

De partijpolitisering als instrument van participatie

*Een overzicht
van de ontwikkeling sinds de Tweede Wereldoorlog*

door Lieven DE WINTER,

Aspirant Nationaal Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek.

★

Inleiding.

Sinds de regering Tindemans V is de term participatie tot het algemeen taalgebruik van politieke waarnemers, commentatoren en actoren gaan behoren. Alhoewel deze zelden het begrip expliciet definiëren, moet uit de context waarin ze deze term bezigen besloten worden dat zeer diverse toestanden als uitingen van participatie worden beschouwd.

Een participatie zou gekenmerkt worden door de uitholling van de uitvoerende macht der regering en haar administratie door de partijen ; het verlies van de parlementaire functies (government-making, wetgeving, controle, informatie, representatieve expressie) wegens de partijdiscipline in de fracties en de greep van de partijbesturen op de politieke loopbaan der parlementsleden ; de politisering van de benoemingen in de magistratuur en de aantasting van de rechten en vrijheden der burgers ; de opheffing van de grondwettelijke scheiding der machten ; de ondoorzichtbaarheid van de politieke besluitvorming door gebrekkige politieke informatie ; de teloorgang van de programmatische verschillen tussen de « regierungsfähige » partijen ; de oligarchisering van de interne besluitvorming binnen de partijstructuren en de groeiende macht der partijvoorzitters ; het verlies aan geloofwaardigheid van het regime bij de burgers ; de partijpolitieke verzuiling van de samenleving, enz...

Om na te gaan in welke mate het Belgisch politiek bestel als participatief kan bestempeld worden is het aangewezen een empirisch definieerbare werkdefinitie van participatie te construeren. Een « grootste gemene deler » van hogervermelde connotaties volstaat hiertoe niet. De meeste auteurs zijn wel prominente waarnemers van of deelnemers aan het politieke leven, maar ontberen een politologische benaderingswijze

van dit gebeuren. Sommigen bezigen de term met manifeste opinierende en polemische bedoelingen. Daarbij maken de meeste auteurs onvoldoende onderscheid tussen wezenlijke kenmerken van een participatie; niet-essentiële fenomenen die participatie weliswaar kunnen bevorderen; oorzaken en gevolgen van een participatie enz...

Als leidraad bij onderstaande analyse hanteren wij volgende werkdefinitie: « Een participatie is een variant van de klassieke parlementaire democratie (met vrije verkiezing van de leden der wetgevende kamers; pluralisme qua partijen, maatschappijvisies en publieke opinies; institutionele scheiding der machten en eerbiediging der burgerlijke vrijheden), waarin de politieke partijen, meer dan de andere deelstructuren van het politiek systeem (parlement, regering en administratie, rechtsprekende macht, communicatiemedia) de politieke besluitvorming determineren ».

De partijen realiseren dit overwicht inzake besluitvorming door de partijpolitiserings van de posities en de werking van de andere deelstructuren. In de eerste paragraaf wordt de invloed van de partijen op de vorming van de regering en haar beleid onderzocht. In de tweede paragraaf komt de partijpolitiserings van de overheidsadministratie aan bod. De greep van de partijen op de recrutering van de parlementsleden en het aandeel der partijen in het functieverlies van het parlement wordt in de derde paragraaf behandeld. De politiserings van de magistratuur wordt onderzocht in de vierde paragraaf. In de vijfde resp. zesde paragraaf worden de partij-invloeden op de twee belangrijkste communicatiemedia, de nationale radio- en televisieomroep resp. de dagbladders onder de loep genomen.

I. De participatisering van de regering.

De greep van de politieke partijen op de regering en haar beleid realiseert zich tijdens de diverse fasen van de totstandkoming van een nieuwe regering, bij het voeren van haar dagelijks beleid en tenslotte bij de val van een regering.

A. HET OPTREDEN DER POLITIEKE PARTIJEN ALS DETERMINANT VAN DE REGERINGSVORMING.

1. De verkiezingsfase.

Sinds het ontstaan van het meerpartijstelsel kan uit de verkiezingsuitslagen geen bindende uitspraak meer afgeleid worden aangaande de samenstelling van de regering. In een orthodox tweepartijstelsel, vormt de partij die een parlementaire meerderheid verwerft, de regering. Op uitzondering van de verkiezing van 1949, 1950 en 1958 behaalde sinds

W.O. II geen enkele partij de absolute meerderheid in Kamer en/of Senaat. Hierdoor kan alleen een coalitie op een meerderheid in het parlement rekenen. Over de aard van deze coalitie doet het kiezerskorps geen uitspraak, zodat de verkiezingsuitslagen slechts indirect, via de evaluatie die de andere besluitvormers bij de regeringsvorming ervan maken, het formatieproces beïnvloeden.

Indien de regeringsvorming niet door verkiezingen wordt voorafgegaan (d. i. in de na-oorlogse periode meestal het geval), oefent de voorkeur van het electoraat uiteraard geen rechtstreekse invloed uit (1).

2. De informatiefase.

De voorafgaande raadplegingen van de leidinggevende elite door de Koning hebben tot doel het staatshoofd zo goed mogelijk over de politieke en algemeen maatschappelijke toestand te informeren. Een aantal positiebekleders worden steeds en volgens een vaste volgorde geraadpleegd, nl. de ontslagnemende premier, de voorzitters van Kamer en Senaat, en de partijvoorzitters. Meestal worden ook de ministers van State, de gouverneur van de Nationale Bank, de woordvoerders der sociale partners, machtige en bekende ministers uit de ontslagnemende ploeg en vooraanstaande volksvertegenwoordigers en senatoren geconsulteerd (2).

Doorgaans werden voor W.O. II de leiders van de kamerfracties eveneens geraadpleegd, die van de CVP-fractie zelfs tot 1958. Deze ontwikkeling in de raadplegingen des Konings — van fractie naar partijvoorzitter — is volgens P. Koekkoek illustratief voor de verschuiving van de macht in het parlementair stelsel — van parlement naar partijen en pressiegroepen, en binnen de partijen zelf — van fractie naar partijbestuur (3).

Na zijn consultaties kan de Koning besluiten eerst een informateur aan te duiden om de toekomstige coalitiepartners, die vaak na een agressieve verkiezingscampagne en/of omstreden val der regering elkaar vijandig gezind zijn, nader tot elkaar te brengen. Wegens hun grotere aanvaardbaarheid t.a.v. andere partijen worden ontslagnemende ministers veel meer dan partijvoorzitters tot informateur benoemd (4).

(1) In de na-oorlogse periode werden 31 regeringen gevormd, en slechts 12 algemene verkiezingen gehouden.

(2) A.K. KOEKKOEK, *Partijleiders en kabinetsformaties*, Deventer, 1978, blz. 206.

(3) *Ibidem*, blz. 207.

(4) Van de 22 informateurs uit de periode 1944-1977 waren er slechts 4 partijvoorzitters. Tien waren ontslagnemend ministers. *Ibidem*, blz. 213.

3. De aanduiding van de formateur, zijn onderhandelingen met de partijen en de aanduiding van de eerste minister.

Steunend op de resultaten van de informatieronde benoemt de Koning een formateur. Deze is bij voorkeur lid van de sterkste partij van de in het vooruitzicht gestelde coalitie en meestal is hij eveneens ontslagnemend minister of zelfs ex-premier (5).

In de onderhandelingsfase van de regeringsvorming zijn de topleiders der partijen en de formateur de voornaamste actoren. Een eerste keuze die zich opdringt is de samenstelling van de coalitie. Vaak wordt de keuze reeds vóór de onderhandeling beperkt, wanneer een of meerdere partijen te kennen geven niet tot een bepaalde coalitie of slechts tot één coalitietype te willen toetreden (6). Soms stellen bepaalde partijen de formateur zulke programmatische eisen m.b.t. het regeerprogramma dat zij zelf of andere mogelijke partners automatisch uit de boot vallen (7). De keuzemogelijkheden van de formateur m.b.t. de regeringspartners is dus vaak vrij beperkt.

Bij de eigenlijke onderhandelingen over het regeringsprogramma worden de partijvoorzitters en de formateur bijgestaan door andere partijprominenten uit het partijbestuur, de fracties, de ontslagnemende regering of kabinetten. De omvang der delegaties varieert naargelang de uitgebreidheid en gedetailleerdheid van het regeerakkoord en het aantal onderhandelende partijen.

Als de formateur slaagt in zijn opdracht, wordt hijzelf bijna steeds eerste minister.

4. De goedkeuring door de lagere partijorganen.

Vooraleer de eerste minister en de coalitiepartijen overgaan tot de verdeling van de ministerportefeuilles, en vooraleer het vertrouwen aan het parlement gevraagd wordt, leggen de toekomstige meerderheidspartijen het regeerakkoord en de regeringsdeelname zelf ter goedkeuring voor aan de lagere partijinstanties. De breedte van de partijbasis waaraan de onderhandelaars het akkoord voorleggen verschilt naargelang de partij. In de BSP werd het akkoord steeds aan een algemeen congres voorgelegd, in de CVP en de PVV pas sinds 1973.

(5) Van de 38 formateurs in de periode 1944-1977 waren er 7 partijvoorzitters en 24 ontslagnemend ministers, van wie tien premier. *Ibidem*.

(6) Cfr. het franstalig front tussen de PSC, de PS en het FDF dat op voorhand, onafgezien de uitslag van de verkiezingen van 1978, de deelname van deze partijen aan de regering vastlegde. Zie ook het standpunt van CVP-partijvoorzitter L. Tindemans m.b.t. de wenselijkheid van een regering van nationale eenheid voor de val van Martens II.

(7) Cfr. de vragenlijst van PSB-voorzitter Cools die formateur Tindemans in 1977 aan de liberalen moest voorleggen.

Op één uitzondering na, hebben deze brede raadplegingen steeds de politiek van de partijleiding gevolgd, omdat deze laatste over voldoende manipulatiemiddelen beschikken om de goedkeuring door het congres te garanderen (8). Een werkelijk machtsmoment vormt deze fase dus niet. Haar functie bestaat er vnl. in de ganse partij vanaf het begin aan de nieuwe regering te binden, zodat loyale interne oppositie tegen deze regering, die door een beslissing van ganse partij is gelegitimeerd, bemoeilijkt wordt (9).

Een factor die de goedkeuring der lagere partijinstanties vergemakkelijkt is het feit dat er slechts over het regeerakkoord en de coalitie wordt gestemd. Aangezien de concrete verdeling van de ministerportefeuilles en van hun bevoegdheden nog niet werd vastgelegd, kunnen de congresdeelnemers hun eventueel ongenoegen hierover niet uiten (10).

5. De vastlegging van de regeringsstructuur, de verdeling van de ministerportefeuilles en de keuze van de regeringsleden.

De eerste opdracht der onderhandelaars is het bereiken van een consensus over de structuur van de regering. m.a.w. over het aantal ministers en staatssecretarissen, de hiërarchische verhoudingen tussen de regeringsleden, de bevoegdheidsverdeling onder de leden van de regering, de installatie en de rol van de kernkabinetten enz.

De uiteindelijke regeringsstructuur is de resultante van een viertal factoren. Vooreerst zijn er de regeerakkoorden zelf die soms uitdrukkelijk bepalingen m.b.t. de structuur bevatten. Ten tweede kunnen concrete probleemsituaties de installatie van project- en probleemgeoriënteerde ministercomité's vereisen. Ten derde blijkt uit het feit dat de vertegenwoordiging voor een zelfde comité van de ene regering tot de andere qua functionele denominatie fel uiteen loopt, dat ook de binnenpartijdige machtspositie van een minister of staatssecretaris doorweegt (cfr. het al dan niet behoren van de minister voor PTT tot het kernkabinet). Tenslotte zijn er de constitutionele voorzieningen m.b.t. de taalpariteit der ministers.

De volgende stap is de verdeling der portefeuilles tussen de partijen. Doorgaans wordt er eerst onderhandeld over het aantal portefeuilles dat

(8) Sinds W.O. II heeft slechts één congres nl. dat van de Brusselse PLDP in 1974 de door de partijleiding voorgestelde deelname aan de regering (Tindemans I) verworpen. Daarenboven zijn de minderheden die tegen regeringsdeelname stemmen doorgaans vrij beperkt. Enkel tegen regeringen die uit meer dan twee politieke families bestaan, worden in hun partij met een uitgebreide oppositie geconfronteerd.

(9) W. DEWACHTER, *Sociologie van de politieke partijen*, Leuven, 1977.

(10) Volgens gewezen staatssecretaris F. De Bondt hadden de CVP-congresleden in 1979 tegen de regering Martens I gestemd als ze op voorhand van de verdeling der portefeuilles op de hoogte waren geweest.

P. DE MOOR, « Gesprek met Ferdinand De Bondt (CVP) », in *De Nieuwe*, 4 mei 1979, blz. 8.

elke partij krijgt toegewezen. Het systeem D'Hondt wordt hier zelden toegepast wegens de ongelijkwaardige soorten portefeuilles (nationale en regionale ministers; voorlopig, definitieve of gewestelijke staatssecretarissen; cultuuradjuncten enz.) en omdat dit systeem de sterkste partij extra bevoordeligt. De praktijk wijst trouwens uit dat de partij van de premier en de grotere partijen in de regering meestal ondervertegenwoordigd zijn. Sinds 1977 worden het voorzitterschap van Kamer en Senaat alsook van de gewest- en cultuurraden in het onderhandelingspakket opgenomen. Soms wordt er reeds over een aantal hangende topbenoemingen in de administratie genegocieerd. Wegens de toename van het aantal regeringspartijen en het aantal soorten regeringsposities wordt sinds kort elke positie met een waarderingscijfer geïndiceerd en krijgt elke regeringspartij een aantal punten toegewezen (11).

Eenmaal de partijen hun aandeel in de regering is toegekend, gaat men over tot de concrete verdeling van de ministeriële departementen en staatssecretariaten. Deze toewijzing wordt door drie factoren beïnvloed. ¹Voor eerst vertonen de meeste regeringspartijen een bijzondere voorkeur voor sommige departementen en een traditionele onverschilligheid t.o.v. andere. ²Ook kan de formateur de politici, die in het verleden reeds menigmaal een bepaald departement hebben geleid, moeilijk negeren. Deze zelfopdringing verklaart de hoge departementale anciënniteit van sommige ministers, in weerwil van de opmerkelijke regeringsinstabiliteit. ³Tenslotte spelen de voorkeuren en/of bezwaren van het Hof ook nog in deze fase mee.

Tenslotte moeten de concrete titularissen aangeduid worden die de verdeelde regeringsposities zullen bekleden. De formateur moet hier, naast hogervermelde factoren van zelfopdringing en koninklijke desiderata streven naar een billijke verdeling tussen regeringsleden komende uit Kamer en Senaat en uit de diverse provincies en gewesten. Ook wordt getracht minstens één (symbolische ?) politica in het kabinet op te nemen. Uiteraard waken ook de binnenpartijdige strekkingen erover dat ze in de nieuwe ploeg behoorlijk vertegenwoordigd zijn. De machtsstrijd tijdens

(11) Bij de regering Martens IV werd de premierpositie met een drie gewaardeerd, ministers en voorzitters van Kamer en Senaat met een twee, staatssecretarissen en voorzitters van gewest- of cultuurraden met de waarde één. De CVP realiseerde in deze regering 22 punten, de PS 17, de PSC 14 en de SP 12, d.i. resp. 33,8 %, 26,2 %, 21,5 % en 18,5 % van het totale regeringsgewicht. Deze verdeling is niet evenredig met de parlementaire sterkte der regeringspartijen onderling (resp. 40,7 %, 22,9 %, 17,9 % en 18,5 %). De franstalige partijen zijn in deze regering oververtegenwoordigd, t.n.v. de CVP, wegens de constitutionele taalpariteit voor de ministers en de niet-gefusioneerde franstalige cultuur- en gewestraden. De ongelijkwaardigheid van portefeuilles van gelijke puntenwaarde biedt wel enige compensatie voor dit onevenwicht.

de formatie tussen deze tendenzen is wellicht even sterk als tussen de regeringspartijen onderling (12).

Een en ander maakt dat de benoemingsmacht van de formateur aanzienlijk verzwakt is, ten voordele van de partijvoorzitters, mede omdat het aantal voorzitters die bij het beraad betrokken zijn gestegen is wegens de splitsing van de drie traditionele regeringspartijen. Immers, een formateur kan moeilijk de kandidaten van de voorzitters van andere partijen weigeren; t.o.v. de kandidaten van de eigen partijvoorzitter kan hij dit gemakkelijker, al naargelang zijn gezag in zijn partij (13). Deze verschuiving van de benoemingsmacht van de formateur naar de partijvoorzitters vergroot uiteraard de sanctionerende macht van de voorzitters t.o.v. regeringsleden en aspirant-ministers in het parlement, die zich niet strikt aan de bepalingen van het regeerakkoord houden (14).

6. De benoeming van de regering door de Koning.

Artikel 65 van de grondwet, bepalende dat de Koning zijn ministers benoemt en ontslaat, is door de feiten achterhaald, aangezien het staats-hoofd sinds W.O. II niet meer kan weigeren een regering, die door de partijen werd goedgekeurd, te aanvaarden en te benoemen.

Ondanks het louter formeel karakter van deze procedure, moest de eedaflegging in handen van de Koning bij de vorming van de regeringen Tindemans I en V in 1974 resp. 1977 uitgesteld worden, wegens moeilijkheden binnen de PSC na de definitieve vastlegging van de lijst der ministeries en hun titularissen.

7. De regeringsverklaring en het regeerakkoord.

De verklaringen over de algemene te verwezenlijken regeringspolitiek door de nieuwe premier, gevolgd door een debat en een vertrouwensvotum van de kamers, zijn slechts vanaf het ontstaan van de coalitieregeringen tot de politieke gewoonte gaan behoren. Deze regeringsverklaringen zijn de voorbije twintig jaar vrijwel niet in lengte gestegen, ondanks de groeiende overheidstaken en de moeilijker coalitievormingen. Ze worden ook steeds vager en algemener (15).

(12) Cfr. de frequente moeilijkheden tussen de MOC- en CEPIC-vleugel van de PSC tijdens de formatieberaden van 1974, 1977 en 1979.

(13) A.K. KOEKKOEK, *op. cit.*, blz. 234.

(14) Volgens kamerlid J. Verroken werden Rik Boel en Ferdinand De Bondt niet in de regering Martens I heropgenomen wegens hun verzet tegen het zgn. Egmontpact.

P. DE MOOR, « Jan Verroken : Het debat gaat niet over Wallonië maar over Brussel », in *De Nieuwe*, 18 mei 1979, blz. 8.

(15) L. NEELS, « Regeringsverklaringen en regeerakkoorden als documenten van toenemend publiekrechtelijk belang. Een nieuwe bron van publiekrecht ? » in *Rechtskundig Weekblad*, XXXVIII, (1975), 38, blz. 2399.

