

Rational choice, sociaal dienstbetoon en de mythe van de collectieve probleemoplossing

De invloed van het politiek dienstbetoon van Vlaamse parlementsleden op de parlementaire functievervulling in 1992-93

door Sam DEPAUW

Onderzoeker aan de Afdeling Politologie, Katholieke Universiteit Leuven

Het sociaal dienstbetoon van parlementsleden is een vreemd gegeven in onze moderne samenleving. Het vormt een openlijke ontkenning van het universalistische gedachtengoed, waarop de staat sinds de Franse revolutie wil stoen. *Alle Belgen zijn gelijk voor de wet* en het niet te miskennen bewijs van het tegendeel stuit telkens weer tegen de borst. Nochtans is het sociaal dienstbetoon nauwelijks een marginaal verschijnsel in de huidige samenleving. Een aanzienlijk deel van de bevolking verkiest op deze wijze haar alledaagse en minder alledaagse beslommeringen met allerlei instanties te verlichten. Schattingen van het gebruik van dienstbetoon lopen uiteen van 18 tot 30 % van de ondervraagden.¹ Zo kan de aanwezigheid van dienstbetoon aangetoond worden in politieke partijen, zuilorganisaties, drukingsgroeperingen, de administratie en in de taakvervulling van het individuele parlements lid.²

Het sociaal dienstbetoon van parlementsleden is nauwelijks marginaal. Het wordt niet uitsluitend, zelfs niet hoofdzakelijk door mensen uit de marge van de samenleving bezocht.³ Politici verdedigen hun uitgebreide inspanningen voor de

1

	Dienstbetoon	Geen dienstbetoon
Leeronderzoek 1987-1988	29.9%	68.7%
Leeronderzoek 1988-1989	29.9%	60.3%
Leeronderzoek 1989-1990	22.7%	76.6%
PIOP-onderzoek 1991-92	27.0%	73.0%
ISPO-onderzoek 1991	17.7%	82.3%

Bovenstaande tabel is gebaseerd op Leeronderzoeken van de Afdeling Politologie van K.U.Leuven, uitgevoerd in 1987, 1988, 1989, 1990 (ongepubliceerd), FROGNIER, A.P. AISH-VAN VAERENBERGH, A.M. VAN DIEST, S. *Enquête nationale sur les opinions, les attitudes et les comportements politiques et sociaux des Belges 1991-1992. Codebook. Wallonie*. Louvain-la-neuve, Point d'appui interuniversitaire sur l'opinion publique et la politique, 1993, p. 53-54, CARTON, A. SWYNGEDOUW, M. BILLIET, J. BEERTEN, R. *Source Book of the Voter's Study in Connection with the 1991 General Election*. Leuven, Interuniversitair Steunpunt Politieke-Opinie Onderzoek, 1993, p. 77.

2 Er moet evenwel een duidelijk analytisch onderscheid gemaakt worden tussen het dienstbetoon en de dienstverlening van dergelijke instanties. Mutualiteiten, ministeries vervullen vele diensten naar de bevolking toe, doch dienstbetoon heeft slechts betrekking op die diensten, die niet berusten op algemene criteria, toepasselijk op alle subjecten van een bij wet of koninklijk besluit vastgelegde categorie. Dit wil niet meteen betekenen dat dienstbetoon a priori onwettig zou zijn, ook versnelling van de procedure, begunstiging van een bepaalde persoon of het verstrekken van meer informatie is niet voor alle subjecten van een bepaalde categorie voorzien.

3 DE WINTER, L. De politici van de eerste lijn. Het succes van het dienstbetoon. In: *De nieuwe maand*. 32, 1989, 1, p. 13-14.

grievens van de bevolking vaak vanuit de stelling dat zij op die manier de vinger aan de pols van de samenleving kunnen houden. Zo kunnen zij kennis nemen van de soms nare en contraproductieve gevolgen van bepaalde wetten en administratieve procedures, want *men moet een weduwe op zijn dienstbetoon hebben zien wenen om te weten wat een pensioen is*.⁴ Via het dienstbetoonkanaal kunnen zij mensen bijstaan in hun rechtmatige eisen, welke zij zelf nooit hadden kunnen hardmaken. Vele mensen hebben een onvoldoende geloof in de overheid en een onvoldoende kennis van de administratie om met hun problemen aan de juiste deur te willen of te kunnen aankloppen. Bovendien wordt in de ellende van de zittagen vaak de ontoereikendheid van de wetgeving getoond, waaraan dan via wetsvoorstellen, interpellaties, schriftelijke vragen,... kan geredigeerd worden. *Case work is a salutary lesson to politicians as to the limits of political action and a warning against their sometimes overblown pretensions*.⁵

Dienstbetoon is nauwelijks een marginaal verschijnsel. Het dankt zijn klaarblijkelijk succes niet aan een 'achterlijk' gebleven gedeelte van de bevolking, dat de sprong naar een universalistische politieke cultuur nooit heeft weten te maken, of een immorele klasse politici, louter uit op persoonlijk gewin. We zullen in deze bijdrage trachten aan te tonen dat het dienstbetoon zowel vanuit het oogpunt van de cliënt-kiezer, als vanuit het oogpunt van het parlementslid een rationele vorm van gedrag is, waarbij de kosten geminimaliseerd en de baten gemaximaliseerd worden. Op deze manier wordt een collectieve oplossing van de particuliere problemen, die leven onder de bevolking, via wet of koninklijk besluit, zelden bereikt.

