

# Nieuw, sociaal en in beweging

## Over de politieke slagkracht van nieuwe sociale bewegingen

Marc Hooghe

*Doctor in de politieke wetenschappen (VUB)*

**Nieuwe sociale bewegingen mobiliseren veel mensen en zetten onderwerpen op de agenda.**

**M.a.w. ze ontwikkelen druk op de besluitvorming. Maar doordringen tot de echte kern van de politieke beslissingswereld doen ze niet.**

Sinds de tweede helft van de jaren zestig wordt het Belgische politieke systeem geconfronteerd met een nieuw soort protestgroepen: de nieuwe sociale bewegingen. De studenten-, vrouwen-, milieu-, homo- en lesbiënebeweging passen op het eerste gezicht niet zo in het traditionele politieke landschap, zoals dat in de klassieke studies van onder meer Luc Huyse wordt beschreven. De nieuwe sociale bewegingen zijn er de afgelopen decennia duidelijk in geslaagd veel mensen in beweging te brengen. De vraag is of ze er ook in geslaagd zijn dat mobilisatiesucces te vertalen in politieke slagkracht.

### **Populair onderzoeksobject**

Het onderzoek naar (nieuwe) sociale bewegingen zit duidelijk in de lift. Je krijgt langzamerhand de indruk dat hoe slechter het gaat met die sociale bewegingen, hoe beter het gaat met het wetenschappelijk onderzoek ernaar. Voor Vlaanderen was de pionier Patrick Stouthuysen, die hierover een doctoraat verdedigde aan de Vrije Universiteit Brussel. Hij werd gevolgd door Staf Hellemans en Stefaan Walgrave aan de KU Leuven. Aan de Universiteit van Amsterdam was gedurende enkele jaren een hele onderzoeksgroep aan het werk rond nieuwe sociale bewegingen, wat leidde tot diverse internationale publicaties.

Nieuwe sociale bewegingen vormen dan ook een aantrekkelijk studie-object. Terwijl iedereen klaagt over politieke passiviteit en individualisering, zien we dat er toch nog altijd duizenden mensen zijn die zich inzetten voor een milieuorganisatie, of die hun vrije tijd besteden aan het openhouden van een wereldwinkel. Nieuwe sociale bewegingen spelen bovendien een belangrijke culturele en ideologische rol. Thema's als solidariteit met de derde wereld, bescherming van het leefmilieu, gelijke kansen voor vrouwen en mannen, werden mede door deze nieuwe sociale bewegingen op de politieke agenda geplaatst.

De nieuwe sociale bewegingen onderscheiden zich op een aantal punten van de traditionele sociale bewegingen, die in de 19de eeuw zijn ontstaan. Ze zijn ontstaan in de periode 1965-75, in het zog van het studentenprotest dat toen aan de westerse universiteiten tot uiting kwam. Hun ideologie is overwegend progressief, maar berust niet op een ideologisch gefundeerd socialisme. Het gaat eerder om vage noties over rechtvaardigheid, gelijkheid en het recht op zelfontplooiing. De nieuwe sociale bewegingen recrutereren bijna uitsluitend uit de 'nieuwe middenklasse': diegenen die wel een hogere opleiding hebben genoten, niet in het bedrijfsleven actief zijn, en ook niet tot de top-verdieners be-

horen.

Los van hun eigenlijke onderwerp (leefmilieu, Derde Wereld, vrouwen), delen de nieuwe sociale bewegingen ook eenzelfde grondhouding ten aanzien van het politieke systeem. Ze staan zeker niet afkerig van de politiek: ze menen juist dat de politiek krachtadig moet optreden om de samenleving de gewenste richting uit te sturen. Maar ze zetten wel grote vraagtekens bij de traditionele manier van aan politiek doen. Ze pleiten voor meer openheid, meer inspraak, een meer egalitaire vorm van aan politiek doen, los van de traditionele machtige zuilen en drukkingsgroepen.

De vraag is of die nieuwe sociale bewegingen er in geslaagd zijn die 'andere' manier van aan politiek doen, ingang te laten vinden. Zijn ze er met andere woorden in geslaagd zich op te werpen als relevante actoren in het Belgische politieke systeem? Daarbij gaan we er van uit dat drukkingsgroepen twee rollen moeten vervullen. Aan de ene kant moeten ze mensen vertegenwoordigen, moeten ze een achterban hebben, moeten ze vertolken wat er (bij een deel van) de bevolking leeft. Aan de andere kant moeten ze er ook kunnen voor zorgen dat de eisen van de achterban invloed hebben op het gevoerde beleid; in de meest letterlijk zin moeten ze als drukkingsgroep kunnen 'drukken' op de politiek.

