

Het effect van de oppositie op het regeringsbeleid in België van 1965 tot 1971

door W. DEWACHTER, E. DE GRAEVE-LISMONT,
G. TEGENBOS*

Afdeling Politologie Katholieke Universiteit te Leuven

★

Inleiding: klassieke modellen en Belgisch politieke werkelijkheid.

Een vrijwel algemeen verspreide opvatting stelt dat de meest efficiënte wijze waarop democratie tot nog toe vorm is gegeven, bestaat in het vreedzaam oplossen van politieke conflicten door twee alternatieve modellen aan de staatsburgers voor te stellen die per meerderheidsvotum in vrije verkiezingen voor de ene of de andere oplossing opteren. Na verloop van een regeringsperiode komen beide alternatieven weer voor het kiezerskorps, dat in hoge mate soeverein, de regering een verdere investituur geeft, of de oppositie in de beleidsposities stemt en de voormalige regering in de oppositie. Dit makro-organisatieschema, dat R. Dahl in navolging van O. Kirchheimer « één van de grootste en meest onverwachte sociale ontdekkingen waartoe de mensheid zoekend en tastend is gekomen » (1) noemt, is gekopieerd van het Britse tweepartijstelsel van de 18de en 19de eeuw. Een presidentieel stelsel met de basiswaar-

*Wij hebben bij het tot stand komen van deze studie heel wat hulp gekregen van professoren en assistenten van het Departement Politieke Wetenschappen van de Katholieke Universiteit te Leuven en van de studenten van het seminarie Politologie 1972-73 aan dezelfde universiteit. Graag danken wij hen hiervoor. In het bijzonder willen wij M. Deweerdt danken voor het vele werk dat hij voor ons heeft verricht. Voor hun kommentaar danken wij ook J. Best en R. Barker.

(1) R. DAHL, *Political oppositions in Western democracies*. New Haven, 1966, blz. XV.

O. KIRCHHEIMER, *Politik und Verfassung*. Frankfurt a.M., 1964, blz. 123.

borgen van vrijheid, sociale organiseerbaarheid en rechtstreekse verkiezingen is een andere vormgeving die dit tweepartijenmodel benadert (2).

Van dit regering-oppositie model wordt nogal sterk afgeweken in parlementaire democratieën waar geen enkele partij in staat is een absolute meerderheid af te dwingen, met andere woorden in de regel in stelsels met een meerpartijenbestel (3). Na de verkiezingen wordt in deze stelsels een nieuw politiek proces aangezet, namelijk de regeringsvorming, dat in enige mate met de verkiezingsresultaten rekening houdt maar dat duidelijk andere variabelen van besluitvorming insluit. Het sterkste bewijs hiervan vindt men in legislatuurperiodes waarin twee of meer regeringen van (gedeeltelijk) andere samenstelling in functie treden. In België zijn sinds wereldoorlog II de legislaturen 1946-1949, 1958-1961, 1965-1968, 1971-1974, die 12 van de 28 jaren van deze periode bestrijken, aldus gekenmerkt. Het klassieke model van regering en oppositie speelt er niet. Er worden wisselende coalities gemaakt waarbij de verschillende partijen, zowel naar partners als naar duur in de regering, zeer verschillende combinaties te zien geven.

Een aantal politieke partijen in democratieën van het « continentaal-europees type », waar volgens G. Almond « men komt om te preken, aan te manen te bekeren » (4) worden van regeringsdeelname a priori uitgesloten, zoals de meeste Kommunistische partijen in de West-Europese landen. Zij worden, gezien de waarden die prevaleren in deze bestellen en gezien de waarden en de objectieven door deze partijen voorgesteld — behoudens in zeer uitzonderlijke gevallen — hooguit als niet-elitaire oppositiepartijen erkend maar niet als « regierungsfähige », door de elite te accepteren partijen (5). Ook deze apriori-stelling vanuit

(2) J. DE MEYER, Over presidentiële en parlementaire democratie. In *Rechtskundig Weekblad*, 1962 (XXV), nr 40, blz. 2315-2324.

In zeker opzicht beantwoordt ook het referendum aan dit patroon. De discussie van deze makro-organisatietechniek valt echter buiten dit bestek.

(3) Het dominante partijstelsel wordt hier buiten beschouwing gelaten.

Zie M. DUVERGER, *Sociologie politique*. Parijs 1967 (tweede uitgave), blz. 386.

(4) G. ALMOND, *Comparative Political Systems*, blz. 41. In: H. EULAU, S. ELDEKSVELD, M. JANOWITZ, *Political Behavior*, Glencoe, 1956.

(5) Naar de aard van de beleidsobjectieven kan men de oppositiepartijen indelen in (1) de *pure-office seekers* (term van R. Dahl), d.w.z. partijen die een wijziging van machthebbers zonder wijziging van beleid willen doorvoeren; (2) de *klassieke parlementaire oppositie* (term van O. Kirchheimer; komt overeen met de *policy-oriented parties*, term van R. Dahl) met een alternatief beleid zonder dat dit beleid structurele of systeemmatige aanpassingen inhoudt; (3) de *strukturele oppositiepartij* die de verandering van belangrijke structurele vormgevingen binnen het systeem nastreeft, zonder dit systeem als dusdanig in vraag te stellen; (4) de *anti-systeempartij* (term van G. Lavau — komt overeen met de Staatsoppositie, term van K. Kluxen, en met de Opposition aus Prinzip, term van O. Kirchheimer —) die een zodanig fundamentele verandering wenst dat het politiek bestel van aard verandert.

de heersende politieke cultuur en de dominerende elite doet afbreuk aan het regering-oppositiemodel. In de mate dat heel wat kiezers achter deze partijen gaan staan, zoals bijvoorbeeld in Italië of Frankrijk, krijgt het regering-oppositiemodel des te engere ruimte voor toepassing. Struktureel moet het gaan werken binnen een segment van het politiek spectrum : binnen de systeem- en structuur-aanvaardende partijen met uitsluiting van de systeem- en structuurcontesterende partijen. België kent sinds lang zulke uitgesloten niet-elitaire oppositiepartijen : de Vlaams-nationale partijen : Frontpartij en VNV tussen de twee wereldoorlogen en Volksunie vanaf 1954 ; de Kommunistische Partij — behoudens een zeer beperkte regeringsdeelname in 1944-1946 — ; het Rexisme van 1936 tot 1944 en de walligantische en francofone partijen vanaf 1965 tot in 1974.