Theoretisch zullen wij onze beschouwingen inbedden in de rijke rational choice traditie. Empirisch zullen wij trachten aan te tonen dat het dienstbetoon van parlementsliden niet meteen een positief effect heeft op de functievervulling van het Belgische Parlement, waarbij we de nadruk zullen leggen op de wetgevende en controlerende functie. Hierbij zullen wij steunen op een schriftelijke enquête, afgenomen bij 101 Vlaamse parlementsliden in het najaar van 1994. Vermits bij een schriftelijke enquête het de parlementsliden zelf zijn, die de steekproef bepalen, al dan niet op basis van attitudes verbonden aan het onderwerp van onderzoek, beperken onze beschouwingen zich noodgedwongen tot deze steekproef. Betreffende de verdeling over de politieke partijen lijkt de bekomen steekproef alvast de populatie te benaderen, een lichte oververtegenwoordiging van Agalev- en CVP-parlementsliden en een lichte ondervertegenwoordiging van de SP-, VU- en Vlaams Blok-mandatarissen niet te na gesproken.

TABEL 1

Verdeling over de verschillende partijen in de steekproef

	CVP	SP	VLD	Vl.Blok	Agalev	VU	Rossem
% steekproef	33.7	16.8	19.8	8.9	10.9	7.9	2.0
% stemmen Kamer '91	27.0	19.6	19.1	10.4	7.9	9.4	5.2

⁴ BLANCKAERT, K. Over twee jaar een andere Kamer. In: *Knack*. 28 juni 1978 en Martens is de knapste, de beste en de sterkste. In: *Knack*. 4 april 1984, zoals geciteerd in WECKX, P. *De visie van Vlaamse Kamerleden op het nationale Parlement en hun parlementaire taak*. (1977-1987). Leuven, KUL Eindverhandeling Fac. Sociale Wetenschappen, 1989, p. 106.

⁵ GOULD, B. The MP and Constituency Cases. In: MACKINTOSH, J.P. *People and Parliament*. Westmead, 1978, p. 93.

Of de weerhouden parlementsleden ook de populatie benaderen, wat betreft hun dienstbetoon en hun parlementaire activiteiten was gezien de beperkte middelen en tijd in het kader van dit onderzoek niet na te gaan. Toch is deze werkwijze niet geheel zonder betekenis en kunnen er algemene oriëntaties van denken aangegeven worden, die een beetje meer openheid, een beetje meer klaarheid beogen te scheppen in het welwillende duister dat het dienstbetoon en haar rol in een parlementaire polyarchie omgeeft.

1. De rationele kiezer-cliënt en dienstbetoon als politieke participatie

In de naoorlogse periode heeft de staat steeds meer taken en steeds meer uitgebreide taken op zich genomen. De staat heeft zich steeds dieper ingegraven in het leven van zijn burgers, doch dit is niet gepaard gegaan met een bredere en meer intense participatie in de politieke besluitvorming. Er is een spreekwoordelijke kloof ontstaan tussen de politiek en de burger, tussen een opzwellende politieke output en een smalle input. De rationele burger, als kiezer, als politiek dier, tracht een gedeelte van deze politieke participatie opnieuw te verwerven via het dienstbetoon van parlementsleden. ⁶ Als rational choice samen te vatten is in één woord: optimalisatie, dan tracht de burger in het politieke systeem zijn invloed en controle op zijn levensomstandigheden te optimaliseren.

We kunnen drie mogelijke alternatieven voor onze rationele burger onderscheiden om een concreet probleem aan te pakken: hij kan rechtstreeks contact opnemen met de bevoegde instantie, hij kan zich trachten te organiseren met zijn lotgenoten en politieke drukking uitoefenen, of hij kan beroep doen op het dienstbetoon van een parlements lid. Er zijn om evidente redenen nog meerdere participatievormen mogelijk, doch wij willen onze argumenten tot deze drie beperken. De keuze van het alternatief wordt bepaald door het verwachte voordeel, zijnde het resultaat van de grootte van het beoogde voordeel, de kans dat dit gerealiseerd wordt, en de kosten om het te bereiken:

$$E(v) = P(s) \cdot V - E(k) \quad 7$$

Het voordeel van de actie is in alle gevallen hetzelfde, nl. de oplossing van een concreet probleem, waarmee de burger kampt: het aanvragen van een bouwvergunning, het bekomen van een pensioen, een sociale woning,.... De handelwijze beïnvloedt echter de kans op succes en de kost, die daarbij opgelopen wordt. Het dienstbetoon kent slechts een lage kostprijs: de toegang tot het dienstbetoon is vrijwel drempelloos - zeker wanneer schriftelijk contact opgenomen wordt-, de cliënt wordt met een vriendelijke en vlotte stijl te woord gestaan en de directe kostprijs bedraagt slechts een voorkeurstem. ⁸ Bovendien wijst men in de literatuur op een succesgehalte van 50 tot 75 % van de aanvragen van het dienstbetoon ⁹: meer concreet schatten de opeenvolgende leeronderzoeken van de Afde-

6 POGGI, G. Clientelism. In: *Political Studies*. 31, 1983, p. 662-663.

7 Met $E(v)$ het verwachte voordeel, $P(s)$ de kans op succes, V het voordeel van de actie, $E(k)$ de verwachte kost.

8 DE WINTER, L. Het sociaal dienstbetoon van politici als niet-juridische vorm van probleemoplossing. In: *Kultuurleven*. 50, 1983, 3, p. 239-240.

9 VERMEULEN, D. Politiek dienstbetoon is macht, ook in de Christen Democratie. In: *De Nieuwe Maand*. 21, 1978, 9, p. 535.

ling Politologie van de K.U.Leuven het succespercentage van dienstbetoon op 54.5% voor het jaar 1987-88, 53.9% voor het jaar 1988-89 en 60.7% voor het jaar 1989-90.¹⁰ Het ISPO-onderzoek van 1991 acht dit iets hoger, nl. 66.8%.¹¹ Het PIOP-onderzoek tot slot besluit tot een succesgehalte van 70.6% van de dienstbetoonondossiers.¹² Al moeten deze cijfers gerelativeerd worden, vermits ze gebaseerd zijn op de eigen perceptie van succes van de betrokken cliënten. Doch het verwachte voordeel ligt klaarblijkelijk erg hoog.

Hoger wellicht dan bij de andere alternatieven. Immers het free-ridersdilemma bemoeilijkt aanzienlijk het succes van de collectieve actie. Het doel van een particuliere organisatie is voor haar leden in alle opzichten een collectief goed en de leden zullen ieder voor zich beslissen niet te coöpereren aan de verwezenlijking ervan, doch mee te drijven op de inspanning van de anderen. Om dit te begrijpen hoeft men geen beroep te doen op het eigenbelang van de kiezer, zelfs een altruïst moet een keuze maken tussen vele belovende alternatieven, waaraan hij zijn schaarse tijd en inzet zal besteden. Zelfs altruïsten zullen geneigd zijn zich soms te laten meedrijven op het initiatief van anderen.¹³ Bovendien moet een drukingsgroepering zijn macht kunnen tonen d.m.v. haar ledenaantal en haar maatschappelijke onmisbaarheid in staking of manifestatie. Voor particuliere problemen van gewone burgers kent deze handelswijze dan ook een geringe kans op succes en een hoge kostprijs. Ook het rechtstreeks in contact treden met de bevoegde bureaucratie kent een hogere kostprijs wegens de meer dan eens norse, weinig toeschietelijke houding van ambtenaren. Tenslotte mogen we ook de invloed van de politieke vriendschap van het parlementslid en bepaalde ambtenaren op de succesvolle behandeling van een gesteund dossier niet onderschatten.

We hoeven dus niet te steunen op de oude bewering dat vooral burgers, die niet voldoende geschoold zijn om de werking van de administratie te kunnen doorgronden, gebruik zouden maken van het dienstbetoon. Dienstbetoon is een vorm van politieke participatie, die rationeel is voor elke kiezer-client. Dit blijkt duidelijk uit de gegevens van het ISPO-onderzoek; we deelden het percentage cliënten van dienstbetoon per onderwijsniveau door de percentages van de verschillende onderwijsniveaus in de totale bevolking: ¹⁴ Laaggeschoolden zijn slechts licht oververtegenwoordigd onder de gebruikers van sociaal dienstbetoon. Het quotiënt (vermenigvuldigd met 100) met het aandeel laaggeschoolden in de bevolking ligt net boven de 100. Universitair en hoger opgeleiden zijn licht ondervertegenwoordigd, doch de chikwadraattoets toont geen relatie aan tussen het gebruik van dienstbetoon en het opleidingsniveau. Het chikwadrat bedraagt slechts 4.082 met een p-waarde van .395.