Sinds de jaren zestig heeft de regeringsverklaring aan belang ingeboeten ten gunste van het regeerakkoord. Deze voorafgaande, soms geheime overeenkomst tussen de regeringspartijen, die als dusdanig niet aan de parlementaire goedkeuring onderworpen wordt, nemen in lengte alsmaar toe en bevatten gedetailleerde beschikkingen over specifieke beleidsmateries. Zij vormen een handleiding en richtlijn voor de regering bij haar uitvoerende en wetgevende functies, waarbij de partijen hun aanspraken op de beleidsvoering op voorhand veilig willen stellen. De regering, de partijleiders en sommige parlementsleden beschouwen deze akkoorden onomwonden als rechtsbronnen die hun politiek optreden legitimeren. Deze prefiguratie van het beleid veruitwendigt zich het sterkst bij de regeerakkoorden waarin een pact tussen de partijen opgenomen is en holt de beleidsvoorbereidende functie van het parlement verder uit (16). Het regeerakkoord bindt bovendien de parlementaire meerderheid rechtstreeks aan de regering en beknot de initiatief- en actiemogelijkheden van de parlementsleden.

Zodoende zijn de regeerakkoorden tussen de meerderheidspartijen tot een uiterst belangrijke determinant van de politieke besluitvorming uitgegroeid.

8. *De vertrouwensstemming in het parlement.*

Nadat de topleiding der regeringspartijen een regeerakkoord gesloten hebben en dit aan de partijbasis, meestal via een partijcongres, hebben voorgelegd, stelt het verwerven van het vertrouwen van het parlement meestal weinig problemen, aangezien de parlementsleden der regeringspartijen bijna steeds in de meerderheid zijn en sterk gedisciplineerd hun stem uitbrengen.

Sinds W.O. II hebben slechts drie minderheidsregeringen het vertrouwen van het parlement gevraagd, nl. de regering Spaak I (1946), Eyskens II (1958) en Tindemans I (1974). Enkel in deze gevallen heeft het parlement nog op een beslissende wijze meegesproken. In alle andere gevallen was de regering zeker van haar meerderheid. Het percentage parlementsleden die bij het vertrouwensvotum een afwijkende stem uitbrengen is in de na-oorlogse periode zeer gering, nl. 2,23 % in de Kamer en 3,08 % in de Senaat (17). Voor het individuele parlementslid uit de meerderheid is het bijzonder moeilijk om tegen het regeerprogramma te

(16) Zo werd het ontwerp-cultuurpact reeds in het regeerakkoord van 1972 opgenomen.

(17) L. HOLVOET, « Analyse van het parlementair stemgedrag naar aanleiding van het investituurdebat in Kamer en Senaat », in *Res Publica*, XXII, (1980), I, blz. 39.

stemmen. Hierdoor zou hij zich verzetten tegen de algemene partijwil, zoals die tot uiting gekomen is op de partijcongressen of -raden.

B. PARTIJEN EN REGERINGSBELEID.

De inductieve onderzoekbaarheid van de determinaten van de politieke besluitvorming in België is beperkt, omdat zij zich grotendeels aan het oog der politologie onttrekt (18).

Uit de historisch-beschrijvende studie « La décision politique en Belgique » waarin een tiental besluitvormingsprocessen werden onderzocht, blijkt dat de politieke partijen niet alleen een intermediaire schakel tussen kiezers en de constitutionele machtsorganen vormen, doch ook de facto geïntegreerd zijn in de politieke instellingen. « Ils tendent à opérer comme des « sous-parlements », des « sous-gouvernements » et même des « sous-administrations » (19).

W. Dewachter onderzocht, d.m.v. ondervraging van bevoorrechte getuigen die bij bepaalde besluitvormingsprocessen betrokken waren, de machtsomvang van diverse politieke actoren bij een vijftal beleidsvragen uit de jaren zestig. In deze machtshierarchie bekleedde de eerste minister de hoogste plaats, gevolgd door de partijvoorzitters, de ministers en de leiders van grote syndicale en patronale organisaties (20). Om na te gaan in welke mate de participatie is toegenomen zou een soortgelijk onderzoek over de actuele machtshierarchie moeten uitgevoerd worden. Nochtans kan gesteld worden dat de partijvoorzitters sinds de regering Tindemans V zeer sterk op het regeringsbeleid hebben gewogen, wat trouwens door de toenmalige premier en sommige partijvoorzitters zelf als ontsporing werd aangeklaagd (21).

De follow-up van en de controle op het dagelijks regeringsbeleid verloopt via de ministeriële kabinetten. De kabinetchef en de adjunct-kabinetchef worden door de partijvoorzitter aangeduid, in overleg met de minister. Soms dringen de andere coalitiepartners een kabinetslid van hun partij op aan ministers die niet tot hun partij behoren, met de bedoeling diens beleid te controleren. Volgens E. Leburton is de vrijheid van de minister

(18) L. MOULIN, « Qui décide en Belgique ? », in *Res Publica*, VIII, (1966), blz. 256.

(19) J. MEYNAUD J. LADRIERE, F. PERIN, *La décision politique en Belgique*, Parijs, 1965, blz. 366.

(20) W. DEWACHTER, « De machtshierarchie in de Belgische politiek », in *Res Publica*, XIII, (1971), 3-4, blz. 545.

(21) S. VAN CAENEGHEM, « Het Tindemans-Schiltz conflict », in *Spectator*, 11 februari 1978, blz. 9.

P. DE MOOR, « Leo Tindemans : Dit is het uur van de waarheid », in *De Nieuwe*, 22 december 1978, blz. 8.

ook bij de keuze van de lagere kabinetsleden de laatste twintig jaar sterk ingekrompen (22).

C. DE ROL DER PARTIJEN BIJ DE ONTBINDING VAN EEN REGERING.

Volgens F. Perin hangt de stabiliteit van de Belgische regeringen af van vier factoren : de interne cohesie van de regeringsploeg, de parlementaire meerderheid, het vertrouwen dat de respectievelijke ministers genieten van hun fracties en het vertrouwen van de politieke partijen (23). In een multipartijstelsel kan moeilijk lange tijd aan al deze voorwaarden voldaan worden wat duidelijk blijkt uit het hoog aantal regeringen (nl. 31) in de na-oorlogse periode.

Op twee uitzonderingen na heeft de regering, wanneer zij een negatieve stemming in het parlement verwachtte, deze afkeuring niet afgewacht, maar reeds voordien haar ontslag aangeboden. Drie regeringen namen ontslag na wetgevende verkiezingen en de twee minderheidskabinetten namen ontslag om een uitbreiding van de coalitie mogelijk te maken. Alle andere regeringen vielen omdat over concrete beleidsproblemen onenigheid was gerezen binnen één of meerdere regeringspartijen of tussen de regeringspartijen onderling. Door haar ontslag aan te bieden aan het staats-hoofd, vooraleer de regering voor het parlement moet verschijnen wordt de inspraak van de volksvertegenwoordiging bij dit belangrijk machtsmoment uitgehold.

Ter compensatie van het zelden gerealiseerde recht van het parlement om een regering het vertrouwen te weigeren en haar tot ontslag te dwingen, verleent de grondwet de regering het recht de kamers te ontbinden. Ook hier blijkt dat de acties van de politieke partijen meestal aan de basis liggen van het vroegtijdig ontbinden der kamers (24).

II. De partijpolitisering van de overheidsadministratie.

Volgens de meeste wetenschappelijke auteurs zijn de Belgische overheidsbesturen sterk gepolitiseerd. De politiseringsgraad en de evolutie ervan zijn echter zeer moeilijk te meten, niet zozeer omwille van indiceringsmoeilijkheden, dan wel wegens de uitgesproken terughoudendheid van de betrokkenen (ambtenaren en politici) om aan zulk onderzoek mee te werken

(22) H. DE RIDDER, « Leburton. Ik wil mijn partij niet verder zien aftakelen », in *De Standaard*, 18 juni 1979, blz. 2.

(23) F. PERIN, *La démocratie enrayée*, Brussel, 1980, blz. 76.

(24) J. VELU, *La dissolution du Parlement*, Brussel, 1966, blz. 158-196.

(25). Vandaar dat in deze paragraaf ook beroep gedaan werd op informatie van bevoorrechte getuigen en niet-wetenschappelijke bronnen om een overzicht te construeren van de partijpolitiserings der aanwervingen, promoties en de werking van de overheidsadministratie.

A. DE POLITISERING VAN DE AANWERVINGEN VOOR DE OVERHEIDSDIENSTEN.

Politieke benoemingen zijn in België een oud zeer (26). Tot voor de administratieve hervorming van 1939, waarbij de ambtenaar van een wettelijk statuut werd voorzien, werd de toewijzing van overheidsbetrekkingen vooral beïnvloed door parlementairen, kerkelijke prominenten en figuren uit de vrijmetselarij. Het zogenaamd Statuut-Camu, dat inhield dat de aanwervingen gebeuren volgens de rangorde in de klassering d.m.v. een aanwervingsexamen, georganiseerd door het onafhankelijke Vast Wervingssecretariaat, maakte een eind aan deze geïndividualiseerde vorm van politieke patronage der aanwervingen (27).

De omslachtigheid van deze aanwervingsprocedure, de gebrekkige vooruitberekening van de toekomstige personeelsbehoeften, de blokkering der statutaire aanwervingen wegens budgettaire moeilijkheden, de specifieke na-oorlogse omstandigheden (opvullen van het kader na de uitdunning door de oorlog en de epuratie) en het verlangen van de partijen om politieke benoemingen te doen hebben echter geleid tot massale aanwervingen buiten de statutaire beschikkingen om.

De parallelle aanwerving geschiedt volgens vier procedures, nl. de uitzonderlijke benoemingen op basis van artikel 18 van het statuut, de allereerste benoemingen bij de oprichting van nieuwe diensten, de aanwerving van zgn. complementair personeel en de regularisatiewetgevingen.

Artikel 18 maakt uitzonderlijke benoemingen voor leidinggevende functies (vanaf rang 14 op niveau één) mogelijk, wanneer een dringende vacature niet opgevuld kan worden via een vergelijkend examen, bevordering, graadverandering of overplaatsing van een rijksambtenaar. Wegens de omslachtige procedure zijn er in de periode 1953-1973 slechts 46 topbenoemingen langs een beroep op dit artikel gebeurd (28).

(25) H. VAN HASSEL, *Het Ministerieel Kabinet. Peilen naar een sociologische duiding*, Leuven, 1972, blz. 204.

R. DEPRÉ, *De topambtenaren van de ministeries in België*, Leuven, 1973, blz. 362.

(26) Reeds omstreeks 1850 vormde het benoemingsbeleid een twistpunt tussen katholieken en liberalen.

L. HUYSE, « De plaatsbezorgers. Politici en partijpolitieke benoemingen in België », in *De Nieuwe Maand*, VIII, (1975), 8, blz. 466.

(27) E. POULLET, « De politisering van het openbaar ambt », in *Kultuurleven*, XXI, (1974), 3, blz. 292-293.

(28) *Ibidem*, blz. 296.

De tweede omzeiling van de statutaire procedures bestaat uit de zgn. primo-nominations (29). Bij de oprichting van nieuwe publieke instellingen of administraties wordt vaak voorzien dat de minister alle benoemingen kan doen omdat het zagezegd niet mogelijk is te handelen volgens de normale beschikkingen die aan de nieuwe situatie niet aangepast of niet voorhanden zouden zijn. Zelfs bij lichte wijziging van de bevoegdheid van een bestaande dienst wordt op deze mogelijkheid beroep gedaan. De minister die dergelijke nieuwe organen installeren kunnen zelf alle benoemingen doen, terwijl hun opvolgers gebonden zullen zijn door de statutaire regelingen.

Ten derde kunnen ministers in sommige gevallen zonder enige vorm van procedure « complementair personeel » aanwerven voor een bepaalde dienst of administratie. Dit complementair personeel dat in bepaalde diensten mag worden aangeworven wordt vaak doorgesast om andere diensten van een departement te versterken (30). De plaatsing van stagiairs, tewerkgestelde werklozen en BTK-ers in overheidsdienst is evenmin vrij van partijpolitieke patronage (31).

Personen, aangeworven volgens deze uitzonderlijke procedures, worden « tijdelijken » of « contractuelen » genoemd en behoren niet tot het vaste, statutair benoemd personeel. Wordt deze groep te omvangrijk, dan zal de overheid hun onregelmatige toestand regulariseren. Op deze wijze werden tienduizenden ambtenaren vast benoemd, zonder aan enig examen deel te nemen. In 1950 was een eerste wet nodig om de tijdelijke ambtenaren, tijdens en na de oorlog aangeworven, te regulariseren. De regularisatiewet van 1953 regelde de toestand van circa 30.000 tijdelijken (32). In 1960 waren er op een totaal effectief van 80.000 ambtenaren van de centrale administratie ongeveer 32.000 tijdelijken via uitzonderingsmaatregelen in overheidsdienst tewerkgesteld (33). Na de regularisatiewetgeving van 1965 werden er 23.000 ambtenaren buiten statuut aangeworven, wiens toestand in 1972 werd rechtgetrokken (34). In de periode 1972-1974

(29) J.L.S., « *L'administration déconsidérée* », in *La Libre Belgique*, 10 maart 1979, blz. 4-30.

(30) Zo werden duizenden ambtenaren van het eigenlijke departement van Openbare Werken via het Wegenfonds als complementair personeel gerecruteerd.

E. POULLET, *loc. cit.*, blz. 297-298.

(31) X., « *Politisisation du recrutement* », in *La Libre Belgique*, 26 novembre 1980, blz. 2.

(32) X., « *La régularisation des temporaires* », in *La Libre Belgique*, 4 februari 1958, blz. 2.

(33) Waarvan 740 op niveau één, 4.000 op niveau twee, 13.500 op niveau drie en 15.000 op niveau vier.

J. VAN DEN DRIES, « *L'influence de la politique dans la vie de l'administration en Belgique* », in *Revue Internationale de Sciences Administratives*, (1958), 3, blz. 518.

(34) L. HUYSE, *loc. cit.*, blz. 225.

werden eveneens 20.000 ambtenaren onregelmatig gerecruteerd (35). Bij elke regularisatiewetgeving werd door de regering de plechtige belofte gedaan « dat het de laatste keer was »... (36).

Vermelden wij tenslotte dat ook de reglementaire aanwervingen niet gespaard blijven van partijpolitieke overwegingen. Sommige departementen geven slechts recruteringsopdrachten aan het Vast Wervingssecretariaat wanneer hun tijdelijk benoemde functionarissen zich in de nuttige volgorde voor een aanwervingsexamen geklasseerd hebben (37). Ook zouden de examens niet steeds eerlijk verlopen wegens de soms uitgesproken partijpolitieke vooroordelen van de jury's (38).

B. DE POLITISERING VAN DE BEVORDERINGEN.

Volgens het sinds 1969 ingevoerde systeem gebeuren de bevorderingen op de lagere niveau's (nl. 2, 3 en 4 ; d.i. waar geen universitair diploma of gelijkwaardig examen vereist is) op basis van anciënniteit, behalve bij ongunstig signalement of gemotiveerd tegenadvies van de directieraad. Wegens de regeling dat iedere inbreuk op deze procedure kan leiden tot een beroep bij de Raad van State schijnt het systeem weinig aanleiding te geven tot partijpolitieke misbruiken (39).

Op het eerste niveau beslist de minister, op basis van een ranglijst van de directieraad, waarop de kandidaten die aan de gestelde voorwaarden voldoen, worden gerangschikt. Deze adviezen zijn vaak onderhevig aan politieke overwegingen, aangezien de meeste directieleden zelf hun positie aan partijpolitieke voorspraak te danken hebben (40). De minister heeft een aanzienlijke speelruimte, daar hij de voorgestelde rangorde niet hoeft te eerbiedigen. Hogervermelde uitzonderingsmaatregelen zoals art. 18 en de « primo-nominations » hollen de statutaire bevorderingsprocedures eveneens uit. Tenslotte keren heelwat kabinetsleden, komende uit de centrale administratie, naar hun diensten terug met een promotie op zak.

Uit het onderzoek van R. Depré naar de mogelijke invloed van 26 factoren op de ambtelijke loopbaan bleek dat de ondervraagde topambtenaren de medewerking aan een ministerieel kabinet, de contacten met een politieke partij en het zich doen opmerken door politici door zijn vakkennis

(35) P. KOECK, E. VAES, *De ambtelijke kolos*, Berchem, 1979, blz. 44.

(36) R. VANDEZANDE, « Politiseren van de overheidsdiensten » in *De Standaard*, 24 juli 1972 blz. 4.

(37) E. POULLET, *loc. cit.*, blz. 294.

(38) X., « Ramaekers benoemt alleen socialisten », in *Het Laatste Nieuws*, 3 augustus 1978, blz. 4.

(39) Daartegenover staat dat het signalement nog weinig indicatief is voor de kwaliteit van de betrokken ambtenaar, aangezien dat ongeveer iedereen dezelfde gunstige noot krijgt.

(40) E. POULLET, *loc. cit.*, blz. 299.

als respectievelijk de eerste, de tweede en de vierde belangrijkste factor ervoeren. De factor signalement van de diensthoofden werd slechts weinig invloed toegeschreven (41).

C. DE PARTIJPOLITISERING VAN DE WERKING DER OVERHEIDSADMINISTRATIE DOOR DE MINISTERIËLE KABINETTEN

Het kabinet vormt voor de minister een braintrust die algemene en deskundige steun verstrekt bij de probleemformulering, prospectieve beleidsopbouw en dagelijkse beslissingen, waarbij een synthese gemaakt wordt tussen het administratief-technisch optimum en het politiek haalbare in een gegeven regeringscoalitie. Het begeleidt, coördineert, innoveert, geeft impulsen aan en controleert het bestuur, en vervangt het ingeval van verkeerdelijk uitgebouwde dossiers. Het verzorgt de public relations en de contracten tussen ministerie en burger, drukingsgroeperingen en het parlement (42).

Uit empirisch onderzoek blijkt dat de kabinetten vrijwel algemeen rechtstreeks tussenkomen in het bestuur, niet alleen bij leidinggevende ambtenaren maar ook bij het uitvoerend personeel. Deze interventies hebben vooral betrekking op het vastleggen van prioriteiten inzake dossierbehandeling, het opzoeken van informatie ten behoeve van het kabinet en het rapporteren over de werkzaamheden van het departement (43).

Buiten deze manifeste functie vervullen de kabinetten ook een heel aantal latente functies. Zij fungeren « als een beleidskweekschool voor jonge politici in spe, een wachtheuvel voor niet-verkozen politici in afwachting van een nieuw mandaat, als verdeckte financiering van partijfunctionarissen en electorale stafmensen van de betrokken ministers, als controle-element t.a.v. de minister vanwege de partij of de belangengroepen en tenslotte als sleutel tot de geheimen van de bureaucratie via geselecteerde ambtenaren » (44).

De kabinetten hebben ook en vooral het personeelsbeleid aan het eigenlijke bestuur onttrokken. Uit de uitgaande briefwisseling van het kabinet van een modaal ministerie bleek dat 80 % bestond uit (meestal negatieve) reacties op interventies van buitenuit voor individuele interne personeelsaangelegenheden zoals aanwerving, promotie en mutatie (45). Zo ver-

(41) R. DEPRÉ, *op. cit.*, blz. 332-333.

(42) H. VAN HASSEL, *op. cit.*, blz. 393.

(43) M. HANSENNE, H. VAN HASSEL *et al.*, *Vormingsbehoeften op directiegebied in de Belgische Overheidsdiensten*, Brussel, IAU, 1963.

(44) H. VAN HASSEL, *Regering en Ambtenarij t.o.v. beleidsvoering in België. Inleiding op de Nederlands-Belgische Politologendag*, 19 oktober 1974, Brussel, blz. 21-22.