Een derde vaststelling moet voorafgaand nog in het licht gesteld worden ; zij betreft de wetgevende functie van het parlement. Het parlement oefent ongetwijfeld meerdere functies uit : (naar de indeling van Bagehot) de verkiezingsfunctie, de expressieve functie, de pedagogische functie, de informatiefunctie en tenslotte de wetgevende functie (6). Wat deze laatste betreft is men internationaal akkoord om te aanvaarden dat de wetgevende functie in overgrote mate in handen is van de regering (7). Voor België stelt A. Mast vast dat 85 % van de wetten van een regeringsinitiatief afkomstig zijn en slechts 15 % van een parlementair initiatief en dit voor de periode 1948-1962 (8). W. Van Schoor telt een ietwat gunstiger verhouding voor het parlementair initiatief in de periode 1961-1968 : 76 % van de wetten komen uit regeringsinitiatief en 24 % uit een parlementair initiatief (9). M. Grégoire komt voor de periode 1939-1949 evenwel tot een krasse 91.9 %

Naar de bestendigheid in de oppositie kan men onderscheid maken tussen (1) de roterende vorm waarbij ideaaltypisch per legislatuur de regerings- en oppositieposities door andere partij(en) worden ingenomen ; (2) de permanente vorm waarbij de oppositiepartij voor lange tijd in de oppositie blijft. Deze permanentie kan afkomstig zijn van het verkiezingsresultaat of van de dialektiek elite-oppositie. De elite kan oppositiepartijen als niet-elitaire partijen uitsluiten van regeringsdeelname, op basis van het anti-systeem programma van deze partijen of op basis van het buiten de elitaire consensus vallen van de objectieven van de bijv. structurele oppositiepartijen.

(6) De indeling van W. Bagehot is de oudste, maar stellig niet de enige. Zij geeft overigens te weinig erkenning aan de controle- en kritiekfunctie van het parlement (hoofdzakelijk door de oppositie gerealiseerd) t.a.v. de regering. Over de discussies rond de functies van het parlement zie : G. PASQUINO, *Elective Assemblies*, blz. 346-351 in : *European Journal of Political Research*, 1973 (1), nr. 4.

(7) P. AVRIL, *Les Français et leur parlement*, (z.p.), 1972, blz. 23-24. Zie ook G. PASQUINO, a.w., blz. 348.

(8) A. MAST, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*. Gent, 1963, blz. 153.

(9) W. VAN SCHOOR, *L'initiative des parlementaires en matière législative II. Courrier hebdomadaire CRISP*, 1974, nr 659, blz. 25.

verhouding (10). Hieraan moet het gering sukses van de parlementaire amendementen toegevoegd worden. Voor de periode 1961-1965 telt V. Meeusen uit dat 67 % van de goedgekeurde amendementen ingediend zijn door de regering en 33 % afkomstig zijn van parlementairen, daar waar dezen met 4.266 amendementen op een totaal van 5.381 het leeuwenaandeel (namelijk 79 %) van de ingediende amendementen voor hun rekening nemen (11). Tenslotte moet nog de verhouding wetten en besluiten van algemene strekking aangegeven worden. R. Senelle geeft hierover voor de periode 1959-1968 cijfers, waarbij 7 % wetten tegenover 93 % besluiten van algemene strekking staan (12). De wetgeving in brede zin genomen is voor het overgrote deel het werk van de regering.

Uit deze drie vaststellingen: afwezigheid van het klassiek regering-oppositie model, a priori uitsluiten van politieke partijen tot regeringsdeelname en tenslotte het overwegend gewicht van de regering in het wetgevend werk, rijst de vraag naar de functie van de oppositie in een parlementair stelsel zonder absolute meerderheid. Een negatief antwoord t.a.v. de oppositie op de wetgevende functie sluit niet een functionaliteit uit op andere gebieden, zoals controle en kritiek op de regering, verzekeren van democratische kondities, of de overige functies vermeld door Bagehot. Om toch nog iets terug te vinden van het regering-oppositie-model moet ook de oppositie en vooral de permanente en niet-elitaire oppositie — in de mate dat zij belangrijk is — een deel van haar beleids-opties kunnen realiseren.

De politici zelf geloven niet sterk in de beleidsmogelijkheden van de oppositie als oppositie. Oud Eerste minister G. Eyskens reageerde als volgt op een regeringssituatie tegenover uitsluitend niet-elitaire oppositiepartijen: « In normale omstandigheden moet er een belangrijke oppositie zijn die morgen misschien kan regeren. Gaat de oppositie alleen uit van partijen die geen uitzicht op regeren hebben, dan heeft de regering altijd gelijk en de oppositie altijd ongelijk. Een parlement is feitelijk alleen maar gezond als er een alternatieve meerderheid bestaat, een oppositie

(10) M. GREGOIRE, *Sur l'efficiencie du régime parlementaire*. In: *Aspects du régime parlementaire belge*. Brussel, 1956, blz. 50.

Het is hier niet de plaats om de vergelijkbaarheid van de cijfers van M. Grégoire, A. Mast en W. Van Schoor te bespreken. Ook de mogelijke toenemende vrijmaking van het parlementair initiatief die deze cijfers te zien geven, staat hier buiten bespreking.

(11) V. MEEUSEN, *Amendementen als middel tot parlementair wetgevend initiatief in België*. Leuven, 1974 (eindverhandeling K.U. Leuven), blz. 56.

(12) R. SENELE, *Politieke, economische en sociale structuur van België*. In: *Teksten en documenten*, 1970, nr 257-258-259, blz. 17.

die kans heeft de verkiezingen te winnen en dan waar moet maken wat zij op de oppositiebanken gezegd heeft » (13).

H. Schiltz, voorzitter van het partijbestuur van de Volksunie, stelde : « In deze samenleving wordt naar de oppositie niet meer geluisterd, alleen de macht is aan het woord » (14).

W. Claes, kort voor hij mede-partijvoorzitter van de BSP werd sprak van de « steriele » oppositie : « Wie dit niet aanvaardt (elders onze aantrekkingskracht uitoefenen) ontnemt zichzelf meteen elke mogelijkheid om op basis van dit nieuwe manifest, ook maar iets concreets tot stand te brengen, tenzij men zich in een professionele oppositie zou terugtrekken tot op het gedroomde moment dat de gebraden kip, in casu de volstreekte meerderheid, in de open mond zou vallen » (15).

Dit onderzoek wil deze beweringen over de onmacht van de oppositie uittesten. Oefent de oppositie als oppositie inderdaad geen invloed uit op het beleid of slaagt zij er integendeel in een deel van haar objektieven te realiseren ? Dit te onderzoeken, namelijk het functioneel zijn van de oppositiepartijen naar de policy » toe, is het opzet van deze studie.

Onderzoeksprocedure.

Het opzet was voor een bepaalde periode de programmapunten van al de politieke partijen vaststellen en nagaan welke van deze programmapunten gerealiseerd werden. Door de opsplitsing van de programmapunten per partij en het samenvoegen van gerealiseerde punten naar regerings- en oppositiepartijen wordt de vraag geoperationaliseerd.

