

Veranderingen in het Belgische partijstelsel van 1945 tot 1980 *

door Mieke VAN HAEGENDOREN,

Hoogleraar aan de Economische Hogeschool Limburg.

★

De macht van de politieke partijen in het huidige staatsbestel is toegenomen zodat we kunnen spreken van een particratie.

De politieke en maatschappelijke situatie onmiddellijk na de tweede wereldoorlog ligt aan de basis van deze evolutie. Een heel stel factoren speelde hier door elkaar heen. Ik vernoem ze hier, niet in orde van belangrijkheid :

- de slechte ervaring met het autoritaire oorlogsbewind ;
- de bedreiging van het liberale stelsel door het communisme ;
- de koningskwesie en zijn nasleep die de autoriteit van de monarchie ondergroef (nog tijdens de oorlog waren gezaghebbende, vooral CVP-PSC-stemmen opgegaan om de macht van de koning te vergroten ten koste van het parlement en de politieke partijen) (1) ;
- de ontwikkeling tot verzorgingsstaat van wat we de Westerse democratieën plegen te noemen.

En de kritiek op de particratie wijst meestal ook op een kritiek op bepaalde aspecten van de welvaartsstaat (want laten we eerlijk wezen : we zeggen wel dat we het begrip particratie hanteren zonder positieve of negatieve beoordeling, maar in feite vinden we dit verschijnsel een aberratie van het politieke systeem dat zo mooi op papier uitgedokterd werd als parlementaire democratie ; we willen dan wel vergeten dat dit systeem op de keper beschouwd bij de gratie van aberraties heeft

* De laatste jaargangen van *Res Publica* werden systematisch nagegaan voor het opstellen van deze bijdrage.

(1) M. VAN DEN WIJNGAERT, *Ontstaan en stichting van de CVP-PSC*, Brussel, 1976, p. 18.

bestaan en verder bestaat : ik denk, wat het verleden betreft, aan het beperkte kiesrecht van de XIX^e eeuw dat alles behalve democratisch was, aan de politico-financiële schandalen van de dertiger jaren, aan het onverkwikkelijke conflict tussen Leopold III en zijn regering, enz.). En wat de dag van vandaag betreft kijke men naar de macht van de multinationale ondernemingen, van de financiële groepen, van de vakbonden. Maar hoe onze beoordeling ook weze de organisatie van de westerse samenleving kende belangrijke veranderingen sedert de tweede wereldoorlog, i.c. de verandering van liberale rechtstaat naar « welfare state ». Wat hield dit concreet in ? Via de staat werden en worden allerlei voorzieningen getroffen ; het gaat niet meer om vrijblijvende of paternalistische liefdadigheid, maar om een geheel van wettelijk vastgelegde aanspraken, om *rechten*. De liberale vrijheidsrechten boden bescherming *tegen* de overheid, de moderne sociale grondrechten waarborgen bescherming *door* de overheid. Maar wie is de overheid ? Niet alleen de staat vervult collectieve functies. De gespecialiseerde maatschappelijke voorzieningen (ziekenzorg, onderwijs, cultuur...) worden grotendeels geleverd door de private instellingen, gefinancierd en gewaarborgd door de staat : het geroemde subsidiariteitsprincipe, of om het met Van Doorn te zeggen : *baas in eigen huis, en het huis tenlaste van de gemeenschap* (2).

In een periode van economische groei was het niet moeilijk de staat te melken ; vooral de politieke partijen traden hier als tussenpersonen op. De economische teruggang zet daarentegen heelwat op de helling : kunnen we al deze voorzieningen voor al deze mensen blijven betalen ? De financiële draagkracht van de staat is overscheden (of lijkt overschreden te zijn), en we stellen ons vragen over de samenleving zoals die na de tweede wereldoorlog gegroeid is, en we presenteren de rekening aan de politieke partijen die opgetreden zijn als go-between tussen de abstracte overheid en de concrete maatschappelijke organisaties.

Hoe zijn de politieke partijen geëvolueerd sedert 1945, op het macro-niveau, qua kiezerskorps, intern ?

I. Systeemniveau.

In vergelijking met 1945 treffen drie verschilpunten aangaande de aard en de functies van de politieke partijen : het aantal, de retoriek en het programma is veranderd en de actie is eveneens van karakter gewijzigd.

(2) J.A.A. VAN DOORN, *De verzorgingsmaatschappij in de praktijk*, in : J.A.A. Van Doorn en C.J.M. Schuyt red. *De stagnerende verzorgingsstaat*, Boom-Meppel, 1978, pp. 17-47.

A. Toenemende fractionalisering.

Er moeten inderdaad meer nummers getrokken worden voor het opstellen van de kiesbrieven. In 1946, de eerste parlamentsverkiezingen na de tweede wereldoorlog kwamen volgende partijen of : CVP-PSC, liberalen, BSP-PSB, KP-PCB, UDB. Deze laatste verdween al van het politiek toneel bij de volgende verkiezingen. In 1978 kwamen op : CVP, PSC, PVV, PRL, SP, PS, KP-PCB, RAL, Amada, VU, FDF, RW. Maar hierdoor mogen we ons niet laten misleiden. De politieke families zijn dezelfde gebleven : een katholieke, een socialistische, een liberale en een communistische. De Vlaams-nationale familie dook opnieuw op bij de verkiezingen van 1949 ; nieuw — en permanent — sedert 1945 zijn alleen het FDF te Brussel, en het RW in Wallonië. In hoeverre RAD, ecologisten, PDB, Ral, Amada, VFP, meer zijn dan ééndagsvliegen, zoals er vroeger reeds meerdere pogingen tot partijvorming zijn geweest die stuk voor stuk mislukten, zal de toekomst uitwijzen.