(45) H. VAN HASSEL, *Het ministerieel kabinet*, blz. 385.

klaarde de Minister van Nationale Opvoeding in 1975 dat zijn kabinet 600 aanbevelingen per dag ontving (46). De kabinetten spelen dus een sleutelrol bij de politisering van de aanwervingen en promoties.

De voortschrijdende politisering van de werking van de administraties kan geïllustreerd worden aan de hand van de evolutie van de personeelsomvang der kabinetten (47). Vlak na W.O. II telde men gemiddeld vijf kabinetsleden van beleidsniveau per minister, nu ongeveer twaalf. Deze leden, vermeld in het Gerechtelijk en Administratief Jaarboek, vormen uiteraard slechts het topje van de ijsberg. In 1960 waren er reeds 700 tot 800 personen effectief werkzaam in de ministeriële kabinetten, waarvan 175 van het eerste niveau (48). In 1973 waren dat er reeds 1.867, waarvan 330 op niveau één met een totale personeelskost van 756 miljoen frank (49). De huidige kabinetten stellen ongeveer 2.000 personen te werk, met een totale personeelskost van om en bij de twee miljard.

D. KENMERKEN EN EVOLUTIE VAN DE POLITISERING VAN DE ADMINISTRATIE SINDS DE TWEDE WERELDOORLOG.

Haast alle waarnemers stellen dat de politisering de voorbije dertig jaar is toegenomen en sinds enkele jaren een absoluut hoogtepunt heeft bereikt. Nochtans kan men zich afvragen of al deze auteurs een duidelijk beeld hebben over de toestand in de voorbije decennia en of de huidige aangeklaagde situaties wel degelijk sterk verschillen met vroeger.

De voorbije decennia hebben o.i. niet in de eerste plaats een kwantitatieve toename van de politisering der overheidsbesturen (d.i. de proportie gepolitiseerde benoemingen t.a.v. het geheel) te zien gegeven, want die was reeds in de jaren vijftig zeer hoog, doch eerder een kwalitatieve evolutie (50).

Vooreerst zijn de politiseringsmechanismen binnen de partijen zelf beter georganiseerd en gecoördineerd. De individuele patronage van een

(46) P. PIRYNS, H. DE CONINCK, « Humo sprak met Minister De Croo », in *Humo*, 20 maart 1975, blz. 33.

(47) Volgens H. Van Hassel is de ontwikkeling van het ministerieel kabinet een duidelijk gevolg van en indicator voor de voortschrijdende politisering van de overheidsbesturen.

H. VAN HASSEL, *op. cit.*, blz. 78-79.

(48) J.C. SNOY et d'OPPUERS, « Le malaise dans la fonction publique » in *Revue Générale Belge*, XLVI, (1960), blz. 13-14.

(49) J.C. SNOY et d'OPPUERS, « Encore... », blz. 579.

(50) In de periode juli 1958 - september 1960 werden er op het eerste niveau 6 ambtenaren van rang 17 (secretaris-generaal), 19 van rang 16 (directeur-generaal), 49 van rang 15 (directeur van administratie, inspecteur-generaal), 169 van rang 14 (adviseur-dienstchef, directeur) en 115 van rang 13 (adjunct-adviseur, inspecteur, afdelingschef) benoemd. Van deze 358 topambtenaren behoorden er 256 tot de CVP (71,5 %), 57 tot de liberale partij (15,9 %) en 45 tot de BSP (12,6 %). Uit het feit dat bij deze bevorderingen geen partijloze ambtenaren te bespeuren vallen blijkt hoe alomvattend de politisering in de jaren vijftig reeds was.

kandidaat door een politieke mandataris t.a.v. de benoemde instantie heeft aan belang ingeboet (vooral wat betreft de benoemingen op het eerste niveau), ten voordele van een meer collectieve patronage. Binnen elke partij zijn er ad hoc commissies gegroeid, die zich uitspreken over de kandidaten die zich tot de diverse parlementsleden van de partij hebben gewend om hun steun te verwerven bij een benoeming. Doel is tot een consensus te komen over de persoon wiens kandidatuur voor een bepaalde betrekking zal verdedigd worden, zodat deze drukking éénduidig en gedisciplineerd verloopt. Er zijn nl. niet alleen meerdere patronerende parlementsleden, want velen steunen meerdere kandidaten voor eenzelfde benoeming.

In deze commissies zetelen partijtrouwe ambtenaren die veel contacten hebben met de mogelijke kandidaten en inzicht hebben in de politieke betekenis van de administratieve posities. Tevens zijn er kabinetsleden aanwezig, eventueel uit de betrokken departementen, syndicale vertegenwoordigers van de sector openbaar ambt en de vertegenwoordiger van de partijleiding in de Commissie Dekens (infra). De kandidaten worden beoordeeld volgens hun politieke verdiensten en militantisme, de binnenpartijdige strekking waartoe ze behoren en hun beleidsbekwaamheid.

Voor de benoemingen in gemeentelijke en provinciale besturen wordt eveneens getracht binnen de partij tot een consensus te komen, meestal in de fractievergaderingen, vooraleer deze materies in de provincie- of gemeenteraad aan bod komen (51).

Voor de belangrijkste ministeriële departementen houden de partijen, in de mate van het mogelijke, lijsten bij van de beleidsambtenaren met hun partijgezindheid (52).

Een tweede kwalitatieve evolutie is de toenemende concertatie en pacificatie tussen de partijen m.b.t. benoemingsmateries. Er bestaat een tendens om, n.a.v. het afsluiten van het regeerakkoord, duidelijke en gedetailleerde afspraken te maken over de proporties van de gepolitiseerde benoemingen die elke regeringspartij in de toekomst zal mogen doen. Deze quota fluctueren naargelang de parlementaire sterkte der regeringspartijen (53). Deze percentages zijn uiteraard slechts richtwijzers, want

(51) L. HUYSE, *loc. cit.*, blz. 223.

(52) H. VAN HASSEL, *Regeringen...*, blz. 24-25.

(53) In de regering Tindemans I zou de CVP 60 % en de PVV 40 % der nederlandstalige benoemingen voor hun rekening genomen hebben. Bij de zgn. Egmont-regering (1977-1978) waren volgens *Le Soir* de percentages aan nederlandstalige zijde: CVP 50 %, BSP 30 %, VU 20 %, langs franstalige kant PSB 50 %, PSC 30 % en FDF 20 %. Tijdens Martens I: CVP 65 %, SP 35 % en Martens III: CVP 55 %, SP 25 %, PVV 20 %. Ook in de voorbije decennia werden afspraken gemaakt tussen de regeringspartners, doch deze waren meestal minder expliciet en minder

deze verdelingsakkoorden kunnen niet exact in elk departement eerbiedigd worden. Sommige departementen zijn reeds tientalen jaren in handen van eenzelfde partij, zodat ambtenaren met een andere partijgezindheid er schaars zijn (54).

Naast deze afspraken n.a.v. het regeerakkoord is er ook het permanent overleg tussen de regeringspartijen. Dit overleg is geleidelijk aan gegroeid. Terwijl in de jaren vijftig de concrete onderhandelingen over de te verrichten benoemingen gebeurden tussen de respectievelijke vertegenwoordigers der partijleidingen en het kabinet van de betrokken departementen, is er naar het eind der jaren zestig een quasi-permanent en gecentraliseerd overleg gegroeid, in de vorm van werkgroepen toegevoegd bij het kabinet van de premier, met vaste vertegenwoordigers van de regeringspartijen (55).

Naarmate het verdelingsvraagstuk in de jaren zeventig ingewikkelder werd, is dit overleg tussen de regeringspartners verder geïnstitutionaliseerd (56). Tijdens de driedledige regering Leburton werd er in 1973 een officieuze commissie opgericht, de zgn. Déletrée Commissie (57). Deze commissie is geregeld van naam en voorzitter veranderd en heeft onder de naam van Commissie Dekens bredere bekendheid verworven.

Naast de voorzitter zetelt in deze commissie één vertegenwoordiger per regeringspartij (58). Tijdens de normale regeerperiodes vergadert zij doorgaans om de twee weken. Bij een regeringscrisis of wanneer er geen vraag vanuit de departementen komt, staakt de commissie haar werkzaamheden. Het object van de onderhandelingen zijn alle benoemingen in de centrale administratie op niveau één met uitzondering van de secretarissen-generaal, waarover in de ministerraad onderhandeld wordt. De benoe-

alomvattend. Zo werd bij de CVP-PSC-Liberale regering Eyskens-Lilar enkel m.b.t. de benoemingen in het rijksonderwijs een verdeling tussen de regeringspartijen vastgelegd. De CVP mocht toen rekenen op een kwart tot een derde der benoemingen.

(54) Zo is het Ministerie van Landbouw sinds 1958 in handen van een christendemocraat geweest.

(55) A. MOLITOR, *L'administration de la Belgique*, Brussel, 1974, blz. 305.

(56) Deze grotere ingewikkeldheid heeft te maken met de sneller wisselende regeringscoalities, zodat de doseringen meer moeten worden aangepast; met de toename van het aantal « regierungsfähige » partijen en de opdeling van de drie traditionele partijen waardoor het aantal regeringspartijen fors gestegen is; met de toename en diversifiëring van de overheidstewerkstelling zelf, zodat de te verdelen administratieve « koek » groter en gedifferentieerder geworden is.

(57) J.C. SNOY et d'OPPUERS, « Encore les cabinets ministériels », in *Res Publica*, XVI, (1974), 5, blz. 579-588.

(58) De vertegenwoordigers die de partijen naar de Commissie Dekens zenden zijn stuk voor stuk politieke zwaargewichten. De meeste afgevaardigden die de voorbije jaren in de Commissie zetelden waren (adjunct-) kabinetschefs van belangrijke ministers. Sommige leden brachten het nadien tot parlementslid en zelfs tot minister.

mingen in de magistratuur, de diplomatie, het leger worden langs andere informele kanalen afgehandeld.

In een eerste fase centraliseert de commissie al de lopende benoemingsdossiers en worden alternatieve bezettingsroosters uitgetest en vergeleken. Van zodra er een voldoende aantal benoemingen te verdelen zijn, zal de Commissie tot de eigenlijke onderhandelingen overgaan. De « package-deal » die dan gesloten wordt is bindend voor alle deelnemende partijen en hun ministers, op straffe van regeringscrisis of tegenmaatregelen in de departementen die in handen van andere regeringspartijen zijn.

Indien de vertegenwoordigers der regeringspartijen gegadigden uit de eigen partij hebben, maken neutrale kandidaten of kandidaten die door een oppositiepartij gesteund worden geen enkele kans. Partijen, die omwille van hun discontinue regeringsdeelname niet steeds voor elke benoeming een eigen kandidaat kunnen voordragen, steunen soms neutrale of oppositiekandidaten.

Het aandeel der benoemingen dat elke regeringspartij effectief realiseert wordt niet alleen bepaald door de quota bij het regeerakkoord, doch ook door haar strategie, haar regeringservaring en haar tactisch inzicht in de politieke macht der bureaucratieën. Een partij kan er naar streven om zoveel mogelijk topbenoemingen te verrichten, ten nadele van haar benoemingen op lager niveau ; of omgekeerd, trachten een zeer brede basis te veroveren, maar de topbenoemingen aan de anderen over te laten. Sommige partijen concentreren hun aandacht vooral op bepaalde, voor hun beleidsdoeleinden strategische diensten. Partijen die voor de eerste maal regeringsverantwoordelijkheid dragen ondervinden moeilijkheden om kandidaten te werven die hun kleur durven bekennen, aangezien deze vroeger meestal door andere partijen gepatroneerd werden en de regelmatige regeringsdeelname van de kersverse regeringspartij niet verzekerd is (59). Tijdens de onderhandelingen zelf wordt er soms zwaar gepokerd (60). Ook deze « spelvaardighe'd » beïnvloedt het uiteindelijk aandeel dat elke partij in de Commissie realiseert.

(59) Een en ander heeft er toe geleid dat de Volksunie in de regering Tindemans V slechts ongeveer de helft van het haar toegekende quorum realiseerde.

(60) Indien geen enkele partij een kandidaat voordraagt wordt automatisch de eerst geklasseerde op de lijst van de directieraad benoemd. *De facto* zijn dit meestal kandidaten van de partij die het langst het departement in kwestie heeft beheerd. Als de andere partijen geen kandidaat hebben, dragen ze toch « stromannen » voor (m.a.w. kandidaten die door de directieraad niet als eerste werden gerangschikt, en die niet tot de strekking van de patronerende partij behoren). Wil die ene partij toch haar eerst geplaatste kandidaat benoemd krijgen, dan moet ze deze openlijk patroneren en wordt haar een benoemingsinterventie in rekening gebracht, omdat de andere regeringspartijen hun zgn. kandidaten moeten laten vallen. Deze tactische bluf mislukt ook wel eens omdat de partij van de eerst geplaatste kandidaat geen kleur bekent en aldus de stroman benoemd wordt, op rekening van de andere partij.

Tenslotte is er ook een tendens naar openlijke erkenning en legitimatie van deze proportionaliteitswerkwijze, terwijl dit vroeger zelden de openbaarheid haalde (61).

Deze proportionele verdeling van de benoemingen onder de regeringspartijen bevoordeligt de partij die het meest aan de regering deelneemt. Per regeringsdeelname scoort elke regeringspartij een hoger percentage benoemingen dan haar verkiezingspercentages, omdat de oppositie bijna niet aan bod komt. Aangezien de CVP sinds 23 jaar permanent van de regering deel uitmaakt en daarbij de grootste politieke partij in Vlaanderen is, heeft zij in de meeste departementen een meerderheid der nederlands-talige benoemingen kunnen doen en kan zij voor elke vacature een bekwaam kandidaat, met de vereiste anciënniteit en komende uit de betrokken dienst, voordragen. Partijen die discontinu deelnemen aan de regering zijn sneller verplicht om over te gaan tot opvallende parachutages en benoemingen van kandidaten uit andere diensten. Vandaar dat de onorthodoxe benoemingspolitiek van vooral socialistische en liberale ministers in de pers aangevochten worden terwijl de meer serene deelname van de CVP aan de politisering van het openbaar ambt minder de publieke opinie haalt.

De kabinetten spelen een belangrijke rol in het naleven van de benoemingsafspraken. Als extra waarborg worden soms zgn. schoonmoeders, d.w.z. kabinetsleden uit een andere regeringspartij dan die van de minister in de kabinetten van omstreden ministeries geplaatst (62). Uit empirisch onderzoek blijkt dat deze vorm van controle frequent werd toegepast (63). Recentelijk werd deze werkwijze in bepaalde departementen vervangen door het oprichten van een soort schaduwkabinet, toegevoegd aan het kabinet van een minister van een andere regeringspartij (64).

E. FUNCTIES EN DYSFUNCTIES VAN DE PARTIJPOLITISERING VAN DE OVERHEIDSBESTUREN.

1. *Functies voor de partijen.*

De politisering van de aanwervingen en promoties bevordert de socialisatie van de burger in het waardepatroon van een bepaalde partij en

(61) L. TINDEMANS, *Parlementaire Handelingen, Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Vergadering van donderdag 13 mei 1976, blz. 3566.

(62) Zo beklagde Minister van Binnenlandse Zaken R. Boel er zich over dat de PS-voorzitter hem een kabinetschef had opgedrongen wiens enige functie bestond uit het controleren van het doen en laten van de minister.

P. DE MOOR, « Rik Boel, Voorzitter van de Kultuurraad : gedaan met geven en toegeven » in *De Nieuwe*, 11 mei 1979, blz. 4.

(63) H. VAN HASSEL, *Het ministerieel...*, blz. 412.

(64) Cfr. de zgn. cultuur- en onderwijsellen bij het kabinet van de Minister van Economische Zaken en van de Eerste Minister.

M. REYNEBAU, « Georges Monard, schaduwminister voor Jef Ramaekers », in *Knaak*, 16 mei 1979 blz. 18-24.

zuil. De afname van de ideologische werfkracht der partijprogramma's wordt gecompenseerd door partijgepatroneerde benoemingen, die de begunstigten aanzetten tot loyauteit en aanhankelijkheid t.a.v. de patrone-rende partijen en hun mandatarissen.

De politisering heeft eveneens een gunstig effect op de partijfinanciën. Naarmate de politisering van de publieke tewerkstelling toeneemt, is de noodzaak voor de gegadigden om zich te integreren in de respectievelijke zuilen en hun deelorganisaties sterker geworden, wat ook financiële gevolgen met zich meebrengt, o.a. het betalen van lidmaatschap aan de partij, de vakbond, de mutualiteit enz. Deze noodzaak wordt soms gesug-gereerd op officieuze werkaanvraagformulieren voor de publieke sector, waarin navraag wordt gedaan naar de partij, vakvereniging enz. waarbij de sollicitant en zelfs diens ouders zijn aangesloten (65).

Door de greep van de partijen op de hoge ambtenaren genieten ook de partijen, naast de ambtenaren zelf en de bevoorrechte instellingen (bouw-firma's promotoren, productie- en handelsvennootschappen, financiële instellingen enz...) van de opbrengsten der ambtelijke consumptie. Immers, de beslissing of een welbepaalde onderneming een overheidsbestelling in de wacht sleept of van een fiscale gunstbehandeling kan genieten hangt af van een beperkt aantal ambtenaren. Aangezien het hier vaak om miljarden-dossiers gaat trachten bedrijven met allerlei middelen, legale en minder legale, deze beslissing te beïnvloeden. Deze drukking wordt vergemakke-lijkt doordat de kabinetten en topambtenaren, ondanks de rekenplichtige wet op de aanbestedingen van 1963, toch nog over vele achterpoortjes beschikken om van het systeem der openbare aanbestedingen af te stappen.

Bedrijven die tijdens een bepaalde regeerperiode op normale of abnor-male wijze overheidsbestellingen in de wacht hebben gesleept, krijgen tijdens de volgende verkiezingscampagne wel eens bezoek van de schatbe-waarders van regeringspartijen, om een financiële wederdienst te vragen of te eisen, in ruil voor de opdrachten en bestellingen die ze via hun minister kregen (66).

Door de politisering is het tenslotte ook mogelijk dat ambtenaren, die de facto in de vakbonden en partijen werken, maar officieel toch op hun normale diensten tewerkgesteld zijn zich door de Schatkist laten bezol-digen (67).

(65) Zie interpellatie van de heer Brouhon en interventie van de heer Monard, *Parlementaire Handelingen, Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Vergadering van 13 mei 1976, blz. 3559-3560.

(66) J.L.S., « La partieratie totalitaire », in *La Libre Belgique*, 13 maart 1979, blz. 1.

(67) R. VAN DE ZANDE, *loc. cit.*, blz. 4.

2. Dysfuncties voor de goede werking der overheidsbesturen.

De politisering leidt tot het benoemen van minder bekwame ambtenaren en brengt onzekerheid wat promotie betreft bij de regelmatig benoemde ambtenaren. Het overheids personeel geraakt ontmoedigd, er ontstaat een slechte werksfeer en de corpsgeest gaat verloren (68).

De minister kan wegens de politisering nooit meer tenvolle rekenen op de loyauteit van zijn ambtenaren, zodat de beleidsconceptie door de kabinetten wordt overgenomen en de administratie louter een uitvoeringsdienst dreigt te worden. Een minister wordt soms bij zijn intrede geconfronteerd met een administratie die handelt vanuit politiek tegengestelde oogmerken, omdat het ettelijke jaren in handen geweest is van andere partijen (69). In dergelijke gevallen vreest de minister een doorkruising of zelfs regelrechte tegenwerking van bepaalde ambtenaren of diensten, o.a. via het doorspelen van vertrouwelijke beleidsdocumenten naar de pers, waardoor sommige projecten vroegtijdig gekelderd worden.