10 Leeronderzoek van de Afdeling Politologie van K.U.Leuven, uitgevoerd in 1987, 1988, 1989 en 1990 (ongepubliceerd).

11 CARTON, A. SWYNGEDOUW, M. BILLIET, J. BEERTEN, R. *a.w.*, p. 78.

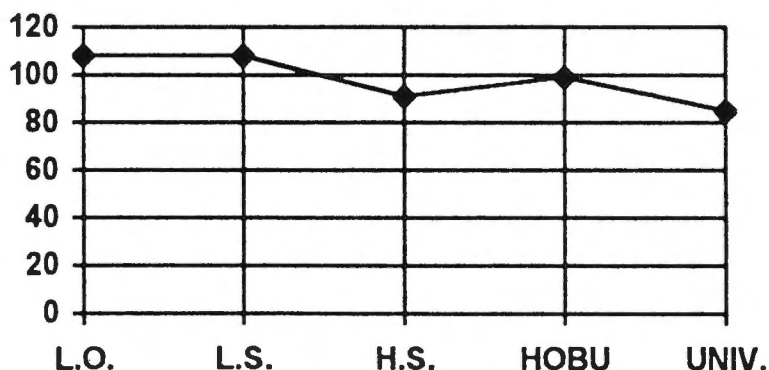
12 FROGNIER, A.P. AISH-VAN VAERENBERGH, A.M. VAN DIEST, S. *a.w.*, p. 52.

13 MCLAIN, I. *Public Choice. An Introduction.* Oxford, 1987, p. 48-49.

14 Deze grafiek is gebaseerd op gegevens verzameld door het Interuniversitair Steunpunt Politiek-Opinieonderzoek, beheerd door de Federale Diensten voor Technische, Culturele en Wetenschappelijke Aangelegenheden.

GRAFIEK 1

Gebruikers van dienstbetoon ISPO 1991



Dienstbetoon is een rationele vorm van politieke participatie; het is een vorm van interest articulation die ingrijpt op de besluitvorming in de uitvoeringsfase. Tussen stemming in het Parlement en de uitvoering van de wet in het veld ligt een ruime politieke arena, waar geheel eigen regels spelen en een tussenkomst van de burger via een parlementslid vaak meer resultaat oplevert dan de meer geijkte vormen van politieke participatie.¹⁵

2. Het rationele parlementslid en het electorale voordeel van dienstbetoon

Ook voor het parlementslid is dienstbetoon een rationele vorm van handelen. Het parlementslid tracht zijn herverkiezing te bewerkstelligen, hiertoe tracht hij zijn stemmenaantal te optimaliseren. Hij verschijnt aldus als een ondernemer in de politieke arena. Er is, aldus de rational choice theorie, geen reden om aan te nemen dat de politicus minder zelfgeïntereerd, minder baatzuchtig zou zijn dan zijn economische tegenhanger¹⁶, doch om deze stemmen te bekomen moet hij de problemen van de bevolking oplossen. Kiezers kiezen rationeel voor diegene, van wie zij al dan niet terecht het meeste voordelen verwachten.

Het parlementslid kan zich hiertoe rationeel beter richten tot het dienstbetoon dan tot de meer geijkte vorm van collectieve probleemoplossing: de wet of, via de controlerende taken van het parlement, het koninklijk besluit. Onderzoek heeft overvloedig aangetoond dat het parlement zijn grondwettelijke taken als wetgevend en controlerend orgaan niet langer kan uitvoeren. Het parlementair wetgevend initiatief kent slechts een slaagkans van 10 %, zodat 85 % van de wettens stammen uit regeringsinitiatief. Bovendien wordt slechts 12 % van de amen-

¹⁵ SCOTT, J.C. Corruption, Machine Politics and Political Change. In: *American Political Science Review*. 63, 1969, 4, p. 1142.

¹⁶ MCLEAN, I. Rational Choice and Politics. In: *Political Studies*. 39, 1991, p. 502-503.

dementen van parlementaire oorsprong goedgekeurd.¹⁷ Sinds het einde van de jaren zeventig is hierin weinig verandering gekomen: in 1989-90 bedraagt het regeringsinitiatief nog steeds 81.9 % van de wetten, in 1990-91 79.5 % en in 1991-92 zelfs 100 %. Wanneer enkel de materiële wetten in beschouwing genomen worden, met uitzondering dus van begrotingen, internationale verdragen, legercontingenten, daalt het aandeel van het regeringsinitiatief tot ongeveer 75 %.¹⁸ Ook de controletaak van het parlement blijft dode letter: interpellaties monden uit in een eenvoudige dagorde¹⁹, vragen worden nietszeggend, laattijdig of niet beantwoord²⁰ en slechts twee van de 38 naoorlogse regeringen zijn in het parlement gevallen.²¹ *Whatever legislative bodies are doing when they debate and vote on proposals to spend more or less money on this or that program, it is no longer easy to think of them as deciding or choosing to do so.*²² De kans op een succesvolle oplossing ligt dus hoger bij het dienstbetoon dan bij de meer geijkte vormen van parlementair initiatief.