De fractionalisering gebeurde uitsluitend op taalgronden. En dit is één van de belangrijkste veranderingen sedert de oorlog in het Belgische partijwezen. De kat werd de bel aangebonden door de CVP-PSC, die de vervroegde verkiezingen van 31 maart 1968 (n.a.v. de conflicten rond de kwestie Leuven) ingingen met verschillende programma's wat de communautaire problemen betrof. Deze splitsing kwam niet totaal onverwacht, want al jaren bestond vleugelvorming binnen de CVP-PSC, en een radicalere opstelling inzake communautaire kwesties drong zich op, zeker in Vlaanderen, om een einde te stellen aan de electorale achteruitgang. Trouwens de Vlaamse vleugel was al sedert 1959 veel radicaler geworden op dit vlak. In 1969 kwamen CVP en PSC in afzonderlijke congressen bijeen om de federale structuur van de partij vast te leggen, en een « overlegcentrum » op te richten. Het electorale effect van deze splitsing, in een ombuigen van de neerwaartse trend, liet zich pas gevoelen vanaf 1974, maar bestaat er wel verband tussen beide verschijnselen ? Merkwaardig genoeg was de liberale familie de tweede om deze splitsingsevolutie te volgen : in 1968 was zij nog de verkiezingen ingegaan als verdedigster van de Belgische eenheid, maar dit had haar niet opnieuw een grote electorale sprong voorwaarts opgeleverd, zoals zij verhoopt had; in 1972 hielden de Vlaamse PVV en de Waalse PLP hun eerste afzonderlijke statutaire congressen. Het initiatief was uitgegaan van de Vlamingen die bij de verkiezingen van 1971, toen de PVV-PLP globaal een serieuze nederlaag te incasseren kreeg, toch nog vooruitgingen. De BSP slaagde erin tot 1978 een unitaire partij te blijven. Uiteindelijk is de KP nog de enige Belgische unitaire partij van enige omvang.

Het probleem Brussel speelde steeds een belangrijke rol in de splitsingsgeschiedenissen van de gewezen nationale partijen. De BSP federatie van de hoofdstad barstte eerst : bij de verkiezingen van 1968 kwamen de Rode Leeuwen afzonderlijk op, omdat de Vlaamse socialisten geen verkiesbare plaatsen verkregen hadden op de pell. Deze federatie speelde uiteindelijk weinig mee in de algemene splitsing van de partij in 1978. Een jaar later verlieten de Blauwe Leeuwen de Brusselse associatie omdat ze geen paritaire vertegenwoordiging verkregen. De gemeenteraadsverkiezingen van 1970 leidden tot nog een tweede crisis bij de Brusselse franstalige liberalen, en een tweede splitsing : een groep die aansluiting zocht bij het FDF (in kartel het Front Bruxellois), en een meer gematigde groep.

Het waren de communautaire tegenstellingen die de splitsing veroorzaakten van de drie grote politieke families. Iedere partij hoopt(e), door zich op te splitsen, een einde te kunnen stellen aan zijn electorale achteruitgang. Maar men splitste vooral omdat beide vleugels niet meer gezamenlijk tot één standpunt inzake de communautaire problematiek konden komen ; m.a.w. men splitste hoofdzakelijk op een besluitvormingsprobleem.

De CVP-PSC had na de koningskwestie (47,7 % van de stemmen in 1950) en de schoolkwestie (46,5 in 1958) zijn stemmenpercentage voortdurend zien achteruitgaan (dieptepunt 30,1 % in 1971); de omvorming van antiklerikale liberale partij tot tolerante PVV-PLP was electoraal bijzonder geslaagd (van 12,3 % in 1961 naar 21,6 % in 1965), maar de liberalen wisten dit hoog niveau niet te handhaven (15,6 % in 1978), noch door te mikken op de Belgische eenheid, noch op de Vlaams-Waals-Brusselse eigenheid.

De socialisten splitsten het laatst, vielen van 31,6 % in 1946 op 25,4 % in 1978 ; het is nog te vroeg om uit te maken of de SP-PS de electorale aftakeling van de BSP-PSB zal kunnen opvangen.

Vertegenwoordigen de drie traditionele politieke families nu minder kiezers dan vroeger ?

- In 1919 vertegenwoordigden zij 93 % van de kiezers.
- In 1939 vertegenwoordigden zij 80,1 % van de kiezers.
- In 1946 vertegenwoordigden zij 83 % van de kiezers.
- In 1950 vertegenwoordigden zij 95,2 % van de kiezers.
- In 1968 vertegenwoordigden zij 80,6 % van de kiezers.
- In 1971 vertegenwoordigden zij 72,6 % van de kiezers.

Uit de uitslagen blijkt hoe dan ook een relatieve trouw van de Belgische kiezer. De « ontrouw » van een aantal kiezers kwam haast uit-

sluitend de communautaire partijen ten goede. Zij bereikte een hoogtepunt in 1971, met 11,11 % voor de VU en 11,23 % voor het FDF-RW.

De taalpartijen kanaliseerden ongetwijfeld ook een deel ongenoegen over de werking van het parlementair systeem en over de participatie. Hun huidige teruggang zou dan te wijten zijn aan het feit dat zij gecompromitteerd werden door de regeringsdeelname, en door een beveiligingsreflex van de kiezers tegenover de economische teruggang.

B. Verschuiving in de politieke positie.

Tussen de politieke leiders van de onmiddellijke na-oorlog en de huidige politieke leiders ligt de afstand van een generatie.

De levensomstandigheden en de mentaliteit zijn grondig gewijzigd, en dus ook de ideologische opstelling of de programma's van de partijen. Welke partijen zijn nu « rechts », « links », « centrum », « progressief » of « conservatief »? De inhoud van deze begrippen zelf is geëvolueerd.