De keuze viel op de periode 1965-1971. Deze periode vertoont in België inderdaad interessante kenmerken voor de problematiek die ons bezig houdt. Eén « traditionele » partij (16) de CVP behoorde tijdens gans de periode tot de regering ; één traditionele partij, de BSP was lid van de regering gedurende 4 van de 6 jaar ; een andere traditionele partij de PVV was, in omgekeerde mate als de BSP lid van de regering was, lid van de oppositie, namelijk in 4 van de 6 jaar. Verder had men in de oppositie niet-elitaire oppositiepartijen, met minstens een structureel oppositieprogramma. De Volksunie is sinds 1965 al een volwaardige partij, met een tamelijk sterke aanhang ; de Kommunistische Partij is

(13) *De Vlaamse Elsevier*, 16 juli 1973, nr 20, blz. 23.

(14) *Knack*, 19 juni 1974, nr 25, blz. 48.

(15) Rede tijdens ideologisch kongres BSP van 16-17 november 1974.

(16) De term « traditionele » partij is een typisch Belgisch politiek begrip. Het duidt aan 1° hun lang bestaan (minstens sinds 1885) en 2° hun « algemeen Koalitionsfähigkeit ».

een sinds jaar en dag in de oppositie zittende oppositiepartij (17); het Rassemblement Wallon en het Front Démocratique des Bruxellois Francophones zijn nieuwe partijen, staande in de oppositie. De periode 1965-1971 geeft een volledige gamma van regerings- tot oppositiepartij. De parlementaire sterkte van de onderscheiden politieke partijen loopt benaderend gradueel af met de mate van regeringsdeelname. Voor de beide legislaturen 1965-1968 en 1968-1971, en voor Kamer en Senaat is de CVP de sterkste partij met gemiddeld 36,8 % van de mandaten de BSP is de op één na sterkste partij met 29,3 % van de mandaten volgt dan de PVV met 22,0 % van de mandaten. Om tot de volgende partij in orde van parlementaire sterkte te komen moet men een vrij grote sprong maken: de Volksunie heeft slechts 6,5 % van de mandaten en het FDF/RW 3,3 % zijnde samen 9,8 % voor de zogenaamde communautaire partijen. De kleinste in het parlement vertegenwoordigde partij is de KP met 2,1 % der mandaten (18). Er is dus een duidelijk ongelijke parlementaire sterkte. De CVP is bij wijze van voorbeeld bijna zesmaal zo sterk als de Volksunie en anderhalf maal zo sterk als de PVV. De KP is tienmaal minder in aantal in het parlement dan de PVV. Statistisch en ook politiek zou het normaal zijn dat de parlementaire sterke partijen meer realiseren dan de zwakke.

De realisatiekansen moeten voor de sterke partijen nog eens groter zijn, want de parlementaire sterkte loopt nagenoeg volledig parallel met de duur van regeringsdeelname. De sterkste partij zit gans de periode in de regering; de op één na sterkste partij zit vier jaar in de regering; de op twee na sterkste partij zit twee jaar in de regering. De zwakke partijen als VU, FDF/RW en KP zitten gans de periode in de oppositie. De regering is derhalve duidelijk sterker op het parlementaire vlak. De CVP-BSP formule staat ongeveer 66 % tegenover 34 % van de mandaten en qua interne opdeling 2 partners tegenover 4 partijen; de CVP-PVV formule staat 61 % tegenover 39 % met dezelfde verhouding van interne opdeling. De zwakken worden zwakker en de sterken sterker door het samenvoegen van de machtsvektoren regeringsdeelname en parlementaire sterkte.

De periode 1965-1971 start met een CVP-BSP coalitie onder leiding van P. Harmel voor een driekwart jaar tot zij struikelt wegens interne verdeeldheid. Daarop volgt een andere alliantie: CVP met PVV onder

(17) Uitzondering vormt de periode onmiddellijk volgend op Wereldoorlog II toen de Kommunisten steunend op de algemeen Europese ruk naar links, van 27 september 1944 tot 12 maart 1947 deel uitmaakten van de regering.

(18) Grote verschuivingen zijn er niet tussen de twee legislaturen: CVP en BSP zijn wat minder sterk en VU en FDF/RW zijn wat sterker in de zittijd 1968-1971 dan in de daaraan voorafgaande periode: een verschuiving van ongeveer 3 % voor elk.

leiding van P. Vanden Boeynants. Deze regering valt over de kwestie van de overheveling van de franstalige universiteit uit Leuven. En na de verkiezingen van 31 maart 1968 wordt opnieuw een CVP-BSP coalitie gevormd onder leiding van G. Eyskens nu. Deze blijft 3 jaar aan het bewind, realiseert een grondwetsherziening en treedt af na de parlementsverkiezingen die de regering zelf vervroegd heeft uitgeschreven. In gans deze periode is geen sprake geweest van een mogelijke kans tot regeringsdeelname vanwege VU, FDF/RW of KP. Het zijn in wezen niet-elitaire oppositiepartijen, waarvan VU en FDF/RW structurele veranderingen voorstaan en KP regimeveranderingen.

Duur van de regeringsdeelname, parlementaire sterkte en regeringsvatbaar of niet-elitair karakter van de partijen stapelen zich evenwijdig op zodat zij zich wederzijds versterken of verzwakken naar kansen tot realisatie in de periode 1965-1971. De periode zou door aanvulling van de jaren 1971-1974 nog vollediger kunnen zijn, maar het opzoekingswerk verliep op het ogenblik dat de legislatuur 1971-1974 nog niet afgesloten was.

Van al de voornoemde partijen werden de partijprogramma's geanalyseerd naar programmapunten. In de mate dat het verkiezingsplatform van 1965 niet voldoende duidelijk of omstandig was, werd het aangevuld door documenten van in of omstreeks 1965 gehouden partijkongressen, partijraden of programmadagen, eventueel ook programmatische geschriften van de partijen.

Het programma van de CVP omvatte in 1965 157 beleidsobjectieven, het programma van de BSP omvatte 209 punten en dat van de PVV 227 punten; voor de regeringsvatbare partijen een aanzienlijk aantal programmapunten. De structurele oppositiepartijen hebben heel wat minder programmapunten behalve de Volksunie die met zijn 147 beleidsobjectieven er een behoorlijk aantal heeft. De KP heeft er slechts 53, het RW 60 en het FDF beperkt zich tot 5 punten. Deze punten zijn normaal gespreid naar de beleidssectoren: buitenlands beleid, binnenlandse politiek, cultuurbeleid, sociaal beleid, economische en financiële politiek (19).

De onderzoeksresultaten.

Volgens de theoretische stellingen zou de CVP duidelijk meer punten moeten realiseren dan de BSP en deze op haar beurt duidelijk meer dan

(19) Zie G. TEGENBOS, Overeenkomst en tegenstelling in de verkiezingsplatformen, in *Res Publica*, 1974 (XVI), nr 3-4, blz. 425-449.

de PVV. De partijen, VU, KP, RW en FDF zouden omzeggens geen punten mogen gerealiseerd hebben. Tabel I die de verhouding tussen geprogrammeerde en gerealiseerde punten in de periode 1965-1971 per partij aangeeft, toont wel een ander beeld.