Bovendien vormt een wetswijziging een collectief goed voor de parlementsleden. Zelfs indien zij het erover eens zijn dat het probleem een oplossing en liefst een collectieve oplossing, moet krijgen, dan nog is hun wetgevend werk onderhevig aan het *prisoner's dilemma*. Een en ander kan geïllustreerd worden aan de hand van onderstaande tabel, waarbij de grootte van de cijfers de waardering van de oplossing weergeeft. Het cijfer 4 geeft een betere oplossing weer dan het cijfer 3, de cijfers hebben slechts een ordinaal karakter. De cijfers aan de linkerkant verwijzen naar persoon 1, die aan de rechterkant naar persoon 2. Persoon 2 kan begrepen worden als het collectief van de overige parlementsleden, persoon 1 is het individuele parlements lid dat hierop zijn strategie bepaalt.

TABEL 2

Prisoner's dilemma en de *collectieve oplossing*

	2. <i>Collectieve oplossing</i>	<i>Dienstbetoon</i>
1. <i>Collectieve oplossing</i>	3,3	1,4
<i>Dienstbetoon</i>	4,1	2,2

Zelfs indien parlementsleden ervan overtuigd zijn dat een probleem collectief aangepakt moet worden, doen zij er beter aan niet te coöpereren: dit brengt hen een groter voordeel op. Indien andere parlementsleden een collectieve oplossing nastreven en hierin slagen, is ook de cliënt van het niet-actieve parlements lid geholpen, zonder dat het parlements lid enige van de kosten van het initiatief nemen moet dragen, zoals het uitwerken van concrete voorstellen, het overtui-

17 Voor deze en andere cijfers zie CLIJSTERS, E. VAN SCHOOR, W. MEEUSEN, V. De effectiviteit van wetsvoorstellen en amendementen als parlementair wetgevend initiatief. In: *Res Publica*. 22, 1980, 1-2, p. 189-212.

18 VOS, M. Statistical Review of the Political Year 1992. In: *Res Publica*. 35, 1993, 3-4, p. 567-568.

19 DE CROO, H. HUENENS, R. *Het Parlement aan het werk*. Brussel, 1968, p. 75.

20 DRION, F. Les questions parlementaires écrites. In: *Res Publica*. 17, 1975, 2, p. 208, 219 en 220.

21 DESCHOUWER, K. The Termination of Coalitions in Belgium. In: *Res Publica*. 36, 1994, 1, p. 50-51 en HOLVOET, L. De stemmingen over het investituurdebat in Kamer en Senaat (1944-1979). In: *Res Publica*. 22, 1980, 1-2, p. 38-41.

22 LOEWENBERG, G. PATTERSON, S.C. *Comparing Legislatures*. Londen, 1979, p. 59.

gen van fractieleden, commissieleden, de plenaire vergadering. Bovendien geniet dit parlementslid dan als enige van het electorale voordeel, dat voortspruit uit zijn dienstbetoon. Dit is voor parlementslid 1 de best mogelijke oplossing. Niet-coöpereren levert het parlementslid in het geval dat de overige parlementsliden een collectieve oplossing nastreven een groter voordeel op, i.c. de electorale beloning van het dienstbetoon, dan wel coöpereren. Indien er geen collectieve oplossing nagestreefd wordt door de andere parlementsliden, heeft hij nog steeds, zij het een kleiner voordeel van zijn dienstbetoon. Niet-coöpereren levert in dit geval nog steeds een groter voordeel op dan op zijn eentje een collectieve oplossing pogen te bereiken. Het collectieve goed, de collectieve oplossing, zal wellicht niet gerealiseerd worden.

Deze impasse kan slechts overwonnen worden indien voor een bepaalde actor de verwachte voordelen van het collectieve goed zo groot worden, dat zelfs de situatie, waarin hij als enige coöpereert, verkiesbaar wordt boven de situatie, waarin het collectieve goed niet gerealiseerd wordt. Doch bij deze collectieve oplossing van particuliere problemen is het voordeel van de initiatiefnemer niet groter dan dat van de anderen. De maatschappelijke draagwijdte van de beslissing is wellicht te klein om ruime aandacht te verkrijgen in de media, zodoende blijft de initiatiefnemer onbekend voor het kiezerspubliek. Bovendien is een collectieve oplossing bij definitie eenmalig, terwijl in het dienstbetoon voor elke geholpen cliënt afzonderlijk een bonus opgestreken kan worden. In onze parlementaire enquête is er immers een Pearson's correlatiecoëfficiënt van .21 te constateren tussen de score op de 500-voorkeurschaal²³ en het totaal aantal uren besteed aan dienstbetoon, zoals deze door de parlementsliden zelf werd gespecificeerd. Aldus zou een collectieve oplossing het electoraal lonende dienstbetoon overbodig maken, zonder een specifieke compensatie te verlenen aan de initiatiefnemer voor de collectieve probleemoplossing.