Door de politieke incongruentie tussen de minister en bepaalde hogere ambtenaren groeit tussen hen een communicatiekloof. De ministers en hun kabinetten laten dan ook niet na om, over het hoofd heen van gewantrouwde topfunctionarissen, met lagere beleidsambtenaren « uit eigen stal » te werken (70). Sommige diensten werken niet meer behoorlijk, omdat de leidinggevende ambtenaar politiek in conflict ligt met zijn minister, zodat men geduldig moet wachten op het moment der pensionering of wegpromovering van de betrokken ambtenaar vooraleer de minister terug op deze dienst beroep doet (71). Deze communicatiekloof wordt volgens E. Poulet vergroot doordat meer en meer ministers, met hun kabinet, ver van hun administratie gaan huizen (72).

Tenslotte wordt er bij de oprichting van een nieuw ministerie of staatssecretariaat soms helemaal geen bijhorende administratie voorzien, omdat de minister of staatssecretaris louter met zijn kabinet zijn beleid ten uitvoer brengt (73). Dit resulteerde in een gebrek aan continuïteit in de werkzaamheden, geen grondige aanpak van sommige netelige technische

(68) R. DEPRÉ, *op. cit.*, blz. 360.

(69) Cfr. de intrede in 1950 van CVP minister Harmel op het « vrijzinnige bolwerk » van Nationale Opvoeding. Wegens de bijzonder diplomatische aanpak van de minister en zijn kabinetsleden bleef de administratieve tegenwerking eerder beperkt.

(70) Uit het onderzoek van R. Depré beek dat een bepaalde secretaris-generaal zijn minister slechts eenmaal gedurende het jaar gesproken had. Deze topambtenaar kan dus nog moeilijk doorgaan als verbindingsman tussen minister en bestuur.

R. DEPRÉ, *op. cit.*, blz. 139.

(71) J.L.S., « L'administration déconsidérée », blz. 30.

(72) E. POULLET in CCOD, *De openbare diensten van morgen*, Zele, 1978, blz. 135.

(73) Cfr. de staatssecretariaten voor hervorming der instellingen, voor Gewestelijke Economie en voor de Cultuur.

E. POULLET, « Gouverner sans administration », in *La Libre Belgique*, 18 juli 1978, blz. 1-2.

problemen en het ontbreken van elke administratieve voorbereiding op de toekomstige verandering (74).

De werkingskosten van het overheidsoptreden verhogen doordat talrijke dubbele of overtollige aanwervingen en bevorderingen gebeuren, louter om bepaalde evenwichten tussen de partijen te respecteren of om het partijcliënteel te verzorgen. Door het vervangen van openbare aanbestedingen door duurdere onderhandse contracten worden de staatsuitgaven niet optimaal gealloceerd. Ook bij het behandelen van bedrijfsdossiers zijn partijpolitieke invloeden niet weg te denken, o.m. bij de beslissingen over het al dan niet verlenen van staatssteun aan ondernemingen in moeilijkheden en gebeurlijk, over de omvang van de tussenkomst. Uit de analyse van een aantal ophefmakende dossiers van « bedrijven in moeilijkheden » blijkt dat ondernemingen die politieke invloed aanwenden, in alle fasen van het besluitvormingsproces terzake een voordeel genieten. Zij zijn nl. eerder op de hoogte van de diverse mogelijkheden tot staatssteun, ze worden moeilijker afgewimpeld ; ze worden met meer prioriteit en met meer inzet behandeld en de verkregen oplossing is optimaler. Deze politieke invloeden verlopen langs kabinetsleden om, die elkaar informeren over de politieke steun van een dossier en die, indien nodig, beroep kunnen doen op gepolitiseerde ambtenaren. De politieke invloed is het meest efficiënt bij bedrijven die op zich niet meer leefbaar zijn, maar door de complexiteit van de bedrijfseconomische analyse en de aanwezigheid van enkele positieve elementen, de twijfel in hun voordeel kunnen laten spelen. Hoe groter de politieke steun, hoe groter de bereidheid om én dure oplossingen uit te werken én de wettelijke criteria breder te interpreteren. Zodoende verwerven bedrijven met een slechte bedrijfseconomische toestand, doch met belangrijke politieke invloed, gemakkelijker staatssteun en aan gunstiger voorwaarden, terwijl politiek zwakke ondernemingen, met nochtans betere rendabiliteitsperspectieven dikwijls van deze steun verstoken blijven (75).

Gelet op het stijgend aandeel van de overheidssector in de nationale tewerkstelling en in de nationale bestedingen wordt de problematiek van de participatie, met haar nefaste invloed op de kostprijs en de kwaliteit van overheidsbeleid, steeds prangender.

III. Participatie en parlement.

In deze paragraaf zal vooreerst onderzocht worden hoe en door welke partijgeledingen de Belgische parlementsleden gerecruteerd en geselecteerd

(74) E. POULLET, in CCOD, *op. cit.*, blz. 13.

(75) K. ROGIERS, *De determinanten van het besluitvormingsproces in overheidsinstellingen bij het behandelen van bedrijfsdossiers*, Leuven, 1977, blz. 22-25.

worden. In welke mate de participatie, naast andere ontwikkelingen, medeverantwoordelijk is voor de uitholling van de eigenlijke parlementaire functies wordt in het tweede deel behandeld.

A. DE INVLOED VAN DE PARTIJBESTUREN OP DE SELECTIE DER PARLEMENTSLEDEN.

Ondanks het toenemend aantal voorkeustemmen worden er, ingevolge artikel 170 van het kieswetboek, haast geen parlementsleden gekozen buiten de nuttige volgorde der voorgedragen kieslijsten (76). De kiezer bepaalt m.a.w. slechts het aantal mandatarissen dat elke partij krijgt toegewezen, en niet de concrete personen die deze mandaten zullen bekleden. De samenstelling van de kieslijsten van elke partij is dus quasi definitief.

De statuten van de drie traditionele politieke families waarborgen hun leden een grote betrokkenheid bij dit cruciaal machtsmoment in het verkiezingsproces, via de zgn. algemene ledenpoll, waarbij alle partijleden kunnen stemmen over een rangschikking (of voorstel) der kandidaten. Deze statutair gewaarborgde vorm van binnenpartijdige democratie raakte bij de CVP-PSC reeds vanaf 1968 in onbruik, bij de liberale partijen vanaf 1971, terwijl ook de socialisten langzaam maar zeker van de polltechniek afzien (77). De arrondissementele en nationale partijbesturen hebben de facto de besluitvorming in deze selectiematerie naar zich toegetrokken. Zij controleren eveneens de recruitering der provinciale en gecoöpteerde senatoren, waarbij de ondemocratische inteelt van leidende figuren uit de partijoligarchie is toegenomen.

Wegens deze oligarchisering van de lijstsamenstelling en van het recruiteringsproces der parlementsleden hebben de nationale partijbesturen meer middelen om de partijdiscipline van hun verkozenen in het parlement af te dwingen (78). Deze partijdiscipline is op haar beurt mede verantwoordelijk voor het functieverlies en de functieverschuiving van het parlement als politieke institutie.

(76) W. DEWACHTER, « De machtstoewijzingsfunctie van de voorkeurstemmen bij de Belgische parlementsverkiezingen », in *Tijdschrift voor Geschiedenis*, XCII, (1979), blz. 495-505.

(77) L. DE WINTER, « Twintig jaar polls : de teloorgang van een vorm van interne partijdemocratie », in *Res Publica*, XXII, (1980), 4, blz. 563-585.

(78) J. OBLER, « Le rôle des dirigeants nationaux de parti dans la sélection des candidats parlementaires : le cas de la Belgique », in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nr. 591, 9 februari 1973, blz. 30-32.

B. FUNCTIEVERSCHUIVINGEN EN FUNCTIEVERLIES VAN HET PARLEMENT

Over de aard en het aantal functies die een parlement vervult of dient te vervullen bestaat in de parlementologie een grote verscheidenheid van opvattingen. Als voornaamste functies weerhouden wij wetgeving, controle op uitvoerende macht, informatieverstrekking m.b.t. het politiek gebeuren naar de achterban, expressie van de opinie van het kiezerskorps m.b.t. allerlei beleidsopties en de zgn. government-making power. Deze laatste functie werd reeds in de paragraaf over de regeringsvorming behandeld, zodat er hier verder niet meer wordt op ingegaan.

1. De wetgevende functie van het parlement.

De effectiviteit van het wetgevend initiatief van het parlement is in vergelijking met de regering zeer beperkt. Uit een onderzoek terzake voor de legislaturen 1961-1965 en 1965-1968 blijkt dat van het totaal aantal ingediende wetsvoorstellen en gewone wetsontwerpen 73 % voortvloeit uit parlementair initiatief. Van het totaal aantal ingediende amendementen is 79 % afkomstig van kamerleden en senatoren (79). Maar van het totaal aantal uiteindelijk goedgekeurde wetten en aanvaarde amendementen is slechts 24 % resp. 32 % afkomstig van parlementair initiatief. Dit betekent dat kamerleden en senatoren slechts 11 % van hun voorstellen en amendementen gerealiseerd zien, wat aanzienlijk minder is dan de realisatiescore van het regeringsinitiatief (resp. 95 % en 91 %).

Het overwicht van de regering is nog frappanter indien besluiten van algemene strekking bij de wetgeving gerekend worden (80). Sommige regeringen slagen er nl. in hun beleid met een beperkt aantal wetsontwerpen ten uitvoer te brengen zodat het parlement bij deze wetgeving in de brede zin slechts in beperkte mate betrokken wordt (81). Daarbij komt dat wetten, uitgaande van parlementair initiatief, veel trager van de nodige uitvoeringsbesluiten worden voorzien dan de goedgekeurde wetsontwerpen

(79) E. CLIJSTERS, W. VAN SCHOOR, V. MEEUSEN, « De effectiviteit van wetsvoorstellen en amendementen als parlementair wetgevend initiatief », in *Res Publica*, XXII, (1980), 1-2, blz. 189-212.

(80) In 1959 werden er 121 wetten tegenover 1.000 besluiten uitgevaardigd, in 1967 29 tegenover 1.019.

R. SENELLE, « Politieke, economische en sociale structuren van België », in *Teksten en Documenten*, 1970, nrs. 257-258-259, blz. 17.

(81) Cfr. de recente klacht van de Senaatsvoorzitter dat in de meerderheid van zijn commissies geen enkel wetsontwerp in behandeling was.

E. LEEMANS, « Toespraak van de heer Leemans, voorzitter van de Senaat », in *Parlementaire Handelingen*, Senaat, 24 oktober 1980, blz. 12.

(82). Opdrachtwetten, kader- en bijzondere volmachtwetten verschuiven het wetgevend zwaartepunt verder naar de regering.

Tenslotte is er het buitenparlementair voorbereidend wetgevend werk van rondetafelconferenties en commissies ter begeleiding en uitvoering van bijzondere pacts, zoals de Schoolpactcommissie en de Cultuurpactcommissie. Bij de pacificatie van belangrijke communautaire en levensbeschouwelijke strijdpunten wordt het parlement buiten spel gezet door een kleine groep van vooraanstaande politici en specialisten (83). Zo werd het ontwerpakkoord van het Schoolpact door een tripartite werkgroep buiten het parlement voorbereid en eerst ter goedkeuring aan de partijcongressen voorgelegd, vooraleer het in de kamers werd ingediend (84). De Nationale Schoolpactcommissie treedt op als « pre-wetgever » en controleur van de voornaamste onderwijsmaatregelen. Hetzelfde geldt, zij het in mindere mate, voor de Cultuurpactcommissie. Bij de voorbereiding van de grondwetsherziening van 1963 werd het parlement als dusdanig evenmin betrokken (85). De wetgeving inzake sociaal-economische materie berust voornamelijk bij de sociale partners en de regering.

Het verlies van de wetgevende functie van het parlement naar regering, partijen en sociale partners toe heeft meerdere oorzaken. Het regeringsoverzicht wordt bevorderd door een aantal institutionele factoren, zoals de voorrang van wetsontwerpen en begrotingen op de commissie-agenda, het bezetten van de belangrijkste parlementaire posities (voorzitterschap van plenaire vergaderingen en van de commissies) door de leden van de meerderheid waardoor de regering het tempo en de concrete werking van het parlement naar haar hand kan zetten, de laattijdige verspreiding van de commissieverslagen waardoor degelijk amenderen bemoeilijkt wordt, de tijdrovende procedure van de navette, enz...

Het parlementair wetgevend initiatief is in vergelijking met het regeringsinitiatief dikwijls van beperkte kwaliteit. De meerderheid der ingediende wetsvoorstellen hebben een geringe draagwijdte en zijn niet van enige demagogie gespeend. Vele parlamentsleden verwaarlozen daarbij de overlevingskansen van hun voorstellen te vergroten en vaak zijn ze zelf onvoldoende gespecialiseerd in de betreffende materie (86).

(82) P. QUERTAINMONT, « La carence de l'exécutif dans l'élaboration des textes d'application des lois votées par le parlement », in *Res Publica*, XVIII, (1976) 2, blz. 182.

(83) L. HUYSE, *Passiviteit, pacificatie en vervulling in de Belgische politiek. Een sociologische studie*, Antwerpen, 1970, blz. 227-236.

(84) J. MEYNAUD, *op. cit.*, blz. 164-165.

(85) H. DE CROO, R. HUENENS, *Het parlement aan het werk*, Brussel, 1966, blz. 164.

(86) Uit het onderzoek van W. Van Schoor bleek dat 54 % der wetsvoorstellen minder dan drie artikels bevatten. De tenuitvoerlegging van de meerderheid van deze wetsvoorstellen zou een vermindering van de staatsinkomsten (vermindering

Voorts is de infrastructuur waarover het individuele parlementslid kan beschikken om hem in zijn wetgevende arbeid bij te staan (studie- en documentatiedienst van zijn kamer, de afdeling wetgeving van de Raad van State, de studiediensten van zijn partij en zijn persoonlijk secretariaat) ontoereikend om de toenemende omvang, diversiteit en complexiteit van de wetgeving in de moderne verzorgingsstaat adequaat te vervullen.

Tenslotte kunnen de parlementsliden van de meerderheid weinig eigen onafhankelijk initiatief ontplooien omdat ze hierdoor de oogmerken van de regeringscoalitie zouden doorkruisen of tegenwerken. Het probleem van het behoud van de regering stelt zich in België op een permanente wijze, aangezien het verzet van een parlementaire fractie tegen de handelswijzen van haar regering doorgaans uitmondt in het ontslag. Een strikte partijdiscipline verhindert dat de parlementsliden stemmen volgens hun geweten of hun evaluatie van de intrinsieke waarde der ingediende wetsvoorstellen, -ontwerpen of amendementen. Uit onderzoek blijkt dan ook dat stemdissidentie binnen de fractie bijzonder klein is, nl. 1,14 % (87). Deze « kadvdiscipline » wordt eveneens bevorderd door het feit dat de meeste parlementsliden ter oriëntering van hun stemgedrag, beroep doen op het advies van collega's in de fractie die gespecialiseerd zijn in een bepaalde materie (88).

Deze partijdiscipline manifesteert zich niet alleen bij de stemmingen in de plenaire vergadering. Uit de fractiereglementen blijkt dat de fractieleden als collectiviteit, hun bestuur of hun voorzitter (al naargelang de partij) bepaalt welke wetsvoorstellen mogen worden ingediend of mede ondertekend, wie zal spreken in naam van de groep in elk debat en in welke zin; wie zal interpellieren, en welke stemming door de fractieleden dient te worden uitgebracht. De centrale positie der partijstudiediensten maakt het eveneens mogelijk om het wetgevend initiatief van de fractieleden te stroomlijnen volgens partijdirectieven (89).

De vraag dient echter gesteld of deze sterke partijdiscipline voortspruit uit een collegiale consensus die de parlementsliden in de schoot van hun fractie bereiken, of uit de externe druk van bepaalde partijgeledingen (vnl. de partijbureau's) op de fractie in haar geheel. Zonder diepgaand onder-

belastingen en bijdragen) of een verhoging van de overheidsuitkeringen (lonen en wedden, pensioenen, kinderbijslag, ziektevergoedingen) ten gevolge hebben.

W. VAN SCHOOR, *op. cit.*, blz. 27-64.

(87) Globaal percentage, berekend aan de hand van de gegevens van E. LANGERWERF, *Het stemgedrag van regerings- en oppositiepartijen in de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 1954 tot 1965*, Leuven, 1973, blz., IV. 14.

(88) J. DE STAERCKE, « Découverte du parlement », in *La Revue Nouvelle*, XX, (1964), 2, blz. 245.

(89) F. DE BUYST, « La notion du rôle en politique », in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nr. 273-274, 12 februari 1965, blz. 25.

zoek over de concrete partij- en fractiewerking is het moeilijk om hieromtrent expliciet uitsluitel te geven. Aangezien de personele unie tussen parlementair mandaat en bestuursfunctie in een partij volgens M. Duverger een middel is om de overheersing van het bestuur op de fractie tegen te werken, mag besloten worden dat in België de partijdiscipline in het parlementair gedrag eerder op het consensusmodel gebaseerd is (90). Het cumuleren van parlementair en bestuursmandaat komt immers frequent voor in ons land. In de omvangrijke « partijbesturen » hebben niet-parlementsleden weliswaar de meerderheid, doch in de oppermachtige « partijbureaus » is de grote meerderheid wel parlements lid (91).

2. De parlementaire controle.

Het parlement oefent zijn controle op de uitvoerende macht uit op een vijftal wijzen. De eerste manier bestaat in de jaarlijkse goedkeuring van de begrotingen door de kamers (92). Wegens de ingewikkeldheid en ondoorzichtigheid van de begrotingsontwerpen, de debudgettering van sommige uitgaven, het systeem van bijkredieten, de laattijdige indiening, de te beperkte braintrust van het parlements lid om deze ontwerpen diepgaand te analyseren en hogervermelde factoren als partijtucht en het permanent en onvoorwaardelijk vertrouwen van de parlementaire meerderheid in de regering, is het toezicht van het parlement op het overheidsbeleid via het stemmen der begrotingen steeds meer verworpen tot een formaliteit (93). Budgetten worden altijd door de meerderheid goedgekeurd en doorgaans stemt de oppositie tegen (94).

De controle van het Rekenhof op de begrotingen beperkt zich tot de regelmatigheid, de werkelijkheid en de wettigheid der overheidsuitgaven. De opportuniteit der bestedingen wordt niet beoordeeld. Daarbij worden talrijke vaste uitgaven (ongeveer 80 % van de totale rijksmiddelenbegroting) zonder voorafgaand visum gedaan (95). De onregelmatigheden die het Rekenhof, meestal laattijdig, in haar jaarboeken vermeldt krijgen weinig parlementaire respons (96).

(90) M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, 1958, blz. 211-236.

(91) W. DEWACHTER, *Sociologie van de politieke partijen*, Leuven, 1977.

