

# Algemene inleiding: Machtige en onmachtige drukkingsgroepen

door August VAN DEN BRANDE

Gewoon hoogleraar Sociologie en Politicologie aan de UG

Wij mogen - denk ik - van dit congres verwachten dat het ons een dieper inzicht zal opleveren over het politieke middenveld in België. Daar staan de namen van de sprekers, die na mij komen, borg voor. Maar om geen verwachtingen te wekken, die allicht niet kunnen ingelost worden, wil ik hier toch dadelijk bijvoegen dat de kans klein is dat wij op het einde van de dag tot een sluitend en eenduidig beeld komen.

Daar zijn meerdere redenen voor. Ik noem er een drietal:

- Ten eerste: In heel wat Westeuropese landen - ook bij ons - heerst zowel in de politiek als in de politieke wetenschap verdeeldheid over de rol van groepen in het politieke besluitvormingsproces. Het eerste is misschien bij pozen beter zichtbaar dan het tweede - dit hebben we recent wel gemerkt - maar voor beide sectoren geldt dat wat voor sommigen evident is, voor anderen geen bestaansrecht heeft. Dit kan zowel tot tegenstrijdigheden en misverstanden leiden als tot het doodzwijgen van de problematiek.

Het is ook wat verwonderlijk als men daarbij bedenkt dat de Amerikaanse pluralistische theorie al bijna een eeuw oud is.<sup>1</sup>

- Een tweede reden waarom dit thema moeilijk ligt is dat het om een vrij grijze zone gaat, zelfs als er enige institutionalisatie bestaat. Soms worden er wel eens wensen op een brutelere manier duidelijk gemaakt, maar meestal gaat het om een ingewikkeld, discreet en subtiel spel van invloeden.

- De derde reden ligt in het verlengde van de twee vorige: dat is dat er weinig systematisch wetenschappelijk overzicht aanwezig is. Er zijn wel een paar pogingen tot synthese geweest rond de jaren zestig<sup>2</sup>, er is de continue beschrijvende arbeid van de CRISP<sup>3</sup> en recent ook van de Gentse pool van het steunpunt Socio-Politiek Systeem<sup>4</sup>, maar in het algemeen moet men zeggen dat de bijdragen - hoe verdienstelijk ook - fragmentarisch zijn.

1 A.F. Bentley's grondlegend boek "The process of government" is van 1908.

2 Voor België bv.: J. MEYNARD, J. LADRIÈRE en F. PÉRIN (eds.): *La décision politique en Belgique*. Paris, 1964.

P.H. CLAEYS: *Groupes de pression en Belgique, les groupes intermédiaires socio-économiques*. Bruxelles, 1973.

A. VAN DEN BRANDE: *Ontwerp van een macro-sociologische model voor het Belgisch politieke systeem, 1954-68*. Diss. Gent, 1974.

3 Zie vooral "Courrier hebdomadaire du CRISP", maar ook: *Répertoire des organisations socio-politiques*. Bruxelles, 1992.

4 Cfr. *Repertorium van zuilgebonden V.Z.W.'s*. Gent, 1992.

Na deze eerder negatieve situering van ons onderwerp willen we toch trachten de positieve toer op te gaan en even nadenken over de vragen die we ons kunnen stellen.

Onze inleiding wil deze vragen vooral opwerpen en situeren. Het aanbrengen van antwoorden zal in de loop van deze dag moeten gebeuren.

Een eerste fundamentele vraag dan is in welke mate het groepsleven bijdraagt tot de democratie. En hier zitten we al weer direct in de ambivalentie:

Er is langs de ene kant de pluralistische traditie, waarvoor de democratie gewoon op het bestaan van groepen gebouwd is en dat op twee manieren:

Ten eerste wordt het verenigingsleven als leerschool gezien voor de democratie. Ten tweede vormt het in deze opvatting een kanaal van vragen en van steun naar de beslissingscentra toe, om het in de termen van David Easton<sup>5</sup> te zeggen.