Het electoraal voordeel van sociaal dienstbetoon is reëel, doch moet genuanceerd worden. In de PIOP-bevraging verzekeren bijna zes op tien van de gebruikers van dienstbetoon dat zij hun weldoener ook beloofd hebben met een voorkeurstem. In het ISPO-onderzoek bedraagt dit slechts 49 %. De gebruikers van dienstbetoon, die het parlementslid niet beloonden voor zijn hulp, wijten dit vooral aan externe omstandigheden: het parlementslid kandideerde niet meer de volgende verkiezingen of kandideerde in een andere kiesomschrijving. Ongeveer 15 % belooft zijn parlementslid niet omdat diens tussenkomst niet succesvol is geweest. Slechts één op tien wijst expliciet op het feit dat dienstbetoon geen geldige reden biedt om voor een bepaald parlementslid te stemmen.²⁴ Vele burgers maken klaarblijkelijk op een erg instrumentele wijze gebruik van het dienstbetoon, een dankbaarheidsstelsel past niet in een dergelijke denktrant.

23 Deze score wordt al volgt bekomen:
$$\frac{\text{Aantal voorkeurstemmen}}{500} - \frac{\text{Aantal voorkeurstemmen} \times 100}{\text{Aantal stemmen van de partij}}$$
 zoals uitvoerig beschreven in: DEWACHTER, W. Over het rekenen met de voorkeurstemmen in de wetgevende verkiezingen. In: *Politica*. 1967, 3, p. 205-217.

24 FROGNIER, A.P. AISH-VAN VAERENBERGH, A.M. VAN DIEST, S. *a.w.*, p. 53-54, CARTON, A. SWYNGEDOUW, M. BILLIET, J. BEERTEN, R. *a.w.*, p. 80-81.

TABEL 3

Waarom dienstbetoon geen stem oplevert

	PIOP	ISPO
<i>Kandideerde niet in verkiezingen</i>	18.1%	28.3%
<i>Beboort niet tot mijn kiesomschrijving</i>	17.0%	15.7%
<i>Beboort niet tot mijn partij</i>	14.9%	15.2%
<i>Dienstbetoon was niet succesvol</i>	14.9%	17.0%
<i>Lijststem</i>	5.3%	5.4%
<i>Dienstbetoon is geen voldoende reden</i>	16.0%	8.1%
<i>Andere redenen</i>	13.8%	10.3%

In de traditie van de rational choice theorieën kan dus aangetoond worden dat ook al is dienstbetoon als handelswijze rationeel te verklaren voor zowel de kiezer-cliënt, als het parlementslid, het toch voor de samenleving een suboptimale oplossing kan vormen. De rational choice toont *how actions that are reasonable or rational for actors can combine to produce social outcomes, sometimes intended by actors, sometimes unintended, sometimes socially optimal, sometimes non-optimal.*²⁵ Zoekend naar een oplossing voor de particuliere problemen van de kiezers, wordt een collectieve oplossing niet gezocht en zelden gevonden.

3. De invloed van het politiek dienstbetoon op de functievervulling van het Parlement

Het parlement vervult vele functies in een polyarchie, sommige officieel erkend, sommige ontkend, sommige gewenst, sommige omstreden.²⁶ Een traditioneel belangrijke functie van het Parlement is precies het vinden van collectieve oplossingen voor de problemen van de samenleving, het opstellen van regels, die voor iedereen gelden. Deze functie ligt vervat in zijn wetgevende en controlerende taak. Evenzovele rollen kan het individuele parlementslid opnemen: ombudsman voor het kiesdistrict, woordvoerder voor de regio, partijactivist, wetgever, regeringscontroleur, mediafiguur,... Hij kan zoveel of zo weinig doen als hij zelf wil, alles volbrengen is uitgesloten. Er zijn slechts weinig generalisaties, enkel 396 wijzen om een onduidelijke taak te volbrengen. Elk parlementslid stelt zijn eigen profiel samen.

25 OLEMAN, J.S. FARARO, T.J. Introduction. In: COLEMAN, J.S. *Rational Choice Theory. Advocacy and Critique*. Londen, Key Issues in Sociological Theory n° 7, 1992, p. XI-XII.

26 Zie o.m. BAGEHOT, W. *The English Constitution*. Londen, 1867, SARTORI, G. Parlement et démocratie. In: *Res Publica*. 2, 1960, 2, p. 112-120, SARTORI, G. Representation: Representational systems. In: *International Encyclopedia of the Social Sciences*. 1968, p. 465-474, EULAU, H. HINCKLEY, K. Legislative Institutions and Processes. In: ROBINSON, J. *Political Science Annual*. 1966, p. 85-190, PACKENHAM, R. Legislatures and Political Development. In: KRONBERG, A. MUSOLF, L. *Legislatures in Developmental Perspective*. 1970, p. 521-582, PASQUINO, G. Elective Assemblies. In: *European Journal of Political Science*. 1973, 4, p. 331-356, LOEWENBERG, G. PATTERSON, S.C. *Comparing Legislatures*. Londen, 1979, p. 43-47 en NORTON, P. *Does Parliament Matter?* New York, 1993, p. 6-9 en 201-213.