(92) De laattijdigheid waarmee de begrotingen gestemd worden neemt als maar toe. Tussen 1970 en 1972 werd het laatste budget in de maand maart goedgekeurd. In 1973 en 1974 werd het reeds juni en juli. Vanaf 1975 vond dit pas in oktober plaats. In 1980 moesten er in november nog acht begrotingen voor dat jaar gestemd worden.

E. LEEMANS, *loc. cit.*, blz. 12.

(93) F. VAN DER ELST, « De versterking van de parlementaire controle », in *Kultuurleven*, XVI, (1974), 3, blz. 340.

(94) E. LANGERWERF, *op. cit.*, blz. IV. 3.

(95) A. VAN DE VOORDE, « Rekenhof en Parlement », in *Intermediair*, X, (1979), 3, blz. 5.

(96) F. VAN DER ELST, *loc. cit.*, blz. 342.

3 De voorbije dertig jaar is er een sterke toename van het aantal interpellaties merkbaar, doch ook een relatieve achteruitgang van het aantal interpellaties uitgaande van leden der meerderheid, die nochtans de enige parlementaire instantie zijn die het beleid van de minister(s) door een gemotiveerde motie daadwerkelijk kunnen sanctioneren.

De controle aan de hand van de parlementaire vragen wordt verder in deze paragraaf behandeld. Van het recht van onderzoek, grondwettelijk toebedeeld aan elke kamer, wordt uiterst zelden gebruik gemaakt. Volgens art. 90 en 134 van de grondwet heeft de Kamer de discretionaire macht om een minister in beschuldiging te stellen en hem voor het Hof van Cassatie ter berechting te brengen. Op twee uitzonderingen na, werd in onze politieke geschiedenis nooit op deze artikelen beroep gedaan.

Een en ander heeft er toe geleid dat de beleidscontrolefunctie van het parlement naar de besturen der meerderheidspartijen is verschoven, aangezien zij alleen de regering effectief kunnen sanctioneren voor het gelaakte beleid, door te beslissen dat een minister en de regering waarvan hij deel uitmaakt het parlementair vertrouwen van een meerderheidsfractie niet meer verdient. Het afkeuren van het gevoerde beleid of beleidsvoorstel van één minister of van bepaalde aspecten van zijn politiek zonder hierdoor de ganse regering te kelderen is in ons systeem vrijwel onmogelijk.

3. De informatieve en de expressieve functie van het parlement.

De parlementaire vragen blijven het middel bij uitstek ter realisatie van de informatieve functie van het parlement (d.i. het vragen van toelichting aan de regering m.b.t. allerlei toestanden en ontwikkelingen en het doorspelen van deze informatie naar de achterban).

De vragenactiviteit van het gemiddelde parlamentslid is de voorbije twintig jaar fel gestegen, doch ook hier blijven de oppositieleiden veruit het actiefst (97). Ondanks deze manifeste versteviging van de informatieve functie moet opgemerkt worden dat op vele schriftelijke vragen te laat of slechts voorlopig geantwoord wordt (98).

De expressie van de opinies en verlangens van de kiezers door hun verkozenen verloopt via de intermediatie van de partijen en drukingsgroeperingen. Bij de lijstsamenstelling verbinden de kandidaten er zich toe het partijprogramma te verdedigen en de partijstatuten na te leven. De door deze partijprogramma's voorgestructureerde opvattingen der parlamentsleden bieden niet steeds een adequate vertolking van de opinies

(97) H. DE CROO, R. HUENENS, *op. cit.*, blz. 103.

G. GOOSSENS, *De parlementaire activiteiten van de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Leuven, 1976, blz. 82.

(98) F. DRION, « Les questions parlementaires écrites », in *Res Publica*, XVII, (1975), 2, blz. 201-222.

die bij hun kiezerspubliek leven. Uit het doctoraat van W. Dewachter blijkt dat ongeveer 1/5 der kiezers persoonlijke politieke denkbeelden koesterden die in strijd waren met de houding van de partij waarvoor ze kozen. Deze discrepantie vloeit voort uit het feit dat de partijprogramma's een oplossing in petto hebben t.o.v. een brede waaier van beleidsvragen (99). Ook brengen vele kiezers hun stem uit op een kandidaat eerder uit dank voor de bewezen diensten dan als blijk van instemming met de programmatische opstelling of gevoerd beleid (100). L. Huyse kwam tot de vaststelling dat niet minder dan 42 % der kiezers vonden dat geen enkele partij hun belangen verdedigden (101). Bijna de helft der onderzochten uit een meer recent onderzoek van W. Dewachter vonden dat noch de vakverenigingen, noch de beroepsorganisaties, noch de partijen en hun verkozenen adequaat hun belangen vertolkten (102). De expressieve functie van de parlementsleden en hun partijen vertoont dus aanzienlijke leemten.

H. De Croo stelt nochtans dat het parlement, in tegenstelling tot de regering, veel sneller reageert op bepaalde stromingen die de publieke opinie beroeren. Recente ervaringen, zoals het probleem van de installatie van kernraketten, bevestigen deze hypothese van snellere reactie. Doch ook de gebrekkige expressie manifesteerde zich, aangezien volgens een opiniepeiling een meerderheid der burgers zich tegen deze installatie verzetten (103). Uiteraard kan slechts door systematisch onderzoek van een representatieve steekproef van strijdpunten bepaald worden hoe breed en van welke aard de kloof is tussen volkswil en elitaire consensus (104).

4. De proliferatie van de extra-parlementaire bezigheden der parlementsleden.

De verzwakking van de wetgevende, controlerende en expressieve functie van het parlement uit zich in het hoog absentisme tijdens de plenaire vergaderingen van het parlement en het gewicht van buitenparlementaire activiteiten (cumul en dienstbetoon) in het totale tijdsbudget van het parlements lid.

”

(99) W. DEWACHTER, *De wetgevende verkiezingen als proces van machtsverwerving in het Belgisch politiek bestel*, Antwerpen, 1967, blz. 318.

(100) X., « Wie helpt krijgt zetel », in *Het Nieuwsblad*, 12 juli 1973, blz. 2.

(101) L. HUYSE, *De niet-aanwezige staatsburger*, Antwerpen, 1969, blz. 118.

(102) W. DEWACHTER, « Beeld van de machtsstructuur in België », in *Res Publica*, XVII, (1975), 3, blz. 551-552.

(103) X., « Twee Belgen op drie tegen raketten », in *De Morgen*, 12 december 1979, blz. 1.

(104) Wat de inhoud van de Belgische elitaire consensus betreft, zie W. DEWACHTER, « Problemen en ontwikkelingen in het Belgisch politiek systeem » in *Civis Mundi*, XI, (1972), 8, blz. 230-236.

Op dagen dat er in niet gestemd wordt, wonen nauwelijks 7 % der kamerleden en 15 % der senatoren de ochtendvergadering bij. De namiddagvergadering scoort resp. 18 % en 28 %. Wanneer er wel gestemd wordt wonen ongeveer drie kwart der parlementsleden de vergaderingen bij. De aanwezigheid van de kamerleden resp. senatoren op hun commissievergaderingen bedraagt 73,2 % resp. 58,8 % (105). Sinds W.O. I vertoont het absentisme een dalende tendens tot het begin der jaren zeventig (106). Sindsdien is er evenwel terug een snelle stijging merkbaar (107). Sommige legitimeren het parlementair absentisme met de stelling dat een parlements lid zich best toelegt op materies waarin hij gespecialiseerd is en zijn tijd slechts zou verkwisten door het bijwonen van vergaderingen over beleidsvragen waar hij geen kaas heeft van gegeten (108).

Het is echter meer waarschijnlijk dat parlementsleden zoveel spijbelen omdat zij activiteiten buiten het parlement ontplooiën die, gelet op het parlementair functieverlies, persoonlijk, financieel of electoraal meer lonend zijn. Uit onderzoek bleek dat het gemiddelde parlements lid in 1970 zijn parlementair mandaat met vijf andere functies cumuleerde (109). Parlementsleden van de drie traditionele partijen cumuleren tweemaal zoveel als vertegenwoordigers der kleinere partijen.

Tenslotte komt het sociaal dienstbetoon steeds meer als een van de belangrijkste activiteiten van het Belgische parlements lid naar voor. De burgers doen beroep op hun verkozenen voor de behandeling van allerlei problemen : toekenning van bouwvergunningen, studietoelagen, pensioenen, kinderbijslagen, vergoedingen voor invaliditeit en beroepsziekten, invullen van belastingsformulieren, snellere telefoonaansluitingen, overplaatsing van overheidsfunctionarissen, militiaangelegenheden, vermindering en kwijtschelding van politiestrafpen, aanwervingen en promoties in overheidsdienst, in de magistratuur en zelfs in de privé-sector (110). De gemiddelde Vlaamse volksvertegenwoordiger besteedt ongeveer twintig uur per maand aan het houden van zittingen (111). De meeste parlementsleden krijgen duizenden dossiers per jaar te verwerken, zodat er aan getwijfeld kan worden of zij nog voldoende tijd aan hun eigenlijk werk

(105) J. JANSSENS, *Het absentisme in het Belgisch parlement tijdens de sessies 1968-1969 en 1969-1970*, Leuven, 1972, blz. 85-149.

(106) X., « L'absentisme politique », in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nr. 429, 31 januari 1969, blz. 6.

(107) F. DRION, « L'absentisme parlementaire », in *Res Publica*, XXII, (1980), 1-2, blz. 81.

(108) P. VERMEYLEN, « Le Parlement », in *Res Publica*, III, (1961), 1, blz. 8.

(109) H. DEBONDT, *Stratifikatie van de belgische parlementsleden bij middel van hun extra-parlementaire bindingen*, Leuven, 1971, blz. 78.

(110) H. DECONINCK, « Politieke dienstbetoon », in *Humo*, 26 juli 1979, blz. 8-21.

(111) M. DE WEERDT, *Functies en disfuncties van het dienstbetoon door parlementsleden*, Leuven, 1975, blz. 38.

in het parlement kunnen besteden. Blijkbaar stoort het kiezerskorps zich hieraan niet, gelet op de hoge voorkeurstemmenscore van uitgesproken « dienstbetoners » (112).

Het dienstbetoon individualiseert echter de probleemoplossing, zodat de neiging der burgers afneemt om hun noden als collectief probleem te ervaren en te vertolken als politieke eis. Daarbij komt dat, indien een parlamentslid d.m.v. parlementair wetgevend initiatief de overheid er kan toe brengen de oorzaak van veel gehoorde klachten weg te nemen, hij zijn eigen electoraal lonende dienstbetoonactiviteiten overbodig maakt.

Niet alleen de wetgevende doch ook de controlefunctie van het parlamentslid wordt door het dienstbetoon ondergraven. Het succes van het dienstbetoon veronderstelt immers goodwill en medewerking van de kant der ministers tegen wie de parlamentsleden in de kamers niet scherp meer kunnen optreden, ook indien zij tot de oppositie behoren (113). Het dienstbetoon wordt binnen de partijen zelf steeds meer op collectieve en professionele wijze uitgebouwd, zodat het individuele parlamentslid ook wat deze activiteit betreft, afhankelijker wordt van zijn partijleiding (114).

Voorts tast het dienstbetoon de normale werking van de overheidsadministratie aan, omdat ze teveel aandacht aan politiek gesteunde voorrangsdossiers moet besteden. Hierdoor ontstaat er achterstand in de normale afhandeling der dossiers zodat de nood aan dienstbetoon, om de administratieve werking te versnellen, groter wordt. Ook is het een dure vorm van maatschappelijke hulpverlening omdat de meeste noden efficiënter door gespecialiseerde maatschappelijke werkers kunnen gelenigd worden.

Tenslotte is het dienstbetoon nefast voor het goed functioneren van een democratisch meerpartijstelsel. Naarmate het dienstbetoon het middel bij uitstek vormt om kiezers te winnen, wordt het voor nieuwe partijen moeilijker om electorale vooruitgang te boeken. Zij kunnen slechts op de « ideologische markt » met de gevestigde regeringspartijen concurreren. Zowel op de zgn. machtsmarkt, waar de partijen technocraten aantrekken, als op de « dienstbetoonmarkt », waar de partijen wedijveren voor de oplossing van de kleine problemen van de modale burger, hebben zij minder te bieden, omdat zij minder greep hebben op de werking van de gepolitiseerde overheidsinstellingen. Dit bemoeilijkt de doorbraak van

(112) De partiële correlatie tussen het aantal uren zitdag per maand en de voorkeurstemmenscore op de 500-schaal bedraagt 0.48.

L. DE WINTER, « Parlementaire en buiten-parlementaire activiteiten van Vlaamse volksvertegenwoordigers », in *Res Publica*, XXII, (1980), 1-2, blz. 238-243.

(113) H. VAN IMPE, « Presidentiële tendenties in het Belgisch parlementarisme », in *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, XXXIII, (1978), 6, blz. 405.

(114) G.F., « Partijen gebruiken toelagen voor studie en dienstbetoon », in *De Standaard*, 10 oktober 1974, blz. 2.

nieuwe politieke formaties en leidt tot verstarring van de politieke dynamiek.

Op lange termijn tast het dienstbetoon de legitimiteit van democratische staatsorganisatie aan. Als de band tussen kiezer of partijlid en de partij louter steunt op dankbaarheid voor bewezen diensten, is het gevaar groot dat de burger zijn vertrouwen in het partijwezen en het meerpartijstelsel verliest, als de overheid niet meer kan voldoen aan de groeiende vraag naar overheidsjobs, gunsten, vrijstellingen, subsidiëring enz. In het kader van de aanslepende economische moeilijkheden en de huidige crisis van de openbare financiën wordt deze legitimiteitsvraag acuut. Uit de werkwijze waarop de regeringspartijen de sanering van de overheidsuitgaven aanpakken blijkt dat de partijen dit legitimatieprobleem tenvolle beseffen. Er wordt nl. zorgvuldig over gewaakt dat elke partij in de ministeries die zij beheert niet meer moet bezuinigen dan de andere. Met de effectiviteit en sociale rechtvaardigheid der uitgaven wordt minder rekening gehouden.

IV. Particratie en de rechtsprekende macht.

Partijpolitieke patronage geeft de doorslag bij benoemingen en promoties in de magistratuur. Dit is slechts mogelijk omdat in België, in tegenstelling tot andere westerse democratieën, vrij inadequate recruteringsprocedures aangewend worden. De wettelijke benoemingscriteria zijn beperkt en stellen geen hoge eisen m.b.t. de professionele vorming der kandidaten (op uitzondering van de parketmagistraten die een stage van drie jaar moeten volbrengen) (115). Dit ontbreken van objectieve vormings- en waardecriteria is uiteraard gunstig voor de politisering der benoemingen. In het eerste deel van deze paragraaf worden de diverse politieke invloeden die bij deze benoemingen spelen geschetst. Vervolgens zal gepeild worden naar de evolutie van dit fenomeen. Ten derde worden de voor- en nadelen van deze ontwikkeling behandeld en als slot komt de beginnende politisering van de advocatuur aan bod.

A. DE POLITIEKE INVLOEDEN BIJ DE BENOEMINGEN IN DE MAGISTRATUUR.

De Minister van Justitie heeft een grote handelingsvrijheid m.b.t. de benoemingen en bevorderingen. De hogere benoemingen die gebeuren

(115) N. BERNIS-LION, « Le monde des magistrats en Belgique (II) », in *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nr. 867, 8 februari 1980, blz. 2-4.

J. EECKHOUT, « Pour une politique de nominations contre les nominations politiques », in *Journal des Tribunaux*, LXXV, (1960), 4289, blz. 560.

op verplichte voordracht (door Senaat, provincieraden, hoven van beroep en Hof van Cassatie) vormen immers een minderheid in het totaal pakket der gerechtelijke posities. De minister kan naar eigen goeddunken de vrederechters, de rechters in de rechtbanken van eerste aanleg en de magistraten van het openbaar ministerie benoemen.

De adviezen van de betrokken corpsoversten worden meestal wel gevraagd, doch dikwijls te laat en eerder uit traditie dan omwille van hun informatieve waarde (116). Soms worden benoemingsdata gemanipuleerd om anciënniteitsvoorwaarden te omzeilen (117).

De rechters en raadsheren in sociale zaken bij de arbeidsrechtbanken en arbeidshoven worden gezamenlijk door de Minister van Justitie en de Minister van Arbeid benoemd, op voordracht van de organisaties van werkgevers, werknemers en zelfstandigen. De rechters in handelszaken bij de rechtbanken van koophandel worden door de Ministers van Justitie, van Economische Zaken en van Middenstand, op voordracht van de (inter-) professionele organisaties uit handel en nijverheid aangeduid. Bij hogervermelde benoemingen speelt naast partijpolitieke invloeden ook de voorspraak van de geraadpleegde drukkingsgroeperingen mee (118).

Volgens M. Storme verlaten vele kabinetsleden hun kabinet met een benoeming of promotie in de magistratuur op zak, als beloning voor bewezen diensten. Deze « self-service » zou de voorbije twintig jaar sterk zijn toegenomen (119).

Voor de gerechtelijke benoemingen die op voordracht van de Senaat of een provincieraad gebeuren is het uiteraard belangrijk de steun van deze verkozenen te verwerven (120). Doch ook de voorspraak van de leden van locale of federale partijbesturen is bij de meeste benoemingen impliciteit vereist. Zonder hun patronage is het twijfelachtig of de nationale benoemingscommissies (die in de meeste partijen functioneren om de diverse kandidaturen, bij hun mandatarissen ingediend, te beoordelen) een bepaald persoon als de kandidaat van de partij voor een

(116) J. MATTHIJS, « De toekomst van de magistratuur op een keerpunt », in *Rechtskundig Weekblad*, XXXIV, (1970), 4, blz. 106.

E. VEROUGSTRAETE, « Les nominations dans l'ordre judiciaire », in *Journal des Tribunaux*, LXXXIX, (1974), 4863, blz. 196.

(117) M. STORME, « De benoemingen in de magistratuur en het gevaar van een verderschrijdende politisering van het Belgisch gerecht », in *Senaat, Parlementaire Handelingen*, 19 januari 1978, blz. 599.

(118) J. DE STEXHE, « Politique des nominations ou nominations politiques », in *Senaat, Parlementaire Handelingen*, Vergadering van 6 december 1973, blz. 696.

(119) M. STORME, *loc. cit.*, blz. 599.

(120) Sommige provincieraden hebben meer dan twintig jaar lang alleen kandidaten van dezelfde kleur voorgedragen.

J. DE STEXHE, *loc. cit.*, blz. 696-697.

bepaalde benoeming bij de onderhandelingen met de andere regeringspartijen zal voordragen (121).

Tenslotte is het evident dat, eenmaal de benoemingen in de magistratuur gepolitiseerd zijn, de kandidaten zelf, bekwaam of niet, tenvolle van de politieke hefbomen gebruik maken om hun benoeming in de wacht te slepen. De stijgende deelname van magistraten en kandidaten aan allerlei partijactiviteiten om zich bij partijprominenten te doen opvallen is hiervoor illustratief.