#### **Mobilisatie**

In die eerste opdracht zijn de nieuwe sociale bewegingen duidelijk geslaagd: ze hebben de afgelopen decennia heel wat volk in beweging gebracht. Hoogtepunten waren natuurlijk de vredesbetogingen van de jaren tachtig, en de daaropvolgende Hand-in-Hand-demonstraties. Maar ook de milieubeweging slaagde er op tientallen plaatsen in rond de meest diverse thema's mensen op straat te brengen. Voor de Derde Wereld-beweging is de mobilisatie misschien minder zichtbaar, maar ook daar zien we dat duizenden mensen hun vrije tijd opofferen voor bijvoorbeeld de werking van een Oxfam-wereldwinkel, of voor een plaatselijk 11.11.11-comité.

Het is belangrijk op te merken dat mobilisatie niet zo'n rechtlijnig proces is als vaak wordt verondersteld. Het is niet voldoende een groep

mensen bij elkaar te brengen die ongeveer dezelfde ideeën hebben. Uit ervaring blijkt dat mobilisatie vooral succesvol is als ze berust op een gedegen organisatie, en als men kan steunen op een reeds bestaand, goed ingeplant en wijd verkt netwerk. Typevoorbeeld hiervan is de manier waarop VAKA mobiliseerde voor de rakettenbetogingen: met lokale kernen in zowat elke Vlaamse gemeente, waarbij die kernen als knooppunt fungeerden voor al wat zich progressief noemt in die gemeente. Ook de vrouwenbeweging kon slechts ontstaan binnen zo'n netwerk: op de eerste vergadering van het Vrouwenoverlegkomitee waren, rechtstreeks of onrechtstreeks, zo'n twintig andere organisaties vertegenwoordigd. Opvallend daarbij is dat de meer progressief-christelijke organisaties beter vertegenwoordigd waren dan de socialistische of vrijzinnige verenigingen. De eerste bijeenkomst van het VOK werd trouwens mede georganiseerd door de redactie van *De Nieuwe Maand*.

Succesvolle mobilisatie is enkel mogelijk indien men een beroep kan doen op reeds bestaande netwerken. Daarom wekt het des te meer verwondering dat de Witte Mars van 20 oktober 1996 een dergelijk massaal succes werd. De Mars berustte nauwelijks op enige organisatie, terwijl de mobilisatie-pogingen ronduit amateuristisch waren. Zoals Stefaan Walgrave (UIA) reeds opmerkte in *Samenleving en politiek* van december '96 is het waarschijnlijk dat de massamedia voor een flink stuk de rol van de traditionele organisaties hebben overgenomen op het vlak van mobilisatie. Daarnaast is er het feit dat de aanleiding voor de Witte Mars betrekking had op een dermate emotioneel onderwerp, dat er duidelijk een behoefte bestond aan een collectief zuiveringsritueel.

De nieuwe sociale bewegingen van de jaren '70 en '80 moesten het echter nog op de traditionele manier doen, zonder de hulp van radio en televisie. Zij mobiliseerden vooral via reeds bestaande netwerken. Deze netwerken bieden een verklaring voor hun mobilisatiesucces, maar ze hebben ook aanzienlijke nadelen. Zo zie je bij de vrouwenbeweging dat socialistische, christen-democratische, progressieve en liberale vrouwen allemaal met elkaar rond de tafel moeten gaan

zitten, en dat leidt enkel tot verdeeldheid. Die verdeeldheid verhindert vaak een eendrachtig optreden van de vrouwenbeweging. Een duidelijk voorbeeld daarvan zien we in 1973, kort na de arrestatie van dr. Willy Peers, en het losbarsten van de hele abortus-controverse. Eind januari 1973, twee weken na het begin van de zaak-Peers, publiceren de Belgische bisschoppen een brief, waarin ze abortus krachtig veroordelen. Het Vrouwenoverlegkomitee besluit daarop te reageren, alleen raakt men het niet eens over een tekst. Drie maanden later, in mei 1973 besluit men uiteindelijk dat er ook geen reactie meer hoeft te komen, omdat de hele commotie intussen toch al is uitgestorven. Later zou abortus een splijtzwam blijven binnen de vrouwenbeweging; en de christelijke vrouwenorganisaties bleven bijvoorbeeld jarenlang weg van de Vrouwendagen op 11 november.

Ook de milieubeweging doet een beroep op netwerken, maar in dit geval zijn die vooral lokaal gebaseerd. De inwoners van een dorp of streek vinden elkaar als ze geconfronteerd worden met een acute bedreiging van hun leefomgeving. Zo is het opvallend hoe in 1974 een massaal protest loskomt tegen de plannen om in Zeebrugge een nieuwe kerncentrale te bouwen. Als gevolg van dat protest beslist de regering dat de nieuwe centrale dan maar in Doel komt, en daartegen komt nauwelijks protest, zeker niet van de mensen die in Zeebrugge wonen. Die lokale verankering van de milieubeweging verklaart aan de ene kant wel haar grote mobilisatiesuccessen, maar maakt het tegelijk moeilijk om op nationaal niveau tot sterke structuren te komen.