Sociaal dienstbetoon vormt van deze parlementaire taak een belangrijk onderdeel. 18 % van de door ons bevraagde parlemenstleden zien hierin hun belangrijkste bestaansreden en 48 % acht het een belangrijke functie. In navolging van Searing kunnen we de rolpercepties van Belgische parlementsleden verdelen in vier types: *het 'echte' parlements lid*, de *aspirant minister*, de *partijactivist*, de *constituency member*. Dit laatste type omvat zowel de dienstbetoner, als de regionale vertegenwoordiger, die ijvert voor zijn kiesomschrijving in zijn globaliteit.²⁷ Onderstaande tabel geeft een batterij van 18 items, waaruit de parlementsleden de vier voor hen belangrijkste selecteerden. Bij de rol van 'constituency member' gelden de eerste twee items, 'is vooral actief in eigen kieskring' en 'neemt actief deel aan gemeenschapsleven', zowel voor de deelrol dienstbetoner, als regionale vertegenwoordiger. 78 is dus de som van deze items en 'besteedt veel tijd aan dienstbetoon', 'wil individuele problemen van bevolking oplossen'. Het totaalcijfer 404 is te wijten aan het toeval en betekent geenszins dat 101 parlementsleden elk vier antwoorden geven, vermits er 27 dubbelstellingen zijn. Een aanzienlijk deel van de parlementsleden kruiste minder dan vier items aan.

TABEL 4

Dienstbetoon in de rolconceptie van parlementsleden

Rolconceptie van Vlaamse parlementsleden	
<i>Parlements lid</i>	<i>141</i>
is trouw aanwezig op elke plenaire vergadering	32
houdt zich vooral bezig met wetgevend werk	42
levert vooral werk in de commissies	56
controleert alleen de grote lijnen van het regeringsbeleid	11
<i>Aspirant Minister</i>	<i>61</i>
tracht zich te doen opmerken door de partijtop in debatten	1
wil zijn stempel drukken op het beleid	15
streeft naar meer verantwoordelijkheid	4
volgt regering van zeer nabij	41
<i>Partijactivist</i>	<i>53</i>
steunt regering vanuit meerderheid, bekritiseert haar vanuit oppositie	5
verdedigt in de eerste plaats de partijideologie	21
stemt steeds volgens partijlijn	2
levert vooral werk in de fractie	25
<i>Constituency Member</i>	
is vooral actief in eigen kieskring	17
neemt actief deel aan gemeenschapsleven	10
• <i>Dienstbetoner</i>	78
besteedt veel tijd aan dienstbetoon	29
wil individuele problemen van bevolking oplossen	22
• <i>Regionale vertegenwoordiger</i>	71
bezoekt frequent scholen, bedrijven,...	12
verdedigt economische, culturele en ecologische belangen van de streek	32
<i>Totaal</i>	<i>404</i>

27 SEARING, D.D. The Role of the Good Constituency Member and the Practise of Representation in Great Britain. In: *Journal of Politics*. 47, 1985, 2, p. 348-381.

Dienstbetoon lijkt de aangewezen manier voor het Parlement, als collectieve besluitvormer, om de individuele noden van de bevolking te leren kennen. Problemen omtrent wetten of administratieve beslissingen dienen zich aan bij de parlementsleden, die vanuit hun ruime ervaring en vanuit hun bemiddelende positie als lokaal verkozene en nationale mandataris de noden bundelen tot collectieve probleemstellingen, waaraan via wetgevend initiatief of via drukking op de regering kan verholpen worden. Toch laat de rational choice theorie veronderstellen dat de parlementsleden deze informatiebron niet zullen aanwenden om te komen tot een collectieve, parlementaire oplossing van veelvoorkomende problemen. Tot soortgelijke bevindingen komen ook wij in een proeve van empirisch onderzoek naar de invloed van het dienstbetoon op het Parlement. Wij zullen ons beperken tot de invloed op de wetgevende en controlerende functie, hoewel we geenszins willen ontkennen dat het Parlement ook andere functies uitoefent. Doch de wetgevende en controlerende functie dienen bij uitstek een collectieve probleemoplossing.