B. DE POLITISERING VAN DE MAGISTRATUUR IN HISTORISCH PERSPECTIEF.

De politieke interventies bij de gerechtelijke benoemingen zijn geen recent verschijnsel. Tijdens een toespraak voor het Hof van Beroep te Gent in 1919 over de crisis in de magistratuur, betreurde procureur-generaal A. Callier het feit dat sinds decennia, de opeenvolgende ministers van Justitie enkel kandidaten van hun opinie benoemden (122). In 1960 klagen A. Fettweis en J. Eeckhout de steeds zwaarder wegende inmenging van de politieke groeperingen en de alarmerende politisering aan (123). De toenemende verontrusting in de jaren zeventig bij parlementsleden, magistraten en publieke opinie over de voortschrijdende politisering lijkt ons daarom ietwat overtrokken. Temeer omdat uit een aantal interne partijdocumenten blijkt dat bij het einde der jaren vijftig de benoemingen in de magistratuur reeds volledig in politiek vaarwater verzeild waren (124). Meer recente gegevens m.b.t. de politieke affiliatie van de magistraten in het rechtsgebied Leuven in 1975 geven eenzelfde beeld van de alomvattende politisering (125). Volgens H. Camps heeft de CVP in juni 1980 getracht Minister Vanderpoorten een geheim protocol op te dissen waarin de christendemocraten 55 % van de benoemingen opeisten (126).

(121) *Ibidem*.

(122) A. CALLIER, « La crise de la magistrature », in *La Belgique judiciaire*, LXXVII, (1919), 4, blz. 1336.

(123) A. FETTWEIS, « Le recrutement et la formation des magistrats », in *Journal des Tribunaux*, LXXV, (1960), 4271, blz. 221.

J. EECKHOUT, *loc. cit.*, blz. 560.

(124) Tijdens de regering Eyskens-Lilar werden er welgeteld 222 magistraten benoemd, waarvan indertijd de helft als « rechtsen » (d.w.z. katholieken) en de helft als « linksen » (d.w.z. liberalen en socialisten) geëtiketteerd werden.

(125) Van de dertig magistraten, zetelend in het geheel der rechtbanken, behoorden er 19 tot CVP-strekking, 8 tot socialistische en twee tot de liberale strekking.

(126) H. CAMPS, « Schokkend », in *Het Belang van Limburg*, 19 juni 1980, blz. 1.

Heeft er, zoals uit bovenstaande gegevens blijkt, de voorbije decennia geen kwantitatieve toename van de politisering plaats gevonden, niettemin kan er wel een kwalitatieve evolutie vastgesteld worden.

Evenals bij de openbare besturen heeft er zich een verschuiving van geïndividualiseerde naar collectieve patronage voorgedaan. Er is ook een evolutie naar een gepacificeerde verdeling van de benoemingen merkbaar, waarbij nu ook kandidaten van de oppositie gedeeltelijk aan bod komen. Deze evolutie is waarschijnlijk versneld door het groot aantal nieuwe benoemingen [268] bij de in 1970 opgerichte arbeidsrechtbanken. Daarbij dienden de posities van 122 magistraten, die dat jaar op emeritaat gingen, opgevuld te worden (127). Gelet op de omvang en de belangrijkheid van dit pakket benoemingen heeft men destijds op de arbeidsrechtbanken ook kandidaten van de liberale oppositie benoemd (128).

De pacificatie van de politisering vereist eveneens een betere organisatie van de gepolitiseerde benoemingspolitiek, zowel op het kabinet van de minister als binnen de partijen. Per rechtsgebied worden er tabellen bijgehouden van alle rechterlijke posities en hun titularissen, met vermelding van hun partijaffiliatie (129). De partijen zelf centraliseren de aanvragen tot voorspraak van gegadigden die bij hun mandatarissen zijn komen aankloppen, om tot een consensus te komen inzake de voor te dragen partijkandidaat voor een welbepaalde benoeming.

Tenslotte is er een duidelijke tendens tot openbaarheid en legitimatie van de politieke benoemingen in de magistratuur. Terwijl de ministers de politisering in de vorige decennia voor de publieke opinie verborgen hielden, geven ze nu openlijk toe dat de magistraten die ze benoemen duidelijk partijaffiliaties hebben en dat juist daarom een specifieke benoeming gerechtvaardigd is, ter realisatie van de pluralistische samenstelling van de magistratuur (130).

C. FUNCTIES EN DYSFUNCTIES VAN DE POLITISERING VAN DE MAGISTRATUUR.

Het hoofdmotief dat ingeroepen wordt om de politieke benoemingen te legitimeren is dat de politieke dosering bijdraagt tot de pluralistische samenstelling van de rechterlijke macht. Partijdige benoemingen van één minister zouden geneutraliseerd worden door partijdige benoemingen

(127) J. MATTHYS, *loc. cit.*, blz. 99-100.

(128) G. SPITAEELS, Interpellatie tot de Minister van Justitie Vanderpoorten, in *Senaat, Parlementaire Handelingen*, 30 januari 1976, blz. 1191-1195.

(129) J. DE STEXHE, *loc. cit.*, blz. 1405.

(130) *Ibidem.* P. VERMEYLEN, Tussenkomen tijdens de bespreking van de begroting van justitie, in *Senaat, Parlementaire Handelingen*, 6 december 1973, blz. 688.

van zijn opvolger, komende uit een andere partij (131). Deze werkwijze om tot een pluralistische magistratuur te komen is tamelijk rudimentair aangezien het ministerie van Justitie niet in evenredige mate in handen van de diverse partijen is geweest en er in elke ambstermijn niet evenveel benoemingen te doen waren. De huidige werkwijze, waarbij de regeringspartijen een akkoord afsluiten over het percentage benoemingen die elke partij voor haar rekening mag nemen, leidt evenmin tot een pluralistische evenredige samenstelling, omdat kandidaten van oppositiepartijen minder kans maken en de meeste partijen discontinue deel uitmaken van de regering.

De meest fundamentele kritiek is dat de politisering helemaal geen magistratuur oplevert wiens opvattingen de uiteenlopende mens- en maatschappijbeelden van de burgers weerspiegelen. Uit rechtssociologisch onderzoek naar het mens- en maatschappijbeeld van de rechter komt, wat dat betreft, een sterke uniformiteit naar voor, wat niet onbelangrijk is voor de gevoerde rechtspraak (132). Deze uniformiteit zou nl. bijdragen tot een ongewenste beoordeling van maatschappelijke randgevallen (133). Dit uniform mens- en maatschappijbeeld bij rechters van verschillende politieke afkomst kan verklaard worden door de sterke corpsgeest die de socialisering van de rechter in zijn partij en haar ideologie zou tegenwerken of teniet doen (134).

Volgens sommige magistraten tast de politisering wel degelijk de corpsgeest aan (135). Gelet op de ongewenste uniformiteit van mens- en maatschappijbeeld der rechters zou dit wel eens kunnen bijdragen tot een meer evenwichtige en rechtvaardiger rechtsbedeling. Voorts blijkt uit de nepotistische voordrachten van kandidaten voor specifieke benoemingen door bepaalde Hoven van Beroep, dat de corpsgeest een remmend effect kan hebben op de vervlaamsing en democratisering van het rechterlijk ambt. De corpsgeest fungeert dus soms als dekmantel voor corporatisme en inteelt.

(131) M.T., « De procureur en de minister zijn ongelukkig », in *Knack*, 12 september 1973, blz. 31.

(132) M. VAN HOECKE, « Mens en maatschappijbeeld van de rechter », in *Tijdschrift voor Privaatrecht*, XII, (1975), 3, blz. 662.

(133) « Bij de toepassing van niet getoetste empirische uitspraken, stereotypen, pragmatische theoriën, wordt vaak het problematische weggewerkt. Het aanwenden van algemene beweringen, het verwijzen naar doorsnee-situaties komt nochtans weinig wenselijk voor bij maatschappelijke randgevallen, waar het precies om probleem-situaties gaat. » *Ibidem*, blz. 664.

(134) A. MOLITOR, « La politisation de l'administration », in *Res Publica*, XIII, (1971), 2, blz. 219-220.

(135) W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, « Overwegingen betreffende de kunst recht te spreken en de uitoefening van het rechterlijk ambt », in *Rechtskundig Weekblad*, XXXVII, (1973), 3, blz. 123.

De meeste auteurs wijzen op de omgekeerde evenredigheid tussen kwaliteit en politisering der benoemingen. Deze daling van de kwaliteit der benoemde kandidaten zou veroorzaakt worden doordat alle gegadigden, al dan niet bekwaam, naar de partijen hollen om hun steun te verwerven van zodra ergens een gerechtelijke positie vacant komt. Volgens M. Storme geschieden benoemingen van minder bekwame rechters in eerste instantie bij de lagere rechtbanken. Dit zou o.m. resulteren in de toenemende traagheid en achterstand bij de rechtbanken en in de aanwas van het aantal hogere beroepen (136). Alhoewel de eigenlijke rechtspraak van partijpolitieke overwegingen gevrijwaard blijft, kan men dit niet stellen voor het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie. De uitoefening van politieke druk lijkt hier wel effectief om een bepaalde zaak te klasseren, of op te nemen.

D. PARTIJPOLITIEKE INVLOEDEN IN DE ADVOCATUUR.

Ook voor advocaten wordt het afficheren van partijaffiliaties belangrijk. Voor het bekomen van een zgn. abonnement (d.i. het exclusieve recht op behandeling van alle dossiers van een welbepaald rechtspersoon) bij een verzekeringsmaatschappij, een intercommunale, een mutualiteit, een vakvereniging, een onderneming enz. is partijpolitieke voorspraak niet onbelangrijk.

De magistraten zelf beschikken over de discretionaire bevoegdheid een of ander advocaat te belasten met het waarnemen van de belangen in lucratieve (zoals falingen en bepaalde vormen van bewindvoering) en minder lucratieve (zoals voogdij) zaken. Ook hier blijkt een partijaffiliatie van belang te zijn.

Tenslotte doen stagiairs beroep op politieke partijen om een patroon te vinden, indien zij over onvoldoende familiale relaties beschikken om dit zelf te doen.

Gelet op de sterke toename van het aantal stagiairs en advocaten op middelgrote en kleine balies in de jaren zeventig mag verondersteld worden dat (jonge) advocaten zich meer genoodzaakt zullen zien om via partijpolitieke steun aan succesvolle cliënteelwerving te doen (137).

V. Particratie en de nationale omroep.

Voor de goede werking van een democratische maatschappijordening is het van cruciaal belang dat de massamedia hun politieke functies (infor-

(136) M. STORME, *loc. cit.*, blz. 600.

(137) L. HUYSE *et al.*, « Justitiebeleid in de jaren zeventig », in *Res Publica*, XXII, (1979), 2, blz. 354.

matieverstrekking en duiding, controle t.a.v. de overheid, opiniëring en feedback van burgers naar overheid) ongehinderd kunnen vervullen. Daartoe moeten zij zich autonoom t.o.v. de machthebbers kunnen opstellen, moeten alle maatschappelijke strekkingen in de media aan bod kunnen komen en dient de communicatierol geprofessionaliseerd en gespecialiseerd. In deze paragraaf zal gepeild worden naar de wettelijke en feitelijke zelfstandigheid die de nationale omroep BRT-RTB(F) (het belangrijkste communicatiemedium) al dan niet t.o.v. de overheid (in het bijzonder de politieke partijen) geniet. In de volgende paragraaf worden de kranten, als belangrijkste onderdeel van de geschreven pers, nader beschouwd.

A. DE POLITISERING VAN DE RAAD VAN BEHEER, DE BRT-HIËRARCHIE EN HET JOURNALISTENCORPS.

Tot voor 1960 was de greep van de regering op de omroepstructuren zeer sterk. De leiding van het NIR werd in 1930 toevertrouwd aan een Raad van Beheer, bestaande uit de Minister voor Telegraaf en Telefoon (voorzitter) en uit negen leden, benoemd voor zes jaar (drie door de Koning op voordracht van de Minister, drie door de Kamer en drie door de Senaat). Deze leden konden ontslagen worden door hen die ze benoemd hadden. In 1945 werd het aantal op 16 gebracht, waarvan 10 rechtstreeks door de regering werden benoemd. De Minister kon in alle programma's rechtstreeks tussenkomen met inbegrip van de nieuwsuitzendingen, wat de facto ook wel eens gebeurde (138).

De omroepwet van 1960 heeft door de oprichting van een onafhankelijke monopolie-omroep naar BBC-model, de regeringsinvloed dan ook drastisch beknot. De nieuwe opgerichte nederlândstalige en franstalige uitzendingsinstituten stonden onder het gezag van de Raad van Beheer, bestaande uit tien leden, waarvan acht om beurt benoemd werden door Kamer en Senaat en twee die gecoöpteerd werden. Kamer en Senaat moesten deze acht kiezen uit een lijst van kandidaten, aangewezen door een aantal wetenschappelijke en culturele instellingen en de provincieraden. Aan het hoofd van het Instituut staat de Directeur-Generaal die het bestuurt o.l.v. de Raad van Beheer. Hij wordt hierin bijgestaan door één programmadirecteur voor de radio en één voor de televisie. De Vaste

(138) «Vóór de wet van 18 mei 1960 had de minister slechts de telefoon op te nemen om zijn instructies te geven voor die dag of dat programma.»

R. VAN ELSLANDE, *Senaat, Parlementaire Handelingen*, 24 maart 1964, blz. 1259. Van deze mogelijkheid werd o.a. tijdens de schoolstrijd in 1955 op flagrante wijze gebruik gemaakt.

K. HEMMERECHTS, «Van zenden en ontvangen», in *Twintig Eeuwen Vlaanderen*, Hasselt, 1973, deel 9, blz. 204-205.

Commissie, samengesteld uit de voorzitter en ondervoorzitters van de Raad van Beheer, bereiden diens vergaderingen voor.

Als anticipatie op het Cultuurpact van 1973 werden de beheersorganen van de BRT samengesteld volgens evenredige politieke vertegenwoordiging en werd het aantal leden van de beheerraad tot dertien opgevoerd, die allen door de cultuurraden werden aangeduid. De verplichte voordracht en de coöptatie werden afgeschaft. Het aantal ondervoorzitters werd van twee op drie gebracht. Het nieuwe omroepdecreet van 1979 brengt het aantal raadsleden terug op twaalf en het aantal ondervoorzitters op vier. Aan de basis van deze fluctuaties van het aantal beheerders lagen duidelijke partijpolitieke overwegingen.

Uit de verplichte voordracht van de kandidaatleden door wetenschappelijke en culturele instanties blijkt dat de wetgever de intentie had om in de Raad van Beheer kwalitatief hoogstaande personen te laten kiezen. Zij zouden uiteraard wel verwant zijn met de belangrijkste ideologische stromingen die in het land aanwezig zijn, maar toch in staat zijn om afstand te nemen t.a.v. particularistische belangen van politieke partijen en andere gevestigde drukkingsgroeperingen. Bij de samenstelling van de eerste Raad van Beheer bleek echter dat de politieke partijen de omroep geen bestuursautonomie gunde. Na heelwat discussies tussen de hoofdkwartieren van de politieke partijen werden vier katholieken, vier socialisten en twee liberalen benoemd. Deze verdeling weerspiegelde de reële machtsverhouding in Vlaanderen niet, ze kwam tot stand na een akkoord met de franstaligen. Daar kregen de katholieken eveneens vier leden in de Raad van Beheer van de RTB (139).

Niettemin bleef de partijpolitieke invloed op de eerste Raad van Beheer binnen de perken, omdat de meeste leden geen uitgesproken partijlui waren en erg op hun zelfbeschikkingsrecht stonden. Tijdens de tweede zittingsperiode 1967-1973 verdubbelde het aantal uitgesproken partijfiguren. Drie leden namen ontslag om in het parlement te zetelen. In de derde Raad van Beheer (1973-1979) zetelden zeven van de dertien leden in de hoogste beslissingsorganen van een politieke partij, en twee in de toporganen van de christelijke en socialistische vakbonden.

De meeste leden hadden nooit vóór hun benoeming enige belangstelling voor de massamedia laten blijken (140).

In de huidige Raad van Beheer zetelen, buiten twee t.a.v. hun partij relatief onafhankelijke hoogleraren, enkel leden die wegens hun verleden

(139) L. BOONE, «De toenemende politisering van de Belgische omroep», in *Communicatie*, VII, (1977-78), 4, blz. 1-4.

(140) *Ibidem*, loc. cit., blz. 3.

als politieke of vakbondsmandaris, als lid van partijbesturen of kabinetshoofd, uitermate schatplichtig zijn t.a.v. de instanties die hen benoemden. Uit de samenstelling van de vier beheerraden sinds 1960 blijkt dus een duidelijke voortschrijdende partijpolitiseringsproces.

Doch ook de directieorganen vertonen dezelfde politiseringskenmerken. Een geheim akkoord, afgesloten op 2 augustus 1960 tussen de voorzitters van de katholieke, liberale en socialistische partijen bepaalde dat de directeur-generaal van de BRT en de programmadirectie televisie zou toekomen aan een katholiek en de programmadirectie radio aan een liberaal. Het directoraat-generaal van de RTB werd aan een socialist voorbehouden, de programmadirectie radio aan een katholiek en de programmadirectie televisie aan een liberaal (141).

Het begin van de jaren zeventig wordt gekenmerkt door ingrijpende verschuivingen binnen de BRT-hiërarchie waarbij allerlei nieuwe en soms overbodige topposities werden bijgeschapen om als « pasmut » te dienen ter vrijwaring van het delicate politieke evenwicht (142). Wegens het vroegtijdig overlijden van de katholieke programmadirecteur-Informatie moest de CVP deze sleutelpositie aan een socialist afstaan. Daarop besliste de Raad van Beheer de informatiediensten van radio en televisie te integreren, met aan het hoofd een katholieke bestuursdirecteur-Informatie. Onder zijn toezicht zouden voortaan drie redacties (en vijf hoofdredacteurs) werken, nl. één voor de radio (met één hoofdredacteur voor het nieuws en één voor de duiding), één voor de televisie (idem) en de redactie sport (één hoofdredacteur). Aan de christendemocraten werden twee hoofdredacteurs toegekend, aan de socialisten eveneens twee (waaronder de bestaande sportredactie), aan de liberalen één. Bij de concrete benoeming van deze vijf moesten bekwaamheid en anciënniteit wijken voor partijpolitieke loyaliteit. Slechts één van de vier nieuw benoemden werd op professionele gronden echt aanvaard (143). De drie anderen hadden allen voordien een kabinetshoofd-functie vervuld, waarvoor ze nu blijkbaar beloond werden (144).

(141) L. COLLARD, « Over de overtreding van het op 2 augustus 1960 tot standgekomen akkoord inzake benoemingen bij de Belgische radio en televisie », in *Parlementaire Handelingen, Kamer van Volksvertegenwoordigers*, 24 januari 1961, blz. 13.

(142) X., « BRT reddeloos ingesponnen », in *De Vlaamse Elsevier*, nr. 48, 31 december 1973, blz. 6-7.

(143) Inmiddels doet de partij van deze hoofdredacteur pogingen om hem te vervangen, niet omwille van professionele onbekwaamheid maar wegens onvoldoende partijpolitieke loyaliteit en te grote tolerantie t.a.v. kritische journalisten in zijn redactie.

R. COLLIER, « Peeters geviseerd », in *De Morgen*, 19 maart 1980, blz. 4.

X., « Schodts », in *De Standaard*, 20 maart 1980, blz. 2.

(144) L. BOONE, *loc. cit.*, blz. 3.

