellen van het kernkabinet, niet meer volgens functies of hoofddepartementen maar volgens topafgevaardigden van de partijen (41) is gestadig op een twintig tal jaren de partijpolitisering van de regering doorgetrokken, partijpolitisering waarvan men in de frequente telefoonverbinding tussen een vice-premier en zijn partijvoorzitter in een moeilijke regeringsberaad (42) en het tegenhouden in het partijgebouw van ministers die bij de koning de grondwettelijke eed moesten afleggen (43) de uiterlijke tekenen ziet.

De goedkeuring door de partijcongressen van de deelname der partij aan de regering is tegelijk een duidelijk teken van én een sterk middel tot het ondergeschikt maken van de regering aan de partij. Want uiteindelijk gaat het hierbij om een investituurs-verlening of minstens een investituurs-consecratie. Deze praktijk, ingezet door de socialisten, is sinds de jaren zestig klaarblijkelijk veralgemeend en nadien zelfs gewoonterechtelijk geïnstitutionaliseerd.

---

(40) W. DEWACHTER, E. CLIJSTERS, Belgium : Political Stability Despite Coalition Crises, in E. BROWNE and J. DREYMANIS, *Government Coalitions in Western Democracies*. New York (in druk).

(41) Zie het niet meer opnemen van de minister van Financiën in het kernkabinet. Voor het eerst doorgevoerd bij de benoeming van minister Hatry ter vervanging van de zieke minister Henrion in de regering Martens III.

(42) Respectievelijk L. Hurez en A. Cools. *De Standaard*, 16 juni 1978, blz. 1.

(43) Zie de incidenten terzake in het Comité directeur van de PSC bij de vorming van de regering Tindemans V.
J. CEULEERS, Dagboek van een kabinetsformatie, in *Res Publica*, 1978, nr. 2, blz. 269-270.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Tenslotte boet de Belgische regering, sinds 1968, duidelijk aan sterkte in door het toegenomen aantal partijen, en vooral van deze die in aanmerking komen voor regeringsvorming : van 3 « allgemein koalitions-fähige » partijen in 1967, over 5 in 1972 tot 7 in 1974 en zelfs 8 in 1978. Is die toename van het aantal partijen dan niet ten zelfde titel een verzwakking van de particratie ? In mindere mate. Het instrument partij functioneert nog steeds in zijn controle naar boven en naar beneden. Het heeft wel wat van zijn macht ingeboet, maar de regering proportioneel veel meer. Op regeringsniveau moet de consensus nu tussen 5 of 6 partijen gevormd worden. En waar de traditionele partijen vroeger in aanzienlijke mate als eerste opvangscherm dienden voor verschillend aangevoelde problemen in Vlaanderen en Wallonië, is dit nu niet meer het geval. De Vlaamse socialisten en de Waalse liberalen hebben in het najaar 1980 daarvan sprekende voorbeelden gegeven. Door de toename van het aantal regeringspartners is de capaciteit van de regering om waarden en opties te hiërarchiseren en om consensus te vormen duidelijk verzwakt. Niet de besluitvormingsbevoegdheid maar wel de besluitvormingsbekwaamheid van de regering is klaarblijkelijk afgenomen.

D. DE UITPUTTING VAN DE ANDERE BESLUITVORMINGSMODELLEN.

In Groot-Brittannië beslissen de kiezers of de Conservatieven dan wel Labour het land voor de volgende 5 jaar gaan leiden. In de Duitse Bondsrepubliek kiezen de burgers voor 4 jaren hun regering, een coalitie tussen partijen vooraf aangeboden of een homogene regering. In Frankrijk beslist het kiezerskorps welke kandidaat, gekend zijnde zijn beleidsoriëntering, gedurende 7 jaar het presidentschap zal « bekleden », eventueel het beleid steunend of bijsturend in het geven of afwijzen van een parlementaire meerderheid, of in het al dan niet volgen van de presidentiële opties in een referendum. In Oostenrijk kiezen de kiezers de president en de kanselier, en wijzen in een referendum eventueel de kanselier terecht. Dit zijn slechts een paar voorbeelden, maar duidelijke alleszins.

Er bestaan derhalve wel degelijk alternatieve modellen. In een handige elementaire politologie worden deze modellen als aanlokkelijk voorgesteld, maar meteen ook afgedaan met de bewering dat België geen tweepartijenstelsel kent en derhalve deze « theoretisch aantrekkelijke modellen helaas niet kan toepassen » (44). Afgezien van het feit dat geen enkel van de bovenvermelde modellen met een tweepartijenstelsel is begiftigd, is het verhaal van het fnuiken van de machtsmogelijkheden van de kiezers in

(44) Zie de besprekingen tot het opvoeren van de regeringsstabiliteit in België.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

België toch wel anders van aard en in aanzienlijke mate autonoom door de Belgische politiek bepaald.