Als wij een realisatiescore opmaken waarbij de volledig gerealiseerde punten rekenkundig een waarde 1 krijgen en de gedeeltelijke gerealiseerde punten een waarde 0,5 dan is het resultaat toch wel opmerkelijk verschillend van het model (20). De hoogste score krijgt de BSP met

TABEL I

Voorgestelde en gerealiseerde programmapunten in de periode 1965-1971, naar partij

Partij	Voorgestelde punten absoluut	Volledig gerealiseerd		Gedeeltelijk gerealiseerd		Niet gerealiseerd		Realisatiescore (absolute cijfers)	Niet-realisatiescore (absolute cijfers)
		absoluut	%	absoluut	%	absoluut	%		
CVP	157	75	48	25	16	57	36	87,5	69,5
BSP	209	76	36	35	17	98	47	93,5	115,5
PVV	227	56	25	43	19	128	56	77,5	149,5
VU	147	31	21	33	22	83	57	47,5	99,5
FDF	5	2	40	1	20	2	40	2,5	2,5
RW	60	10	17	12	20	38	63	16,0	44,0
KP	53	7	13	9	17	37	70	11,5	41,5

93,5, dit is 6 punten hoger dan de CVP met 87,5 daar waar de CVP parlementair sterker is en bovendien gans de periode in de regering heeft gezeten en de BSP slechts tijdens 4 van de 6 jaar. De PVV met een 77,5 realisatiescore komt niet zoveel lager dan de CVP, alhoewel PVV meer oppositie (2/3 van de tijd) dan regering (1/3 van de tijd) heeft gevoerd en duidelijk zwakker dan de CVP is. Een opmerkelijk resultaat. Het resultaat van de Volksunie is zo mogelijk nog meer verwonderlijk. Alhoewel op geen enkel ogenblik regeringsdeelnemend, realiseert zij een score van 47,5; dit is meer dan de helft van de score van de CVP. Haar oppositiewerk dient derhalve als zeer vruchtbaar ook naar de wetgevingsfunctie toe gezien te worden. Dit kan men niet in dezelfde mate zeggen van RW, KP en FDF, die respectievelijk 16,0, 11,5 en 2,5 als realisatiescore halen. Voor een nieuwe partij als het RW is het resultaat toch nog opmerkelijk.

De partijen hadden als vertrekbasis een zeer ongelijk aantal programmapunten. Vandaar dat voor een juiste evaluatie van de uitkomsten ook

(20) Deze realisatiescore is enkel een gemakkelijke manier om de resultaten van tabel I met de volledig en gedeeltelijke realisaties te lezen.

de relatieve cijfers er moeten bij betrokken worden. Hier wordt de procentuele verhouding tussen voorgestelde en gerealiseerde punten gebruikt, zie tabel I.

Als men het FDF met zijn 5 programmapunten buiten beschouwing laat, dan geven de procentuele cijfers een dalende mate van realisatie te zien van sterkste regeringsdeelnemende partij naar zwakste oppositiepartij. De partij met de langste regeringsdeelname, de CVP realiseert het grootste deel van haar programmabundel ; de BSP met 4 jaar regering realiseert minder ; de PVV met 2 jaar regering realiseert nog minder. In haar onmiddellijke nabijheid haast staat de Volksunie ondanks haar totale afwezigheid van regeringsdeelname. Het RW dat jonger is en parlementair minder zetels telt, realiseert ietwat minder dan de Volksunie. Van de parlementair zwakste partij, de KP worden het minst programmapunten verwezenlijkt. Als men een soortgelijke berekening als de realisatiescore op de tienhonderd cijfers zou toepassen dan liggen deze scores : CVP 56,0, BSP 44,5, PVV 34,5, Volksunie 32,0, RW 27,0 en KP 21,5. Het betreft hier evenwel relatieve cijfers die samen met de absolute cijfers moeten bekeken worden. Een voorlopig besluit dringt zich op : niet alleen de regeringspartijen realiseren een gedeelte van hun programma ; ook de oppositiepartijen — zelfs al zijn ze parlementair duidelijk zwakker — zien een aantal van hun beleidsopties verwezenlijkt.

Een aantal van de voorgestelde programmapunten zijn ongetwijfeld gemeengoed van meerdere, ja soms zelfs van alle of haast alle partijen. Het is dus best mogelijk dat een regeringspartij als zij haar programma realiseert, meteen een stuk van het programma van een andere, bijvoorbeeld een oppositiepartij realiseert, omdat deze partij — om welke reden ook — een aantal programmapunten gemeen heeft, eventueel zelfs heeft overgenomen. De vraag dient derhalve gesteld te worden of de oppositiepartijen wel een aantal van hun specifieke programmapunten kunnen doordrukken. Zijn het niet de regeringspartijen die hun partijdige programma's, hun eigen strijdpunten kunnen realiseren, daar waar de oppositie met de haar typisch onderscheidende objectieven metterdaad moet wachten op haar regeringsbeurt om ze te realiseren ; en als die nooit komt zich als het ware neerleggen moet bij hun niet-realisatie.

Teneinde dit te onderzoeken werd onderscheid gemaakt tussen de gemeenschappelijke programmapunten, dit wil zeggen door twee of meer partijen voorgesteld en de eigen punten, met andere woorden de programmaobjectieven die in de teksten van 1965 alleen bij één enkele partij werden teruggevonden. De cijfergegevens van deze opdeling staan aangegeven in tabel II.

Zonder het totaal aantal objectieven in rekening te nemen, stelt men vast dat CVP, BSP en PVV nagenoeg hetzelfde aantal partij-specifieke programmapunten volledig realiseren. Sterker nog als men de gedeeltelijk gerealiseerde punten bekijkt dan is de volgorde van realisatie omgekeerd aan de duur van de regeringsdeelname: PVV met 2 jaar deelname realiseert gedeeltelijk 20 punten, BSP met 4 jaar 13 punten en CVP met 6 jaar regering slechts 4 objectieven. De partijen die gans de periode in de oppositie blijven zien niettegenstaande deze positie een aantal van

TABEL II
Realisatie van partij-specifieke programmapunten

Partij	Totaal eigen punten	Volledig gerealiseerd		Gedeeltelijk gerealiseerd		Niet-gerealiseerd		Realisatie score (absolute cijfers)	Niet-realisatie score (absolute cijfers)
		absoluut	%	absoluut	%	absoluut	%		
CVP	55	26	47	4	7	25	46	28,0	27,0
BSP	88	25	28	13	15	50	57	31,5	56,5
PVV	125	26	21	20	16	79	63	36,0	89,0
VU	57	12	21	12	21	33	58	18,0	39,0
FDF	2	—	—	1	50	1	50	0,5	1,5
RW	29	6	21	3	10	20	69	7,5	21,5
KP	12	3	25	1	8	8	67	3,5	8,5

hun objectieven gerealiseerd: 21 volledig en 17 gedeeltelijk gerealiseerd. De sterkste van deze niet-elitaire oppositiepartijen de Volksunie neemt bijna 2/3 van die punten voor haar rekening.

