



DOCTORAATSONDERZOEK - DOCTORATS

FREDERIK VERLEDEN

De 'vertegenwoordigers van de Natie' in partijdienst. De verhouding tussen de Belgische politieke partijen en hun parlementsleden (1918 -1970)

KU Leuven, Faculteit Sociale Wetenschappen, 2013.
Promotor : Emmanuel Gerard.

België anno 2013 als een participatie bestempelen is een open deur intrappen onder politicologen en andere waarnemers van het politieke gebeuren. In één beweging wordt daar doorgaans aan toegevoegd dat het parlement hierdoor veel aanzien heeft verloren. De participatie wordt immers mogelijk gemaakt door de macht die de partijen hebben over hun mandatarissen: een parlements lid volgt gedwee de opdrachten van zijn partij en ondergraaft zo de rol van het parlement. Meestal wordt daar nog aan toegevoegd, minstens impliciet : "en vroeger was het anders (en dus beter)". Over het bestaan en de kenmerken van de Belgische participatie mag er dan geen twijfel bestaan, er is veel minder onderzoek, laat staan eensgezindheid, over het hoe, het waarom en het wanneer van die overmacht van de partijen in het politieke systeem.

De vraag naar de verhouding tussen politieke partijen en hun parlementsleden is tegelijk de vraag naar hoe de parlementaire representatie wordt ingevuld. Genieten de parlementsleden een vrij parlementair mandaat, waarbij ze enkel hun geweten volgen? Zijn het integendeel mandatarissen, gebonden aan het programma en de instructies van de partij (die hun verkiezing heeft mogelijk gemaakt)? Maurice Duverger heeft met zijn werk *Les partis politiques* uit 1951 het klassiek geworden onderscheid beschreven tussen de kader- en de massapartij. Het

ideaaltype van de organisatorisch zwak uitgebouwde kaderpartij beantwoordt aan de partijen uit de 19^{de}-eeuwse cijnskiesrecht, die in dienst stonden van de herverkiezing van de gekozenen. Met de komst van de massapartij (de buiten het parlement ontstane socialistische partijen) worden de rollen omgekeerd: de parlementsleden worden de dienaars van het partijprogramma. De vraag is of dit theoretische onderscheid ook in de realiteit terug te vinden is.

Doorheen het onderzoek hebben de volgende vragen als leidraad gediend :

1. In welke mate wordt de verhouding tussen partijen en hun parlementsleden geformaliseerd in partijstatuten of fractiereglementen?
2. In welke mate en hoe hebben de partijen greep op wie er namens hen in het parlement verkozen wordt?
3. Wordt de parlementsleden door hun partij gevraagd over hun politieke lijn verantwoording af te leggen?
4. Zijn er instanties die namens de partij de mandatarissen gaan opvolgen en eventueel zelfs sanctioneren bij dissident gedrag?

Het onderzoek spitst zich met andere woorden toe op de evolutie van partijstructuren. De moeilijkheid daarbij is de noodzaak om zowel de langere termijn onder ogen te zien, als de scharniermomenten meer in detail te analyseren. Het volstaat immers niet om zich tot die scharniermomenten te beperken. Een statutenwijziging kan een partij op papier ingrijpend veranderen, maar wat zegt dat over de reële impact? In een geïnstitutionaliseerde organisatie – grofweg gezegd een organisatie met een zekere geschiedenis – is vernieuwing soms pas op langere termijn zichtbaar. Er





is geopteerd om de onderzoeksperiode af te bakenen tussen 1918 en 1970. Dit komt overeen met de periode van de coalitieregering – behoudens de legislatuur 1950-1954 haalt geen enkele partij nog een absolute meerderheid in Kamer en Senaat – in het nog unitaire België. Partijarchieven vormen vanzelfsprekend de belangrijkste archieffondsen, naast de papieren van individuele politici, hoofdzakelijk uit het algemeen rijksarchief en de kleurarchieven (Kadoc, Amsab en Liberaal Archief).

Het archiefonderzoek naar de partijstructuren is vervolgens aangevuld met vier-momentopnames die op een ander niveau kunnen worden onderzocht. Voor de jaren 1918-1921, 1936-1939, 1944-1949 en 1961-1965 is het archiefonderzoek aangevuld met een personeroep en een kwantitatieve benadering van de partijdiscipline in de Kamer van volksvertegenwoordigers aan de hand van de naamstemmingen in de parlementaire handelingen (in totaal gaat het om 2 481 onderzochte stemmingen). De dissidenties bij naamstemmingen vertellen niet het volledige verhaal over de partijtucht want enkel de *zichtbare* dissidentie komt daarbij in beeld. Toch loont een onderzoek naar de stemmingen de moeite, het blijft immers een van de beste meetbare indicatoren voor de partijcohesie, zeker wanneer die op meerdere tijdstippen met elkaar vergeleken kan worden en er patronen doorheen de tijd duidelijk worden.