De mobilisatie verloopt ook gemakkelijker en succesvoller als ze te maken heeft met concrete aangelegenheden. Je krijgt blijkbaar mensen moeilijk in beweging voor vage, algemene idealen als rechtvaardigheid of gelijkheid. Je krijgt ze daarentegen wel in beweging als het gaat om een concreet, realiseerbaar doel. De milieubeweging heeft hierin een belangrijk voordeel op de vrouwenbeweging. Het is duidelijk dat, als je geen verbrandingsoven wil in je gemeente, dat je dat alleen kunt tegenhouden door collectieve actie. Bij de vrouwenbeweging daarentegen zie je

dat veel vrouwen eerder naar individuele oplossingen zoeken, in plaats van naar een maatschappelijke oplossing. De initiatiefneemsters van de jongste Vrouwendag, op 11 november 1996 in Gent, wijzen zelfs nadrukkelijk elke poging tot het vormen van blijvende organisaties van de hand. Het is in dit verband kenmerkend dat de meest succesvolle politieke campagne van de vrouwenbeweging, die rond abortus, draait rond een thema waarvoor de oplossing wel van de overheid moest komen. Je kunt zelfs zeggen dat de overheid het probleem had veroorzaakt door het invoeren van de strafbaarstelling van abortus. Voor veel andere emancipatie-vraagstukken is het echter minder voor de hand liggend de primaire verantwoordelijkheid bij de overheid te leggen, en dit bemoeilijkt de mobilisatie door de vrouwenbeweging.

#### **Invloed**

Nieuwe sociale bewegingen zijn dus zeker geslaagd in hun eerste toegangsploeg om tot politieke actoren te kunnen uitgroeien. Ze hebben aangetoond dat ze een achterban hebben, dat ze mensen in beweging kunnen brengen, en dat ze namens een deel van de bevolking kunnen spreken. Hoe zit het met de tweede opdracht: het kunnen wegen op het beleid?

De pluralistische visie binnen de politieke wetenschap gaat er van uit dat er een rechtlijnig verband bestaat tussen mobilisatiekracht en politieke invloed. Hoe groter de groep, hoe meer politieke invloed ze zal hebben. Binnen een democratisch systeem staan er immers voldoende *proper channels* ter beschikking van de bevolking om hun stem te laten horen, zegt onder meer de Amerikaanse auteur Robert Dahl.

Die visie lijkt echter hopeloos achterhaald. De ene groep slaagt er veel beter in zijn stem te laten horen dan een andere, misschien even grote groep. De mate waarin mobilisatie ook leidt tot politieke macht, hangt voor een groot deel af van de kansen die door het politieke systeem geboden worden voor de ontwikkeling van politiek protest. Daarbij is het belangrijk een onderscheid te maken tussen de formele regels in verband met toegang tot het politieke besluitvormingsproces, en de meer informele procedures die

door de politieke elite worden gehanteerd in de omgang met oppositionele groepen.

Wanneer men het louter formeel bekijkt, heeft België een relatief open politieke structuur. Er is uiteraard de grondwettelijk vastgelegde vrijheid van vereniging en vergadering. Sinds de jaren tachtig zijn bovendien een aantal inspraak- en adviesprocedures tot stand gekomen, terwijl ook de openbaarheid van bestuur geleidelijk geregeld werd. Burgers en verenigingen beschikken in een aantal gevallen ook over de mogelijkheid overheidsdaden aan te vechten bij administratieve rechtscolleges. We moeten hier echter meteen opmerken dat een aantal van deze inspraakprocedures net ontstaan zijn als gevolg van de contestatiegolf uit de tweede helft van de jaren zestig. Het is dus niet alleen zo dat de kansen voor politiek protest gedeeltelijk worden bepaald door de kenmerken van het politieke systeem. Ook het omgekeerde is waar: het politieke systeem wordt mee getekend door opeengolvende protestgolven. Dit bleek trouwens ook uit de doctoraatsverhandeling van Gita Deneckere (Rijksuniversiteit Gent) over de rol van het straatgeweld in de Belgische politieke geschiedenis.

Meer specifiek wat de nieuwe sociale bewegingen betreft, zien we dat vanaf de jaren zeventig adviesraden ontstaan, waarin die bewegingen vertegenwoordigd zijn. Voor de milieubeweging gaat het in eerste instantie om de Minaraad, de Milieu- en Natuurraad voor Vlaanderen; voor de vrouwenbeweging gaat het om de Raad voor de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen. Terwijl de nieuwe sociale bewegingen in de jaren zeventig nog ten allen prijze probeerden "inkapseling" door het politieke systeem te vermijden, zien we dat ze vanaf de jaren tachtig bewust streven naar een betere dialoog met de politiek, onder meer via deelname aan deze adviesorganen. Het is heel moeilijk hierover definitieve uitspraken te doen, omdat we eigenlijk niet weten hoe zwaar zo'n advies weegt in de uiteindelijke besluitvorming. Wel is duidelijk dat we ons niet alleen mogen laten leiden door een kwantitatieve analyse. De Minaraad, bijvoorbeeld, produceert ongeveer dertig adviezen per jaar, waarvan de meeste ook richtingbepalend zijn voor de uiteindelijke beslissing. In een meerderheid van de ge-