Het loont de moeite dit verhaal van naderbij te bekijken. Het start in 1945. Het politieke spectrum heeft dan een specifieke vorm aangenomen : uiterst links de KPB, links de BSP-PSB, centrum-links de Liberale Partij en rechts de CVP-PSC. Het dominerend strijdpunt is de koningskwestie, waaraan twee van de basisconflicten van de Belgische politiek, nl. katholieke gezindte versus vrijzinnigheid en Vlaams volk versus Waals volk en Franstaligen meer en meer gebonden zullen worden. Behoudens tijdens de regeringen Spaak-Eyskens (1947-1949) gaat de polarisatie rond dit conflict van de koningskwestie omzeggens gestadig verder.

De CVP-PSC komt bij elke verkiezing een stap dichter bij de absolute meerderheid, die zij in 1950 zal behalen. Zo geraakt men als besluitvormingsmodel dichter bij de homogene regering die rechtstreeks in de parlementsverkiezingen de investituur wordt verleend, en dan in de regering haar voorgesteld programma realiseert. Ondertussen, op 12 maart 1950 had de bevolking zich t.a.v. het conflict uitgesproken in het enige referendum (raadgevend bovendien) dat België in zijn politieke geschiedenis heeft georganiseerd : 57,7 % van de Belgische burgers (45) sprak zich uit voor de terugkeer van koning Leopold III tot zijn koninklijke prerogatieven; maar in de landsgedeelten was de steun wel verschillend aanwezig : Vlaanderen stemde met 72 % voor de terugkeer, Brussel met 52 % en Wallonië met 58 % tegen de terugkeer. In wezen is het referendum een mogelijkheid tot rechtstreekse inspraak en beslissing van de burger. In het ene referendum dat België georganiseerd heeft, werd de beslissingscapaciteit reeds van bij het begin verzwakt. Vooreerst betrof het enkel een raadgeving en geen beslissing. Verder werden voorafgaandelijk zulke meerderheidsvereisten gestel (o.m. « une majorité [significative] dans chaque région ») dat het enkel nog voor een rituele bevestiging van een ruime consensus kon gebruikt worden. Ten slotte stond het uiteindelijk resultaat diametraal tegenover de meerderheid in het referendum, wat er verder op wijst dat men het referendum niet als beslechtingsmechanisme van een conflictescalatie beschouwde. Het referendum als besluitvormingsinstrument in gewichtige strijdpunten is in dit eerste « experiment » voor lange tijd, zoniet voorgoed, gekelderd (46).

---

(45) Gemeten in termen van geldig uitgebrachte stemmen.

(46) Zie W. DEWACHTER, Het referendum zal aan de Belgische politieke besluitvorming voorbijgaan, in : *Wetenschap en journalistiek. Liber amicorum professor Antoon Breyne*. Leuven, 1980, blz. 83-92.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

In de parlementsverkiezingen van 4 juni 1950 behaalt de CVP-PSC de absolute meerderheid (47). Na de verkiezingen brengt de homogene CVP-PSC regering koning Leopold III terug naar België. In minder dan 14 dagen, onder druk van straatgeweld en agitatie wordt Leopold III echter verplicht troonsafstand te doen ten voordele van zijn zoon. De beslissing van de rechtstreeks verkozen regering wordt ook niet als conflictbeslechtend aanvaard, niet eens tijdelijk. Het uiteindelijk resultaat is de optie van de minderheid. Als dan bij de verkiezingen van 1954 de CVP-PSC een nederlaag te incasseren krijgen, en de socialisten de grote overwinnaars van de verkiezingen zijn is het aangewezen dat de linkerzijde aan de regeringsmacht komt. Dit is normaal vanuit het klassieke model van parlementaire democratie en, specifiek voor België, normaal vanuit de ideologische opstelling van de partijen en de polarisatie van die opstelling.

De socialistisch-liberale regering Van Acker (1954-1958) zal die opstelling en die polarisatie verder zetten, nu vanuit een nieuwe conflictdimensie : het beleid inzake het middelbaar onderwijs. Weer gaan links en rechts scherp tegenover elkaar staan, haast vier jaar lang. Het beleid van de meerderheid wordt echter doorgevoerd. De overwinnaar van de verkiezingen in 1958 is de uittredende oppositiepartij, de CVP-PSC, die in de Senaat weer de absolute meerderheid van zetels haalt. Een regering zonder haar is niet mogelijk. Normaal moet zij de regering vormen. Een CVP-PSC regering komt tot stand.

In 1958 wordt dan een zeer belangrijke beslissing genomen in het verlaten van het sinds 1945 klassieke patroon. Niet meer de polarisering en het behalen van de absolute meerderheid in het parlement wordt als strategie gebruikt, maar het overleg tussen de hoogste leiders van de drie traditionele partijen die in een onderhandeling met wederzijds geven en nemen een pacificatie van de politiek nastreven. In 1958 wordt op die manier het Schoolpact ontworpen, en door de partijcongressen en het parlement goedgekeurd.

De gevolgen van die nieuwe politieke strategie zijn veelvuldig. In plaats van te escaleren, desescaleert men. De leidende top beschikt weer over een duidelijk « voorbeeld » van conflictbeheersing. De ideologische plaatsing verandert ook. KPB en BSP-PSB blijven op hun plaats. Maar het centrum wordt nu ingenomen door de CVP-PSC, terwijl de Liberale Partij rechts is gaan plaats nemen. Het regeringspatroon wijzigt ook. Niet meer het alterneren van rechts en links op de golfslag van de verkiezingsuitslag.

