

## Het strijdpunt als besluitvormingstype in de Belgische politiek

door Wilfried DEWACHTER

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven

“L’insurrection du peuple wallon  
a eu raison de Léopold III.”

S. Pâque, volksvertegenwoordiger,  
1950<sup>1</sup>.

Een strijdpunt (in het Nederlands soms ook strijdvraag geheten) is een beleidsopgave die in de publieke opinie omstreden is. In de Engelse literatuur beperkt men de betekenis van “issue” wel eens tot een specifiek beleidspunt<sup>2</sup>. Dit is nochtans een te vage, een te onnauwkeurige omschrijving. Een strijdpunt is inderdaad niet zomaar om het even welke specifieke beleidsopdracht; het is een omstreden beleidsopdracht. Bovendien gebeurt de strijd in deze beleidskwestie niet alleen in de beperktere groepen en geledingen van de top-besluitvormers, maar de publieke opinie is gesensibiliseerd voor deze beleidsopgave, voor de alternatieven die voorgesteld worden en voor de keuze die de besluitvorming uiteindelijk zal opleveren.

De grote strijdpunten uit de periode na de Tweede Wereldoorlog in België zijn de Koningskwestie en de Schoolstrijd. Maar ook de wederopbouw van het land na Wereldoorlog II, de repressie en epuratie, de strijd rond de nationalisaties en economische structuurhervormingen<sup>3</sup>, de economische moeilijkheden in de jaren vijftig, de zgn. Eenheidswet van 1960-61, de onafhankelijkheidsverlening aan Belgisch Congo en de secessie van Katanga nadien, de taalwetgeving van 1962-63, de fiscale hervorming van 1962 en de hervorming van de ziekteverzekering van 1963-64, de sluiting van de steenkoolmijnen zowel in Wallonië als in Limburg, de “carcan” van Brussel als beperkt tot de 19 gemeenten, de splitsing van de Katholieke Universiteit te Leuven en de overheveling van de Université Catholique de Louvain naar Wallonië, de grondwetsherziening van 1970 en de staats-hervormingen tot 1989, met de ingrijpende kwestie van de federale inrichting van België, de plaatsing van de kernwapens in België in de jaren tachtig, “St. Anna” en andere besparingsoperaties midden ’80, de depenalisatie van de abortus provocatus, de aanleg van de supersnelle trein doorheen België en het migrantenbeleid, zijn even zoveel voorbeelden van grote strijdpunten in de Belgische politiek sinds 1945.

(1) Socialistische affiche van 1950 (na de ontkenning van de koningskwestie) met S. Pâque als verantwoordelijke uitgever.

(2) Zie b.v. C. BURNS, *Parties and People*. Melbourne, 1961, blz. 27 en R. DAHL, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, 1961, blz. 92. De *Longman Dictionary of Contemporary English* geeft als betekenis zowel “an important point” als in de uitdrukking “take issue with”: “to disagree or begin to quarrel with” (uitgave 1981).

(3) Een operationalisatie van deze strijdpunten in: F. VAN MECHELEN, *Inleiding tot het publieke opinie- en marktonderzoek*. Antwerpen, 1956, blz. 124.

De analyse van het strijdpunt als besluitvormingstype in de Belgische politiek wordt aanzienlijk afgeremd in trefkracht en diepgang door het ontbreken van goede operationalisaties en dienvolgens het niet voorhanden zijn van een lijst van strijdpunten gekenmerkt door de omvang, de stratificatie en de (on)gelijkheid van de kampen, als door de polarisatie en de intensiteit van de strijd. Het is zelfs nog niet uitgemaakt of strijdpunten en hun gehalten best afgelezen worden uit opiniepeilingen met hun spreiding van voor- en tegenstanders over beleidskwesties<sup>4</sup>, dan wel uit de deelname aan niet-conventioneel politiek gedrag<sup>5</sup>, dan wel uit de aandacht die de voornaamste organen van massa-communicatie eraan besteden<sup>6</sup>, dan wel het strijddarakter in de besluitvorming zelf, zoals b.v. de val van de regering teweegbrengen<sup>7</sup>. Vooralsnog wordt gewerkt met een benaderende inschatting.

Hoe tastend ook ingeschat, het verhaal van de strijdpunten tekent belangrijke rode draden van de Belgische politiek en levert als dusdanig sterke elementen voor de tesis van de "conflicten- en pacificatiebenadering" van de Belgische politiek<sup>8</sup>. Een indringende analyse van dat besluitvormingstype dringt zich dan ook op. Die analyse start met het onderzoek van de structurele condities van de strijdpuntvorming. Daarbij wordt als algemeen besluitvormingspatroon de vierdeling gehanteerd: probleemformulering, ontwerpen van oplossing, keuze en realisatie<sup>9</sup>.

## I. Het uitgroeien van een beleidsvraag tot strijdpunt

Een beleidsopgave kan van bij de aanvang van het besluitvormingsproces strijdpunt worden, doordat reeds bij de probleemformulering betwisting rijst over het probleem dat aan de orde van de dag is gesteld. Men heeft dan te maken met een tweezijdige en sterk antagonistische probleemformulering. Verder treedt er

(4) Voorbeeld hiervan in F. VAN MECHELEN, *a.w.*, blz. 124. Een andere operationalisatie zou minstens tot verschillende intensiteiten en zelfs tot andere strijdpunten geleid hebben.

(5) Zie als instrumenten daartoe: M. DEWEERDT, *Inventaris van de betogingen in België. 1953-1974*. Leuven, 1982, 290 blz.

J. SMITS, *Inventaris van de betogingen in België 1960-1974*. Leuven, 1982, 222 blz.

A. LEEMANS, e.a., *De maatschappelijke vraag. Een component van de politieke conjunctuur*. Leuven, 1987-1988, meerdere afleveringen.

(6) H. VAN WOLPUTTE, *Het Belgisch buitenlands beleid als strijdpunt. Een onderzoek naar de ruimte in de pers*. Leuven, 1972, 108 blz.

(7) Het voorbeeld bij uitstek is de kwestie Voeren.

(8) L. HUYSE, *De gewapende vrede*. Leuven, 1980 (eerste uitg.), 1986 (6e uitg.), 93 blz.

T. LUYKX, *Politieke geschiedenis van België van 1789 tot heden*. Amsterdam, 1973, (3e uitg.), blz. 396-611.

E. WITTE, J. CRAEYBECKX, *Politieke geschiedenis van België sinds 1830*. Antwerpen, 1981, blz. 261-496.

X. MABILLE, *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changements*. Brussel, 1986, 396 blz.

In deze laatste twee werken krijgen overleg en participatie ook heel wat aandacht.

(9) Zie R. FULLER, R. MYERS, *The Natural History of a Social Problem*. in: *American Sociological Review*, 1941, blz. 321-328.

En verder: R. SNYDER, H. BRUCK, B. SAPIN, *Decision-making as an Approach to the Study of International Politics*. Princeton, 1954, blz. 54-67.

H. SIMON, *Political Research: the Decision-making Framework*, in D. EASTON, *Varieties of Political Theory*. Englewood Cliffs, 1966, blz. 18 e.v.

A. HOOGERWERF, *De levensloop van problemen: definiëring, precisering en oplossing*. in: *Beleidswetenschap*, 1987, nr. 2.

behoorlijk wat strijd op rond de verschillende voorgestelde oplossingen. De keuze van de oplossing wordt opgedrongen door de groepering die uiteindelijk in de kamp het sterkst is gebleken en zich tegen de anderen heeft kunnen doorzetten. De uitvoering verloopt ook nog met weerstand, maar tenslotte wordt de oplossing van de sterkste groep uitgewerkt. Het ganse besluitvormingsproces is in de publieke opinie omstreden geworden. Zo luidt de ideaaltypische beschrijving.

Hiertegenover staat dat een beleidsopgave die in haar probleemformulering en zelfs nog in de fase van het ontwerpen van oplossing niet omstreden is, alsnog strijdpunt kan worden, doordat in een volgende fase de beleidsproblematiek en/of haar oplossingen in de publieke opinie omstreden geraken of gemaakt worden. Dit verloop is zelfs een frequent voorkomend patroon. Bepaalde organen voor massacommunicatie (kranten b.v.) of sterke organisaties (vakbonden b.v.) brengen een overlegbesluitvorming of een technocratische besluitvorming voor het grote daglicht van de publieke opinie. Zij doen dit enkel als de oplossing een andere richting uitgaat dan de door hen voorgestelde aanpak; meteen is de betwisting over de oplossing gestart.

Vraag is dan ook wie of wat maak een beleidsopgave tot strijdpunt. Welke belangen zijn vatbaar voor strijdpuntvorming? Is dit sociologisch een zichzelf ontwikkelend proces of worden strijdpunten gemaakt, "gefabriceerd"? En als zij dan gemaakt worden, welke geleidingen, categorieën en organisaties kunnen dat wel en welke niet? Een ganse reeks belangrijke vragen die zo betrouwbaar mogelijk beantwoord dienen te worden.

#### *A. Een trits vaststellingen*

In vergelijking met het totale pakket beleidsmaatregelen zijn er weinig strijdpunten. Dit is een verwonderlijke, maar onmiskenbare vaststelling. Het aantal beleidsmaatregelen dat uitgroeit tot strijdpunt is beperkt. In een politiek bestel dat gemiddeld per jaar 162 wetten maakt en 1.602 K.B.'s en 478 ministeriële besluiten van algemene strekking uitvaardigt kan dat ook niet anders<sup>10</sup>. De tijd en de middelen, de mensen en de aandacht hiertoe ontbreken ten enenmale. Sociologisch gezien is het volkomen uitgesloten honderden strijdpunten te ontwikkelen per jaar.

Tweede vaststelling: belangrijkheid van het probleem en strijdpuntkarakter stemmen lang niet altijd overeen. Of het steeds de belangrijkste kwesties zijn die zich tot strijdpunt ontwikkelen is zeer de vraag. Het voorbeeld bij uitstek is wel de kwestie Voeren: een gemeente met 4.500 inwoners die zich bij elke verkiezing vanaf 1964 meer of minder duidelijk uitspreken voor een terugkeer naar de provincie Luik. Niettemin zijn meerdere regeringen hierover gevallen, of hebben voorgewend hierover te vallen. Het strijddkarakter rond deze plattelandsgemeente is dermate ontwikkeld omdat zij langs Vlaamse zijde een symbool is geworden en langs Waalse zijde een hefboom, een politiek middel en tegelijk ook een symbool.