Tenslotte doen de politieke partijen ook pogingen om de journalisten politiek te patroneren, vnl. wat de promoties betreft. In het begin der jaren zeventig is er echter een nieuwe lichtung omroepjournalisten aange-treden, die zich t.a.v. de politieke partijen onafhankelijker opstellen. Deze numeriek sterke groep beknot het streven van de gevestigde par ijen om in elke redactie een evenredige vertegenwoordiging van partijge-bonden journalisten te realiseren (145). Wegens de verschraling van de promotiekansen door de stagnering van de schaalvergroting van de BRT is het echter waarschijnlijk dat in de toekomst de partijpolitieke affiliëring van deze politiek daklozen terug zal toenemen om hun smallere promotiemogelijkheden open te houden (146).

Tenslotte blijft de benoemingsdrang van de politieke partijen niet alleen beperkt tot de informatiesector, maar spreidt zich over de ganse culturele sector en de administratief technische diensten uit. Alhoewel reeds aan het eind der veertiger jaren de politisering van deze sectoren aanzienlijk was hebben de bepalingen van het cultuurpact de politisering ten top gedreven (147).

B. DE POLITISERING VAN DE COMMUNICATIEINHOUD.

De omroepwet van 1960, die bepaalt dat de nieuwsuitzendingen moeten verzorgd worden in een geest van strenge objectiviteit, zonder enige voorafgaande regeringscensuur, werd de voorbije 20 jaar slechts enkele malen door de regering geschonden, meestal uit overwegingen i.v.m. de openbare orde en nationale veiligheid (148).

Doorgaans gebeuren de politieke bemoeienissen met de programma-inhoud via de Raad van Beheer, waar de belangrijkste partijen en drukingsgroeperingen impliciet of expliciet hun vertegenwoordigers in hebben. De Raad mag zich niet rechtstreeks inlaten met de inhoud der programma's, maar kan d.m.v. het al dan niet toekennen van financiën voor bepaalde programma's wel een inhoudelijke oriëntatie doorvoeren. Recen-telijk dreigde een politieke fractie in de Cultuurraad tegen de BRT-

(145) J. DE POORTERE *et al.*, « Geen partijpetje », in *De Standaard*, 11-12 januari 1975, blz. 7.

(146) L. BOONE, « Waarom een nieuw omroepstatuut ? », in : W. VAN LAEKEN, *Dossier Omroep*, Leuven, 1977, blz. 46.

(147) A. VERHULST, « De teleurgang van een droom », in *Ons Erfdeel*, XX, (1977), 1, blz. 17. Wat de partijpolitieke verdeling van het lagere omroep personeel bij de opsplitsing van Radio Belgisch Kongo betreft, zie G. PAUWELS-BOON, *Ontstaan, ontwikkeling en werking van de radio-omroep in Zaïre tijdens het Belgisch koloniaal bewind (1937-1960)*, Leuven, 1975, blz. 98.

(148) Cfr. de reportage « Mijnalarm » over de Limburgse mijnstaking in 1966, de berichtgeving over de Limburgse mijnstakingen in 1970, de boerenbetoging in 1971 en de Sjaba opstand in 1978.

dotatie te stemmen, omdat zij meende door de BRT-nieuwsdienst oneerlijk te worden behandeld (149).

Een meer frequente vorm van beïnvloeding bestaat uit het onder druk zetten van de hoge informatiehiërarchie, die direct voor de inhoud der programma's verantwoordelijk is. De hoge BRT-hiërarchie vormt de zenuwknop in de betrekkingen tussen de Raad en de programmamakers en journalisten. De onafhankelijkheid van de omroep is rechtvevredig met de mate waarin deze hiërarchie ongeoorloofde bemoeienissen, uitgaande van de leden van de Raad van Beheer of van de Vaste Commissie, naast zich durft neerleggen. Doet ze dit in onvoldoende mate, dan wordt iedere producer of journalist speelbal van de Raad, en indirect van de partijen en drukkingsgroeperingen. Uit de geschiedenis van de BRT blijkt dat de hiërarchie niet steeds geneigd is om journalisten te beschermen tegen ongeoorloofde aanvallen van buitenuit (150). De huidige samenstelling van de hiërarchie wordt door velen als de minst onafhankelijke uit de omroepgeschiedenis beschouwd. Volgens beheerraadslid. T. Van Overstraeten is de programmatische invloed van de Raad van Beheer de laatste jaren aanzienlijk uitgebreid. Het is soms voldoende dat een lid van de Raad vragen stelt over de objectiviteit van een programma of over een medewerker, dat de hiërarchie dit als een instructie beschouwt om het programma in de gewenste zin te veranderen of om van de gewraakte medewerking af te zien (151). De zwakte van de informatiehiërarchie scheidt bij de journalisten een klimaat van zelfcensuur.

Voorts worden de redacties van de nieuwsdienst soms rechtstreeks benaderd door politici of vertegenwoordigers van drukkingsgroeperingen met de bedoeling een voor hen ongunstig programma te milderen of om meer aandacht te vragen voor de activiteiten van hun organisatie (152).

Tenslotte verzorgen politieke partijen, de drukkingsgroeperingen en levensbeschouwelijke organisaties zelf een gedeelte van de BRT-uitzendingen onder vorm van de politieke, wijsgerige, godsdienstige en vak-

(149) X. (red.), « De BRT-sabotage » in *Zeg*, 3 oktober 1980, blz. 3.

(150) Cfr. haar houding t.o.v. de programma's van M. De Wilde in de jaren '60. F. BOOGAARD, « Maurice De Wilde : een eerlijk journalist loopt altijd wel in iemands weg », in *De Nieuwe*, nr. 627, 2 april 1976, blz. 9-15.

(151) Cfr. de vragen in 1978 over de onafhankelijkheid van L. Huyse, het expert zijn van R. Van Den Bogaert en over de neutraliteit van L. Tindemans als Europaspécialist.

L. MARIEN, « De Raad van Beheer van de BRT », in *Humo*, 22 februari 1979, blz. 16-22.

(152) W. VAN LAEKEN, « BRT informatie : een bewasemd venster op de wereld », in : J. SERVAES, (red.), *Het web van de media-business, doorlichting van de bewustzijnsindustrie in Vlaanderen*, Leuven, 1979, blz. 103.

bondsuitzendingen, de landbouwkroniek en de middenstandstribune. De heftige discussie die sinds het einde der jaren zestig tot 1977 gevoerd werd rond de oprichting van zendgemachtigde verenigingen werd o.m. geïnspireerd door het verlangen van de politieke partijen om hun greep op de omroep, en vnl. de nieuwsduiding, te herstellen of te versterken (153). Deze zendverenigingen zouden de objectiviteit herstellen door het naakte feitenrelaas, waartoe de nieuwsdienst zich zou moeten beperken, elk vanuit zijn eigen ideologie, te duiden (154). Gelet op de Belgische politieke zeden zouden zij onvermijdelijk evolueren tot partijomroepen. De partijen zouden aldus tegelijk de rol van bekritiseerde (als de belangrijkste institutie in ons politiek systeem) en als criticus (als beoordeler van en verzorger van de duiding van politieke evoluties) vervullen (155).

De BSP heeft in 1977 de problematiek van de zendgemachtigde verenigingen van de politieke agenda gevoerd (156). Het nieuwe BRT-decreet van december 1979 vertoont echter duidelijk nog sporen van de drang naar meer partijcontrole op de nieuwsduiding. Aan politieke partijen, levensbeschouwelijke en socio-economische organisaties 'wordt zgn. zendtijd voor derden toegekend, ten belope van maximum 50 % van die van de nieuwsdienst, wat een gevoelige stijging betekent. Deze gastprogramma's worden nu expliciet gemachtigd om informatieve duiding en opiniëring bij de actualiteit te verzorgen. Hun werkingskosten, geschat op 400 miljoen, worden gedragen door de normale, ongewijzigde BRT-begroting. Tevens kan op verzoek van de gastvereniging personeel gedetacheerd worden voor vol- of deeltijdse opdrachten, terwijl het eigenlijke personeelskader van de BRT vastligt en niet voor uitbreiding in aanmerking komt. M.a.w. wordt ten koste van de eigen werking van de omroep aan deze zendverenigingen de financiële, technische, personeels- en zendtijdfaciliteiten toegekend om de take-off van gepolitiseerde duiding mogelijk te maken.

C. DE POLITISERING VAN DE FRANSTALIGE OMROEP.

De omroepwet van 1960 heeft de RTB van eenzelfde structuur voorzien als de BRT. Ook de houdingen van de partijen bij de eerste samenstelling der leidende organen vertoont een opvallende gelijkenis. Een katholiek werd voorzitter van de beheerraad, het directoraat-generaal

(153) L. BOONE, *Waarom...*, blz. 44-48.

(154) Voor een goed overzicht van de discussies en standpunten over deze zendgemachtigde verenigingen zie W. VAN LAEKEN, « Omroepstatuut en partijen : een kroniek », in *Dossier Omroep*, blz. 11-28.

werd aan een socialist voorbehouden en het programma-directeurschap van radio resp. televisie aan een katholiek resp. liberaal (157).

De partijpolitisering blijkt bij de RTB evenwel sneller te verlopen dan bij de BRT. Sinds 1973 wordt zorgvuldig aan de hand van personeelslijsten nagegaan of de partijpolitieke verhoudingen in de frans' alige cultuurraad scrupuleus in de aanwervingen en bevorderingen worden weerspiegeld en op tijd aan de partijpolitieke verschuivingen (verkiezingen, oprichting nieuwe partijen) worden aangepast (158).

Het RTBF decreet van 12 december 1977 bepaalt zelfs dat de Raad van Beheer, binnen een termijn van vier maanden, volgend op de vernieuwing van de Cultuurraad die de leden van de bestaande beheerraad verkoos, vernieuwd moet worden volgens het systeem van evenredige vertegenwoordiging der erkende politieke groepen.

De ver doorgedreven politisering blijkt uit het gedetailleerd etiketteren en indiceren van de verschillende functies op niveau één. Zo zou een directeur-generaal zeven punten waard zijn, een programma-directeur zes, een directeur vijf, een afdelingshoofd vier, een diensthoofd of redactiechef drie, een redactiesecretaris of eerst-aanwezige producer twee en een journalist of producer één (159).

Van het cultureel personeel op het eerste niveau wordt 92 % een politiek etiket opgeplakt, doch de mate waarin deze politieke stempel overeenkomt met de politieke opinies der betrokkenen is beperkt (160). Uit een enquête bleek dat de helft der ondervraagden het politiek etiket dat hen werd opgeplakt betwisten (161).

De hiërarchie van de RTB stelt zich meestal onafhankelijker op t.a.v. de uitvoerende macht en de politieke partijen dan de BRT-leiding bij al dan niet terechte kritiek op de objectiviteit der uitzendingen. Deze kritiek is vooral afkomstig van conservatieve politici en dito persorganen. Als alternatief voor het omroepmonopolie propageren zij de

(155) L. BOONE, « De discussie over de zullen is niet de essentie », in *Communicatie*, V, (1975), I, blz. 22.

(156) X., « BSP is niet bereid in een regering te stappen die zendgemachtigde verenigingen wil », in *Humo*, 2 december 1976, blz. 8.

(157) L. BOONE, *De toenemende...*, blz. 1.

(158) M.H., « L'élargissement du cadre des émissions françaises. Que se passe-t-il à la RTB ? » in *Le Peuple*, 24 september 1971, blz. 1.

A. VERHULST, *loc. cit.*, blz. 17.

(159) F. MOUTARD, « La RTB, une structure en mouvement », in *La Revue Nouvelle*, XXXIII, (1977), 9, blz. 206.

(160) Voor een gedetailleerde lijst van de concrete personeelsleden en hun politiek etiket, zie: X., « Organigramme politique de la RTB », in *La Revue Nouvelle*, XXXIII, (1977), 9, blz. 208-210.

(161) F. MOUTARD, *loc. cit.*, blz. 206.

oprichting van een commerciële zender naast de RTB(F), naar het voorbeeld van de RTL (162).

D. FUNCTIES EN DYSFUNCTIES VAN DE PARTIJPOLITISERING VAN DE NATIONALE OMROEPEN.

Het pluralistisch karakter is een der criteria waarnaar een monopolie-omroep moet beoordeeld worden (163). Dit beginsel werd ook door de omroepwet van 1960 en door het cultuurpact gehuldigd (*supra*). De feitelijke toestand biedt echter een verschaald beeld van dit ideaal van representatieve pluralistische omroep.

Vooreerst werd het levensbeschouwelijk pluralisme verengd tot een partijpolitieke verzuiling. Daarbij week de concrete verdeling van de BRT-topposities onder de partijen zeer vaak af van de politieke krachtsverhoudingen op een bepaald ogenblik. De samenstelling van de eerste Raad van Beheer bevoordeelde de liberalen ten nadele van de katholieken. De verdeling der topmandaten in de hiërarchie speelde sterk in het nadeel der socialisten (die toen in de oppositie zaten). Pas in 1969 werd een socialist in de top van de BRT-hiërarchie benoemd, op de nieuwe positie van bestuursdirecteur. Toen deze de overleden katholieke TV-programmaredacteur opvolgde, kwam de functie van bestuursdirecteur terug in katholieke handen. Nadien onttrok men, door de oprichting van een bestuursdirectie-informatie (waargenomen door een CVP-er), het radio en televisienieuws aan de controle van de socialistische TV-programmadirecteur (164). Hierdoor heeft de CVP een groot overwicht in de informatietop verworven. Beschouwt men alle belangrijke omroepposities tesamen (tot niveau van dienstchef) dan speelde tot in het begin der jaren zeventig de verdeling nog sterk in het nadeel van de socialisten, terwijl de Volksunie helemaal niet aan bod kwam (165). Pas eind 1975 bekwam deze partij « haar » eerste twee dienstchefs (166). Deze trage aanpassing van de politieke verdeling aan de geest van de omroepwet van 1960 en het Cultuurpact vloede niet voort uit een gebrek aan gelegenheden om kandidaten van een ondervertegenwoordigde strekking te

(162) J. CATTREL, « Les pouvoirs et le monopole de la RTB », in *La Revue Nouvelle*, XXXIII, (1977), 9, blz. 249-258.

(163) L. BOONE, « De crisis in de omroep en het BRT statuut », in *Kultuurleven*, XLIV, (1977), 9, blz. 826.

(164) X., « BRT reddeloos ingesponnen », in *De Vlaamse Elsevier*, IV, (1973), 48, blz. 6-10.

(165) *Ibidem*.

(166) X., « BRT en partijpolitiek », in *De Nieuwe*, nr. 609, 28 november 1975, blz. 8-9.

benoemen (167). Zij is het gevolg van louter partijpolitiek touwtrekken waarbij het behoud van de reeds verworven posities en verdere machtsuitbreiding de eerste bekommernis vormden.

Ook bij de verdeling van de zendtijd voor politieke partijen werd de evenredige politieke verdeling niet steeds eerbiedigd (168).

Daarbij dient de vraag gesteld of de proportionele verdeling van de zendtijd voor gastprogramma's en verkiezingspropaganda zo evident is. Dit bestendigt het bestaande oligopolie van de traditionele partijen en belet de invloedsuitbreiding van kleinere partijen. Behoeft een partij, die bv. driemaal zoveel stemmen haalt als een andere, drie maal meer tijd om haar kiesprogramma in al zijn facetten toe te lichten? Daarbij zou een gelijke zendtijd voor partijen (en kandidaten) een correctief kunnen vormen voor de negatieve gevolgen van de steeds duurder wordende kiescampagnes. De hoge kostprijs voert in het Belgisch kiesstelsel in feite opnieuw een cijnsvoorwaarde in om verkozen te worden, omdat men een aanzienlijke bijdrage aan propaganda moet kunnen betalen om verkozen te raken. Hierdoor verkrijgen de grote geldschieters steeds meer een greep op de parlementsleden en de partijen.

De pogingen om binnen de BRT zendgemachtigde verenigingen toe te laten en meer uit te breiden zijn een duidelijke uiting van het streven van de politieke partijen om het verloren terrein van de weggewijnende Vlaamse (vnl. socialistische) partijpers terug te winnen (169). Hierdoor wordt weliswaar de brede opiniewaaier in de politieke communicatieruimte gedeeltelijk behouden, maar ongetwijfeld komt de onafhankelijke duiding door de omroep zelf, langzaam maar zeker, in het gedrang.

Een der belangrijkste politieke functies van een vrije pers is het openbaar maken van echte of vermeende verkeerde handelingen van gezagdragers. De politieke samenstelling van de Raad van Beheer van de BRT, de soms gebrekkige onafhankelijke houding der hiërarchie bij geschillen omtrent de objectiviteit, het klimaat van zelfcensuur, dragen er allen toe bij dat de BRT haar controlefunctie ondermaats vervult. Het is dan ook niet verbazend dat de omroep haast geen rol gespeeld heeft in het openbaar maken van corruptieschandalen en andere laakbare handelingen van overheidspersonen. Sommige journalisten hebben hiertoe

(167) In de periode 1973-1975 ging van de achttien topbenoemingen slechts één (de minst belangrijke) naar de Vlaams-nationale strekking.

X., « Vlaams-nationale opinie gediscrimineerd in de BRT » in *Wtj*, 6 november 1975, blz. 5.

(168) K. HEMMERECHTS, *loc. cit.*, blz. 210.

(169) L. BOONE, *Waarom...*, blz. 43.

wel pogingen ondernomen, maar de reactie van de geviseerde politieke instanties was meestal zeer heftig (170).

De politisering schaadt ook de algemene berichtgeving over en duiding van de binnenlandse politiek. Het voornaamste binnenlandse nieuws wordt immers « gemaakt » door de partijen en drukkingsgroeperingen, die, wegens hun grote invloed op de omroepstructuren zelf, door de journalisten zeer omzichtig behandeld moeten worden. De duiding van het binnenlands politiek nieuws is zo ondankbaar dat vele journalisten van de nieuwsdienst ervan wegluchten om zich op de buitenlandse verslaggeving toe te leggen (171).

De kwaliteit van het personeel en hun producties lijdt onder de politisering aangezien de politieke partijen bij de benoemingen in de hiërarchie in eerste plaats rekening houden met de politieke affiliatie en de mate van integratie van de kandidaten in de zuil of partij (172).

Tenslotte heeft de partijpolitisering een vermenigvuldiging van functies in de omroepstructuren tot gevolg om als « pasmunt » te dienen ter vrijwaring van de fragiele partijpolitieke (on-)evenwichten. Deze proliferatie van vaak overbodige functies tast de bestuurskracht van de BRT-hiërarchie aan. Cumul van een BRT-functie met een andere bezigheid is een wijd verbreid verschijnsel. Personen die benoemd zijn op een onnodige of ontdubbelde positie hebben immers heel wat vrije tijd (173).

De kostprijs van dit alles voor de gemeenschap is zeer hoog. De Raad van Beheer, die belast is met het financieel toezicht op de BRT, wordt volledig gecontroleerd door de politieke partijen, die juist verantwoordelijk zijn voor deze dure « parkinsoniaanse » structuren. Aangezien een rationele reorganisatie van de BRT-structuren het subtiële, moeizaam bereikte politieke evenwicht op losse schroeven zou zetten, mag verwacht worden dat in de huidige situatie, met de veelal minderwaardige programma's,

(170) Zie o.m. de reactie op de reportage « Dure electriciteit » van M. De Wilde. X., « Radio en televisie - Interview », in *Rechtskundig Weekblad*, XXXII, (1969), 22, blz. 1034-1038.