---

(47) De vertekeningen ten voordele van de grote partijen die het Belgisch kiesstelsel voor de parlementsverkiezingen teweeg brengt, doen naar Brits, Frans of VSA-model niet ter zake.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Er fungeert nu een vaste regeringspartij : de CVP-PSC die dan eens rechts, dan weer links haar coalitiepartner krijgt, vindt of maakt, over meer dan 20 jaren al. Electorale aanduidingen in stemmenverschuivingen, zelfs zeer grote zoals in 1965, hebben geen doorslaggevende betekenis meer. Ze hebben zelfs nog weinig betekenis behoudens het bepalen van de numerieke sterkte van de partijen in het parlement (48). Het machtsveld is bijna volkomen ontdaan van machtige tegenspelers van de partijen : parlement, kiezers, burgers of militanten, administratie, koning.

De leegte is opgevuld door de partijen, die aanzienlijke vergroting van macht gepaard hebben met diepgang in hun controle, namelijk in de partijpolitisering van nagenoeg alle sectoren die politiek actief zijn. Het resultaat is een aanzienlijk verengd en monotoon politiek actief zijn. Het vergelijking met een aantal andere polyarchieën. Een eerder schraal pluralisme. Normaal zou dit tot sterke polarisatie en conflict moeten leiden. Het recente front van Franstalige partijen is hiervan een voorbeeld. Maar toch raken problemen in België opgelost, althans de conflictescalatie raakt afgesneden en de desescalatie ingezet. Of de oplossing adequaat is voor het probleem in zich, m.a.w. of de rationaliteit van de oplossing aanzienlijk is, is lang niet altijd gegarandeerd en doet, naar de geldende maatstaven, minder terzake in de Belgische politieke besluitvorming. De elite leert dat de oplossingsrationaliteit secundair is en « verleert » er mee rekening te houden. Het stijgen of dalen van de conflictintensiteit is voor de elite belangrijk. Daarmede wordt dan duidelijk dat de particratie als duiding van het Belgisch politiek bestel niet volstaat. Dat boven de particratie uit — gemakkelijker naarmate de polarisatie weggeëbd is en moeilijker naarmate ze uitgesproken is — er toch een elitaire consensus kan gevonden worden in de belangrijkste periodes van het Belgisch politiek bestaan (49). Het waarom en het hoe van die elitaire consensus is evenwel een ander verhaal.

Besluit.

De particratie in België is de resultante van een mogelijkheid, van een noodzaak en van de afwijzing van een besluitvormingsmodel. Door het verlaten van het machtsterrein, of het teruggedrongen worden tot een tweede rangsrol van een aantal actoren kon de zeer functionele partij haar macht aanzienlijk uitbreiden. Dit kon ze en dit moest ze vanuit de nood-

(48) Zie de uitspraak van J. Van Eynde na de verkiezingen van 1968 : « De kiezers hebben de kaarten verdeeld, de partijen moeten nu spelen » *(BRT-Actueel)*.

(49) W. DEWACHTER, Elitaire consensus en verandering in *Civis Mundi*, 1972, nr. 8, blz. 230-236.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

zaak tot conflictdesescalatie en besluitvorming en vanuit de absoluutheid van de eigen waarden van de zuil waarmee ze verbonden was. Als dan het model : de kiezer beslist over het bezetten van de hoogste maachtsposities en de grote opties inzake strijdpunten, model dat in 1950 reeds twee zware dreunen had gekregen, in 1958 definitief wordt afgelegd, om terug te keren tot vroeger toegepaste besluitvorming, dan is men structureel rond : de particratie is er. En zij is er als instrument van elitaire besluitvorming. Normalerwijze breidt de particratie haar machtsinstrumentarium kwantitatief en kwalitatief uit. Het is hier dat de democratische moeilijkheid als politiek probleem moet gedacht worden. De oplossing, zo blijkt uit de analyse, kan niet gezocht worden in een eenvoudige pijnstiller of goocheltoer van institutionele aard, maar moet gezocht in de fundamentele basisgegevens van de Belgische politiek.

Summary : Necessity and preponderance of the political parties in the Belgian polyarchy.

The Belgian polyarchy has developed into a « particracy » in which the political parties have a preponderant impact on the political decision-making. As in every polyarchy, the political parties fulfill a set of vital functions in the Belgian system. But that does not explain its « particratic » particularity. The particracy arises as a consequence of four factors. The parties are fixed by the « zuilen » (pillars) into an « internal-imperialistic » role. The power of the parties increased considerably, an increase of which the politization of the instruments for, and the agencies of, policy is one of the most important, together with the capability of making and unmaking issues. The impact and power of the opponents of the parties in the decision-making process have been diminished to a considerable extent. This weakening involves the king, the parliament, the administration, the electorate, and, ultimately, the cabinet because of the growing impact of the parties on policy design and policy output as well as on the appointment of ministers. Finally, the choice of the consociational pattern of politics of accomodation by the elite indicates the instrumental function of particracy in Belgian politics.

★