vallen gaat het echter om relatief technische regelgeving, waarover weinig politieke betwisting bestaat. In een aantal andere gevallen is het zeer de vraag of de uiteindelijke beslissing ook daadwerkelijk geïmplementeerd zal worden, en men kan zich zelfs hier en daar afvragen of dit ooit tot de bedoelingen heeft behoord. Voor politiek omstreden dossiers, en dit zijn vaak de belangrijkste beleidsvraagstukken, blijven we bij de vaststelling dat adviesraden niet echt een beleidsbepalende invloed hebben. De oplossing komt meestal uit interministerieel overleg, of uit interkabinettenwerkgroepen.

Bovendien is het zo dat de adviesraden eventueel wel een zeg kunnen hebben op hun specifieke beleidsdomein (emancipatie of leefmilieu), maar nauwelijks een inbreng hebben in andere beleidsarena's. Ook dit vormt een sterke inperking van hun uiteindelijke invloed. Het is duidelijk dat het ontwikkelen van een effectief beleid inzake leefmilieu of emancipatie ook een inbreng veronderstelt vanuit beleidssectoren als economie, arbeid, justitie, ruimtelijke ordening of financiën. De invloed van de adviesorganen op deze beleidsdomein is praktisch nihil.

#### **Het informele niveau**

Wanneer we enkel rekening houden met het formele niveau, komen we dus op een relatief grote openheid van het politieke systeem. Belangrijker dan de formele regels zijn echter de informele procedures die door de politieke elite gevolgd worden in de omgang met oppositionele groepen. Hoe gaat de politiek in werkelijkheid om met groepen die hun stem willen laten horen?

Op dit informele niveau zien we dat de situatie voor de nieuwe sociale bewegingen heel wat minder rooskleurig is. De nieuwkomers op het middenveld blijken het heel moeilijk te hebben een plaatsje te veroveren op dat reeds druk bezette middenveld. Voor de vrouwenbeweging zien we dat de autonome groepen daarin zelfs nooit geslaagd zijn. Het zijn uiteindelijk de vrouwen die werken binnen de gevestigde instellingen, de politieke partijen, de zuilorganisaties, de vakbonden, die gezorgd hebben voor de politieke successen van de beweging. Ook de mi-

lieubeweging werd, zeker in het verleden, geconfronteerd met een afwijzende houding vanwege de politieke elite. Ondanks het feit dat een aantal vooraanstaande leden van de milieubeweging de afgelopen jaren de overstap hebben gemaakt naar een ministerieel kabinet is het niet zo dat de milieubeweging is kunnen doorstoten naar de echte machtscentakels. Er is ook een verschil: deze kabinetleden zitten duidelijk niet *namens* de milieubeweging in een kabinet, en in een aantal gevallen distantiëren ze zich zelfs van hun vroegere organisatie. Een machtige drukingsgroep als de Boerenbond daarentegen, kan wel duidelijk mensen afvaardigen naar een kabinet, waar ze dan ook zetelen als vertegenwoordiger van de Boerenbond, zoals de voormalige BB-voorzitter Jan Hinnekens ooit toegaf in een interview. De nieuwe sociale bewegingen dringen dus niet echt door tot de kern van de politieke besluitvorming, zoals de traditionele drukingsgroepen wel kunnen.

Het is echter heel moeilijk deze uitspraak hard te maken, omdat we niet kunnen bepalen waar de machtscentakels liggen. Luc Huyse had het destijds al over parallelle besluitvormingscircuits, en die circuits kunnen enkel optimaal functioneren als ze hun reële macht camoufleren. Dit maakt het zo goed als onmogelijk om te komen tot een sluitende definitie van het begrip 'politieke elite'.

Een mogelijke oplossing voor dit probleem is aan elite-leden zelf te vragen wat volgens hen de echte *decision-makers* zijn in ons land. Wilfried Dewachter (KUL) heeft deze werkwijze gevolgd. Uit zijn onderzoek bleek dat, behalve top-politici ook de voorzitters van de traditionele drukingsgroepen en sociaal-economische partners vaak genoemd worden. Van de nieuwe sociale bewegingen ontbreekt echter elk spoor in zijn machtspyramide. Ook uit een wat ouder onderzoek van Ingrid Vanhoren (KUL) blijkt een duidelijke tweedeling tussen aan de ene kant drukingsgroepen die wel rechtstreeks toegang hebben tot de macht (bij Vanhoren gaat het dan om de Boerenbond en het Vlaams Artsensyndicaat), en groepen die niet over die toegang beschikken (zoals de Bond Beter Leefmilieu of het Vrouwenoverlegkomitee).