L. GALAUDE, « Radio en televisie - Interview... », in *Rechtskundig Weekblad*, XXXVII, (1973), 9 blz. 480-497.

K. HEMMERECHTS, *loc. cit.*, blz. 206-208.

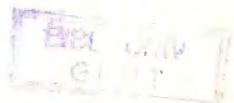
(171) W. VAN LAEKEN, « De angst van het nieuws voor de waarheid », in *Humo*, 5 juli 1979, blz. 6.

(172) Cfr. de benoeming van vier hoofdredacteurs in 1974.

G. ADE, « Het relaas van een ACOD-staking », in *De Nieuwe*, 24 januari 1976, blz. 5.

(173) « BRT mensen hebben kennelijk zeer veel vrije tijd. Zij zijn, behalve in de studio's, vrijwel overal te vinden : op conservatoria, in bibliotheken, aan universiteiten en er werkt zelfs één BRT-man in een Brussels ziekenhuis. "Dubbel" lijkt wel normaal. »

X., « Bij de BRT heeft menigen te veel vrije tijd », in *De Vlaamse Elsevier*, 24 december 1973, blz. 4.



de inadequate vervulling der omroepfuncties en de hoge werkingskosten, niet snel verandering zal gebracht worden.

VI. Particratie en de dagbladpers.

De sterke integratie tussen de Belgische kranten en de politieke instituties (en vnl. de politieke partijen) vertoont culturele (gemeenschappelijkheid van waarden, normen, doeleinden en verwachtingen) en structurele (op het vlak van eigendomsstructuur, beheer, directie en redactie) kenmerken.

A. DE STRUCTURELE INTEGRATIE TUSSEN DE KRANTEN EN DE PARTIJEN.

De structurele integratiegraad tussen kranten en partijen hangt af van de mate waarin posities uit beide systemen door dezelfde personen worden bezet. Uit empirisch onderzoek voor de periode 1945-1975 blijkt dat ongeveer één derde van het aantal toppositiebekleders binnen de dagbladpers (voorzitters van beheerraden, afgevaardigde beheerders, directeurs en hoofdredacteurs van twintig kranten) een topmandaat in een zuilorganisatie of partij cumuleert (174). Het aandeel van deze groep is zeer stabiel, zowel door de jaren heen als voor elk van de vier topposities. De structurele integratie tussen kranten enerzijds en partijen en zuilen anderzijds is blijkbaar in de na-oorlogse periode niet toegenomen.

De evolutie van de cumul van krantenposities met partijposities verloopt tegengesteld in vergelijking met de cumul met zuilposities. Het aantal politici die een topfunctie bij een krant vervulden is de laatste 30 jaar van 34,4 % op 13,9 % gevallen, terwijl het aantal zuilprominenten gestegen is van nul tot 20,8 %. Binnen de top van de krantenwereld vond er m.a.w. een circulatie plaats van de partij-elite naar de zuilelite. Alhoewel de rechtstreekse structurele invloed van de partij verminderd is, kan men nochtans niet gewagen van een echt depolitiseringsproces, aangezien de verzuiling van de top van de dagbladpers-elite toegenomen is.

B. DE CULTURELE INTEGRATIE TUSSEN KRANTEN EN PARTIJEN.

De structurele integratie geeft een ongewogen beeld van de globale beïnvloedingsmogelijkheden van de partijen t.o.v. het lezerspubliek. De

(174) L. DE WINTER, *Evolutie van de particratie in het Belgisch politiek bestel na de Tweede Wereldoorlog*, Leuven, 1980, blz. 312-317.

graad van culturele integratie (de gemeenschappelijkheid van waarden, normen, doeleinden en verwachtingen) tussen krant en partij is veel belangrijker voor de mate van affiliatie van de partijstandpunten met de politieke lijn van een krant.

In vergelijking met andere Europese landen wordt België gekenmerkt door een hoge graad van culturele integratie tussen de kranten en partijen (175).

Haast alle kranten bekennen zich tot de christelijke, socialistische of liberale maatschappijvisie, waarvan de drie traditionele partijen de politieke emanatie zijn. De neutrale pers is in het na-oorlogse Vlaanderen onbestaand (176).

Ondanks de vermindering van de structurele bezetting van de topposities der kranten door partijfiguren en de relatieve en absolute vermindering van de oplage van kranten die het officieel orgaan zijn van een partij of vakbond, is de verzuiling van de krantenwereld toegenomen. De lezers die ophielden met het lezen van een partijkrant werden gedeeltelijk gerecupereerd door de zgn. opiniekranten, die weliswaar geen structurele band hebben met een politieke partij (of vakbond), maar toch duidelijk bij een bepaalde politieke partij aanleunen. De neutrale, niet-verzuilde kranten hebben zich niet aan het verlies van de partijkranten kunnen optrekken.

De impact van deze achteruitgang van de neutrale of onafhankelijke opinie op de partijdigheid van de politieke communicatie wordt evenwel gemilderd doordat ook het aandeel van de strikt-partijgebonden standpunten in het geheel der publieke opinie aanzienlijk verzwakt is, wegens de wegwijnende oplage van de partijkranten. De oplage van *Volksgazet*, *Vooruit*, *Le Peuple* en *Le Journal et Indépendance* kent van 1958 tot 1978 een gestadige afgang (177).

C. RELATIVERING VAN DE BEÏNVLOEDINGSMOGELIJKHEDEN VAN DE POLITIEKE DENKBEELDEN EN HET GEDRAG DER BURGERS DOOR DE PARTIJEN VIA DE DAGBLADPERS.

De politieke opinies van de burgers kunnen moeilijk door uitdrukkelijk betoog of redenering van politici in de massamedia veranderd worden. Het effect van de massacommunicatie is eerder te vinden op het

(175) J. GOL, *Le monde de la presse en Belgique*, Brussel, 1969, blz. 21.

(176) J.H. VAN BOL, «De sociale communicatiemedia in België», in *Teksten en Documenten*, Brussel, nr. 304, 1975, blz. 71.

(177) W. VAN DER BIESEN, Dertig jaar Belgische dagbladpers, in: J. SERVAES, *op. cit.*, blz. 199-201.

vlak van de versterking van bestaande opvattingen (178). Politieke leiders die een (partij-) krant wensen te gebruiken als propagandamiddel voor hun partij verkeren in een paradoxale toestand: ze beperken uiteindelijk hun lezerskring tot diegenen die men niet meer hoeft te overtuigen en bereiken zodoende de massa niet meer voor wie de propaganda juist bestemd is (179).

De reden voor het dalend succes van de structureel sterk geïntegreerde kranten is dan ook wellicht dat de krantenlezers, alhoewel zij zich impliciet of expliciet met het ideeëngoed van één der drie zuilen verwant voelen, afkerig zijn van kranten die openlijk propaganda voeren of hun publiek zonder schroom trachten in een bepaalde zin te beïnvloeden. Vandaar dat de functies van propaganda, beïnvloeding en opinievorming sinds het einde van vorige eeuw aan belang hebben ingeboet ten voordele van de informatie en ontspanningsfunctie (180). Volgens W. Van der Biesen wordt door de commercialisering ook de informatie ernstig bedreigd, zodat de ontspanning gaat domineren (181). Deze depolitisering van de inhoud der kranten beperkt uiteraard de manipulatiemogelijkheden van de politieke elite.

Daarbij blijkt uit de houding van de kranten tijdens de electorale periodes dat de partijdigheid en de éénzijdige gate-keeping de voorbije twintig jaar is afgenomen. Volgens het onderzoek van W. Van der Biesen onttaarde tijdens de verkiezingsperiode van 1958 de relatie tussen kranten en politieke partijen tot een bondgenootschap, waarbij de kranten niet aarzelden over te stappen van informatie op propaganda voor één bepaalde politieke groep. Een aanzienlijk aantal hoofdartikels werd geschreven door personen die zelf verkiesbaar waren (182). Tijdens de pre-electorale periodes van de jaren zeventig publiceerden de meeste dagbladen niet alleen interviews met en standpunten van politici uit de partij waarbij ze het nauwst aanleunden. Ook de politici en de programma's van andere partijen kwamen aan bod, alhoewel de kranten hun voorkeur wel, impliciet of expliciet, lieten blijken (183).

Een belangrijke toetsing van de impact van de geschreven pers voor de politieke integratie van de burger en de partij of zuil bestaat uit de

(178) P. VANDERBAUWHEIDE, *Analyse van de beïnvloedingstechnieken van de politieke propaganda*, Brussel, 1973, blz. 154.

(179) M. BAUWENS, « De partijkrant: een noodlottige formule », in *Tijdschrift voor Sociale Wetenschappen*, XV, (1970), I, blz. 46.

(180) G. VAN PARYS, « Een onderzoek van de functies van de pers op grond van inhoudsanalyse van twee Vlaamse dagbladen over de periode 1894-1966 », in *Tijdschrift voor Sociale Wetenschappen*, XVI, (1971), 3, blz. 254-255.

(181) W. VAN DER BIESEN, *loc. cit.*, blz. 210.

(182) W. VAN DER BIESEN, *De verkiezingspropaganda in de democratische maatschappij*, Leuven, 1973, blz. 509.

(183) G. THOVERON, J.M. NOBRE-CORREIRA, « Concentrations de presse et contenu du journal », in *La Revue Nouvelle*, XXXIII, (1977), 9, blz. 180.

vergelijking van de verkiezingsuitslagen met de oplagen van de dagbladers. De laatste twintig jaar is de discrepantie tussen de proporties stemmen die bij de verkiezingen op politieke partijen werd uitgebracht en de oplageproporties van de volgens hun politiek-ideologische strekking gegroepeerde dagbladen toegenomen (184). Er bestaat m.a.w. een geringe correlatie tussen stemgedrag en het lezen van een dagblad. De krantenlezers volgen de politieke verschuivingen niet en de dagbladen hebben doorgaans een trouwer en stabiel publiek dan de politieke partijen.

VII. Besluit.

In dit artikel onderzochten wij in welke mate er sinds de Tweede Wereldoorlog een groei kan vastgesteld worden van de partijpolitisering als instrument van de participatie, d.i. een variant van de klassieke parlementaire democratie (met vrije verkiezing van de volksvertegenwoordiging; pluralisme qua partijen, maatschappijvisies en publieke opinies), waarin de politieke partijen meer dan de andere deelstructuren van het politiek systeem (parlement, regering en administratie, rechtsprekende macht, communicatiemedia) de politieke besluitvorming determineren.

De greep van de partijen op de regering vertoont verscheidene aspecten. Sinds het einde van de vorige eeuw is de reële benoemingsmacht van de Koning m.b.t. zijn ministers door de partijen uitgehold. De regering is nu in eerste instantie aan de partijen verantwoording verschuldigd, wat zich uit in de opkomst van het investituurdebat en -votum en de partijcongressen als politiek verplichte fase in de regeringsvorming. De partijleiders zijn de voornaamste besluitvormers geworden in het formatieproces. Zij wegens steeds zwaarder door op de aard van de coalitie en op de verdeling en de toewijzing van de ministerportefeuilles. Het toekomstig regeringsbeleid wordt meer en meer gebonden door de gedetailleerde regeerakkoorden die de meerderheidspartijen afsluiten. Buiten deze stroomlijning van het beleid bij de vorming van een regering spelen de partijtoppen nog een cruciale rol bij de totstandkoming van belangrijke pacts, waaraan regering en parlement weinig of niets nog kunnen veranderen.

De follow-up van en de controle op het dagelijks regeringsbeleid verloopt via de ministeriële kabinetten. De kabinetsleden worden gekozen door de minister, op voorstel en aandringen van hun partijbesturen. Aangezien de politieke besluitvorming zich in België grotendeels aan de openbaarheid onttrekt kan men zich moeilijk een beeld vormen over de

(184) W. VAN DER BIESEN, *Dertig jaar...*, loc. cit., blz. 208.

evolutie van de impact van de partijen op het beleid, dat de regering dag in dag uit voert. Alleszins blijkt uit enkele onderzoeken dat de interventies van de partijen en van de drukingsgroeperingen veelvuldig en beslissend voor de beleidsoutput zijn.

De werking en het personeelsbeleid van de overheidsadministratie zijn in overgrote mate in partijpolitiek vaarwater terecht gekomen. Alle pogingen tot depolitisering ten spijt blijven de aanwervingen gepolitiseerd. Dit geschiedt vnl. langs de regularisering van het niet-statutair, tijdelijk of contractueel aangeworven personeel en de oprichting van nieuwe diensten of instellingen waar de minister minder rekening moet houden met de reglementaire aanwervingsprocedures. De promoties van ambtenaren van het eerste niveau was reeds aan het eind der jaren vijftig in sterke mate gepolitiseerd.

De steeds omvangrijker wordende kabinetten hollen in grote mate de taak van de administratie uit, vooral wat het beleidsvoorbereidend werk en het personeelsbeleid betreft.

Er is ook een kwalitatieve evolutie merkbaar in de zin van een gepacificeerde en geïnstitutionaliseerde patronage. In de zgn. Commissie Dekens wordt er door compromisvorming naar gestreefd dat alle regeringspartijen, naargelang hun parlementaire sterkte, bij de verdeling van de benoemingen op topniveau aan hun trekken komen. Ook binnen de partijen is er een tendens tot centralisering van de patronagemechanismen.

De macht van het parlement wordt rechtstreeks, en indirect langs de regering, door de partijen uitgehold. De macht van de nationale en arrondissementele partijbesturen over de parlementsleden is sinds de Tweede Wereldoorlog gegroeid, aangezien zij de beslissende instanties geworden zijn bij de samenstelling van de kandidatenlijsten voor de parlementsverkiezingen. In de jaren zeventig is de « algemene leden-poll », als methode tot kieslijstsamenstelling, haast volledig in onbruik geraakt, terwijl in de jaren vijftig en zestig de partijleden bij dit machtsmoment nog sterk betrokken werden.

Het functieverlies van het parlement, wat government-making en wetgeving betreft, heeft zich verder doorgezet. Slechts zelden heeft het parlement een reële invloed gehad op de installatie en de ontbinding van een regering. Ondanks de groei van het aantal ingediende wetsvoorstellen en amendementen wordt het parlementair wetgevend initiatief zelden met succes bekroond. De regering is de motor van de wetgevende arbeid geworden. Haar legislatief overwicht wordt bevorderd door een aantal institutionele regelingen in het parlement en de gebrekkige infrastructuur waarover de parlementsleden beschikken om hen bij hun wetgevende en

controlefunctie bij te staan. De partijstudiediensten hebben een belangrijk deel van het voorbereidend wetgevend werk overgenomen.

In de plenaire vergaderingen stemmen de parlementsleden sterk gedisciplineerd. Daarbij wordt impliciet de partijdiscipline op een permanente wijze gevraagd, aangezien de leden van de meerderheidspartijen steeds geconfronteerd worden met het dilemma tussen, enerzijds het goedkeuren van alle handelingen en voorstellen van de regering en anderzijds, de val van de regering die in ons systeem aftreedt van zodra ze in de minderheid wordt gesteld. De wetgevende functie van het parlement is m.a.w. gereduceert tot de registratie van beslissingen die de regering, in overleg met de partijen en/of drukkingsgroeperingen, elders genomen heeft.

De controle van het parlement op het regeringsbeleid d.m.v. het stemmen der begroting wordt verder uitgehold. Er is wel een toename van het aantal interpellaties en parlementaire vragen merkbaar, vooral bij de leden van de oppositie.

Er kan aan getwijfeld worden of het parlement zijn expressieve functie adequaat vervult. De parlementsleden worden immers niet alleen omwille van hun ideologische en programmatische stellingnamen verkozen. Een aanzienlijk deel van de kiezers brengen hun stem uit als dankbaarheid voor het verleende dienstbetoon. Samen met de cumulatie van allerlei extraparlamentaire functies is het dienstbetoon voor vele parlementsleden de belangrijkste bezigheid geworden, wat zich o.m. zou uiten in het hoog absentisme in de commissievergaderingen en in de plenaire vergaderingen, op dagen dat er niet gestemd wordt.

De benoemingen en de bevorderingen in de rechtsprekende macht waren reeds voor de Tweede Wereldoorlog aan politieke voorspraak onderhevig.

Wat de politieke bevoogding van de nationale omroep betreft, is de regeringsinvloed door de omroepwet van 1960 sterk teruggeschroefd, doch hebben de partijen deze poging tot structurele autonomie van in den beginne gediscredeerd. In een geheim akkoord verdeelden de drie traditionele partijen de mandaten van de raden van beheer van de BRT en de RTB. De politieke onafhankelijkheid van de leden van de Raad van Beheer van de BRT is sinds 1960 sterk afgezwakt.

Ook de leidinggevende posities in de BRT-hiërarchie werden van meetaf aan gepolitiseerd, wat bij herstructurering van de diensten of bij de vervanging van een titularis, telkenmale tot partijpolitiek touwtrekkerij aanleiding gaf.

Er worden eveneens pogingen ondernomen om de bevorderingen van journalisten politiek te patroneren, wat vooral bij de jongere journalistengeneratie op verzet stuit.

Via de Raad van Beheer en de informatiehiërarchie bemoeien de partijen zich regelmatig met de inhoud van de programma's. Door het nieuwe omroepdecreet van 1979 zal het aandeel van de partijpolitieke uitzendingen in het totaal van de politieke berichtgeving en vooral wat de duiding betreft, aanzwellen.

De beïnvloedingsmogelijkheden van de burgers door de partijen via de kranten lijkt de laatste dertig jaar te zijn afgenomen. Het aantal prominente partijfiguren die aan het hoofd staan van een krantenuitgeverij of -redactie is afgenomen, weliswaar ten voordele van vooraanstaande zuilfiguren. Gelet op het dalend succes van de strikt partijgebonden kranten en de teloorgang van de zgn. neutrale pers moet voor de culturele integratie van de kranten met de partijen hetzelfde besloten worden.

Ondanks het feit dat de groeiende macht van de partijen wel degelijk kansen inhoudt tot verdere democratisering van het politiek gebeuren, realiseert zich dit niet omdat het lidmaatschap van en de participatie binnen de politieke partijen zeer beperkt blijft. De cliënt-patroonrelatie tussen burgers en politici primeert. De reeds beperkte democratische legitimiteit van de Belgische participatie wordt verder ondergraven door de aansleepende economische moeilijkheden en de acute budgettaire crisis.

Summary : Partypolitisation as a mean of participacy in the Belgian political system. Survey of the evolution since World War II.

The Belgian political system is often qualified as a participacy, this is a variation of the classical parliamentary democracy, in which political parties dominate the political decision-making process more than the other subsystems, such as parliament, the government, the public administration, the judiciary power, the broadcasting institutions, the written press etc. This preponderancy is achieved by the partypolitisation of the positions in and the functioning of these subsystems.

Partyleaders exert nowadays a major influence on the constellation of a new government and the designation of its ministers. Through the governmental program and special extraparliamentary pacts they map out more and more government's future policies. The ministerial cabinets execute the control over the public administration on behalf of the parties of the majority and often take over some of its peculiar functions. The recruitment of public servants and their promotion depend highly upon the institutionalized patronage of the governmental parties.

The power to select the candidates for the general elections has shifted away from the rank-and-file member to the local and national partyleaders. Partydiscipline is one of the major causes of the shift of the government

making function, the legislative and controlling functions of parliament to the party headquarters.

The recruitment and the promotions of magistrates was already before World War II largely politicized.

Although the structural integration between the newspapers and parties has decreased since 1945, the political parties have strengthened their control over the designation of the directors and administrators of the Belgian broadcasting institutions.