(10) Cijfers voor de periode 1960-1985, REKENHOF, 143e Boek, 1986-1987, blz. 19.

Enkele andere voorbeelden nog. Het voorstel tot invoering van een autosnelwegenvignet in 1967 botst op zoveel weerstand dat de regering het terug opbergt in de la. Daarentegen geeft het optrekken van de roerende voorheffing van 20 tot 25% in 1983 geen aanleiding tot hevige betwisting in de publieke opinie. Of nog: het dragen van een sluier op school voor Islamietische meisjes wordt tot een probleem gemaakt, maar de officiële erkenning van de Islam als godsdienst in België is dat niet geweest. De regering kan in 1986 bij de besparingsoperatie "St. Anna" in drie pennetrekken evenveel besparen (m.n. 1,9 miljard Bfr) op de Belgische ontwikkelingssamenwerking, als het vrij initiatief in het kader van de 11.11.11.-actie op 20 jaar tijd voor de ontwikkelingslanden heeft samengebracht; maar de publieke opinie geeft nauwelijks een kik. De ergerlijke achterstand in het gerechtelijk apparaat komt als strijdpunt niet, zelfs als probleemformulering slechts moeizaam van de grond. De Europese integratie, met o.m. het groeien naar een Europees Muntsysteem, blijft buiten de strijdpuntvorming. Zelfs de Europese Defensie Gemeenschap is dat in België nauwelijks geworden<sup>11</sup>.

Derde vaststelling: het maken van een strijdpunt is niet altijd gemakkelijk; meer dan eens mislukt het deerlijk. Om de beleidsvragen tot strijdpunt te maken moet doorgaans intens en langdurig gewerkt worden. De normale (in de betekenis van meest voorkomende) toestand is de niet conflictuele besluitvorming; het strijdpunt is de uitzondering die onderhouden, gevoed moet worden. Enkele voorbeelden. Het "arbeiderszelfbestuur" liet in 1974 32% van de bevolking onverschillig<sup>12</sup>. Problemen in verband met de Europarlementsverkiezingen van 1984 in België, zowel inzake de zetelverdeling tussen Vlamingen en Franstaligen (een 14-10 of 13-11 verhouding), als inzake het al dan niet splitsen van het kiesarrondissement Brussel, groeien niet uit tot strijdpunt, ondanks de poging van de krant *De Standaard* (18.1.84 en 24.2.84) en ondanks amendementen van de Volksunie. In 1989 daarentegen wel, met ogenschijnlijk een zelfde inspanning (van *De Standaard* en nu van het Overlegcentrum van Vlaamse Verenigingen) maar in de context van de staats hervorming 1988-1989. (Het Arbitragehof moet een "eigenaardige vorm van seponeren" toepassen om de verkiezingen te laten doorgaan.) In 1954, door de socialisten, en in 1958, door de CVP-PSC, wordt de vermindering van de legerdienst tot respectievelijk 18 en 12 maanden, als een beperkt strijdpunt ontwikkeld. En alhoewel de kans zich opnieuw aandient in 1965 en 1971, gebeurt dit niet meer. Een voorbeeld uit een heel andere beleidsfeer: het IC/IR plan van de N.M.B.S. (in 1983). De twee grote vakbonden beijveren zich terzake maar krijgen het strijdpunt van de reorganisatie van de N.M.B.S. (geconcretiseerd in de reorganisatie van netten en uren) amper van de grond<sup>13</sup>. Minister De Croo over het strijddkarakter van deze beslissing: "De sluiting van 238 stations was wellicht een overdreven maatregel. Mijn Britse collega heeft me gezegd: als ik vijf stations sluit, staat het land op zijn kop. (...). Over

(11) R. COOLSAET, *Buitenlandse Zaken*. Leuven, 1987, blz. 151-159. X. MABILLE, *a.w.*, blz. 269-274.

(12) Zie het GLOPO-onderzoek, o.m. in W. DEWACHTER, *Problemen en oplossingen voor het actuele beleid*. in: *Res Publica*, 1975, nr. 4, blz. 507 e.v.

(13) Volgens getuigenis van H. Coenjaerts, moderator van het televisiedebat op 4 december 1983 tussen minister De Croo, verkeerswezen en PTT, en Willy Thijs van de CCSP en José Damiot van het CGSP, hebben de vakbonden dit debat aangevraagd en verkregen.

dit uitermate belangrijke plan is binnen de regering nooit één woord gevallen. Nooit heeft één van mijn collega-ministers ook maar geopperd: "De Croo, wat doe je daar?" Ze waren bang dat ik zou opstappen. En als ik wegging viel de regering"<sup>14</sup>. Wellicht wat overdreven geformuleerd, maar toch kenschetsend voor de niet-conflictuele besluitvorming.

Tegenover die moeilijkheidsgraad en de mislukkingen staat de uitspraak van S.P.-partijvoorzitter K. Van Miert: "Waar zouden wij nu staan op het vlak van Zaïre, de kernraketten, de ecologische problemen, wanneer de partij unitair was gebleven?"<sup>15</sup>. Een duidelijke opsomming van strijdpunten, vooral mogelijk geworden door de splitsing van de Belgische Socialistische Partij. Voor de Waalse Parti Socialiste zijn dit geen beleidsopgaven om voor te vechten.<sup>16</sup>

Uit deze uitgebreide verzameling van voorbeelden blijkt dat lang niet alle belangrijke of belangrijke geachte beleidsproblemen tot strijdpunt uitgroeien. Noch dat de breed-maatschappelijke repercussie, m.a.w. met weerslag in het concrete leven van zeer veel burgers, een noodzakelijke en voldoende voorwaarde is. Welke zijn dan wel de voorwaarden voor strijdpuntvorming?

#### *B. Voorwaarden voor het uitgroeien van beleidsvragen tot strijdpunt*

Drie factoren bepalen de mogelijkheid tot strijdpuntontwikkeling: de congruentie van de beleidsproblematiek met de partijenopdeling, de macht van het aantal en tenslotte een grote toegankelijkheid tot de massamedia.

Vooreerst de congruentie van de beleidsvraag met de opdeling in partijen en de grote opiniestrekkingen. Een beleidsopgave maakt meer kans om tot strijdpunt uit te groeien naarmate de alternatieven van beleid meer adequaat passen in de partijenopdeling en de strekkingen in de publieke opinie.

Een voorbeeld. Waarom is de universitaire expansie en organisatie in 1965, in 1969 en 1971 niet tot een strijdpunt uitgegroeid van het officieel tegenover het vrij universitair onderwijs zoals dat een decennium vroeger met het middelbaar onderwijs was gebeurd? Even de kans hierop toelichten met enkele gegevens uit 1969. Ook al had L. Collard in zijn 1 mei-toespraak van 1969 een opening naar de christendemocratie gemaakt, de zg. progressieve frontvorming, onder druk van de Algemene Centrale der Openbare Diensten (ACOD) stelt hij hoge eisen voor de nieuwe inplanting van de Vrije Universiteit Brussel als compensatie voor de overheveling (en dus nieuwe mogelijkheden) voor de Université Catholique de Louvain. Dit bracht ideologische opdelingen mede (CVP ging PSC steunen, en de vrijzinnigheid stelde zich tegenover de katholieke zuil). De mogelijkheid van een regeringscrisis werd niet uitgesloten. Toch is deze beleidsproblematiek toen niet tot een universitaire schoolstrijd uitgegroeid, evenmin als in 1965 en 1971 trouwens. Niet alleen omdat de elite een universitaire schoolstrijd (met alle kosten vandien) wilde vermijden, maar ook - en misschien vooral - omdat de Université Libre de Bruxelles en de Vrije Universiteit te Brussel - eveneens behoren tot het

(14) Interview in *HUMO*, 13 augustus 1987, blz. 17.

(15) Uitspraak op het colloquium Vijfentwintig-jaar-"Links". *De Standaard*, 21 november 1983.

(16) Op het ecologische probleem na, en dan nog sinds onlangs (Europarlementsverkiezingen van 1989).

vrij onderwijs en Liberalen en Socialisten in dit geval zowel de rijksuniversiteiten als de vrije universiteiten (Brussel Frans en Nederlands) moesten verdedigen. Geen congruentie dus tussen beleidsvragen en partijenopdeling.

Reeds bij de verkiezingen kan men een opmerkingwaardig verband tussen de strijdpunten en het aantal partijen vaststellen. Is de congruentie tussen de strijdpunten in de verkiezingscampagne en het principe van partijvorming van de bestaande partijen groot, dan zijn er weinig partijen - en dienvolgens ook weinig kandidaten - in de verkiezingscompetitie. Is de congruentie klein (m.a.w. is er aanzienlijk verschil) dan komen er veel partijen en veel kandidaten. Op het toppunt van de Koningskwestie in 1950 nemen slechts 8 partijen (grote en kleine) en 837 kandidaten deel aan de parlementsverkiezingen. In 1958, bij de laatste verkiezing van de Schoolstrijd, wedijveren 13 partijen en 994 kandidaten. Maar als de strijdpunten minder intens zijn, en vooral niet congruent met partijenopdeling, dan neemt het aantal partijen en kandidaten toe: 28 partijen en 1.416 kandidaten in 1974 en 30 partijen en 1.471 kandidaten in 1981<sup>17</sup>. Dit wijst erop dat strijdpunten en politieke partijen in bepaalde mate verband houden met mekaar. Tabel I illustreert dit overtuigend.

TABEL 1

Aantal politieke partijen vertegenwoordigd in de Kamer van volksvertegenwoordigers.

	Aantal	CVP-PSC		BSP-PSB		LIB			VU	RW	DFD	KPB	ECO/AGA	Anderen	
1946	5		X		X		X					X			UDB
1949	4		X		X		X					X			
1950	4		X		X		X					X			
1954	5		X		X		X		X			X			(1)
1958	5		X		X		X		X			X			
1961	5		X		X		X		X			X			(2)
1965	7		X		X		X		X	X	X	X			
1968	8	X		X		X		X	X	X	X	X			
						PVV	PLP	PL							
1971	10	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X			
1974	10	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X			
1977	10	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X			
															VIBI RAD
1978	13	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X X
1981	14	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X X
1985	12	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X	X	X X
1987	11	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X	X	X

(1) De CVP-PSC dissidentie van Saint Rémy (Rassemblement social chrétien de la liberté) in Brussel wordt niet als partij geteld.