Het is ook nuttig naar het aantal niet gerealiseerde objectieven te kijken. De minst ongunstige score haalt de CVP die op die manier als het ware een soort van nuttigheid van regeringsdeelname bevestigt. In absolute cijfers komen FDF, RW en KP voor de CVP maar dit heeft duidelijk te maken met het niet konstant houden van het totaal aantal punten. Doet men dit wel, bijvoorbeeld door een realisatiescore op de percentages te berekenen, dan komt CVP vooraan met 49,5 niet realisatiescore punten. Vervolgens komen BSP en VU met respectievelijk 64,5 en 68,5 niet-realisatiescores, gevolgd door PVV en KP met 71,0 en RW met 74,0 niet-realisatiescore. De CVP, de sterkste partij met bovendien de langste regeringsperiode, realiseert van alle partijen het grootste deel van haar programma. Zij is de enige partij die meer punten realiseert dan niet realiseert. De andere maten van realisatie staan los van regerings- of oppositiedeelname.

De onderscheiden programmapunten hebben zeker niet alle een gelijk belang noch een gelijke repercussie. Het strijdpuntkarakter van de verschillende beleidsoptieken in de programmapunten uitgedrukt ligt sterk uit mekaar : van de overheveling van de franstalige universiteit te Leuven naar Wallonië — programmatische eis waarop een regering is gevallen — naar de oprichting van een Hoge Raad voor de Lichamelijke Opleiding en de Sport, waar hooguit een aantal mogelijke raadsleden zich wat aan gelegen laten. Het effect van de maatregel in de maatschappij is ook zeer verschillend : van de uitbreiding van de Europese Gemeenschap met meerdere landen en ettelijke miljoenen inwoners tot het benoemen van landbou wattachés bij de Belgische ambassades is amper een gemeenschappelijke maat voor de uiteenlopende maatschappelijke reikwijdte te vinden. Kan het dan niet zijn dat de oppositiepartijen slechts weinig omstreden punten kunnen realiseren, of punten met heel beperkte politieke of maatschappelijke draagwijdte daar waar de regering er in slaagt de grote beleidsopties met brede of diepe maatschappelijke repercussies te realiseren ? Is dit niet de wezenlijke kern van het regering-oppositie effect-model ?

Een onderzoek bij de pas verkozen parlementsleden in 1968 (21) — nog vóór een regering Eyskens-Merlot gevormd werd — biedt de mogelijkheid de vraag naar de intensiteit van de politieke strijd en de reikwijdte van de maatschappelijke vormgeving te operationaliseren. Aan de parlementsleden werd gevraagd 20 beleidssectoren naar belangrijkheid te rangschikken op een schaal van 1 tot 10. De rangschikking gebeurde midden in de hier onderzochte periode, door degenen die het beleid dan toch « wetgevend » moesten maken of goedkeuren en nog vóór de regering enige richting had kunnen aanduiden. De waarneming was derhalve optimaal. Per beleidssector diende echter nog meer detaillering verkregen te worden. Deze werd bekomen door 12 deskundigen op een 5 puntenschaal een klassifikatie door te laten voeren. Deze werd ingelast in de globale, alle terreinen bestrijkende rangschikking van de politiek. De breedte van de aldus bekomen schaal loopt van 1 tot 50, van geringste belang tot het grootste belang.

Volgens deze schaal worden de door regering en oppositie volledig gerealiseerde programmapunten gerangschikt, zie tabel III. Deze tabel geeft niet alle combinaties van gemeenschappelijke punten apart weer ; een minimum van 4 geheel gerealiseerde punten werd vereist. Dit tenende de tabel ietwat leesbaar te houden. Zodoende zijn o.a. de kom-

(21) CENTRUM VOOR POLITIEKE STUDIEN, *De beleidsopties van het pas verkozen parlement 1968*. Nog niet gepubliceerd.

binaties CVP-VU, PVV-FDF en VU-KP niet apart opgenomen, maar wel geglobaliseerd. Alleen de combinatie VU-KP heeft een programma-punt met een belangrijkheidskwotering van 30. Op het eerste gezicht stemt het aantal gerealiseerde punten niet overeen met de cijfers hierover verstrekt in tabel I. Men moet evenwel voor ogen houden dat de cijfers die in tabel III in combinatie zijn aangegeven, dubbel of meer geteld zijn in tabel I. Dit verklaart het verschil.

TABEL III

Regerings- en oppositierealizaties naar politieke en maatschappelijke belangrijkheid

Partijen en belangrijkste partijen-kombinaties	+ 36	36-30	30-24	24-18	18-	Gemiddelde score
CVP		2	9	13	2	23,54
BSP		3	7	9	6	22,55
PVV		1	9	13	3	23,26
VU		1	6	2	3	23,26
RW			4	—	2	23,13
KP			2	1		26,09
CVP-BSP	4(0)	5(0)	11(2)	8(2)	2(2)	26,95(20,99)
CVP-PVV		1	2	5		25,26
BSP-PVV			1	5	1	21,72
BSP-VU		1	2	1		26,47
PVV-VU			2	2		23,36
CVP-BSP-PVV-VU			1	2	1	21,27
Overige combinaties		1	8	4		26,28

Drie belangrijke vaststellingen zijn te maken.

Vooreerst moet vastgesteld worden dat de meeste beleidsobjectieven zeer dicht bij mekaar liggen — althans volgens deze evaluatiewerkwijze — op stuk van belangrijkheid. Het overgrote deel situeert zich tussen 18 en 30 wat op een schaal van 1 tot 50 toch wel behoorlijk dicht bij mekaar is. Slechts 19 programmapunten scoren meer dan 30 en slechts 20 scoren minder dan 18. De variatiebreedte van de onderzochte beleidsobjectieven loopt van 39,92 (driedelige gewestvorming) tot 12,95 (verlenging van de pachtduur), wat een spreiding is die ongeveer de helft van de schaal bestrijkt. Zo sterk uit mekaar lopend als de extreme voorbeelden van daarnet blijken de meeste beleidsopgaven dan ook niet te liggen. De initiële schaal (1 tot 10), afgenomen van de parlementsleden gaf maar een variatie te zien van 9,35 tot 6,35, wat bijzonder klein is. Deze vaststelling relativeert reeds sterk het laatste voorgestelde model van regering-oppositiefunktionen, waarbij de regering de grote beleidsrealizaties zou doordrukken en de oppositie zich met kleine, marginale verwezenlijkingen zou moeten tevreden stellen.