Samenvattend zien we dat de nieuwe sociale bewegingen, in casu de vrouwenbeweging en de milieubeweging er slechts gedeeltelijk in zijn geslaagd uit te groeien tot volwaardige politieke actoren. Een politieke beweging moet in principe twee functies kunnen vervullen. In de eerste plaats moet ze kunnen aantonen dat ze beschikt over een achterban, dat ze namens een bepaald publiek spreekt. Ten tweede verwachten we ook dat zo'n beweging de mogelijkheid heeft daadwerkelijk dingen te veranderen door te drukken op het beleid.

Het is duidelijk dat de nieuwe sociale bewegingen die mobilisatie-functie succesvol hebben vervuld. Ze hebben mensen in beweging gekregen, nieuwe thema's op de politieke agenda gebracht, en helpen aantonen dat een flink stuk van de publieke opinie daadwerkelijk gewonnen is voor een betere bescherming van het leefmilieu of een grotere kansengelijkheid tussen vrouwen en mannen.

De tweede functie, het wegen op het beleid, is maar heel gedeeltelijk waargemaakt. Voor een flink stuk is de invloed dan nog onrechtstreeks: het zijn de traditionele partijen en groepen die in gang zijn geschoten naar aanleiding van de opkomst van de nieuwe sociale bewegingen, die hun thema's hebben overgenomen, en ook vorm hebben gegeven aan het uiteindelijke beleid. De droom van de nieuwe sociale bewegingen om op een andere manier aan politiek te kunnen is dus maar voor de helft uitgevoerd. Wat kunnen we uit dit verhaal afleiden over het functioneren van het politieke systeem in ons land?

#### **De passieve burger**

In 1970 publiceerde Luc Huyse zijn *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek*, en dat boek is sindsdien uitgegroeid tot een standaardwerk in de beschrijving van het Belgische politieke systeem. Huyse geeft in dit werk een beeld van de Belgische bevolking die politiek passief blijft en zich niet echt mengt in het politieke besluitvormingsproces. De zuilelites beheersen het spel; zij sluiten compromissen onder elkaar, en zorgen er voor dat die door hun achterban aanvaard worden. De vraag is echter of de beschrijving van Huyse, 27 jaar later, nog al-

tijd even accuraat is.

De Belgische bevolking was in de jaren '80 en '90 op het eerste gezicht helemaal niet zo passief. Er waren niet alleen de vrouwenbeweging en de milieubeweging, er waren ook de rakettenbetogingen of de demonstraties van Hand-in-Hand. De Witte Mars van 20 oktober 1996 ligt bij iedereen nog vers in het geheugen. Het ging hier bovendien om een nieuwsoortig protest, dat niet door de zuil-elites werd gedirigeerd, maar juist inging tegen de heersende eliteconsensus. Wat participatie en mobilisatie betreft, klopt het beeld van anno 1970 dus niet meer met de huidige werkelijkheid.

De Belgische bevolking is niet meer zo passief: de politieke participatie is duidelijk gestegen, hoewel we hier onmiddellijk moeten opmerken dat de participatieniveaus in België nog altijd lager liggen dan in landen met een vergelijkbaar ontwikkelingsniveau. In Europese vergelijkingen bengelt ons land altijd aan het staartje, samen met Italië en Portugal.

De grotere belangstelling voor politiek, en de sterkere deelname aan het politieke gebeuren heeft alles te maken met het gestegen opleidingsniveau van de Belgische bevolking. Keer op keer blijkt uit participatie-onderzoek immers dat het vooral de hogeschoolden zijn die in sterkere mate deelnemen aan het sociale en politieke leven. Er is niet alleen méér participatie; de participatie is ook veranderd van karakter. Terwijl in de jaren vijftig betogingen nog vaak georganiseerd werden door elite-instellingen, denken we maar aan de Koningskwestie of de Schoolstrijd, gaat dit nieuwe protest juist in tegen de belangen van de elite.

Anderzijds moeten we echter vaststellen dat de beschrijving van de politieke besluitvorming nog altijd in grote mate klopt. De politieke elites hebben nog steeds een duidelijke voorkeur voor een passieve bevolking, die hen toelaat compromissen uit te werken tussen de politieke concerns. Als er te veel volk op straat komt, verstoort dat enkel de delicate evenwichten. Blijkbaar hebben de zuilelites het nog altijd moeilijk met thema's en mobilisatiecampagnes die niet te herleiden zijn tot een van de drie klassieke breuklijnen die de geschiedenis van het Bel-

gische politieke systeem hebben getekend.

De houding ten aanzien van de politieke actoren die niet passen in dit klassieke schema lijkt er een te zijn van selectieve uitsluiting. De groepen die niet passen in de elite-consensus worden voor een flink stuk uitgesloten van toegang tot de politieke besluitvorming. Om het een beetje al te schematisch te stellen: de samenleving is duidelijk veranderd sinds 1970, maar het politiek systeem heeft geen gelijke tred gehouden met deze evolutie. Af en toe krijg je de indruk dat politici hun ogen sluiten voor wat er in de samenleving echt gebeurt, en hopen dat het allemaal wel vanzelf zal overgaan.