(2) De verkozenen Evrard (Rassemblement national pour l'arrondissement de Bruxelles) et l'Allemand (Parti social indépendant) worden niet als partij gerekend.

(17) De cijfers betreffen alleen de Kamerverkiezingen en de kandidaat - titularissen. Cijfers N.I.S. en eigen berekeningen.

Belangrijke strijdpunten gecombineerd met basisdimensies in de maatschappij kunnen het partijwezen in aanzienlijke mate vorm geven. De taal- en volkerenproblematiek in België heeft eigen partijen tot stand gebracht (Vlaamse en Waalse/Franstalige nationalistische partijen) en de drie traditionele partijen opgesplitst<sup>18</sup>. De ecologische beweging en milieu-strijdpunten hebben uiteindelijk Groene partijen uit de grond doen schieten. Het feminisme en de vrouwenvraagstukken zijn hierin, opmerkelijk genoeg, niet geslaagd. Langdurige strijd op voorname punten met belangrijke structurele steunvlakken vermogen dus (in een stelsel met evenredige vertegenwoordiging) het partijwezen en haar sterke grenzen open te breken. Partijwezen en grote strijdpunten kennen een grote congruentie of ontwikkelen daar naartoe.

Een tweede voorwaarde tot het ontwikkelen van strijdpunten slaat op de macht van het aantal. Om een strijdpunt te kunnen "maken" dient men grote aantallen burgers achter zich te hebben en/of te kunnen doen plaats nemen. De grote politieke partijen, de vakverbonden, de mutualiteiten hebben in België grote aantallen burgers achter zich. Het ACV, vanaf 1972, en het ABVV, vanaf 1974, hebben elk meer dan één miljoen leden. Het ledenaantal van de christelijke mutualiteit cirkelt in de meerdere miljoenen. Deze aantallen moeten echter mobiliseerbaar zijn op het strijdpunt zelf. De PSC heeft een behoorlijk aantal burgers achter zich (430.712 kiezers en 55.333 leden in 1981)<sup>19</sup>, maar een niet-onbelangrijke figuur uit de partij als J. Desmarest slaagt er niet in, begin van de jaren '80, voor zijn "Unie der Belgen" veel volgelingen te krijgen. In de periode 1953-1974 b.v. zijn er slechts 6 jaar geweest waar het totaal aantal betogers op jaarbasis 300.000 of meer bedraagt: 1955 (Schoolstrijd), 1960 en 1961 (Eenheidswet), 1968 (Leuven Vlaams) en 1973 en 1974 (ingevolge het zeer hoog aantal betogingen)<sup>20</sup>. Op 22 jaar is dit niet zo bijzonder hoog, wat wijst op de aanzienlijke organisatie- en communicatie-inspanningen en dito kosten voor de mobilisatie van grote aantallen. (Niet weinigen van deze organisaties die de grote aantallen achter zich hebben, zijn bovendien op significante manier ingeschakeld in de besluitvormingsmechanismen zelf. Uiteraard vermindert de luisterbereidheid van de Belgische besluitvormers t.a.v. deze organisaties de hoeveelheid grote mobilisaties.)

Een derde voorwaarde stipuleert een goede toegankelijkheid tot de massa-media. Pas als men frequent toegang heeft (rechtstreeks of onrechtstreeks) tot de kanalen van massacommunicatie kan men een beleidsvraag tot strijdpunt maken. Een behoorlijke kans opdat een beleidsvraag tot strijdpunt zou uitgroeien bestaat in het feit dat meerdere media langdurig gezamenlijk opiniëren tegen het beleid van de overheid. Het voorbeeld bij uitstek is het ageren van De Standaard, Het Volk en Gazet van Antwerpen, in casu de hoofdredacteurs/editorialisten M. Ruys, E. Van Cauwelaert en K. De Witte, tegen het Egmontpact in 1977-78. Nog groter wordt de kans als er in de massacommunicatie zelf tegengestelde visies hardnekkig verdedigd worden, wat gemakkelijker kan voor zuilverbonden oriën-

(18) W. DEWACHTER, L'identité dualiste de la société belge, in H. DUMONT, e.a., *Belgitude et crise de l'état belge*. Brussel, 1989, blz. 133-145.

(19) M. MAES, *De ledenaantallen van de politieke partijen in België*. Leuven, 1988, blz. 169.

(20) Zie de studie van J. SMITS, *Democratie op straat. Een analyse van de betogingen in België*. Leuven, 1984, blz. 121-129.

taties. Hier moet inderdaad de sterke zuilgebondenheid van de Belgische geschreven pers onderstreept worden<sup>21</sup>.

Een strijdpunt gaat duidelijk verder dan de agenda-settingsfunctie van de pers. Niet alleen wordt er gezegd waarover gesproken of gedacht moet worden, maar ook nog hoe gesproken of gedacht moet worden.

### C. De makers van strijdpunten

Wie zijn dan de makers van de strijdpunten? Sociologische waarnemingen leiden tot vier instanties als de voornaamste bewerkstellers van strijdpunten: de organisaties met grote aantallen en mobilisatiecapaciteit, de organen van massacommunicatie, de instanties die bovenvermelde makers bindend kunnen bevelen (zuilkern, eigenaars van media, ...) of wederzijds stimuleren en tenslotte, maar niet in het minst, de politieke partijen.

De politieke partijen zijn bij uitstek de makers van de strijdpunten. Zie het SP-optreden na de splitsing van de BSP-PSB: deze partij maakt van de plaatsing van de kernraketten en de Belgische betrekkingen met het Zaïre van Mobutu sterke tot tamelijk sterke strijdpunten. Een zo mogelijk nog klaarder voorbeeld is het Plan van de Arbeid van Hendrik De Man, langs de B.W.P. breed velddemocratisch als ontwerp-oplossing voorgesteld, maar sterk afgezwakt opgenomen in de pacificerende besluitvorming van de regering Van Zeeland I. De politieke partijen zijn de bevoorrechte strijdpuntmakers in elk polyarchisch bestel omdat zij de voorwaarden tot strijdpuntformulering cumuleren en bovendien institutioneel de scheidingslijnen van de strijd vormen en deze ook naar de kiezers doortrekken. In België zijn de partijen dit des te meer gezien de participatie, de partijpolitisering, de banden met de vakverbonden en met de kanalen voor massacommunicatie<sup>22</sup>.

De zuilen, de vakverbonden, en andere organisaties met grote ledenaantallen en sterke mobilisatiecapaciteit, de belangrijke organen van massacommunicatie, en hun directe of indirecte beleidsinstanties en de politieke partijen, dat zijn de voornaamste organisaties die strijdpunten kunnen maken. "Dit ontwerp kan of mag geen wet worden"<sup>23</sup> (om inhoudelijke of macht-strategische redenen). Het gaat hierbij om bewuste en doelgerichte beslissingen.

De differentiële capaciteit om strijdpunten te maken spreekt duidelijk uit de spreiding van de betogingen en betogers in de periode 1953-1974 over de orga-

(21) T. LUYKX, De opinierichtingen in de Belgische dagbladpers. in: *Res Publica*, 1975, nr. 2, blz. 223-243.

L. DE WINTER, De partijpolitisering als instrument van de participatie. in: *Res Publica*, 1981, nr. 1, blz. 89-103.

(22) W. DEWACHTER, Noodzaak en overwicht van de politieke partij in de polyarchie. Analyse van de structurele en actionele determinanten van de participatie in België. in: *Res Publica*, 1981, nr. 1, blz. 125-151.

(23) Uitspraak van partijvoorzitter H. Van Rompuy t.a.v. het wetsvoorstel Herman-Michielsen inzake abortus, op het CVP-congres van 25 november 1987. "Voor deze uitspraak kreeg de voorzitter een langdurige ovatie" (*De Standaard*, 27 november 1989). Diezelfde dag al kwam de prompte reactie van P.S.-voorzitter G. Spitaels: "Nous avons été patients et tolérants (...), mais les socialistes francophones ne céderont à aucune forme de chantage". (*La Libre Belgique*, 27 november 1989)



nisatietypes waartoe J. Smits is gekomen<sup>24</sup>. Zie tabel II. Naar het aantal betogingen staan de vakverbonden en -bonden bovenaan, gevolgd door de landbouworganisaties, de overkoepelende zuilorganisaties en de studenten- en jongerengroeperingen. Qua aantal betogers worden de grote gewichten gemaakt door de overkoepelende zuilorganisaties (1/3 van alle betogers), de vakverbonden en -bonden (meer dan 1 op 5 betogers). Slechts verop, in derde orde, komen de landbouworganisaties en nog lager de volksnationale. Het contrast wordt schrijnend voor b.v. de vrouwenorganisaties (toch de helft van de bevolking als potentiële deelnemer) met 1% van de betogingen en slechts 0,2% van de betogers<sup>25</sup>. Er is wel degelijk ongelijke capaciteit en mobilisatiekracht.

TABEL II

De spreiding van de betogingen en de betogers over de organisatietypes  
1953-1974

Organisaties	Betogingen		Betogers		Gemiddelde grootte van de betogingen
	%	N	%	N	
Politieke partijen	7,4	253	2,8	113.436	448
Werknemersorganisaties	21,2	729	21,9	895.379	1.228
Landbouworganisaties	15,4	529	12,0	489.099	925
Middenstandsorganisaties	3,9	135	2,5	103.506	767
Volksnationale organisaties	7,6	262	9,7	397.121	1.516
Dienstverlenende organisaties	1,4	47	2,1	85.461	1.818
Overkoepelende zuilorganisaties	13,0	444	33,7	1.374.989	3.097
Patriottische en verzetsorganisaties	1,3	44	2,6	104.469	2.374
Joodse organisaties	1,3	46	0,7	29.527	642
Milieuorganisaties	2,7	94	0,8	31.073	331
Buurtorganisaties	1,8	63	0,5	21.742	345
Vrouwenorganisaties	1,0	35	0,2	9.086	260
Pacifistische en anti-imperialistische organisaties	5,7	197	3,2	130.458	662
Studenten- en jongerenorganisaties	12,3	422	4,5	184.242	437
Andere organisaties	4,0	136	2,8	116.949	860
Totaal/Gemiddelde	100	3.436	100	4.086.537	1.189

Uitzonderlijk kan ook wel eens de massa strijdpunten maken. Leuven-Vlaams, Limburgs-mijnalarm, scholierenprotest tegen het legerdienstproject van minister Vanden Boeynants, sommige landbouwersacties (o.m. via blokkades aan de grensovergangen tegen bepaalde uit het buitenland aangevoerde landbouwprodukten), zijn voorbeelden hiervan.