Onmiddellijk na de bevrijding die de allereerste had van een stuk burgeroorlog, werd het politieke leven gedomineerd door epuratie, repressie, koningskwesie, en de problematiek van de wederopbouw.

Deze laatste werd aangepakt in relatieve eensgezindheid tussen de partijen. Alhoewel: tussen september 1944 en augustus 1950 kende België 9 regeringen. De gemoederen waren zozeer opgehitst door de koningskwesie en de repressie, die zich aandienen als een Vlaams-Waals, en gedeeltelijk katholiek-vrijzinnig conflict, dat de organisatie van de samenleving tot wat nu de verzorgingsstaat geworden is bijna « en passant » gebeurde: de besluitwet op de Maatschappelijke Zekerheid (1944), de publiekrechtelijke organisatie van het bedrijfsleven, en de institutionalisering van de overlegeconomie door de 9 Nationale Arbeidsconferenties tussen 1945-1948, waar werkgevers en werknemers, onder voorzitterschap van de Eerste Minister onderhandelden over loon- en prijzopolitiek, over de algemene sociale en economische vraagstukken. In die context werden de politieke partijen opnieuw opgericht: de CVP deed dit met de meeste omhaal, in het kerstprogramma van 1945.

Vóór de oorlog was de katholieke partij erg in diskrediet geraakt, en zowel op sociaal (standenpartij) als op communautair vlak was haar organisatie verouderd; wat dit laatste betreft was de opsplitsing in de Katholieke Vlaamse Volkspartij en Parti catholique social een voorbode van de na-oorlogse vleugelvorming.

Tijdens de oorlog werd een reorganisatie voorbereid en gedeeltelijk uitgevochten: een machtsstrijd tussen de oude garde, o.l.v. baron R. Moyersoen, een groep jeunes turcs, o.l.v. Tony Herbert (met enkelen die later in de CVP-PSC een belangrijke rol zouden spelen zoals Th. Lefèvre, J. Duveusart, J. de Saeger, R. Van Elslande), en een

ACW-groep, o.w. P.W. Segers. Met resultaat was de oprichting van de a-confessionele volkspartij, CVP-PSC (3). Het duurde echter nog twintig jaar vooraleer het episcopaat zich niet meer verplicht zag de kiezers op te roepen CVP-PSC te stemmen. En ook Volkspartij was en is relatief: de CVP-PSC slaagt er wel in — zoals vóór 1940 — alle sociale lagen te omvatten, maar het zou onjuist zijn te beweren dat zij geen standpartij meer is: bij de opstelling van de lijsten wordt wel degelijk rekening gehouden met de stand of sociale organisatie waardoor de kandidaten zijn afgevaardigd. Wat de CVP-PSC wel bereikte was een verjonging van de kaders, en een vooruitgang van 10 % bij de verkiezingen van 1946, in vergelijking met de verkiezingen van 1939 (van 32,7 naar 42,5 %).

De BWP-POB veranderde, ter gelegenheid van haar Congres van de Overwinning in 1945 haar naam in BSP-PSB. Zowel het succes van de KP-PCB als de noodzaak zich te distanciëren van haar vroegere partijvoorzitter H. De Man, die in 1940 de partij ontbonden had omdat de oorlog toch verloren was, dwongen haar tot radicalisme. Bij de eerste na-oorlogse verkiezingen boekte zij slechts een geringe vooruitgang (van 30,2 % naar 31,6 %); het waren vooral de communisten die profiteerden van de algemene atmosfeer, stemmen die vermoedelijk nadien voor een groot deel naar de BSP-PSB terugvloeiden; de BSP-PSB en KP-PCB behaalden in 1946 samen 43,2 %. De liberalen telden electoraal nog weinig mee na de oorlog: van 17,2 % zakten ze naar 8,9 %.

De eerste na-oorlogse verkiezingen vertoonden bijgevolg een duidelijke polarisering tussen de CVP-PSC enerzijds, de BSP-PSB en KP-PCB anderzijds; maar deze ging niet over de *toekomstige* inrichting van de samenleving, maar over het uitvechten van conflicten die hun oorsprong in het verleden hadden: koningskwestie en collaboratie. Deze polarisering zette zich verder in de schoolkwestie, waar klerikalen (CVP-PSC) en antiklerikalen (BSP-PSB en liberalen) lijnrecht tegenover elkaar stonden, een polarisering die niets te maken had met progressief-conservatief...

Een kwart eeuw na de feiten kunnen we alleen maar verbaasd zijn over de emotionaliteit waarmee dit probleem uitgevochten werd.

De schoolstrijd was de laatste heftige klerikale-antiklerikale uitbarsting waarbij alle lagen van de bevolking gemobiliseerd werden: deze machtsstrijd is niet afgelopen, maar veel minder intensief geworden; nu zet hij zich veel meer gecompliceerd en achter de coulissen verder: cultuurdecreten en subsidies. De geestelijkheid heeft zich overigens teruggetrokken uit het politieke theater, en de ontkerkelijking is zo ver ge-

vorderd dat een polarisering rond dit soort kwesties op dit ogenblik niet erg mogelijk lijkt.

De laatste grote emotionele uitbarsting in deze na-oorlogse periode, waarbij haast alle lagen van de bevolking betrokken waren, rechtstreeks of omrechtstreeks, was de staking van 1960-61, rond de eenheidswet, tegen de CVP-liberale regering-Eyskens. We zien hier dezelfde polarisering optreden die we sedert de bevrijding geregeld zagen opduiken: katholiek Vlaanderen tegen rood Wallonië, een tegenstelling die door J. Destrée voor het eerst beschreven werd in 1912 in zijn beroemde *Lettre au Roi*, en die na 1961 het Belgische politieke leven zou gaan beheersen onder de gesofistikeerde benaming van « communautaire tegenstellingen », een benaming die meteen aanduidt dat zij vanuit een andere dimensie benaderd wordt.