De houding van de politieke elite heeft onvermijdelijk ook een weerslag op de participatieniveaus van de bevolking. Als het politieke systeem niet open staat voor protest, voor nieuwe invloeden, zullen slechts weinigen zich geroepen voelen tot participatie over te gaan. Zoals Ruud Koopmans (Universiteit Amsterdam) het stelt: mensen zullen slechts tot participatie en mobilisatie overgaan als ze het gevoel hebben dat hun inbreng ook van betekenis is en daadwerkelijk tot veranderingen kan leiden. Het is in dit verband onthutsend dat uit een enquête van Jaak Billiet (KUL) blijkt dat 66% van de Vlamingen van oordeel is dat het geen zin heeft kritiek uit te oefenen op de regering, omdat die toch handelt naar eigen goedgevoelen. Ter vergelijking: in Nederland stemt maar 18% van de bevolking in met een dergelijke bewering. Het gevoel van politieke machteloosheid is in België dus veel wijder verspreid dan in Nederland. De relatief lage participatiegraad van de Vlaamse bevolking heeft dan ook niet zo zeer te maken met een veronderstelde aangeboren passiviteit van de Vlamingen. Veeleer is dit het resultaat van een politiek systeem, dat slechts weinig kansen biedt voor niet-elitegestuurd protest.

#### **De politieke agenda**

Toch is het beeld niet zo zwart-wit als het vaak gesteld wordt, onder meer door de vertegenwoordigers van de nieuwe sociale bewegingen zelf. In zekere zin reageert het Belgische politieke systeem wel degelijk op de verzuchtingen vanuit de bevolking. Zeker vanaf de jaren tachtig

werd een omvangrijk milieubeleid uitgebouwd. Er werd een emancipatiebeleid tot stand gebracht. En onlangs nog zagen we dat het protest van de Witte Mars aanleiding gaf tot een resem van nieuwe initiatieven op wetgevend en administratief vlak. Luc Huyse had het in 1970 reeds over een "pragmatische elite", een elite die pragmatisch genoeg is om zich aan te passen aan een evoluerende samenleving.

Dit is in strijd met een bepaalde traditie binnen de politologie, die wil dat de eliteconsensus vast omschreven is, en slechts weinig variatie vertoont doorheen de tijd. Deze theorie lijkt echter in toenemende mate implausibel. Nog maar dertig jaar geleden behoorde het behoud van de Belgische unitaire staat duidelijk nog tot de prioriteiten binnen de eliteconsensus. Nu zien we dat althans een deel van de politieke elite zich duidelijk wenst te profileren op het thema van de toenemende autonomie voor de deelstaten. De eliteconsensus blijkt dus wel bijzonder rekbaar, en het lijkt dan ook logischer de theorie van de pragmatische elite te handhaven.

We zien hier echter een duidelijk onderscheid tussen agendavorming en toelating van nieuwe politieke actoren. De nieuwe sociale bewegingen zijn er duidelijk in geslaagd thema's op de politieke agenda te plaatsen, maar voor zichzelf hebben ze geen toegang weten te verwerven tot het politieke besluitvormingsproces. Het gaat hier, met andere woorden, om het traditionele fenomeen van de zweepartij. Die slaagt er wel in een bepaald thema naar voor te schuiven (Vlaamse autonomie, leefmilieu, de integratie van migranten), maar blijft zelf uitgesloten van de macht.

Dit gebrek aan openheid voor nieuwe politieke actoren kan in zekere zin functioneel zijn. Uiteindelijk komen nieuwe bekommernissen en gevoeligheden toch terecht bij de politieke besluitvormers, zij het dat dit geleidelijk gaat, en dat de uiteindelijke respons onvermijdelijk veel gematigder is dan men in de initiële fase had gewenst. De vraag is echter of dergelijke adaptiemechanismen op lange termijn houdbaar zullen blijven. Mede door het gestegen opleidingsniveau van de Vlaamse bevolking zijn de verwachtingen ten aanzien van het politieke systeem drastisch

gewijzigd. De blinde trouw aan een partij of ideologische opvatting is vervangen door een kritische distantie ten opzichte van politieke en sociale bewegingen. De norm van het onbevooroordeeld zoeken naar de waarheid, of althans naar de meest optimale oplossing voor een gegeven probleem, is sterker geworden, wat zich onder meer vertaalt in het grotere belang dat gehecht wordt aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Het streven naar objectieve beoordelingscriteria voor beleidsalternatieven heeft aan kracht gewonnen. De selectieve uitsluiting van oppositionele politieke actoren wordt daardoor steeds minder acceptabel.