In het proefschrift is een apart hoofdstuk gewijd aan de rol die de partijen (fracties) te spelen hebben in de interne werking van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Fracties zijn evengoed een orgaan van de Kamer

geworden als een facet van de partijorganisatie. De rol die de fracties in de werking van de Kamer vervullen is echter lange tijd officieus gebleven. Uit respect voor de 19^{de}-eeuwse tradities maakt het reglement tot 1962 geen melding van de fracties. Onderzoek naar de wetgevende praktijk in de Kamer leert echter dat de officieuze fracties dan al decennia de spil van de assemblee zijn. En hoe de belangrijker de fracties in de parlementaire praktijk worden, hoe meer mogelijkheden partijen hebben om dissidente fractieleden te sanctioneren.

In vier hoofdstukken wordt vervolgens de evolutie van de partijstructuren van de drie ‘traditionele’ Belgische formaties (katholieken, liberalen en socialisten) tussen 1918 en 1970 geanalyseerd, met aan het einde van ieder hoofdstuk telkens een *case study* over de parlementaire cohesie aan de hand van naamstemmingen. Rode draad doorheen de hoofdstukken is hoe effectief de gekozenen van vrije vertegenwoordigers van de gehele Natie partijfunctionarissen geworden zijn. Wel zijn er tot de jaren 1960 nog stemmen te horen, vaak met de Belgische Grondwet als argument, dat de leden van Kamer en Senaat louter de Natie vertegenwoordigen, maar dit is een achterhoedegevecht.

Het interbellum vormt in die evolutie een cruciale overgangperiode. Cruciaal, omdat de nieuwe praktijk van de coalitieregering mechanismen in gang zet die de partijen nopen hun gekozenen nauwer op te volgen. Tegelijk is de tussenoorlog een overgangperiode omdat de partijen dan met sterke tegenkrachten af te rekenen hebben. De monarchie wil haar greep op de regeringsvorming niet lossen. Bovendien leidt een coalitieregering tot compromisvorming





in de schoot van de regering. De partij, die het partijprogramma als leidraad heeft, riskeert dan lijnrecht tegenover de eigen ministers te staan, met de fractie als een soort van scheidsrechter. De oplossing die de partijen hiervoor na de Tweede Wereldoorlog bedenken, is een permanent partijvoorzitterschap, dat continu controle kan uitoefenen over de politieke lijn van de mandatarissen.

De evolutie naar een aan de partij ondergeschikte rol voor de parlementsleden verloopt, naargelang de partij, aan verschillende snelheden, met een breuklijn die dwars door de katholieke partij loopt. Conservatieve katholieken en liberalen houden tot de Tweede Wereldoorlog vast aan een referentiekader uit een vorige eeuw: partij en fractie opereren in feite los van elkaar. De BWP pretendeert van meet af aan haar fractie ondergeschikt te maken aan het partijcongres, een houding die het ACW begin jaren 1920 overneemt. Het archief- en personerzoek toont echter aan dat het *particratische* karakter dat de vooroorlogse BWP door tijdgenoten wordt aangewreven, met een grote korrel zout te nemen is. Even vaak zijn het de mandatarissen die de partij op sleeptouw nemen als andersom. De doorbraak van de massapartij als dominant model vindt in feite pas na de Tweede Wereldoorlog plaats, met de oprichting van de CVP (1945) en de PVV (1961). Zelfs in de BSP is het wachten tot het partijvoorzitterschap van Max Buset (1945-1959) eer de partij echt voorrang krijgt over de fracties en de socialistische ministers.

Welke mechanismen werden toegepast om de controle over de mandatarissen uit te bouwen? De referenties aan partij- en

fractiediscipline zijn doorheen de tijd steeds explicieter geworden in de statuten, maar dit is vooral een papieren realiteit. Periodieke rapportering aan het partijcongres of een studiedienst die het parlementaire werk inhoudelijk gaat sturen, zijn er evenmin in geslaagd de autonomie van de fractie fundamenteel te wijzigen. Het is bovendien pas in de jaren 1960 dat de nationale partij sterker gaat wegen op de kandidatenselectie. Tot dan is de lijstvorming het voorrecht van de lokale partijgeledingen en is het slechts bij uitzondering dat een uittreidend parlements lid geen herverkiezing gegund wordt bij de lijststopmaak. Het is vooral het ontstaan van haast permanent zetelende partijbureaus en permanente partijvoorzitters geweest die de beslissingsmacht van de fractie (en de ministers) naar de partij heeft verlegd.

De partijcohesie bij naamstemmingen is de trendmatige toename van het partijoverwicht gevolgd. Uit het onderzoek zijn wel enkele verrassingen gebleken : kampioen van de fractietucht in het interbellum blijkt niet de BWP, maar het ACW te zijn. De socialistische fractietucht brokkelt zelfs steevast af eens de partij enige tijd tot de regeringsmeerderheid behoort. De liberale fractie blijkt dan weer, in een partij die geen stemtucht oplegt, tot een relatief hoge mate van zelfdiscipline in staat te zijn. Eenheid in de Rechterzijde, de katholieke fractie, is tot de Tweede Wereldoorlog eerder uitzondering dan regel. Het is wachten tot de oprichting van de CVP voor daar verandering in komt. Tot slot hebben alle partijen het steeds moeilijk gehad om communautaire spanningen in hun fractie in bedwang te houden, zowel voor als na de Tweede Wereldoorlog. En de pogingen om die spanningen onder





controle te houden, onder meer met effectieve sancties voor dissidente geluiden in de jaren 1960, hebben de ontbinding van de nationale partijen eerder versneld dan tegengegaan.