De tijd van barricaden tussen de traditionele politieke partijen leek voorbij te zijn; men ging meer en meer onderhandelen, afwegen, proportionaliseren, geven en nemen.

Vanaf de zestiger jaren spreekt men in de literatuur dan ook meer en meer — trouwens niet alleen voor België — over depolitisering; dit is juist wanneer we ons beperken tot de conflicten tussen de traditionele politieke partijen. Alle lagen van de bevolking worden niet meer gemobiliseerd, maar dit belet niet de plaatselijke of professionele zware emotionele uitbarstingen: ik denk aan de doktersstaking van 1964, de bloedige stakingen van Zwartberg, de studentenonlusten van 1966-68, de mijnstakingen in Limburg in de winters 1970 en 1971, de plaatselijke fabrieks-bezettingen her en der.

Eén en ander hangt samen met de electorale afbrokkeling van de nationale partijen in de zestiger jaren, de doorbraak van de taalpartijen, die hun succes niet alleen te danken hebben aan de taalkwestie, maar ook (en wie zal zeggen wat het zwaarst doorwoog) aan de depolarisering, en de onvrede met het reilen en zeilen van het politiek bestel als geheel. In dezelfde context situeren zich de pogingen tot hergroepering van de politieke tegenstellingen: alleen van de PVV kan gezegd worden dat ze redelijk slaagde in haar poging haar antiklerikaal karakter af te zweren om zich aan te dienen als een partij voor zelfstandigen en kaders. Dit succes was te danken aan het feit dat zij een partij is die organisatorisch weinig uitgebouwd is, dat de liberale wereld een weinig gestructureerde zuil is, en dat zij vooral een beroep doet op de zgn. vlottende kiezers. Om dezelfde reden was de oproep van L. Collard van 1971 tot mislukking gedoemd: het arbeiders- en bediendenelectorat van CVP en BSP is te stevig ingebakerd in ziekenfondsen, vakbonden en vormingsorganisaties om en bloc zijn partijkeuze te veranderen.

Een belangrijk punt in de kwestie van de verschuiving van de politieke posities werd nog niet besproken : de mate van regeringsbetrouwbaarheid van de partijen die niet behoren tot de drie grote politieke families. In de internationale context van de onmiddellijke na-oorlog was het begrijpelijk dat de KP-PCB tot 1948 wel, nadien niet meer betrouwbaar was. Maar die betrouwbaarheid was toch maar relatief : verder dan de departementen van Openbare Gezondheid, Ravitaillering, Wederopbouw en Openbare Werken hebben de communisten het nooit gebracht.

Mutatis mutandis kan hetzelfde gezegd worden over de « betrouwbaarheid » van de taalpartijen : RW, FDF en VU hebben wel ministerportefeuilles beheerd, maar welke ? Eenieder weet dat de ene portefeuille meer impact heeft dan de andere ; het heeft ook jaren geduurd vooraleer de socialisten betrouwbaar en « regierungsfähig » genoeg geacht werden om portefeuilles als financiën, buitenlandse zaken, landsverdediging, justitie te beheren, en dan nog...

Maar zijn er uiteindelijk belangrijke politieke machtsverschuivingen geweest tussen de politieke partijen onderling ?

Ik heb de indruk dat de taalpartijen teruggedrongen werden naar de oppositie, zoals het de KP overkwam na 1948. Maar de terugdringing van deze laatste is vermoedelijk definitiever omdat zij hoofdzakelijk gebeurde op internationale politieke gronden, die relatief blijvend aanwezig zijn. Plaatselijk kan dit natuurlijk anders liggen, en het is de vraag hoe de machtspositie van de taalpartijen zal evolueren in een geregionaliseerd België.

In Vlaanderen wordt verder de laatste jaren veel geschermd met het begrip « CVP-staat » ; natuurlijk heeft de CVP een zeer grote machtspositie in Vlaanderen, maar ze heeft dit altijd gehad. Of zijn we de homogene katholieke regeringsperiode vergeten van 1884 tot 1916, toen bij de verkiezingen van 1894 *alle* Vlaamse zetels naar de katholieken gingen (één van de redenen waarom de evenredige vertegenwoordiging werd ingevoerd), en toen Eedje Anseele zich in Luik op de socialistische kandidatenlijst moest laten plaatsen om verkozen te kunnen worden ?

De CVP-machtspositie — hoewel geen homogene meerderheidspositie zoals in 1884-1914 — springt nu alleen duidelijker in het oog omdat de macht van de overheid, en dus van de politieke partijen toegenomen is, omdat het culturele leven volledig verzuild is, en de organisatie ervan de *bestaande, grote* ledenorganisaties bevoordeligt, en omdat door de fusies van de gemeenten heelwat gemeentebesturen nu een duidelijke partijpolitieke (en in Vlaanderen meestal CVP-) kleur gekregen hebben.

Wat de evolutie van de machtspositie van de SP-PS betreft, valt het me op dat de discussies over het *principe* van de regeringsdeelname volledig vervangen zijn over deze over de *opportuiniteit* ervan: de socialisten zijn de meest betrouwbare en loyale regeringspartners, en kunnen ook op alle ministerportefeuilles aanspraak maken.

De machtspositie van de liberalen is volgens mij vrij analoog gebleven met deze die ze hadden vóór de tweede wereldoorlog.

Bij deze analyse hebben we de fractionalisering van de politieke partijen over het hoofd gezien: zij bemoeilijkt hoe dan ook niet alleen de vorming, maar ook de werking van de regering. Want de partijen zijn niet alleen op communautair vlak uiteengegroeid: ze hebben ook een verschillend standpunt over andere kwesties (bijv. Buitenlandse Zaken, Zaïre, Landsverdediging). Met alle gevolgen vanden voor de regeringsstabiliteit en de beleidsefficiëntie.