Dit gebrek aan openheid voor nieuwe actoren is bijzonder relevant voor de huidige politieke constellatie. Hoewel betrouwbaar cijfermateriaal hierover nog ontbreekt, lijkt het vast te staan dat de instellingen nu worden geconfronteerd met een bijzonder acute legitimiteitscrisis. Bij nog maar een klein deel van de bevolking lijkt de overtuiging stand te houden dat de instellingen op een effectieve en efficiënte manier bijdragen tot de bevordering van het algemeen welzijn.

Het Belgische politieke systeem is structureel bijzonder kwetsbaar voor een dergelijk legitimiteitsverlies. Door het feit dat de meerderheidsvorming steeds berust op coalities, en door het feit dat de eliteconsensus zo omvattend en dominant aanwezig is in het politieke proces, straalt ontevredenheid over het gevoerde beleid automatisch af op de basiskennmerken van het politieke systeem. Het Belgische politieke systeem laat weinig ruimte voor elkaar beconcurrerende tegenelites, die als een soort bliksemafleider kunnen fungeren. Alleen al het bestaan, en de ruime verspreiding van de term 'traditionele politieke partijen' duidt er op hoe weinig distinctie er nog wordt gemaakt tussen de grote partijen in dit land, en hoezeer de partij-elites als één geheel worden gezien. Het bestaan van een sterke eliteconsensus heeft dan wel als effect dat centrifugale maatschappelijke breuklijnen worden gepacificeerd. Het heeft tevens als onbedoeld neveneffect dat de legitimiteit van het politieke systeem in ernstige mate in het gedrang kan komen bij onvrede over het gevoerde beleid.

### Een alerte en bekommerde overheid

De mate waarin een politiek systeem legitimiteit geniet, is grotendeels een functie van de gepercipiëerde openheid van dat systeem. Burgers verwachten van de overheid dat die hun verzuchtingen ernstig neemt en probeert tegemoet te komen aan hun reëel ervaren problemen en noden. In het Engelse taalgebied heeft men het in dit verband over *responsiveness*: reageert de politiek alert op de gevoelens en verzuchtingen van de bevolking? Is het politiek systeem bekommerd over het algemeen welzijn? Een politiek systeem dat niet als 'responsive' wordt ervaren zal nauwelijks enige legitimiteit hebben. Uit de enquête van Billiet en andere soortgelijke onderzoeken blijkt dat het Belgische politieke systeem niet direct als 'responsive' wordt ervaren door een groot deel van de bevolking.

Dit gebrek aan 'responsiveness' kan in principe drie verklaringen hebben. Ten eerste kan het gaan om een soort arrogantie van de macht: de besluitvormers hebben geen oog meer voor gewone mensen, en willen met hen ook geen rekening houden. Ten dele speelt dit fenomeen natuurlijk mee. Personen met macht hebben altijd al de neiging gehad zich verheven te achten boven het 'gewone' volk. Het gaat hier echter niet om een nieuw fenomeen: ook Hamlet klaagt in zijn monoloog reeds over "the law's delay, the insolence of office": het uitblijven van rechtvaardigheid, en de hoogmoed van diegenen met een publiek ambt. Als het hier inderdaad gaat om een bestendig kenmerk van machtsuitoefening, kunnen we deze 'arrogantie van de macht' moeilijk als verklaring zien voor het plotse legitimiteitsverlies van het Belgische politieke systeem.

Tweede mogelijke verklaring is de toenemende machteloosheid van de politiek. Het politieke systeem heeft nauwelijks nog impact op enkele fundamentele ordeningsmechanismen van onze samenleving, zoals de arbeidsmarkt of de internationale concurrentie. Ook andere beleidsdomeinen lijken in toenemende mate te ontsnappen aan de sturingsmogelijkheid van het politieke systeem. Bij deze verklaring, die tot op zekere hoogte opgaat, hebben we niet zozeer te maken met een gebrek aan 'responsiveness', maar wel met een machteloos politiek systeem.

Derde mogelijkheid, ten slotte, is dat de communicatiekanalen tussen burger en overheid verstopt zijn. Het maatschappelijk middenveld, dat traditioneel instaat voor een kanalisering van de verlangens en eisen van de burger naar het politieke systeem, heeft het moeilijk deze taak te blijven vervullen. Een groot aantal verenigingen heeft te kampen met dalende ledencijfers, of in elk geval met een minder intensief en langdurig engagement vanwege de achterban. Over welke kanalen beschikken de burgers dan nog om hun voorkeuren over te brengen naar het politieke systeem? In die zin is het hoogst significant dat sommige politici het voortbestaan van het politiek dienstbetoon durven verdedigen met het argument dat dit nog de enige manier vormt waarmee ze in contact komen met 'gewone' mensen. Andere, traditionele ontmoetingsplaatsen, zoals het Volkshuis, de vakbondsvergadering, de KAV of de SVV, en voor wat de christen-democraten betreft, ook de kerk en aanverwante organisaties, hebben blijkbaar aan betekenis ingeboet. De nieuwkomers op het middenveld slagen er wel in aansluiting te vinden bij delen van de bevolking, maar zij slagen er dan weer niet in die hoodschap ook over te brengen naar het politieke systeem. We stellen met andere woorden vast dat het maatschappelijk middenveld niet langer adequaat zijn belangrijkste functies vervult: het kanaliseren van de informatiestroom van burger naar overheid, en het bieden van integratiekaders aan diezelfde burger. Vooral bij lagergeschoolde bevolkingsgroepen draagt dit bij tot een gevoel van politieke machteloosheid en wint de perceptie veld dat het politieke systeem doof blijft voor hun problemen en verlangens.