(24) J. SMITS, *Democratie op straat. Een analyse van de betogingen in België*. Leuven, 1984, blz. 241.

(25) De enige, schrale troost voor deze organisaties is dat het aantal betogers van 0,1% in de jaren 1953-1959 is toegenomen tot 0,7% in de jaren 1968-1974.

Er stellen zich wel voorwaarden opdat niet of nauwelijks georganiseerde burgers strijdpunten zouden kunnen maken. Een eerste voorwaarde is dat men vrij massaal actie moet kunnen voeren. De organisatievereisten moeten derhalve zo minimaal mogelijk zijn, b.v. met velen ter plekke zijn, zodat de mobilisatie "onmiddellijk" kan verlopen. De actie en het strijdpunt-maken mogen niet op omkaderings-, organisatie- en mobiliseringsvereisten (dit is de noodzaak van sterke en hechte organisatiesteun) spaak lopen.

Dit kan maar gebeuren onder de sociologische condities van een plotse, ergerlijke gebeurtenis of provocatie, op een eenvoudig, begrijpbaar probleem, met grote aantallen ter plaatse of in de onmiddellijke nabijheid, en met vlotte onderlinge communicatie (minimaal functioneel vereiste communicatie).

Deze voorwaarden zijn niet zo frequent aanwezig. Strijdpunten echt gemaakt door de niet-op-dat-punt-georganiseerde burgers zijn dan ook vrij zeldzaam.

Dank zij het onderzoek van J. Smits aangaande de betogingen in België in de periode 1953-1974, kan dit behoorlijk gestaafd worden. Daarbij dient men toch voor ogen te houden dat het organiseren van enkele kleine betogingen nog niet het maken van een strijdpunt inhoudt en, onderzoekstechnisch, dat als er sprake is van "informele organisatoren", dit zowel kan slaan op effectief (quasi-) spontane betogingen, dus zonder heuse organisatie erachter, als op deze betogingen waarvan de organiserende eenheid niet gekend is. In de periode 1953-1974 grepen er in België 4.825 betogingen plaats. Hiervan kwamen 29%, of 1.389 met "informele organisatoren" tot stand, tegenover 3.436 met staande organisaties als initiatiefnemers en dragers<sup>26</sup>. Kijkt men naar het aantal betogers dan spreekt de moeilijkheidsgraad voor het niet-georganiseerd optreden nog sterker: slechts 695.026 deelnemers (of 15%) tegenover 4.086.537 voor de georganiseerde betogingen (of 85%). De grootte van deze betogingen is significant verschillend: gemiddeld 500 tegenover 1.189 deelnemers per betoging. Rekening houdend met beide bovvermelde aanmerkingen, een zeer duidelijke aanwijzing dat strijdpunten maken voor niet georganiseerden toch wel bijzonder moeilijk is en dus weinig voorkomt.

## II. De functies van het strijdpunt t.a.v. het globale politieke bestel

Het strijdpunt is veel meer dan louter een factor "in de gehele matrix van krachten die het individueel keuzegedrag bepalen"<sup>27</sup>. Het strijdpunt is meer dan louter een element in de motivering van de kiezer. Het strijdpunt vervult vooral paradoxale, zoniet contradictorische functies in de globale politiek.

### A. Vermeerdering van de medebeslissingscapaciteit

De sociologische functie van een strijdpunt is de vermindering van de elitaire of van de technocratische besluitvorming en de vermeerdering van de kansen op democratisch medezeggenschap. Naarmate een beleidsopgave meer en meer tot strijdpunt wordt, vergroot de kring van de participanten en vermindert de beleids-

(26) J. SMITS, *a.w.*, blz. 232 e.v. Een opmerkelijk feit voor deze informele betogingen is dat zij een relatief overaandeel hebben in de vragen voor structuurwijziging (zie blz. 280).

(27) Stelling van D. Verney in J. GOULD, W. KOLB, *Dictionary of Social Sciences*, Londen, 1964, artikel: issue.

voering door de technocratische specialisten of de elite. Zo luidt een eerste stelling. Deze stelling moge gestaafd worden met een vergelijking van de belangrijkste figuren uit de schoolpolitiek en het wetenschapsbeleid (tot 1967) zoals de topbesluitvormers die gepercipieerd hebben. Zie tabel III<sup>28</sup>. In de schoolpolitiek draagt het aantal bij de besluitvorming betrokken technocraten slechts 7 op de 21; de schoolpolitiek een heftig omstreden strijdpunt zijnde. In de lijst van de twintig belangrijkste besluitvormers inzake wetenschapsbeleid zitten daarentegen 13 technocraten op de 21 besluitvormers. Dit is meer dan de helft. Nu was het wetenschapsbeleid tot in 1967 ontegensprekelijk een veel minder omstreden beleidsprobleem dan de schoolkwestie. De kring van de technocratische specialisten of de elite wordt meer en meer opgebroken naarmate een beleidsvraag tot strijdpunt ontwikkelt.

TABEL III

Rangschikking van de besluitvormers inzake schoolbeleid en wetenschapsbeleid volgens frequentie van vermelding als meest invloedrijk.

1. Het schoolbeleid		2. Wetenschapsbeleid en universitaire expansie	
	Aantal vermeldingen		Aantal vermeldingen
1. Houben	74	1. Janne	67
2. Harmel	73	2. Lefèvre	66
3. Collard	66	3. Dubuisson	57
4. Van Hemelrijk	63	4. Spaey	52
5. Lefèvre	53	5. Harmel	50
6. Daern	46	6. Massart	43
7. Buset	35	7. Houben	41
8. Larock	31	8. Molitor	26
9. Janne	30	9. Van Elslande	22
10. Bracops	27	10. Bouckaert	22
11. Kuypers	26	11. Descamps	18
12. Motz	24	12. Suenens	16
13. Major	21	13. Craeybeckx	14
14. Grauls	18	14. Anciaux	12
15. Van Audenhove	14	15. Grootjans	12
16. Cool	14	16. Willems	12
17. Van Acker	13	17. De Somer	10
18. Van Elslande	12	18. Dehoux	10
19. Grootjans	12	19. De Merre	10
20. Moureau	9	20. Rens	9
Suenens	9	Vanden Boeynants	9

(28) De rangschikking van de invloedrijkste figuren is gemaakt door 150 top-besluitvormers uit de Belgische politiek. De gegevens komen uit het onderzoek naar de machtshierarchie van de topopposities. Zie W. DEWACHTER, De machtshierarchie in de Belgische politiek. in: *Res Publica*, 1971, nr. 3-4, blz. 533-550.

In hetzelfde onderzoek worden de factoren aangegeven ter verklaring van de invloed van deze personen bij de besluitvorming. De respectieve belangrijkheid van de verschillende verklaringsfactoren levert een bevestiging op van de eerste stelling over de functies van het strijdpunt. Zie tabel IV.

TABEL IV  
Verklaringsfactoren van macht naar beleidssectoren.

	Z.I.V.	Fiscaal	Taal	Weten- schap	School	Gemid- deld
(Schaalbreedte : van 10 tot 1)						
Formele functie	7,61	7,48	7,02	8,00	8,08	7,64
Informatie	6,31	7,40	6,51	7,49	7,10	6,96
Technische competentie	6,42	7,15	5,33	7,04	6,67	6,52
Persoonlijkheid	6,17	5,98	6,67	6,96	7,09	6,57
Steun syndicaat	5,92	3,25	1,14	1,13	4,09	3,11
Overredingskracht	5,74	5,95	6,06	6,27	6,14	6,03
Steun van actiecomité	5,74	3,12	4,91	2,14	5,96	4,37
Vertrouwen kiezers	2,61	3,60	5,72	1,73	4,46	3,62
Steun financiële groepering	1,02	3,14	1,37	0,74	0,46	1,35
Geldmiddelen	0,53	1,15	1,00	0,47	0,40	0,71

Slechts drie factoren geven een significant verschil te zien naargelang de beleidssectoren : de steun van een actiecomité, het vertrouwen van de kiezer en de steun van een vakvereniging. Deze factoren lijken niet noemenswaardig in het wetenschapsbeleid te hebben gespeeld, maar wel degelijk medebepalend te zijn geweest in de schoolpolitiek<sup>29</sup>. Nu zijn de drie betrokken factoren precies drie indicatoren van grotere democratische participatie ! Wel dient aangestipt dat een aantal factoren als formele functie, informatie, technische competentie, persoonlijkheid en overredingskracht nog altijd hoger scoren dan de drie democratische indicatoren. Deze hoger scorende factoren zijn deels aanduidingen van inspraak en deels aanduidingen van technocratie en elitaire selectie.

Het onderzoek bij de topbesluitvormers wijst aan dat een strijdpunt de staatsburgers meer kans laat mee te spreken dan een niet publiek gedebatteerde beleidsopgave. Een eerste functie van het strijdpunt is derhalve het doorbreken van de elitaire of technocratische beslissing naar een mogelijkheid tot meer democratische beslissing. Deze functie stelt zich niet in een wit-zwart beeld maar gradueel, een overgang van-naar, zoals de cijfers over de verklaringsfactoren voldoende aantonen.

### B. Vertraging van de besluitvorming

Aan deze eerste bevinding moet een tweede stelling toegevoegd worden. Het strijdpunt betekent een aanscherpen van de politieke posities, en vandaar een mo-

(29) Het onderzoek van J. MEYNAUD, e.a., *La décision politique en Belgique*. Parijs, 1965, Hfdst. III : La création des organes de la politique scientifique nationale, bevestigt deze stelling ; zie blz. 177-213.

gelijke vertraging in de oplossing van het probleem. Deze functionele stelling roept de vraag op van de relatie tussen strijdpunt en snelheid van verandering.