Abstraktie makend van de combinatie CVP-BSP moet opgemerkt worden dat alle partijen in kwasi gelijke of proportionele mate meer en minder belangrijke programmapunten realiseren. De gemiddelde score is voor alle partijen nagenoeg dezelfde ; alleen de BSP boekt een ietwat lager resultaat, doch dit is bijzonder klein. (De KP wordt hier buiten beschouwing gelaten gezien het zeer beperkt aantal volledig gerealiseerde specifieke programmapunten). Ook de spreiding in de frekwentiekategorieën bevestigt dit gelijkwaardig resultaat. Voor CVP en PVV is de spreiding bijna identiek daar waar respectievelijk 6 en 2 jaar regeringsdeelname werden doorgemaakt. De modale categorie voor de Volksunie ligt zelfs hoger : 30-24, dan voor CVP, BSP en PVV waar zij 24-18 bedraagt. De Volksunie is een structurele oppositiepartij, parlementair zwak en in de onderzochte periode 6 jaar lang in de oppositie. Ook de belangrijkheidsgraad van de gerealiseerde objectieven levert geen verschil op tussen regering en oppositiepartij.

Uitzondering lijkt te zijn de CVP-BSP combinatie, met gezamenlijk veel gerealiseerde punten en bovendien gemiddeld belangrijker dan de andere punten. Vooreerst moet gezegd dat de gemiddelde belangrijkheidsgraad van deze punten niet zoveel hoger is : 26,95 tegenover 26,47 voor de BSP-VU combinatie ; 26,09 voor de KP en 25,26 voor de CVP-PVV combinatie. De vergelijkingspunten zijn evenwel allen beperkt in omvang. De meeste van de CVP-BSP programmapunten hebben betrekking op de grondwetsherziening van december 1970. Als wij abstraktie maken van deze realisaties, is de combinatie CVP-BSP niets anders dan de andere combinaties of partijen. Dit is vast te stellen in tabel III waar tussen haakjes de resultaten staan van deze combinatie zonder de grondwetsherziening. De grondwetsherziening is ongetwijfeld een belangrijke realisatie van de regering Eyskens-Merlot-Cools (CVP-BSP). De regering heeft deze echter maar kunnen doorvoeren dank zij de steun van de PVV die pas na de gemeenteraadsverkiezingen van 11 oktober 1970 tot deze standpunten is overgekomen en nog een aantal amendementen heeft ingediend. De oppositie van de Volksunie heeft de realisatie van een aantal van deze grondwetsherzieningspunten niet kunnen tegenhouden. Omwille van de nodige 2/3 meerderheid voor een grondwetsherziening is in deze het klassieke regering-oppositieschema doorbroken en gaat men op zoek naar een « brede consensus in de natie ». Het is ongetwijfeld één van de verdiensten van de regering Eyskens-Merlot-Cools geweest zich hard te hebben ingespannen om deze brede consensus te vinden. En met deze realisatie is de combinatie CVP-BSP zeker niet zonder resultaat geweest. In dit opzicht heeft de regering meer en belangrijker objectieven gerealiseerd dan de oppositie. Nochtans betreft het hier slechts een 25 tal van de

170 beleidsoogmerken, met niet uitzonderlijk hoge belangrijkheidsgraad.

Dit resultaat is onvoldoende om een regerings-oppositiemodel naar belangrijkheidsgraad van objectieven op te vestigen.

Besluit.

Dit onderzoek komt voor België in de periode 1965-1971 tot drie onverwachte en belangrijke vaststellingen.

De uitkomsten van dit onderzoek ontkennen in aanzienlijke mate een lineair verband tussen regeringsdeelname en realisatie van programmapunten. Het is duidelijk dat regeringsdeelname meer realisaties garandeert dan oppositie. Maar het is evenzeer duidelijk dat oppositie, ook al is en blijft zij oppositie, toch een belangrijk deel van haar programmapunten gerealiseerd ziet. Dit onderzoek ontkent in even aanzienlijke mate een lineair verband tussen de sterkte van de partijen en de realisatie van hun programmapunten. En dit wordt des te scherper, als men weet dat in de betrokken periode sterkte van partij en duur van regeringsdeelname wel zeer sterk positief correleerden. Derde vaststelling is dat binnen de oppositiepartijen zelfs de niet-elitaire oppositiepartijen toch een aanzienlijk deel van hun programma gerealiseerd zien. Deze drie vaststellingen wijzen naar het algemeen besluit dat de oppositie, als oppositie, helemaal niet funktieloos is op het vlak van de realisatie van de beleidsobjectieven. Ten aanzien van de drie functies die K. Kluxen voor de oppositie erkent : kritiek, controle en ontwerp van een alternatieve politiek (22) wijst dit onderzoek op een meer dynamische functionaliteit, namelijk de daadwerkelijke realisatie van haar programma vanuit de oppositie zelf i.p.v. haar beurt in de regeringsoppositie af te wachten.

Grenzen van de onderzoeksmethode.

De resultaten van dit onderzoek zijn onderzoekstechnisch afhankelijk van twee factoren : de politiek-konjunkturele situatie in de periode 1965-1971 en de representativiteit van verkiezingsplatformen en partijprogramma's voor de werkelijke objectieven van de politieke partijen.

De periode 1965-1971 is een beperkte periode, in de Belgische politiek zeker te karakteriseren als een hoogtepunt van de communautaire spanningen en realisaties. Deze periode is zeker mede door VU, RW en FDF gemaakt, maar niet door hen uitsluitend. Het beleid in die periode is

(22) K. KLUXEN, *Das Problem der politischen Opposition*. Freiburg, 1956, blz. 12. Zie ook O. KIRCHHEIMER, a.w., blz. 126-127.

ook niet uit de lucht komen vallen. Zonder de policy inzake taal- en volkenstructurering in België in de daaraan voorafgaande periode 1960-1965 zou het beleid van 1965-1971 niet mogelijk geweest zijn. In die eerste periode bestond van de drie communautaire partijen enkel de VU, zij het nog op een aanzienlijk beperkter schaal. Een eigenaardigheid is dus dat heel wat realisaties komen in 1965-1971, precies als er een soort evenwicht is naar taalstreken in structurele oppositiepartijen. Dit evenwicht in politieke vraag naar taalstreken verhoogt in aanzienlijke mate de mogelijkheid tot evenredigheid en dus tot pacificatiepolitiek (23). Dit zou dus een conjuncturele konditie kunnen geweest zijn. Anderzijds blijkt uit dit evenwicht een sterker maken van de vraag naar dit soort beleid vanuit deze structurele oppositiepartijen en bovendien een machtiger worden van deze oppositiepartijen. Dit past dus volkomen in het oppositieschema.

Naar deze stelling van een conjunctureel resultaat toe moet ook herhaald worden wat boven gezegd is, namelijk dat de realisatie van de programmapunten zich normaal verdelen over de verschillende beleidssectoren. Dit betekent dat zeker niet uitsluitend noch overwegend taal- en volkenbeleidsobjectieven zijn gerealiseerd.