Maar hier begint de ambivalentie al, want voor dezelfde Easton hebben de kanalen ook sluizen. Hij spreekt van "gatekeepers". De verenigingen - of beter hun leiders - kunnen dus ook bewakers zijn van de toegangen tot de beslissingscentra. En dan zitten we al vlug bij de elitetheoretici, die in navolging van Robert Michels op de "ijzeren wet van de oligarchie" wijzen en er de nadruk op leggen dat oligarchische tendensen vooral zullen optreden in grote verbanden die moeten vechten om zich in het machtsspel van de vertegenwoordigende democratie te handhaven.

Als we de machtshiërarchie van de politieke posities in België bekijken, zoals die naar voor komt uit een recent onderzoek (1988-90) van W. Dewachter en E. Das<sup>6</sup>, dan staan de vertegenwoordigers van belangrijke machtsgroepen inderdaad hoog op de lijst, direct na ministers en partijvoorzitters, maar ver boven de parlementsleden.

Anderzijds zien we dat België bij de wereldtop-tien zit wat betreft syndicalisatie<sup>7</sup>, dat bijna veertig procent van de bevolking actief lid is van minstens één vereniging<sup>8</sup>, en dat daarbij de verenigingen gezien worden als zeer belangrijke politieke kanalen<sup>9</sup> desnoods ook voor onconventionele actie, met dan voor België een voorkeur voor betogen, waar Jozef Smits het straks nog verder zal over hebben.

Daaruit volgt dat organisaties (of toch een aantal organisaties) duidelijk als politieke krachten erkend worden en minstens subjectief ook als mogelijke participatiekanalen ervaren worden.

Er zitten dus twee schijnbaar tegengestelde, maar o.i. toch complementaire aspecten in de aanzetten tot antwoord op onze eerste vraag en het is goed dat twee

5 D. EASTON: *A systems analysis of political life*. New York, 1965.

6 W. DEWACHTER & E. DAS: *Politiek in België. Geprofileerde machtsverhoudingen*. Leuven, 1991.

7 Voor een vergelijking zie: *Rapport mondial sur le développement humain*. Paris, 1994, p. 206.

Zie ook: E. ARCQ & J. NEUVILLE: *L'évolution des taux de syndicalisation 1972-81*. In: *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1147 (1987). 6.

8 Zie: Ann CARTON e.a.: *Source book of the voters' study in connection with the 1991 general election*. Leuven, 1993.

9 Zie bv.: J. SMITS: *Democratie op straat. Een analyse van de betogingen in België*. Leuven, 1984, p. 97.

luiken van dit congres eraan gewijd zijn: het eerste over inspraak van de leden en het tweede over oligopolisering en institutionalisatie.

Toch zal ook wel duidelijk geworden zijn dat we nog bijkomende vragen moeten stellen om meer klaarheid te krijgen. Dit zijn dan de klassieke vragen: wie, wat, hoe, waarom...?

Het is niet aan ons hier echt op in te gaan, maar we dachten dat deze vragen voor een heel deel samenkwamen in de vraagstelling die ook als vlag voor deze inleiding dient, nl.: "welke groepen zijn nu machtig of politiek belangrijk en waarom?".

Hier zullen we dus verder onze aandacht aan besteden.

Ingrid Vanhoren heeft vrij recent een mooi overzicht gemaakt van de factoren die de actietechnieken en de effectiviteit van drukingsgroepen bepalen. Wij mogen aannemen dat ook de politieke belangrijkheid - dus de macht - van de groepen hieruit voortvloeit. Zij maakt een onderscheid tussen interne en externe factoren. Hierbij noemt zij eerst een reeks van drie duidelijk interne factoren: de financiële macht, het ledenbestand en de organisatie en infrastructuur.<sup>10</sup>

Ten tweede klasseert zij een paar factoren als intern die wij eerder als bruggen tussen binnen en buiten zouden beschouwen: nl. de aard van de verdedigde belangen en de mate van institutionalisatie. Wat dit laatste betreft heeft zij vooral oog voor de consultatieve administratie, iets wat hier vandaag ook ter sprake zal komen, en uiteraard belangrijk is. Toch kan men ook naar institutionalisatie op andere niveau's en in minder formele vormen gaan kijken: vaste vertegenwoordiging in partijorganen en kabinetten bv., voorbehouden plaatsen op kieslijsten e.a.