Twee soortgelijke, institutionele beslissingen, uit de naoorlogse Belgische politiek, technisch op dezelfde manier genomen, met vergelijkbare betekenis, vertonen niettemin een zeer groot verschil in duur en vooral moeilijkheidsgraad. Amper enige dagen na de bevrijding van het grootste gedeelte van het Belgisch grondgebied, op 20 september 1944, stellen de Verenigde Kamers prins Karel aan tot Regent, onder de overweging dat de krijgsgevangenen koning Leopold III "zich in de onmogelijkheid bevindt te regeren". De enige vermeldingswaardige moeilijkheid bleek het behalen van de wettelijke meerderheid te zijn doordat de socialisten zich onthielden bij de eerste stembeurt. Maar bij een tweede stembeurt diezelfde dag veranderden voldoende socialisten hun onthouding in een ja-stem zodat prins Karel 217 stemmen van de 264 aanwezigen verwierf. Op 7 mei 1945 wordt koning Leopold III bevrijd door het Amerikaanse leger. De wens van de prins Regent: "Ik verlang naar het moment waarop wij Leopold III terug zijn grondwettelijke machten, die hem toebehoren, zullen zien heropnemen" zou evenwel meer dan vijf jaar op vervulling moeten wachten, tot 20 juli 1950, als de Verenigde Kamers vaststellen dat de onmogelijkheid tot regeren van Leopold III heeft opgehouden te bestaan. Die laatste beslissing was een bijzonder moeilijke beslissing: een van de grootste strijdpunten uit de Belgische politieke geschiedenis!<sup>30</sup> Alhoewel technisch helemaal niet ingewikkeld heeft het strijdpunt-karakter de beslissing met vijf jaar vertraagd. En bovendien heeft die moeilijke beslissing slechts een korte geldigheid gekend.

Of nog enkele andere voorbeelden. In 1975 wordt de aankoop van gevechtsvliegtuigen Mirage F-1 of F-16 van General Dynamics door het Rassemblement Wallon, toen regeringspartner, duidelijk tot strijdvrage gemaakt: Franse of Amerikaanse makelij, waarbij het RW om culturele-ethnische redenen een uitgesproken voorkeur voor het Franse toestel had. Heel wat inspanningen moesten gedaan worden om het RW gezichtsverlies te besparen. Een "technische" beslissing zou vrij vlug de technische superioriteit van de F-16 ingezien hebben, en een navenante keuze meegebracht. De zeer snelle treinverbindingen in en door België zijn door de ontwikkeling tot strijdvrage van de TGV aanzienlijk bemoeilijkt en vertraagd. De vergelijking met de snelle besluitvorming terzake in Nederland (waar de Groenen voorstanders zijn) is patent.

Een moeilijker voorbeeld is de vergelijking van een strijdpunt bij uitstek als de niet-beslissing (tot nog toe) inzake de depenalisatie van de abortus provocatus (onder bepaalde voorwaarde) met de technocratische besluitvorming inzake het beschikbaar stellen van organen na het overlijden. Uiteraard is de ethische problematiek in beide opties niet even gemakkelijk te nemen. Vraag is evenwel of de verschillende ethische geladenheid alleen het verschil verklaart tussen enerzijds de niet-beslissing of de beslissing tot niet veranderen gedurende meer dan anderhalf decennium en anderzijds de beslissing binnen het jaar ingeval van de technocra-

(30) P. THEUNISSEN, 1950: *Ontknoping van de Koningskwesitie*. Antwerpen, 1984, 180 blz.

tische besluitvorming<sup>31</sup>. Of men vergelijke de traagheid van invoering van het vrouwenstemrecht, nl. van 1886 tot 1948 met de relatieve snelheid van de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 21 tot 18 jaar wat binnen één decennium klaar gekomen is<sup>32</sup>. De omvang van de verandering alleen: toevoeging van 2.924.980 vrouwen tegenover 511.489 jongeren, kan moeilijk het tijdsverschil in realisatie verklaren.

Ingevolge de inherente vertraging in de besluitvorming en ingevolge de verhoging van het conflictgehalte (wat zo dadelijk nog verduidelijkt zal worden) draagt de strijdpuntbesluitvorming een hoge potentialiteit aan niet-beslissing in zich. In geval van strijd tussen ongeveer gelijke kampen is het minder moeilijk het bestaande te laten doorlopen dan wel het te veranderen. De niet-beslissing heeft een minder extreme moeilijkheidsgraad. Zij wordt dan ook frequenter toegepast; zij is het logisch uitvloeisel van een sterk vertraagde en bemoeilijkte besluitvorming. Ibramco, amnestie, nationalisatie van de steenkoolnijverheid, vereenvoudiging van de spelling van het Nederlands, depolitisering van de administratie, reorganisatie van de sociale zekerheid, de 35-uren-week zijn voorbeelden hiervan, zij het soms ietwat onzuivere voorbeelden.

Met enkele van deze voorbeelden (o.m. nationalisatie van de steenkoolwinning) komt het betoog al bij de omvang van de beoogde verandering en de betekenis van oppositie en sociale beweging terecht. Wat het verband tussen strijdpunt en snelheid van verandering aangaat dient inderdaad een onderscheid gemaakt naar de omvang van de af te dwingen verandering. Bij heel grote veranderingen, zoals ingrijpende structuurveranderingen (als bijvoorbeeld arbeidersmedebeheer), is het maken van een vuist noodzakelijk, zoniet krijgt men de verandering er niet door<sup>33</sup>. Bij minder grote veranderingen, deze die aanvaardbaar zijn voor de elitaire consensus, houdt het strijdpunt worden van een beleidsopgave een duidelijke vertraging van de oplossing in.

### *C. Democratisch functioneren leidt tot verhoogd conflictgehalte*

Als de politieke participatie toeneemt, m.a.w. als het democratisch functioneren intenser wordt, dan leidt dit, volgens een aantal onderzoeken, naar een verhoging van het conflictgehalte.

Een onderzoek van A. Tannenbaum en R. Kahn: *Organizational Control Structure* toont aan dat de mate van intern conflict in de organisatie toeneemt naarmate de democratische medewerking van de leden oploopt. "Dat mag op het

(31) Het eerste wetsvoorstel inzake depenalisatie van de abortus provocatus dateert van 1971 (ingediend door W. Calewaert). Zie G. JANSSEN, *Dépénalisation de l'avortement ... Vingt ans après*, in: *Socialisme*, 1988, nr. 207, blz. 175-181.

(32) Zie o.m. D. KEYMOLEN, e.a., *De geschiedenis geweld aangedaan. De strijd voor het vrouwenstemrecht 1886-1948*. Brussel, 1981, 108 blz.  
Door P. Vanden Boeynants werd op 15 mei 1963 het eerste parlementair initiatief ingediend tot verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd op 18 jaar voor de gemeenteraadsverkiezingen. Sinds 1965 is het verlenen van stemrecht aan jongeren vanaf 18 jaar een programmapunt voor de 5 in het parlement vertegenwoordigde partijen.

(33) W. DEWACHTER, E. LISMONT, G. TEGENBOS, Het effect van de oppositie op het regeringsbeleid in België van 1965 tot 1971. in: *Res Publica*, 1975, nr. 2, blz. 151-170.  
W. DEWACHTER, Elite-circulatie en maatschappelijke ontvoogding. De Belgische elite tegenover de Vlaamse Beweging. in: *Tijdschrift voor sociologie*, 1981, nr. 3-4, blz. 199-258.

eerste gezicht verwondering wekken, maar wordt begrijpelijk, wanneer men bedenkt dat bepaling van een standpunt, onenigheid over wat het beste is, en ook kritiek op de opvattingen en gedragingen van andere leden juist dan ontstaan, wanneer de belangstelling in de organisatie en haar doel groot is. Het tevreden lid dat geen aanleiding heeft om te kritiseren en om het met anderen over de beste handelswijze in een zaak oneens te zijn, is zeer vaak een passief lid. Het lid is tevreden, omdat het slechts een geringe belangstelling heeft voor wat er in de organisatie gebeurt<sup>34</sup>.

Ook het onderzoek van R. Mayntz bij de CDU in Berlijn bevestigt dat de mate van intern conflict in de partijafdelingen toeneemt naarmate men er meer aan participeert<sup>35</sup>. Een onderzoek van G. Falk in kleinere groepen ondersteunt deze stelling<sup>36</sup>.

Daarentegen wijst het onderzoek van K. Lewin en R. Lippitt eerder in de andere richting. Bij autoritaire leiding in kleine groep trad veel agressiviteit op. De "democratische" leiding, die een beroep deed op zelfstandig handelen, kweekte eerst onzekerheid en verwarring, maar allengs initiatief, onafhankelijkheid en vrijwillige samenwerking<sup>37</sup>.

Antropologisch onderzoek als dat van R. Le Vine wijst daarentegen weer in de richting van groter conflict bij egalitaire dan wel bij autoritaire situaties<sup>38</sup>.

Volledig sluitend onderzoeksmateriaal is er dus nog niet, maar wat voorligt, wijst op een verhoogd conflict bij democratische vormgeving. Een verrassend besluit, dat ingaat tegen een gevestigde opvatting dat democratie wezenlijk pacificeert! Het is begrijpelijk dat ingevolge de vrijheidsgraad van de democratie een aantal krachten vrijkomen die in een autoritair regime gewoon deze kansen niet krijgen. Maar de onderzoeken gaan verder: zij suggereren dat de democratie in zich conflict inhoudt en losmaakt; m.a.w. dat haar interne dynamiek een conflictuele is.

Bij deze vaststelling rijst dan volgende vraag. Gaat het hier niet om de eerste fase waarin nog cruciale maatschappelijke posities en goederen moeten veroverd worden, maar die voorbij zal zijn eens de verschillende groeperingen meer thuis zijn, d.w.z. meer deelgenoten zijn aan de welvaart van en het welzijn in de maatschappij? Zie terzake de vaststelling van L. Milbrath en M. Goel inzake protestgedrag door blanken en zwarten in de V.S.A. Voor de zwarten is protest normaal; voor de blanken abnormaal<sup>39</sup>. Conflict heeft ook te maken met de mate van toegang tot de instituties en tot de elite, evenals met de waarden van de elitaire consensus.