De regionalisering zou hieraan een oplossing moeten geven...

C. Functionele verschuiving.

De politieke positie van de partijen stond en staat in rechtstreekse wisselwerking met de algemene politieke situatie; zo is ook de functionele verschuiving van de partijen slechts te begrijpen vanuit de evolutie van de verzorgingsmaatschappij, de steeds toenemende staatstussenkomst op alle mogelijke terreinen.

Hoe manifesteert zich deze functionele verschuiving concreet?

Janson, Woeste, Frère-Orban zouden hun weg niet meer vinden in de huidige werking der politieke partijen: in hun tijd waren deze immers alleen kiesverenigingen, meestal slechts actief in perioden van verkiezingen zelf. De partijen, voor zover die al gestructureerd waren, werden geïdentificeerd met de parlementaire fractie. De democratisering van het stemrecht noodzaakte de mobilisatie van de — ongeletterde en bevoogde — massa: de verzuiling ontstond, samen met de ontwikkeling van de massapartijen, tegenover de vroegere elitepartijen. De politieke partijen zelf waren te abstract, en te ver van de burgers verwijderd om een blijvende mobilisatie te garanderen, van daar de ontwikkeling van nevenorganisaties zoals ziekenfondsen, vakbonden, coöperatieven. Of, om exacter te zijn, de politieke partijen ontwikkelden zich als overkoepeling van de sociale organisaties van een zuil. Maar het zwaartepunt van de partij bleef — en dit tot 1940 — de *fractie*. Het is meer dan een symbool dat de partijvoorzitter, of de belangrijkste woordvoerder van een politieke partij vaak ook *fractievoorzitter van de Kamer* was: Ch. Woeste voor de katholieke partij tot 1914, E. Vandervelde voor de BWP-POB.

Geleidelijk aan, en dit gebeurde al vóór 1940, takelde de macht van de fracties af, en verkreeg het partijbestuur, zowel nationaal als plaatselijk, een overwicht op de mandatarissen. De CVP-PSC bezegelde deze evolutie het eerst op statutaire wijze : bij de oprichting van de nieuwe partij in 1945 werden de bestuursorganen zo samengesteld dat de mandatarissen er niet over een numeriek overwicht konden beschikken. Daarenboven werd een politiek mandaat met het voorzitterschap van een arrondissement of een afdeling onverenigbaar verklaard. De partij verwierf op die manier het overwicht op haar afgevaardigden in het parlement, provincie en gemeente. Dit bracht o.a. op langere termijn met zich mee dat de individuele verantwoordelijkheid van de politieke mandatarissen op de partij overging (4). Dergelijke situatie vergrootte uiteraard de mogelijkheid van « tuchtstemmingen » : de mandataris was niet langer de afgevaardigde van « het volk », maar ook, en vooral van zijn Partij.

De nieuwe SP-statuten van 1979 gaan in dezelfde richting, en bevestigen een evolutie die ook hier al langer aan de gang was.

We mogen ons uiteraard niet blind staren op statuten ; de belangrijkste Belgische politici zijn nu nog steeds de politieke mandatarissen, maar de macht van de fracties *als groep* is de laatste jaren enorm teruggelopen, en het is tekenend dat zowel W. Martens als K. Van Miert partijvoorzitter geworden zijn *zonder* politiek mandaat.

En deze tendens zet zich verder : de centrale partij instanties nemen meer en meer een controle- en zelfs beleidsformulerende functie aan t.a.v. de regering en de fracties. Hoewel dan weer in die « centrale partij instanties », de fractievoorzitters en de ministers een grote rol spelen. Het is moeilijk een duidelijke en algemene lijn te trekken, omdat de persoonlijkheid van politici een grote rol speelt in de machtsopbouw van een partij. Niet alleen wetgevende en uitvoerende macht staan onder voegdij van de partijen ; ook de rechterlijke. De politieke benoemingen in de magistratuur zijn bekend ; maar ook als advocaat is het nuttig een partijkaart op zak te hebben, om een aantal zaken in handen te krijgen.

Wijzen op de partij-invloeden in openbare instellingen en ambtenarij is allang geen nieuws meer.

Politieke benoemingen zijn haast zo oud als de Belgische staat zelf, maar zij zijn sedert 1945 veel meer veralgemeend en geïnstitutionaliseerd. Vooreerst is de tewerkstelling door de overheid enorm toegenomen. In 1971 bedroeg zij 542.686, in 1978 reeds 812.797. De aanwervingen, en zeker de bevorderingen zijn vaak sterk gepolitiseerd. Onpartijdige

(4) M. VAN DEN WIJNGAERT, a.w., pp. 50-51.

benoemingen in het rijksonderwijs waren bijvoorbeeld dertig jaar geleden nog wel mogelijk, nu niet meer. Zij zijn enerzijds het gevolg van het grondige wantrouwen tussen de politieke families, en anderzijds een methode om kiezers te winnen en te binden (hierover verder meer). Dit wantrouwen vermindert niet, ondanks de depolarisering. De overheid is in België vooral een *subsidiërende* overheid, en het is dus belangrijk voor alle partijen om zo dicht mogelijk bij het machtscentrum te zitten. Het hebben van vertrouwenspersonen bij de ambtenaren is hier toe één van de voorwaarden. Hetzelfde geldt voor de efficiëntie van het dienstbetoon. Dit alles is niet typisch voor de na-oorlogse periode. Nieuw is alleen de *omvang* van het verschijnsel: de burger heeft vaker te maken met de overheid, en doet vaker een beroep op politici om zijn problemen op te lossen. De partijen hebben deze functie van controle op, en beïnvloeding van de ambtenarij ook op zich genomen.