Dan zijn er de externe factoren:

Vanhoren vermeldt hier: de relaties met de andere drukingsgroepen, de toegang tot en steun van publieke instanties en de algemene context. Die valt uiteen in 4 punten: de internationale toestand, de economische toestand (vnl. de conjunctuur), de mentale of culturele, en de structurele toestand.

Vanhoren deed vanuit deze uitgangspunten een empirisch onderzoek bij vier drukingsgroepen over twee periodes van twee jaar: 1977-1978 en 1982-1983. Zij komt tot de conclusie dat vooral de strikt interne factoren belangrijk zijn. Hoewel dit een interessant, en binnen de perken van het onderzoek, valabel resultaat is, blijft dit onderzoek o.i. toch te beperkt om de variatie van de externe factoren en vooral van de algemene context, recht te doen. Zo heeft de conjunctuur - de economische context dus - heel duidelijk invloed op de mogelijkheden en strategieën van bepaalde groepen.<sup>11</sup>

Even belangrijk lijkt ons wat Vanhoren de "culturele en structurele toestand" noemt. Er zijn recent een paar buitenlandse onderzoeken die in die richting wijzen.<sup>12</sup> Wijzelf hebben er vroeger reeds herhaaldelijk op gewezen dat wijzigingen

10 Zie: I. VANHOREN: Actiemiddelen van drukingsgroepen in België. In: Res Publica, 1990, pp. 95-115.

11 Zie bv.: X. MABILLE: La concertation sociale: la crise du système belge. In: Pouvoirs, vol. 54 (1190).

12 Zie bv.: W.D. COLEMAN: State traditions and comprehensive business associations: a comparative structural analysis. In: Political Studies 38 (1990) 2, pp. 231-252.

D.S. MEYER & D.R. IMIG: Political opportunity and the rise and decline of interest group sectors. In: Social Sciences Journal 30 (1993) 3, pp. 253-270.

hierin ook verschuivingen meebrengen in de belangrijkheid van heersende machtslogica's, en hebben dit ten dele trachten te toetsen aan het optreden van groepen in het politieke veld.<sup>13</sup> En al is Dewachter het niet eens met waarneembare verschillen in belangrijkheid, wel treedt uit zijn werk het bestaan naar voor van verschillende types van besluitvorming,<sup>14</sup> waarbij het verband met sommige van de door ons voorgestelde machtslogica's wel voor de hand ligt.

Het is duidelijk dat belangengroepen meer of minder invloed zullen hebben naargelang zij betrokken zijn in verschillende types van besluitvorming en als men de thesis van de verschuivende belangrijkheid van machtslogica's en van de daarbijhorende besluitvormingscircuits aanneemt, moet ook dit een invloed hebben op het relatief belang van de verschillende groepen.

Daarom was het m.i. nodig deze culturele en structurele context ter sprake te brengen, temeer daar het derde luik van het congres dit thema aanraakt door te spreken over "Het aandeel van ontzuilde drukingsgroepen". Nu weten we allemaal dat verzuiling in de structurering van het Belgische middenveld nog altijd een belangrijke rol speelt, maar sedert de oorlog geleidelijk aan van inhoud is veranderd.

Waar men doorgaans minder de nadruk op legt is dat ook de politieke betekenis ingrijpend is veranderd:

De dominantie van het levensbeschouwelijke voor de legitimatie van de politiek ligt al lang achter ons en verzuiling is o.i. een kader geworden om achtereenvolgens eerst - in de vijftiger en de eerste helft van de zestiger jaren - een dominant systeem van doorkruisende breuklijnen (m.a.w. een gestructureerd pluralistisch systeem) te helpen beheren en daarna om de nodige krachten te aggregeren in een voornamelijk neo-corporatistisch bestel. Het is inderdaad pas de vierde en meest recente machtslogica, die men meestal als postmaterialistisch pleegt aan te duiden, die vooral buiten de verzuilde structuren vorm begint te krijgen. Dit vermoedelijk omdat juist decentralisatie, verscheidenheid en brede vermaatschappelijking van de politiek<sup>15</sup> hierin een grote rol spelen. Hier begint dan ook een nieuwe vorm van basisdemocratie naar voor te komen. Het is m.i. logisch dat naargelang men deze verschuivingen aanvaardt, men ook veranderingen in rol en macht van belangengroepen mag veronderstellen.