(34) R. MAYNTZ, *Organisatiesociologie*. Utrecht, 1965, blz. 125-126.

(35) R. MAYNTZ, *Parteigruppen in der Grossstadt*. Keulen, 1959.

(36) G. FALK, An Empirical Study Measuring Conflict in Problem Solving Groups. in: *Human Relations*, 1982, blz. 1123-1138. Voor heel wat sociaal-psychologen lijkt de hoge mate van conflict in participatieve kleine groepen als vanzelfsprekend. Zie o.m. L. Putnam geciteerd in: R. HIROKAWA, M. POOLE, *Communication and Group Decision Making*. Londen, 1986, blz. 175-196.

(37) Ch. BÜHLER, *Psychologie in de moderne wereld*. Amsterdam, 1971, 2e uitg., blz. 278.

(38) R.A. LE VINE, The Internalization of Political Values in Stateless Societies, in R. HUNT, *Personalities and Cultures*. New York, 1967, blz. 185-203.

(39) L. MILBRATH, M. GOEL, *Political Participation*. Chicago, 1977, blz. 96.

Een verdere vraag betreft de intensiteit tot dewelke het conflict kan oplopen : wordt dit niet op een bepaalde scherpthe geplafonneerd? Alleszins is het zo dat deze bevindingen en de verdere vragen daarrond wonderwel passen in de definitie van polyarchie en de oppositie daarin, van R. Dahl. "The system of managing the major political conflicts of a society by allowing one or more opposition parties to compete with the governing parties for votes in elections and in parliaments is, then, not only modern ; surely it is also one of the greatest and most unexpected social discoveries that man has ever stumbled unto"<sup>40</sup>.

Een beleidsopgave tot strijdpunt maken houdt per essentie een verhoging van het conflictgehalte in. De democratiseringspotentie van het strijdpunt versterkt waarschijnlijk nog dat conflictgehalte. In die richting wijzen de onderzoeken. Maar verhoging van conflictgehalte vergroot de kans op vermindering van stabiliteit.

Verder brengt het maken van een beleidsopgave tot strijdpunt een vertraging van de besluitvorming en van de oplossing van het probleem mede. Het besluitvormingstype "strijdpunt" is minder beleidseffectief, zeker naar tijdsverbruik gemeten.

Dat zijn twee opmerkelijke nadelen voor de belangrijkste hefboom voor democratisering van de Belgische politiek in de huidige institutionalisatie. Daarbij komt dan nog dat de politieke besluitvorming in België slechts over zwakke oplossingen voor strijdpunten beschikt.

### III. De beslechting van strijdpunten in België

Een politiek bestel kan niet bestendig met sterk escalerende conflicten leven, zoniet komt de stabiliteit van het regime en de kwaliteit van het politiek en maatschappelijk produkt in het gevaar. Strijdpunten moeten derhalve beslecht worden. In tegenstelling tot een aantal andere polyarchieën wordt de Belgische politieke besluitvorming gekenmerkt door een zwakke oplossingsbekwaamheid voor strijdpunten, zeker in democratisch-participatieve zin. Er treedt geen doorsluizen naar de institutioneel-democratische besluitvormingsprocedure op. Op het veld zelf worden slechts onvolkomen aanduidingen, en derhalve meestal niet-doorslaggevende elementen verkregen. Vandaar dat de besluitvormers de beslissing inzake strijdpunten door de burgers trachten te vermijden.

#### A. Geen institutioneel-democratische besluitvorming

Als in Zwitserland zich een diepgaand strijdpunt ontwikkelt, bijvoorbeeld over het stemrecht voor vrouwen, de immigratie van gastarbeiders, het neutraliteitsstatuut, het leger, dan kan en wordt dit frequent in een referendum voorgelegd en definitief beslecht (althans voor zover in de politieke sturing van de maatschappij iets definitiefs kan zijn). Zo paste Zwitserland van 1978 tot 1986 58 maal het referendum als besluitvormingswijze toe<sup>41</sup>. Wanneer in Italië een hoge discussie

(40) R. DAHL, *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven, 1966, blz. XV. Dahl werkt hier een idee verder uit dat door O. Kirchheimer gelanceerd werd. O. KIRCHHEIMER, *Politik und Verfassung*. Frankfurt, 1964, blz. 123.

(41) J. AUSTEN, e.a., Referendums, 1978-1986. in : *Electoral Studies*, 1987, nr. 2, blz. 139-147.



sie oplaaid rond de echtscheidingswet, dan werd deze voorgelegd aan de burgers die terzake beslisten. Als in Noorwegen, Groot-Brittannië, Denemarken of Ierland voor- en tegenstanders van lidmaatschap van de Europese Gemeenschappen alsmaar in strijd escaleerden, werd deze belangrijke beleidskwestie voorgelegd aan de staatsburgers, die richtinggevend beslisten. Deze politieke bestellen versluizen hun grote strijdpunten naar de institutioneel-democratische besluitvorming, wat een kwalitatieve meerwaarde geeft (ook al kan de oplossing technocratisch gezien dysfunctioneel zijn). De beslissing wordt inderdaad in de volle betekenis van het woord democratisch genomen. Wat voor een polyarchie toch zeer zinvol is!

Zulke beslechting van strijdvragen treedt in de Belgische politiek niet op. Sterker, zij wordt vermeden of verhinderd, omdat zij de elite de mogelijkheid tot besluitvorming uit handen neemt, dus ook de kans op pacificatie. Het verlies van die kans acht de Belgische elite te cruciaal voor het voortbestaan van de Belgische staat om enig risico te lopen<sup>42</sup>. Geen referendum meer! De ervaringen van het enig politiek referendum in België (raadgevend dan nog), m.n. dit rond de Koningskwestie op 12 maart 1950, staft en stijft hen in die houding.

Na de Tweede Wereldoorlog heeft men het in Groot-Brittannië meermaals meegemaakt dat ingevolge een verkiezingsoverwinning van de Labourparty belangrijke industriële sectoren en vestigingen (steenkool, de vliegtuigindustrie, de elektriciteitsproductie, enz.) genationaliseerd werden en dat bij het opnieuw aan het bewind komen van de Conservatieven, deze nationalisaties ongedaan werden gemaakt, tot Labour terug aan de macht kwam en zij dan weer gingen naasten, tot ... Deze werkwijze levert een tijdelijke beslechting van diepgaande strijdpunten op, werkwijze waarin de kiezers een wezenlijk aandeel hebben door de meerderheid aan Labour, dan wel aan de Conservatieven te geven. In de Britse verkiezingsprogramma's, die een aanzienlijk grotere beleidsvoorspellende waarde hebben dan de Belgische, staan deze nationalisaties of privatiseringen in alle duidelijkheid aangegeven.

Ook van deze manier om strijdpunten te beslechten staat de Belgische besluitvorming ver af, vooreerst omdat de rechtstreekse regeringskeuze in België, zeer weinig voorkomt. Slechts 5 op de 35 regeringen in de periode 1945-1986 zijn bij benadering rechtstreeks door de kiezers gekozen of liggen in het verlengde van de beslissing van de kiezers terzake. Een sprekende illustratie hiervan is de regeringsvorming "Dehaene naar Martens VIII" in 1988. W. Martens hierover: "Wie had na de verkiezingen durven voorspellen dat deze regering uit de bus zou kunnen komen? Ik heb inderdaad aan Verhofstadt gezegd dat ik ging trachten de aftredende coalitie te redden en dat ik geen zin had een coalitie met de socialisten te leiden. Ik heb pas een andere beslissing genomen op 19 april, omdat ik het verzoek van de Koning niet kon afwijzen"<sup>43</sup>. Een bijkomende reden voor het niet tot stand komen van dat type van besluitvorming ligt in het feit dat de verkiezingsprogramma's in België zeer zwakke beleidsprogramma's zijn, doordat deze platformen

(42) W. DEWACHTER, Het referendum zal aan de Belgische politieke besluitvorming voorbijgaan. in: *Wetenschap en journalistiek*. Leuven, 1980, blz. 83-92.

Men kan bezwaarlijk de "raadpleging" van de inwoners van de Oostkantons in 1921 als referendum voorstellen, ook al werd het onder die benaming doorgevoerd. Zie b.v. A. DAMI, *Les frontières européennes de 1900 à 1975. Histoire territoriale de l'Europe*. Genève, 1976, blz. 66-67 en 92-93.

(43) Aangehaald in: H. DE RIDDER, *Sire, geef me honderd dagen*. Leuven, 1989, blz. 236.

doorgaans een knip- en plakwerk zijn van de ideoloog van dienst, nagenoeg uitsluitend voor het fraai ogen van de campagne.

### B. De beslechting van strijdpunten in parlementsverkiezingen

Slechts als de verkiezingen rond één strijdpunt gepolariseerd zijn én één van de pool-partijen de absolute meerderheid in het parlement haalt, zoals bij de Koningskwestie in 1950, beslecht het kiezerskorps strijdpunten bij parlementsverkiezingen in België. (Onnodig te herhalen dat zelfs dan de conflictescalatie niet noodzakelijk is stop gezet.) De Belgische parlementsverkiezingen laten meestal geen klare uitspraken toe, en dus ook geen beslechting van strijdpunten, omdat meerdere beleidsvragen in de noodzakelijk enkelvoudige partijstern gehierarchiseerd moeten worden, omdat die ene stem zo hermetisch is qua inhoud dat deze moeilijk kan afgelezen worden, en bovendien na de verkiezingen de politieke partijen een nieuw politiek gebeuren ingaan, nl. de regeringsvorming, waarbij het gewicht van de verkiezingsuitslag zeer sterk gereduceerd wordt<sup>44</sup>.

Met de gegevens uit een onderzoek naar motivering van de Belgische kiezer in 1985 is de zwakke capaciteit van de kiezer treffend te illustreren<sup>45</sup>. Op een rijtje worden de grote strijdpunten van de periode 1981-1985 gezet en de mate waarin de standpunten van de kiezers in deze strijdpunten overeenstemmen of verschillen van de standpunten terzake van de partij waarvoor die kiezers in 1985 gestemd hebben. Zie tabel V.