Wat dit betreft is er nochtans een overlapping tussen de politieke partijen en de pressiegroepen (bijv. vakbonden). De politieke partijen functioneren vaak als go-between of catalysator tussen de overheid en de zuilorganisaties: ziekenfondsen, vakbonden, beroepsorganisaties, culturele verenigingen staan in nauwe wisselwerking met de partijen, en met de — subsidiërende — overheid. Er ontstaan soms merkwaardige verstrengelingen tussen overheid, partijen en zuilorganisaties. Zo bijvoorbeeld de onrechtstreekse subsidiëring van partijen door de overheid via de feitelijke detachering van personeel van de kabinetten voor de partijen, of het verrichten van materieel werk (verzendingen, administratie van het dienstbetoon) in de kabinetten. De partijen hebben zich comfortabel genesteld in het overheidsapparaat, tenminste deze partijen die geregeld in de regering zitten. Het principe van de regeringsdeelname is trouwens geen discussiepunt meer: de voordelen ervan zijn zo ontegensprekelijk groot voor de organisatie en werking van de politieke partijen dat zij al het mogelijke doen om mee te regeren.

Ik vermoed zelfs dat het ambtelijke apparaat, en de functionering zelf van de staat in zeer ernstige moeilijkheden zou geraken indien partijen en vakbonden plots hun medewerking moesten weigeren.

Partijen zijn veel meer aanwezig in het leven van elke dag van de burger, omdat de overheid zelf een meer omvattende taak gekregen heeft. Dit brengt ons op het tweede deel van deze uiteenzetting.

II. Niveau kiezerskorps.

Een eerste belangrijke vaststelling is de redelijke stabiliteit van het kiezerskorps: van ouders op kinderen wordt door de band op dezelfde

wijze gestemd. Dank zij de doorgedreven verzuiling is de CVP-PSC erin geslaagd — ondanks de ontkerkelijking — haar kiezers *grosso modo* te behouden.

Algemeen wordt aangenomen dat de verzuilde organisaties en het dienst-betoon de functies overgenomen hebben van de vroegere ideologische verschillen tussen de partijen: vroeger stemde men op de CVP omdat men katholiek was, nu omdat men christelijk gesyndiceerd is, bij de christelijke ziekenkas aangesloten, zijn kinderen naar een katholieke school stuurt, en een plaats verkregen heeft via een CVP-mandataris. Algemeen wordt dit cliëntele partij genoemd. Wat is de motivatie om een partijlidkaart te kopen? Onderzoek hierover is naar mijn weten nog niet gebeurd. Voor de drie traditionele families wordt volgens mij een grote rol gespeeld door een combinatie van factoren waarbij verkregen of verhoopte politieke steun een al dan niet doorslaggevende rol speelt. Wat is trouwens het verloop in deze lidmaatschappen: wie wordt lid en waarom, wie bedankt en waarom? Dit zou al veel kunnen zeggen over het cliëntelisme van een partij.

Maar causaal denken in deze kwestie is toch misleidend. Want waarom heeft men zich juist bij een *christelijke* ziekenkas aangesloten? Dit was geen rationale keuze, maar heeft veel te maken met traditie, sociale controle, de plaatselijke uitbouw van verzuilde organisaties, toevalligheden. Hoe dan ook, de strijd om de gunst van de kiezers is voor de politieke partijen van kapitaal belang; zij hangt rechtstreeks samen met het groeiende overheidsingrijpen, en met het feit dat zij een subsidiërende overheid is: hoe groter de electorale aanhang, hoe meer overheidsgelden naar de betrokken zuil toegeschoven kunnen worden, hoe meer aanspraak zij kan maken op bepaalde benoemingen, op een bepaalde vertegenwoordiging in para-overheidsinstellingen (bijv. de Belgische Radio en Televisie).

Het cliëntelisme is één methode om de gunst van de kiezers te behouden of te winnen; een inslaande propaganda, tijdens de kiesstrijd, en tussen de verkiezingen in is een tweede middel. Iedere politieke partij is op één of andere manier bezig de volgende verkiezingen voor te bereiden. Bij heelwat regeringsbeslissingen wordt er gelonkt naar de achterban. De eerste aanzet tot professionele aanpak dateert eigenlijk van 1933, toen H. De Man zijn Plan van de Arbeid lanceerde; hij inspireerde zich op de Amerikaanse wijze van propaganda voeren. Afgezien van de professionele aanpak van de propaganda is de *rol van de televisie* de grote nieuwigheid in vergelijking met de periode vóór 1940.

Door de televisie zijn de top-politici meer en meer top-vedetten geworden. Aanvankelijk stonden zij zeer argwanend en huiverig tegenover

het nieuwe medium, nu verdringen zij zich bij wijze van spreken om toch maar enkele minuten op de beeldbuis te kunnen verschijnen. Wordt er niet te veel voorbijgegaan aan de functie van radio en televisie als *nieuwsmakers*? Ik denk hierbij niet alleen aan de wijze waarop het nieuws geselecteerd wordt (bijv. wat zou de politieke betekenis zijn van bepaalde betogingen en rellen, wanneer ze *niet* op de beeldbuis zouden komen?), maar ook aan het feit dat politici van de meerderheid volgens mij te pas, en vooral te onpas aandacht opeisen via interviews waarin zij niets kunnen of willen zeggen. De politieke kennis of belangstelling van de gemiddelde burger neemt hierdoor niet toe. Een duidelijk effect ervan daarentegen is wel de personalisering van de politiek: zij komt vooral tot uiting in de toename van het aantal voorkeurstemmen, in 1977 al meer dan de helft van de geldige stemmen. Deze evolutie speelt meestal in het voordeel van de lijsttrekker, die hierdoor zijn prestige kan verhogen, en vergroot de onderlinge concurrentie binnen de partij: iedere kandidaat probeert zoveel mogelijk stemmen te verwerven. Dit kan alleen ten koste van andere kandidaten van *dezelfde lijst*. Hoe paradoxaal het ook moge klinken, de lijsttrekker zal zich soms inspannen om naar voor te komen met een *zwakke* lijst, waarop hij de enige briljante figuur is.