Dit betekent concreet dat wanneer verzuiling dominant is, groepen erg belangrijk zullen zijn langs levensbeschouwelijke lijnen, bij pluralisme langs verschillende breuklijnen en bij neo-corporatisme vooral langs de sociaal-economische dimensie, terwijl bij de groei van het postmaterialisme de nieuwe sociale bewegingen zullen naar voor komen.

Tenslotte wil ik nog iets zeggen over de internationale context. Van verschillende zijden is gewezen op de invloed die de globalisatie heeft op het functioneren van de belangengroepen.<sup>16</sup> De Europese integratie is daar natuurlijk een

13 Zie: A. VAN DEN BRANDE: Voluntary associations in the belgian political system 1954-1968. In: Res Publica 15 (1973) 2, pp. 329-356.

A. VAN DEN BRANDE: Modellen voor machtsverwerving en machts-uitoefening. In: Tijdschrift voor Sociologie 6 (1985) 6, Congresnummer, pp. 181-212.

14 W. DEWACHTER: Besluitvorming in politiek België. Leuven, 1992.

15 Cfr. L. HUYSE: De politiek voorbij. Leuven, 1994.

16 W. COLEMAN: La globalisation et les groupes d'intérêt. Un futur incertain. In: Etudes internationales 24 (1993) 3, pp. 631-651.

aspect van.<sup>17</sup> In dit verband is de titel van een recent artikel van Streeck & Schmitter<sup>18</sup> veelzeggend: "Van nationaal corporatisme naar transnationaal pluralisme".

Betekent dit vanuit de daarnet vermelde opsomming van opeenvolgende machtslogica's dat de klok achteruit gezet wordt? In zekere zin wel, omdat langs de ene kant de economische belangen t.o.v. de sociale sterker staan in de internationale dan in de nationale context en aan neo-corporatisme op Europees niveau geen behoefte hebben, terwijl anderzijds de werknemersorganisaties er op dit niveau niet rijp voor zijn.

Toch halen Streeck & Schmitter ook elementen aan die eerder aan de nieuwe postmaterialistische dimensie doen denken: nl. decentralisatie en verscheidenheid. In geen geval zal een Europees pluralisme het beperkte gestructureerde karakter hebben dat bv. het Belgische had. Streeck & Schmitter verwijzen hier o.i. terecht eerder naar het vagere, meer gedifferentieerde Amerikaanse model.

Dit alles roept natuurlijk meer vragen op dan er beantwoord werden, maar ik hoop dat in de volgende bijdragen meer antwoorden - of minstens elementen hiervan - zullen aangereikt worden. En intussen hopen we ook enigermate een kader geschetst te hebben waarbinnen dit kan gebeuren.

**Summary: General introduction: Powerful and powerless pressure groups.**

*This introductory text intends to draw the attention on some questions important for the discussion as a whole. The first one is whether pressure groups contribute to democracy. In Belgium, there is some evidence both for elite theories and pluralist explanations. Several papers of this congress go further into this matter. A second question is: what makes groups powerful? The author refers to research done by Ingrid Vanhoren. She stresses the importance of some internal characteristics of groups, as there are: financial power, membership and organisation. The author sees external factors, particularly the cultural and structural situation, as very important too. It gives rise to different logics of power, favouring some interest groups and disfavouring others. For post-war Belgium, the author found competition and alternating dominance of four structural logics: vertical pluralism, cross-cutting cleavages, neo-corporatism and post-materialism. He also pays attention to the effects of international globalisation.*

17 B. KOHLER-KOCH: Interessen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen in westeuropäischen Integrationsprozess. In: Politisches Vierteljahrschrift, Sonderheft 23 (1992), pp. 81-119.

18 W. STREECK & Ph. SCHMITTER: From national corporatism to transnational pluralism: organized interests in the single European market. In: Politics and society 19 (1991) 2, pp. 133-164.