TABEL V

Overeenstemming en tegenstelling van opties inzake strijdpunten tussen kiezers en hun partij.

	Overeenstemming	Tegenstelling	Ontstentenis
Plaatsing kernraketten	57,2	16,3	26,5
Redding Cockerill-Sambre	52,1	13,9	33,9
Werkloosheid	55,3	13,0	31,7
Daling koopkracht	55,1	11,4	33,5
Federalisering van het onderwijs	58,5	10,3	30,6
Omvang van de belastingen	56,1	9,4	34,5
Zelfstandigheid van Vlaanderen en Wallonië	55,6	4,4	40,0
Honger in de wereld	51,7	4,4	43,8
Toetreding Spanje en Portugal tot E.G.	54,2	3,4	42,4
Gemiddelde scores	55,4	10,7	33,9

(44) W. DEWACHTER, Het krachtenveld van de regeringsvorming in België. in: *Res Publica*, 1986, nr. 4, blz. 615-641.

(45) AFDELING POLITOLOGIE (K.U.Leuven), Verkiezingsonderzoek 1985. Niet gepubliceerd. Steekproef over gans België, 1.406 ondervraagden. Het verkiezingsonderzoek van de Afdeling Politologie van 1987 levert soortgelijke resultaten op. (Niet gepubliceerd onderzoek, nationale steekproef met 1.003 ondervraagden).

In dit onderzoek gaat het telkens om kiezers die verklaren dat het strijdpunt in kwestie *veel invloed* zal uitoefenen op hun keuze. Een belangrijke vaststelling is dan wel dat nog altijd 11% (in Vlaanderen zelfs 16%) kiezers op dat belangrijk strijdpunt een ander standpunt innemen dan de partij waarvoor zij uiteindelijk stemmen<sup>46</sup>. En evenzeer opmerkelijk is dat 34% van de kiezers (in Wallonië zelfs 43%) die verklaren dat het strijdpunt belangrijk is voor hun keuze eigenlijk geen optie van oplossing voor het strijdpunt hebben genomen. Uiteraard van de stem die de kiezer moet uitbrengen en als gevolg van het gebruik dat de politieke besluitvormers er naderhand van maken verleren heel wat Belgische kiezers keuzen te maken inzake strijdpunten, of juist, leren zij het nooit aangezien zij er structureel worden van af gehouden. Strijdpunten worden dan ook in de regel niet beslecht in de parlementsverkiezingen. Om deze redenen heeft een economistisch kiezers-kopers model, zoals voorgesteld door A. Downs en J. Buchanan e.d., en voor België door P. De Grauwe, maar beperkte relevantie tenminste al in België<sup>47</sup>.

### *C. Geen beslechting meer van Vlaams-Waalse strijdpunten in de verkiezingen.*

De institutionele uitbouw van de polyarchie in België biedt de burgers blijkbaar weinig mogelijkheden. Recent is daar nog een structurele beperking bijgekomen door de afbakening van de taalgrens en de verkiezingsgrens (op Halle-Vilvoorde en Brussel na) en door de splitsing van de traditionele partijen: de structurele onmogelijkheid tot beslechting van de Vlaams-Waalse tegenstelling in verkiezingen.

Vlaams-Waalse strijdpunten in een verkiezing aan de burgers voorleggen lost niets op, want langs beide zijden zou de conflictscalatie alleen maar oplopen. (Tenzij men de meerderheid in deze strikt zou laten spelen, maar dat heeft men al 160 jaar niet gedaan. Dat toch doen zou een "omwenteling" betekenen.) Sinds de splitsing van de traditionele partijen en het doortrekken van de taalgrens als politieke afbakening, krijgen de Vlaamse kiezers nog "enkel" Vlaamse partijen als keuzemogelijkheden aangeboden en de Waalse kiezers nog uitsluitend Waalse partijen. Vlaamse partijen nemen Vlaamse standpunten in en de Waalse partijen handelen analoog. De kiezer dient niet meer en kan niet meer kiezen tussen een Vlaams en een Waals standpunt. Structureel is hij bepaald en beperkt tot een Vlaams of tot een Waals standpunt. De verkiezingen van 13 december 1987 vormen hiervan een treffend voorbeeld. De conflictlijn die sinds de jaren '60 de meest bedreigende is in de Belgische politiek kan dus om structurele redenen niet meer beslecht worden bij verkiezingen; tenzij het gaat om Vlaamse en Waalse autonomietendenzen versus Belgisch unitarisme.

(46) Zie ook W. DEWACHTER, *De wetgevende verkiezingen als proces van machtsverwerving in het Belgisch politiek bestel*. Antwerpen, 1967, blz. 316-319, waarin een soortgelijk onderzoek is doorgevoerd bij alle kiezers in Vlaanderen en waar de respectievelijke resultaten zijn: 54%, 20%, 25%.

(47) A. DOWNS, *An Economic Theory of Democracy*. New York, 1957. J. Buchanan is aanzienlijk meer realistisch door een bepaalde mate van "ruis" in de transmissie van kiezer naar politicus in te bouwen. Voor België zie P. DE GRAUWE, *De politieke economie van de overheidsuitgaven in België*. In: *Res Publica*, 1985, nr. 2-3, vnl. blz. 281-283.

### D. Krasse aanduidingen op het veld

Kunnen de strijdpunten dan niet beslecht worden met aanduidingen van uit het veld zelf? Een sprekend voorbeeld is het bevoorradingsprobleem vlak na Wereldoorlog II. "Met de jaarwisseling (1944-1945) brak in Wallonië een algemene staking uit in de kolenmijnen en ook ten dele in de metaalnijverheid (...) Begin februari werden de moeilijkheden nog groter omdat de bevoorrading mank liep: dat is de week geweest dat de vrouwen het departement van Bevoorrading en ook het kabinet van de eerste minister hebben bezet. Ik heb dan op een nacht een regering gevormd, die als voornaamste opdracht had de bevoorrading te verbeteren. Daar ik de mentaliteit kende, had ik gauw een oplossing klaar" aldus de toenmalige eerste minister A. Van Acker<sup>48</sup>. Het sleutelprobleem in de bevoorrading vormden de steenkolen. Via allerlei maatregelen, zoals het inzetten van Duitse krijgsgevangenen in de steenkoolmijnen (45.000 eind 1945), maar ook het breken van stakingen, lukte A. Van Acker in zijn kolenslag. "La méconnaissance grave de ce problème par le précédent gouvernement se trouvait ainsi effacée. (...) On peut donc attribuer en grande partie au gouvernement Van Acker le mérite de la belle réussite que fut celle de la Belgique"<sup>49</sup>. (De muntsanering en stabilisatiepolitiek van minister C. Gutt in oktober 1944 hebben ongetwijfeld ook sterk bijgedragen tot het snelle naoorlogse herstel van de Belgische economie.) Stakingen en bezettingen poneerden het probleem, wat leidde tot de beslissing en oplossing; maar in die oplossing zelf zat dan weer een stukje ontkenning van velddemocratische participatie, m.n. het breken van stakingen.

De velddemocratische besluitvorming verloopt inderdaad niet rechtstreeks noch onontkoombaar, als zij als plaats vindt. Poneerde partijvoorzitter K. Van Miert niet, n.a.v. de anti-Egmontpactbetoging van 23 oktober 1977: "Pas als ze met tienmaal meer betogers zijn zal ik er aandacht aan besteden"<sup>50</sup>. De betogingen, acties en stakingen tegen de Eenheidswet (510.177 betogers en 5.173.465 stakers tussen 19 december 1960 en 22 januari 1961 - cumulatieve aantallen -) hebben deze wet niet verhinderd<sup>51</sup>. De overheveling van de Franstalige Université Catholique de Louvain naar Wallonië daarentegen heeft sterke besluitvormingskracht gekregen vanuit de 226 "Vlaamse" acties en betogingen van het voorjaar 1968, alhoewel het aantal betogers 189.000 (ook cumulatief aantal) beduidend lager ligt. Niet zo meteen te begrijpen waarom in het ene geval de velddemocratische acties niet opgevolgd werden en in het andere geval wel. Een doorgedreven onderzoek moet dit nog nader uitklaren. Hieronder wordt gewerkt met een voorlopig inzicht terzake. De verklarende variabelen lijken te zijn: de scheeftrekking inzake representativiteit, de reikwijdte van de beslissing, de institutionele verwevenheid van de besluitvorming en de aanklevende neiging naar een niet-beslissing.

Tijdens de grote betoging van 10 juli 1955 tegen de "schoolwetgeving Collard", proclameerde CVP-partijvoorzitter T. Lefèvre de uitslag van de petitie:

(48) J. FLORQUIN, Ten huize van Achiel Van Acker, overgenomen in: *Liber Amicorum Achiel Van Acker*, Brugge, 1973, blz. 100-101.

(49) F. BAUDHUIN, *Histoire économique de la Belgique*. Brussel, 1958, blz. 52-53.

(50) BRT-Actueel 24 oktober 1977.

(51) Cijfergegevens uit J. SMITS, a.w. blz 166-174 en wat de overheveling van de U.C.L. betreft: blz. 190-194.

"2.200.000 handtekeningen die 3.140.000 personen vertegenwoordigen"<sup>52</sup>. Dit is zowat het grootste aantal dat in België in een betoging of een actie ooit naar voren is geschoven. Die drie miljoen personen betekenen op dat ogenblik evenwel slechts een groot derde van de Belgische bevolking. De grote betoging tegen de plaatsing van kruisraketten op Belgisch grondgebied, van 1983, volgens de organisatoren "de grootste betoging ooit in België gehouden" verzamelde volgens de inrichters 400.000 demonstranten; volgens de Rijkswacht 120.000 betogers<sup>53</sup>. Maar zelfs met 400.000 betekent dit nog maar 1/25 van de totale Belgische bevolking. De hernieuwde betoging van 20 oktober 1985 met 200.000 (volgens VAKA) en 45.000 (volgens de Rijkswacht) betogers verandert niets daaraan.