Deze personalisering via de televisie speelt alleen in het voordeel van de top-politici, de andere moeten het vooral hebben van plaatselijke gezelligheidsactiviteiten (bals ed.) en dienstbetoon.

Een probleem waar in België meestal met een wijde boog omheen gelopen wordt is dat van de *kiesplicht*. België is één van de weinige landen waar dit nog bestaat. En het taboe dat rond deze kwestie heerst is begrijpelijk: hoeveel kiezers zouden zich nog aanmelden aan de kieslokalen zonder kiesplicht? Hoe zouden de kiesuitslagen eruitzien?

De huidige relatie tussen kiezers en politieke partijen zou grondig gestoord worden, en zelfs het politiek spel zelf; ik ben ervan overtuigd dat de politici niet zo frequent voor de kiezers zouden durven verschijnen; het dienstbetoon en de verzuiling zouden een andere functie krijgen.

III. Intern niveau.

De toenemende macht van de partijen, als gevolg van het groeiende overheidsingrijpen, en de veranderingen in de aanpak van het kiezerskorps hebben uiteraard hun evolutie als *organisatie* bepaald. Professionalisering en centralisering zijn het meest opvallende. De zwaartepunten van de

politieke partijen liggen op het vlak van de gemeente, het arrondissement, en nationaal (of juistert : communautair).

Op de eerste twee niveau's is de inbreng van vrijwilligers nog erg belangrijk.

Het is een veelgehoorde klacht dat de inspraak in de partijen klein is, en steeds kleiner wordt en gemeten aan de deelname aan de polls, kan dit zelfs wetenschappelijk gestaafd worden (5). Een eerste probleem hierbij is de vraag of de poll wel een goed criterium is om de inspraak te meten ; een tweede veel crucialer probleem is een begripsomschrijving van « inspraak ». De politieke partijen zijn gemeentelijk (per afdeling) georganiseerd, en vergaderen normaal (in het beste geval) geregeld om het gemeentebeleid te bespreken. De partijleden hebben dan inspraak — heet het. Maar we vermoeden dat slechts 1/10 van de kiezers partijlid is, waarvan dan nog maar slechts 1/10 van tijd tot tijd aanwezig is on partijvergaderingen. En waarover zou die 1/10 van 1/10 dan inspraak kunnen hebben indien zij niet over de nodige dossierkennis beschikt ? De enen klagen over gebrek aan inspraak, anderen hoor ik evenveel klagen over het gebrek aan interesse bij partijleden. Het is mijn overtuiging dat een partijlid, dat het partijprogramma grosso modo onderschrijft en bereid is loyaal mee te werken, na een zekere tijd een relatieve macht kan verwerven, zeker op plaatselijk, en zelfs op arrondissementeel vlak. En plaatselijke en arrondissementele macht zijn de eerste stap naar nationale machtsuitoefening. Hiertoe bestaan heel wat wegen, waarvan het parlementaire mandaat er slechts één is ; een kabinetsfunctie kan soms even belangrijk zijn, zo niet belangrijker.

Naar mijn ervaring is de functie van een plaatselijke afdeling tweërlei : het volgen van het gemeentebeleid, en de permanente mobilisatie van een kern, die actief kan worden in geval van verkiezingen (de onmisbaarheid van de plaatselijke plakploegen). De plaatselijke afdelingen hebben nauwelijks inspraak in het nationale beleid, alleen al omdat de weg van de plaatselijke afdeling naar het nationaal bureau met heel wat hindernissen bezaaid is (o.a. arrondissementele en nationale congressen), die geregeld, maar toch niet zó frequent bijeenkomen, en omdat zich hier, nog meer dan op plaatselijk vlak het probleem stelt van de dossierkennis.

Een permanent probleem voor partijen, zowel op plaatselijk, arrondissementeel als nationaal niveau, is het *financiële*. Vermits de geheimhouding van haar financiële situatie voor iedere partij een machtsmiddel is, zullen we over deze problematiek in het duister blijven tasten, en

(5) L. DEWINTER, Twintig jaar polls, of de teloorgang van een vorm van interne partijdemocratie. *Res Publica*, 1980, nr 4, pp. 563-585.

zullen we er ook waarschijnlijk nooit achterkomen of zij vroeger groter was dan nu. De lasten zijn alleszins verzwaaard: niets drukt politieke partijen zozeer als een kiescampagne. Er zijn pogingen gedaan de kosten te berekenen van deze miljoenenpropaganda (6), maar het is een onmogelijke zaak na te gaan hoe de partijen aan hun geld komen: lidmaatschappen, schenkingen van de zuilorganisaties (in geld of natura), schenkingen van bedrijven en particulieren, afhoudingen van wedden van mandatarissen. Een gedeelte van de lasten trachten de politieke partijen af te wentelen op de overheid (bijv. kiespropaganda portvrij verstuurd vanuit ministeriële kabinetten). Onder de noemer van « vormingswerk » wordt ook de propaganda tussen de verkiezingsperioden in meer en meer gefinancierd door het departement van cultuur: ik bedoel hier concreet de organisatie van het vormingswerk in Vlaanderen via de zgn. koepelorganisaties, twee christelijke, één socialistische, één liberale (en één dakloze). Wie durft ontkennen dat organisaties of instellingen als de Kristelijke Arbeiders Vrouwen, Vormingswerk Ter Munk, het Willemsfonds, de Stichting A. Vanderpoorten, de Socialistische Vooruitziende Vrouwen, de Socialistische Turnbond van België geen — soms subtiel — propagandamachines zijn voor respectievelijk CVP, PVV en SP? Zij worden door de overheid gesubsidiëerd a rato van hun leden-aantallen en activiteiten, en kunnen op dezelfde basis personeel vrijstellen: een middel om het kiezerskorps te mobiliseren, ook buiten de kiesperiodes, en de financiële last van permanente propaganda af te wentelen op de overheid, via de zuilorganisaties.