De periode 1965-1971 is niet gekenmerkt door sterk beïnvloedende internationale gebeurtenissen of verschijnselen, zoals nadien de oliekrisis, de economische stagflatie en de daaruit voortvloeiende problemen van tewerkstelling, beveiliging van koopkracht en concurrentievermogen van de ondernemingen. De periode 1965-1971 is duidelijk een normale periode in dat opzicht. De prominente rol die de regering in crisisperiodes krijgt vanuit de noodzaak van onmiddellijke slagvaardigheid heeft derhalve niet gespeeld.

De kwaliteit van de verkiezingsplatformen in België is lang niet altijd bijzonder hoog (24). Daarom werden de verkiezingsplatformen van 1965 aangevuld met : programmatische publikaties van de partij in 1965 door de partij uitgegeven, en bij voorkeur afkomstig van partijkongressen. Als waarnemingspunten zijn deze bronnen het meest aangewezen. Mogelijk vertonen zij nog leemten of slordigheden. Dit kan echter niet aan het onderzoek verweten worden maar aan de politieke partijen. Het is inderdaad ver gekomen als in een democratie de programmatische teksten van de partijen, bestemd om door de kiezers beoordeeld te worden, niet betrouwbaar en geldig zouden zijn.

(23) A. LIJPHART, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam, 1967, blz. 125-127.

(24) G. TEGENBOS, *Overeenkomst en tegenstelling in de verkiezingsplatformen*. In : *Res Publica*, 1974 (XVI), nr 3-4, blz. 425-449.

Interpretatie van de resultaten.

Afgezien van de mogelijkheid van een conjunctureel resultaat, afgezien van het effect van bepaalde tactische zetten of de handigheid van onderhandelaars en dergelijke momentane verklaringen meer, lijken ons vier factoren een verklaring te kunnen verstrekken voor het toch wel ongewoon resultaat dat parlementaire sterkte, duur van regeringsdeelname en niet-elitair oppositiestatuuat niet wezenlijk de realisatie van de beleidsobjectieven determineren.

Het meerpartijenstel laat niet een zo duidelijke regering-oppositie institutionalisatie toe als in een tweepartijenstelsel. Koalitiepartners van het ene moment worden regering-oppositietegenstrevers op het ander moment en omgekeerd. Bovendien zijn én regering, én oppositie opgedeeld in verschillende partijen, waar in het tweepartijenstelsel één partij de regering en één partij de oppositie vormt. De zichtbaarheid, de organiseerbaarheid én het eigen karakter van regering en oppositie, o.m. in een (alternatief) ontwerp en een (schaduw) kabinet zijn overduidelijk kleiner. De tijdelijke koalitie van partijen in de regering staat tegenover een veelheid van partijen in de oppositie, niet eens in een tijdelijke koalitie verbonden. Het verschijnsel partij doorkruist het regering-oppositieschema in een meerderheidsstelsel, in plaats van het in een samenvallen te versterken zoals in een tweepartijenstelsel. De politieke vraag in een meerpartijenstelsel is dienvolgens meer een belangenvertegenwoordigingsvraag, dan wel een belangenintegrerende vraag ; partijen en verkiezingen dienen meer om belangen sterk te maken, dan om belangen en waarden te hiërarchiseren en om politieke conflicten op te lossen.

Partijen en verkiezingen zijn derhalve meer escalatievormen van konflikt dan konfliktoplossend in een meerpartijenstelsel. De oplossing gebeurt in de elitaire consensus (25). Tijdelijke regeringen weten dat zij morgen misschien met andere partners in de regering zitten. Een beleid dat fundamenteel ingaat tegen de objectieven van die mogelijk toekomstige partner kan derhalve niet gevoerd worden want dat snijdt de potentiële combinatie af. Boven partijtegenstellingen heen worden de waarden van de andere regeringsvatbare partijen fundamenteel gerespekkeerd in een elitaire, niet uitgesproken overeenkomst over fundamentele waarden. In België is één van die krachtlijnen in de elitaire consensus de pacificatiepolitiek (26). De structurele spanningen in de Belgische samenleving

(25) W. DEWACHTER, Elitaire consensus en veranderingen. In : *Civis Mundi*, 1972 (XI), nr 8, blz. 230-236.

(26) L. HUYSE, *Passiviteit, pacificatie en verzuijing in de Belgische politiek*. Antwerpen, 1970, blz. 183-249, en W. DEWACHTER, a.w., blz. 232.

en de bij tijd en wijlen zeer explosieve situaties bij het niet respekteren van deze pacifikatiepolitiek hebben dat wel geleerd. De regering kan motor van beleid in dit consensus- en pacifikatiekader zijn. Zij zal niet fundamenteel tegen een andere basispartij van de elitaire consensus reageren, maar vanuit deze consensus eerder anticiperen op een werkelijke regeringsdeelname.

Strekt zich deze welwillendheid ook uit tot de structurele oppositiepartijen en anti-systeempartijen? Tot in 1974 moet men daarop negatief antwoorden. Tot dan toe zijn FDF/RW en VU duidelijk niet-elitaire partijen; pas in 1974 zal dit zich wijzigen. Bij deze partijen speelt een ander verschijnsel: het mechanisme van de zweeppartij. Een zweeppartij is een doorgaans kleine partij die door het electoraal bedreigen van de machtspositie van een andere, grote partij waarbij zij dicht aanleunt, de grote partij wil dwingen rekening te houden met haar politieke objectieven. Zweeppartij zijn is een politieke strategie die aanzet tot realisaties, maar (vrij of gedwongen) de realisatie moet overlaten aan de grote partij. De VU is in hoge mate een zweeppartij geweest voor de CVP; het FDF is het voor de PLP geweest en RW en KP zijn het ten aanzien van de BSP in bepaalde mate (27). Voorwaarde voor een effectieve zweeppartijstrategie is een binnenpartijdige oppositie of strekking in de partij waartegen men aandrukt, die dezelfde objectieven grotendeels is toegedaan of gaat overnemen. De Volksunie zou niet zo effectief zijn indien in de CVP geen sterke tendens van flaminganten aanwezig zou zijn. Het RW en de KP kunnen hun strategie met enig succes bekronen omdat in de Waalse BSP een federalistische en linkse tendens sterk — soms zelfs in meerderheid — aanwezig is. Het resultaat van het onderzoek toont duidelijk het nut van de zweeppartijstrategie aan. Een aanwijzen in dit succes van het effect van de binnenpartijdige oppositie is niet mogelijk.