Hoe massaal een actie op het terrein ook is, zij vormt een scheve steekproef van de Belgische bevolking: zij is namelijk eenzijdig uit de tegenstanders of voorstanders samengesteld. Het is bovendien een steekproef die niet kan zeggen of zij de meerderheid vertegenwoordigt dan wel een minderheid (cf. het probleem van de zgn. silent majority). Zelfs ondersteund met opiniepeilingen, waaruit een meerderheid bij de bevolking voor het standpunt van de betogers zou blijken, geeft zij nog geen beslissende doorslag<sup>54</sup>. Een opiniepeiling is nu eenmaal geen referendum. De gebeurtenissen op het terrein leveren wel daadkrachtige, maar eenzijdige en onvolledige en dus beperkt betrouwbare aanduidingen op. De Belgische politiek wil daarop niet graag steunen om haar beslissingen te vestigen. Zij doet het dan ook zeer zelden.

En als het gebeurt, dan bij voorkeur voor beslissingen met beperkte reikwijdte. Het ziet er naar uit dat de 238 scholierenbetogingen van 17 januari tot 28 februari 1973 (129.087 deelnemers, cumulatief aantal), tegen de plannen van minister Vanden Boeynants om de legerdienst te hervormen waarschijnlijk het plan hebben doen opbergen. Maar op 41 betogingen van 14 maart tot 29 april 1969 tegen de invoering van de graad van industrieel ingenieur hebben het niet gehaald<sup>55</sup>. Het hoger beschreven voorbeeld van de bevoorrading na de Tweede Wereldoorlog wijst evenwel aan dat deze veldbeslissing ook kan gebeuren bij onontkoombare problemen. Het bestaan van onmiskenbare problemen is echter niet voldoende voor veldmatige (mede)besluitvorming. Strijdpunten als de sluiting van de steenkoolmijnen, de depolitisering van de administratie, de werkloosheidsbestrijding in de tweede helft van de jaren '70, gelijke kansen voor vrouw en man illustreren dit tot krachtig.

De kans op velddemocratische besluitvorming neemt af met de mate van institutioneel verloop die de besluitvorming moet doormaken. Een beslissing is vlugger en "gemakkelijker" genomen in de regering dan wel in de "wetgevende macht" die "gezamenlijk uitgeoefend wordt door de Koning, de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat" (art. 26 G.W.). Evenredig met het institutioneel verloop verkleint de beslissingscapaciteit van het veld en schuift men op naar besluitvor-

(52) Propagandafilm over deze betoging uitgegeven door het Comité voor Vrijheid en Democratie (KADOC-Leuven).

(53) *De Standaard*, 24 oktober 1983.

(54) Zie bij wijze van aanduiding de discussie over de voorspellingskansen van opiniepeilingen t.a.v. uitslagen van parlementsverkiezingen.

(55) J. SMITS, Inventaris van de betogingen in België. 1960-1974. Leuven, 1982 en J. SMITS, a.w. (1984), blz. 142-145.

ming aan de top, met elitair toezicht op het beleid. Dit is voor de veld-participatieve besluitvorming een moeilijk te nemen structurele drempel. Een sterk voorbeeld van institutionele verankering geeft het NATO-lidmaatschap van België, opvallend goed waar te nemen bij de plaatsing van de kruisraketten. "Deze beide vliegtuigen (een C 141 met de 16 kernkoppen en een C 5 met de draagraketten) hangen in de lucht terwijl premier Martens 's namiddags (op 15 maart 1985) aan de nietsvermoedende Kamerleden de nachtelijke beslissing van de kabinetsraad mededeelt"<sup>56</sup>. Institutionele verankering en macht van de V.S.A.<sup>57</sup>.

Ook de uitvoering van de beslissing speelt mee. In 1960 heeft de actie van een 300 Vlaamse burgemeesters tegen de talentelling, daarin gesteund door de Vlaamse pers en de mobilisatie in de eerste mars op Brussel, wel aanzienlijk bijgedragen om de talentelling definitief af te schrijven (en naderhand over te gaan tot de vastlegging van de taalgrens)<sup>58</sup>. Licht in dit voorbeeld niet de onmisbaarheid van de burgemeesters voor de uitvoering van de talentelling ten grondslag aan het succes van de actie? Een staving a contrario dus, gezien niet veel instanties die onvervangbaarheid in hun vaandel kunnen schrijven.

Tenslotte bevordert de velddemocratische participatie de niet-beslissing.

Pas op 16 oktober 1971, 21 jaar na Nederland, erkent België de Volksrepubliek China<sup>59</sup>. Alhoewel de splitsing van het kiesarrondissement Brussel en de oprichting van de provincie Vlaams-Brabant eisen zijn van de Vlaamse Beweging minstens sinds het begin van de jaren '60, zijn beide strijdpunten nog steeds niet gerealiseerd. Het arbeiderszelfbestuur is als eis haast zo oud als het socialisme, c.q. anarchisme zelf; erg dicht bij de realisatie staat het vandaag nog niet. Aanzienlijke vertraging in de besluitvorming gaande tot de niet-beslissing is het "lot" van heel wat strijdpunten. De verandering is moeilijker te halen dan het behoud van de bestaande situatie: het eerste vergt een expliciete maatregel; het tweede behoeft geen ingrijpen. De velddemocratische participatie in antagonistische kampen stimuleert, onbewust en ongewild uiteraard, de non-decision. Zij is er een catalysator voor. De moeilijkheidsgraad wordt opgeborgen door de bestaande toestand niet te wijzigen.

Bij deze veld-participatie dient men vooral in het oog te houden wie kan betogen, wie kan ageren. Als één van de besluiten van zijn grondig onderzoek inzake betogingen in België in de periode 1953-1974 komt J. Smits tot volgende vast-

(56) H. DE RIDDER, *Geen winnaars in de Wetstraat*. Leuven, 1986, blz. 231.

(57) "The big treatment" (...) "Martens en Tindemans worden op maandag 14 januari (1985) met veel eerbetoen ontvangen op het Witte Huis. Reagan is niet alleen omringd door de minister van Buitenlandse Zaken Schultz maar ook door Defensieminister Weinberger en veiligheidsadviseur Mac Farlane. Martens en Tindemans mogen zelfs geen medewerkers binnen brengen. Fons Verplaetse, kabinetschef van de premier, wordt haast manu militari buitengezet. De twee Belgische bewindslui zitten daar alleszins vrij kleintjes ten overstaan van de hele corona die het wereldgebeuren in grote mate beheerst" (...) "Het (Belgisch) voorstel om de NAVO-bondgenoten te raadplegen over de begindatum (van plaatsing van de raketten) veroorzaakt wenkbrouwengefrons. Voorzichtig geeft men Martens en Tindemans te kennen dat hun belangrijkste NAVO-bondgenoot voor hen zit, dat ze best die vraag hier niet stellen, want dat het antwoord hoe dan ook 'neen' moet zijn." H. DE RIDDER, *a.w.*, blz. 195-196.

(58) P. LEVY, *La querelle du recensement*. Brussel, 1960, 166 blz.

(59) J. OOSTERWAAL, Het Belgisch beleid inzake de erkenning van China. in: *Res Publica*, 1989, nr. 1, blz. 3-22.

stellingen : "Globaal vertoont een betoging met veel deelnemers volgende kenmerken : ze heeft een thema dat behoort tot het traditionele conflictenveld van het Belgisch politiek bestel met een soort eisen dat beperkte wijzigingen inhoudt t.a.v. de waarden en de normen van dit bestel, op het getouw is gezet door een zuilorganisatie, gericht is tegen het machtscentrum regering en georganiseerd is in de hoofdstad Brussel"<sup>60</sup>. De Belgische leidende positiebekleders trachten de velddemocratische besluitvorming te ontlopen én om haar geringe betrouwbaarheid én om als elite geen besluitvormingsverlies te lijden. De strijdpunt-besluitvorming wordt dan afgebogen van een brede democratische inspraak, hoe onvolkomen deze ook moge zijn, naar een (voorlopige) niet-beslissing en/of naar een pacificatie van die strijd door de elite. Deze afbuiging vormt echter een ander besluitvormingstype : de pacificatie<sup>61</sup>.

### Besluit

Het strijdpunt vormt een moeilijk verschijnsel in de Belgische politiek. Doordat de Belgische elite slechts zwak tot nauwelijks rechten geeft aan de institutioneel-democratische besluitvorming, moet het strijdpunt wel de sterkst democratiserende hefboom zijn in de Belgische besluitvorming. Met als inherente gevolgen : vertraging van de besluitvorming en verhoging van het conflictgehalte. Bovendien liggen de kansen tot het maken van strijdpunten niet gelijkmatig gespreid in de Belgische maatschappij. De voorhanden zijnde verkiezingen laten in hun huidige vormgeving nauwelijks beslechting van strijdpunten toe. Ook de veldaanduidingen krijgen slechts zelden enig gewicht, ondanks het feit, of misschien precies daarom, dat strijdpunten sterk partijcongruent zijn of partijen openbreken of creëren totdat een nieuwe congruentie is bereikt. Een correlatie met het veelpartijstelsel in de jaren 70 en 80 is onloochenbaar. Die moeilijke besluitvorming krijgt haar normaal verloop niet. Als besluitvormingstype wordt zij in België afgebroken na de fase van het ontwerpen van oplossingen en omgebogen, eventueel via een niet-beslissing, naar pacificatie, hoe moeilijk die ook wordt naarmate het partijwezen desintegreert.

### Summary : Issue-politics as a process of decision-making in Belgium

*Within the Belgian political system political issues are hard to deal with. The institutions do not provide a problem-solving mechanism : no referendum, no direct election of a one-party cabinet. Moreover, electoral campaigns usually involve a lot of heterogeneous issues and almost never focus upon a single one. Active political participation of citizens is, by definition, selective and, compared with electoral participation, limited, although, the number of people taking part in a political demonstration is sometimes considerable. An investigation of the*

(60) J. SMITS, *a.w.* (1984), blz. 363.

(61) Zie de uitgebreide literatuur terzake o.m. van O. Kirchheimer, H. Daalder, G. Lehbruch, A. Lijphart, L. Huyse.

*Belgian political elite shows that active political participation, sparked off by a single issue, can be considered as one of the most polyarchic types of political decision-making in Belgium. This involves an increase of tension and conflict, a slowing down of the process of decision-making and a selective accessibility to this type of participation. Belgian politicians try to avoid these difficulties by either opting for non-decision or consociational politics.*