In de ziekenzorg gebeurt iets analoogs. Ik kan hier alleen het voorbeeld van Limburg aanhalen: de thuisverpleging is quasi volledig in handen van Caritas Catholica en het Wit-Gele Kruis, behorend tot de katholieke zuil.

Maar het verzamelen van fondsen voor de algemene en persoonlijke campagne zelf valt quasi volledig ten laste van de partij. Concreet betekent dit op het plaatselijk en arrondissementele vlak: schooien, en het organiseren van bals, kaart- en kienavonden..., met het gevolg dat het grootste deel van de plaatselijke partij-activiteiten hier dreigt naartoe te gaan. Het zou trouwens de moeite lonen na te gaan waaruit plaatselijke partij-activiteiten bestaan: ik vrees een weinig verheffend schouwspel te vinden.

Op nationaal vlak liggen de zaken anders: hier treffen we een beperkte staf aan van permanenten (uit welke fondsen gebeurt hun be-

(6) W. DEWACHTER, E. CLIJSTERS, E. LISMONT, L. ENGELEN, *Het nut van een miljoenenpropaganda*, Leuven, afdeling politologie, 1974, 46 blz.

zoldiging ?), omringd door mandatarissen. Het vrijwilligerswerk is hier tot een minimum herleid, in tegenstelling tot het plaatselijke niveau.

Al bij al kan ik niet anders dan de ijzeren wet van de oligarchie in de politieke partijen van R. Michels van 1911 te onderschrijven, nl. dat je steeds overal dezelfde gezichten ziet, dat de democratische opbouw van partijen niet kan beletten dat in feite slechts een zeer kleine minderheid van partijleden politiek actief is, en dat hiervan dan nog slechts een kleine minderheid effectieve politieke macht heeft.

Conclusies.

Welke zijn de belangrijkste veranderingen in het Belgische partijwezen sedert 1945 ?

Zij moeten gezien worden in de context van de ontwikkeling van de liberale staat tot welvaartsstaat, verzorging die de overheid meestal niet rechtstreeks maar via aanbesteding (bij de zuilorganisaties) op zich nam. De partijen functioneerden als overkoepelende organismen van deze zuilorganisaties.

De tegenstellingen tussen *katholiek Vlaanderen en rood Wallonië* beheersten het politieke spel, en manifesteerden zich via koningskwestie, schoolstrijd, de stakingen rond de eenheidswet, en de communautaire spanningen van de zestiger jaren die op hun beurt de fractionalisering van de partijen tot gevolg hadden.

Ondanks naamveranderingen, en programmawijzigingen is een grote *stabiliteit in de politieke positie* van de partijen vast te stellen: overwicht van de katholieken (de zgn. CVP-staat), de socialisten die deze trachten aan te vreten, de liberalen op de wip, communisten en taalpartijen die van de regeringsdeelname hebben mogen proeven maar naar de oppositierol teruggedrongen zijn. Ook het *kiezerskorps* bleef *vrij stabiel*, maar ideologische bindingen blijken — in welke mate? — plaats gemaakt te hebben voor *cliëntelisme*: dienstbetoon en zuilorganisaties vervullen deze functie.

In de functies van de partijen traden wel veranderingen op: het overwicht van de fracties (en van de mandatarissen) verzwakte, de partijen *controleren* veel meer het beleid (via uitvoerende, wetgevende en rechterlijke macht), en treden ook *beleidsformulerend* op (belang van de *ministeriële kabinetten*). Er ontstond aldus een grote overlapping tussen overheid en partijen.

Een andere vaststelling is de *personalisering van de politiek*: politici zijn vedetten geworden, dank zij de televisie. De propagandavoering is trouwens ook op andere vlakken geëvolueerd. Tussen de verkiezingen

in wordt zij in feite waargenomen door de culturele koepelorganisaties en andere zuilorganisaties, wordt op professionele leest geschoeid, en is in grote mate gesubsidiëerd; de eigenlijke kiespropaganda is uitgegroeid tot een business, gedreven door reclamebureau's: de kosten zijn enorm gestegen. De verzwaring van de functies van de partijen, de verzwakking van de macht van de fracties, de mogelijkheid van subsidiëring door de overheid: factoren die de professionalisering in de hand werkten, en het vrijwilligerswerk, zeker op nationaal vlak, terugdrongen.

Summary : Changes in the Belgian partysystem 1945-1980.

The major changes in the Belgian partysystem occurred within the context of the rise of the welfare state. Most welfare provisions were subcontracted to the different « zuil » organisations, with their political parties functioning as masterorganisation.

The contrasts between « catholic » Flanders and « red » Wallonia dominated the political agenda, and led up to the fractionalisation of the party-system. The political positions of the parties remained unchanged: ascendancy of the catholics, challenged by the socialists, with the liberals holding the balance, and communists and « federalist » parties being back in opposition after a short period of governmental participation. Although party identification has shifted from ideological towards clientelist motives, the party preference of the electorate did not alter. The functions of parties did change: the power of mandatories decreased and parties increasingly control and even formulate public policy.

Television has personalized political propaganda, which is, in between elections, professionally made by highly subsidized cultural master-organisations. The costs of electoral propaganda, nowadays runned by commercial-advertising bureaus, have increased substantially. All this led to the decline of the propaganda by volunteers.