Oppositie is niet in de eerste plaats een organisatie, maar een actie. Oppositie is per definitie actie (28). Dit relativiseert dan meteen de parlementaire sterkte van een partij tot één enkele, bovendien tijdsgebonden machtsindikator. De parlementaire sterkte wordt op één moment in een welbepaalde verkiezingsgestalte vastgelegd door de logge verzameling staatsburgers die dan verder voor drie jaar (29) kwasi niet meer te mobi-

(27) Zie bijv. de bekentenis van PVV voorzitter P. Descamps: « Je crois avoir obtenu l'essentiel: la liberté du père de famille » waar de vrijheid-van-het-gezins-hoofd-els oorspronkelijk een FDF objectief is. *Wij*, 23 januari 1971.

(28) Actie wordt hier breed gedefinieerd als werking, handeling, beweging en niet uitsluitend noch in de eerste plaats als openbaar bekendmaken door straatvertoon.

(29) Gemiddelde duur in België van de parlementaire legislaturen.

liseren zijn. Deze parlementaire sterkte blijft wel drie jaar lang doorlopen. Daar tegenover staat echter de dynamiek van een zich wijzigende politieke cultuur, van een zich wijzigende politieke vraag en van de akties van een werkzaam militantisme. Een deel van het politiek beleid is antwoord op de vragen van drukkingsgroeperingen, oppositiebewegingen en publieke opinie. In deze kunnen de oppositiepartijen in meerdere of mindere mate motor zijn (30). Bovendien kunnen zij — wat heel belangrijk is — de geïnstitutionaliseerde politieke verlengarm van deze dynamiek zijn. Oppositie is dus niet een verkiezingsmoment alleen, maar een permanente aktie. Onze benaderingswijze — doordat zij de konkrete besluitvormingsprocessen volkomen buiten beschouwing heeft gelaten — kan niet een realisatiekoefficiënt toekennen aan deze verschillende akties en dynamieken. Dit is ongetwijfeld de grootste openblijvende onbekende van dit onderzoek, daar waar toch moet aangenomen worden dat deze akties belangrijke politieke variabelen zijn.

De « sociale uitvinding » van het democratisch kiezen tussen het gevoerde regeringsbeleid en de alternatieve politiek door de oppositie voorgesteld zoals dat in een tweepartijstelsel of democratische presidentiële stelsels funktioneert werkt niet zo optimaal in de meerpartijstelsels. De ene, gesloten oppositie die klaar staat om het beleid af te lossen bestaat niet; de kiezer heeft geen klare keuze noch een direkte mogelijkheid van regeringsaanduiding. De verwaterde vorm van de sociale uitvinding in deze politieke stelsels is het zich in de regeringskoalitie trachten te wringen van de oppositie, en zo ook een deel van haar beleid — zij het in kompromis met de andere regeringspartijen — te verwezenlijken. Maar volgens de uitkomsten van dit onderzoek is dit laatste model slechts een theoretisch model. Veelmeer krijgt men de indruk van een regering die als gemandateerde realisator van de elitaire consensus selekteert in de totale politieke vraag volgens aanvaardbaarheid naar die consensus toe. Daar tegenover kan een niet-elitaire oppositie staan die als zij sterk genoeg is — door eigen parlementaire sterkte, door binnen-

(30) Zie bijvoorbeeld voor de Vlaamse Beweging :

« Bij het beantwoorden van deze vraag kan het onrechtvaardig schijnen de rol van de Vlaamse drukkingsgroepen buiten beschouwing te laten. Evenwel is het duidelijk dat ook deze Vlaamse drukkingsgroepen de invloed van de Volksunie ondergaan hebben. Hun programma was aanvankelijk niet federalistisch. Indien zij bijgedragen hebben tot het scheppen van een klimaat van Vlaamse strijdbaarheid, dat ongetwijfeld de VU ten goede gekomen is, moet ook rekening gehouden worden met het aandeel dat VU-mensen gehad hebben in de aktie en de betogingen van deze verenigingen. Anderzijds zou de invloed van deze drukkingsgroepen ongetwijfeld veel geringer geweest zijn indien de drie traditionele partijen in Vlaanderen niet gekonfronteerd werden met de mededinging van de Volksunie. »

F. VAN DER ELST, *20 Jaar Volksunie*, Brussel, 1974, blz. 115.

partijdige oppositie in de andere partij(en), door beïnvloeding van de politieke cultuur, en door actie — een belangrijk deel van haar programma weet te realiseren. In een democratie kan een elite een sterke politieke vraag niet blijven ontlopen. Het gevaar van een onder het kritisch punt komen van de legitimiteit zou wel eens te groot kunnen worden. Dit is een nieuw model van politiek aangezette sociale verandering.

Oppositie is als oppositie dus ook creatief en realiserend. Niet alleen in de mogelijkheid van de afwisseling van de regering door de oppositie berust « één van de grootste en meest onverwachte sociale uitvindingen » maar in de voortdurende mogelijkheid tot verwerkelijking van de oppositie, in de permanente realisatiepotentialiteit en ook realisatie voor de niet-elitaire objectieven. En dat is wat democratisch gezien, zo aantrekkelijk is in onze resultaten. Niet om de vier of vijf jaren krijgt de oppositie stem; zij kan en hoort voortdurend actie naar haar beleidsobjectieven toe te zijn. De periodische konfrontatie voor de kiezers wordt bevrucht en tegelijk overtroffen door een voortdurende politiek naar de doeleinden toe. Oppositie is actie. En de democratie die het aandurft konflikt en oppositie — binnen basisgrenzen — burgerrecht te geven, meer nog als grondslag van de politiek te erkennen, wordt beloond met een hogere consensus en een hogere legitimiteit.

**Summary: The effect of the opposition on the government-policy.
The Belgian case 1965-1971.**

The government-opposition scheme of a two-party system does not function that clearly in a multiparty system which is the case in Belgium. To examine to what extent the opposition parties in a multi-party system are functional for policymaking, the period 1965-1971 was chosen for Belgium, providing a complete scale of government and opposition parties.

A content analysis of all political parties' platforms in 1965 permits to determine the policy objectives, classified in policy areas, so that at the end of the six years a survey could be made about the completely and partly realised planks of the platforms according to government and opposition parties, according to the party-strength which was congruent with the duration of government participation. In Belgium a distinction can also be made between the traditional opposition parties and the non-elitist opposition parties, which during the given period were not accepted as possible government parties by the political elite.

To obtain a correct evaluation of the realisations, the approach took successively into account the absolute number of platform-planks, the

number of specific items of a party and the degree of importance and social repercussion of the distinct planks that could be realised.

Although respectively for 6, 4 and 2 years in the government the CVP, the BSP and the PVV realise approximately the same number of planks. The non-elitist opposition party Volksunie realised a smaller but still considerable number of objectives. So did also, but to a smaller extent the RW, KP and FDF. The interpretation of these results could be the loss of distinctiveness of the government-opposition scheme in a multiparty system, the elite-consensus in Belgium, the function of the « zweepartij » strategy and the definition of the opposition in terms of action.