Dit betekent niet dat andere instellingen de rol van het maatschappelijk middenveld zouden kunnen overnemen. De massamedia, of vormen van directe democratie als het referendum, kunnen een aanvulling bieden op dit middenveld, maar zijn zeker geen volledig alternatief. Eventueel kunnen ze wel zorgen voor een optimalisering van de informatie-overdracht, maar het is moeilijk in te zien hoe dergelijke mechanismen kunnen bijdragen aan de inburgering van het individu in het ruimere sociale weefsel. Veeleer dan een afschaffen van dit middenveld, is er dan ook



nood aan een verjonging en herdynamisering van dit middenveld, waardoor het op meer doeltreffende wijze de echte verlangens en noden van de bevolking weerspiegelt. Het feit dat een bestaand ongenoegen zich nu ongestructureerd en ongeorganiseerd uit in een fenomeen als de Witte Mars, duidt er op dat dit momenteel niet het geval is. De Witte Mars toont tevens aan dat het overbrengen van die verzuchtingen naar het politieke systeem een zekere mate van organisatorische continuïteit veronderstelt. Het politieke systeem heeft eind oktober duidelijk het signaal gekregen dat er *iets* moet veranderen aan het politieke systeem, maar het blijft onduidelijk *wat* er precies moet veranderen, en welke groepen betrokken moeten worden bij dit hervormingsproces.

Het fenomeen van de nieuwe sociale bewegingen toont aan hoe moeilijk het is tot de noodzakelijke herdynamisering van het maatschappelijk middenveld te komen. De opdracht voor de komende jaren wordt zo mogelijk nog moeilijker. De nieuwe sociale bewegingen richten zich in de praktijk exclusief tot de nieuwe middenklasse, tot personen die gestudeerd hebben, politiek mondig zijn en ook over de middelen en de vaardigheden beschikken om deel te nemen aan het politieke debat. Maar zelfs die hoogopgeleiden vinden het moeilijk hun stem te laten horen in de politieke arena. Hoe kunnen we dan evolueren naar een systeem waarbij de overheid meer 'responsive' optreedt ten aanzien van de wensen en verlangens van laaggeschoolde bevolkingsgroepen, die vaak niet over de vaardigheden beschikken om deel te nemen aan allerlei inspraakprocedures en dergelijke? Als we willen streven naar een heroriëntering van de functie van het maatschappelijk middenveld, wordt dit een van de moeilijkste problemen. Ook de personen die niet over de intellectuele of culturele bagage be-

schikken om zich door de tekst van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen te worstelen, hebben er recht op dat men hun mening rekening wordt gehouden.

Als we willen dat het politieke systeem op een meer alerte manier reageert op de wensen en verzuchtingen van vooral het lagergeschoolde publiek, zijn daarvoor twee dingen noodzakelijk. Ten eerste veronderstelt het een zekere nederigheid vanwege de bewindvoerders, zoals Z.M. Koning Albert II reeds stelde in zijn nieuwjaarstoespraak tot de gestelde lichamen. Ook personen die geen inzicht hebben in de ingewikkelde institutionele structuren van ons land hebben er recht op dat men rekening houdt met hun verlangens. Ten tweede veronderstelt het dat men de cultuur van deze laaggeschoolde groep ook ernstig neemt. Hooggeschoolden, waaronder dus ook de politieke elite, hebben immers al te vaak de neiging deze cultuur met louter minachting tegemoet te treden. Als we willen evolueren naar een politiek systeem dat meer 'responsive' is, moeten we in de eerste plaats de aandacht richten naar laaggeschoolden, omdat zij op cultureel vlak het minst gewapend zijn om te kunnen meespelen in het politieke spel.

Luc Huyse stelt in zijn jongste boek *De lange weg naar Neufchâteau* dat de stabiliteit van een politiek regime mede afhankelijk is van de legitimiteit van dat regime. Als we er van uitgaan dat legitimiteit grotendeels bepaald wordt door de 'responsiveness' van dat regime, dan moet het politiek regime zich dringend bezinnen over mogelijkheden om op meer alerte en adequate manier tegemoet te komen aan de eisen en verlangens van de bevolking, niet alleen de hooggeschoolden die hun stem kunnen laten horen, maar ook en vooral van de laaggeschoolden, die daartoe vaak niet de mogelijkheden hebben.