In het verleden zijn vele verschillende indicatoren van sociaal dienstbetoon gehanteerd, zoals de rolconceptie van het parlements lid aan de hand van zijn attitudes ten opzichte van de taken die een 'goed' parlements lid vervult²⁸, het aantal ontvangen brieven²⁹, het aantal uren besteed aan zittingen³⁰, het totaal aantal uren besteed aan dienstbetoon³¹ - dus ook de tijd doorgebracht met het oplossen van voorgelegde problemen, het lopen door ministeriële gangen, het verzamelen van grieven op allerhande sociale manifestaties- en het aantal dienstbetoon dossiers³², aangelegd in een bepaalde periode. In ons onderzoek weerhouden we enkel het aantal dienstbetoon dossiers, het aantal uren zittingen, het totaal aantal uren besteed aan dienstbetoon. De gegevens werden bekomen door een schriftelijke enquête bij de parlementsleden. Dit houdt een reële mogelijkheid tot onderrapportering in, doch dit was gezien de beperkte tijd en middelen, die ons ter beschikking stonden, de meest aangewezen methode.

De rolconceptie van de parlementsleden wordt verder in het onderzoek niet weerhouden omdat zij onvoldoende samenhang vertoont met de andere indicatoren van dienstbetoon. Deze indicatoren vertonen wel een voldoende onderlinge correlatie: de Pearson's correlatiecoëfficiënt van het aantal dossiers en het aantal uren zitting bedraagt .78, van het aantal dossiers en het totaal aantal uren dienstbetoon .54, van het aantal uren zitting en het totaal aantal uren dienstbe-

28 SEARING, D.D. *a.w.* p. 348-381.

29 BARKER, A. RUSH, M. *MP and his Information*. Londen, 1970, p. 174, LANCELOT, M.T. Le courrier d'un Parlementaire. In: *Revue française de science politique*. 12, 1962, 2, p. 426-432.

30 DOWSE, R.E. The MP and his Surgery. In: *Political Studies*. 11, 1963, p.340, DEWEERDT, M. *Functies en dysfuncties van het dienstbetoon door Parlementsleden*. Leuven, KU Leuven Eindverhandeling Fac. Sociale Wetenschappen, 1975, p.38.

31 KING, A. *British Members of Parliament. A Self-Portrait*. Londen, 1974, p. 27, GOULD, B. *a.w.*, p. 85, ELLING, R.C. The Utility of State Legislative Casework as a Means of Oversight. In: *Legislative Studies Quarterly*. 4, 1979, 3., p. 357.

32 CAIN, B.E. Blessed be the Tie that Unbinds: Constituency Work and the Vote Swing in Great Britain. In: *Political Studies*. 31, 1983, 1, p. 104, CAIN, B.E. FERREJOHN, J.A. FIORINA, M.P. The House is not a Home: British MP's in their Constituencies. In: *Legislative Studies Quarterly*. 4, 1979, 4, p. 518, CAIN, B.E. FERREJOHN, J.A. FIORINA, M.P. The Constituency Component. A Comparison of Service in Great Britain and the United States. In: *Comparative Political Studies*. 16, 1983, 1, p. 78.

toon.80. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de spreiding van de indicatoren van dienstbetoon in de steekproef.

TABEL 5

Indicatoren van dienstbetoon

Aantal dossiers per jaar	N	%	Zitdagen per week	N	%	Totaal uren per week	N	%
-200	26	33	-2 u.	30	31	-2 u.	23	24
200-400	12	15	2-4 u.	40	41	2-4 u.	8	8
400-600	11	14	4-6 u.	18	19	4-6 u.	17	18
600-800	7	9	6-8 u.	6	6	6-8 u.	15	16
800-1000	2	3	8-10 u.	2	2	8-10 u.	12	13
1000-1500	10	13	10-15 u.	1	1	10-15 u.	12	13
1500-2000	5	6	+ 15 u.	0	0	15-20 u.	7	7
+ 2000	5	6				+ 20 u.	1	1

Op basis van deze indicatoren zullen wij trachten te onderzoeken in welke mate het Parlement niet tot een collectieve probleemoplossing kan of wil komen. In navolging van Richard C. Elling zal de invloed van het dienstbetoon op de functievervulling van het Parlement in een viertal vormen bekeken worden: de narrow gauge controle, de formele controlemiddelen, de administratieve zelfcontrole en het wetgevend initiatief.³³

Narrow gauge controle. Narrow gauge is de meest enge vorm van controle op regering en administratie. Wanneer een individuele burger met zijn grief komt aankloppen en het parlementslid erin slaagt via een rechtstreekse tussenkomst de gewraakte beslissing te doen wijzigen, dan is tenminste voor deze burger het doel van de parlementaire controle bereikt. Dit is de basisidee van het dienstbetoon: zelfs wanneer er geen collectieve oplossing tot stand komt, vervult het parlementslid in zijn dienstbetoon de controlerende taak van het Parlement. Deze vorm van controle is volgens de literatuur in België erg succesvol: cijfers duiden op 50 tot 75 % kans op succes.³⁴ Deze cijfers zijn echter gefundeerd op de eigen perceptie van succes gehanteerd door de betrokken cliënten.

Veel hangt af van wat onder succes verstaan wordt. Er moet onderscheid gemaakt worden tussen het veranderen van een beslissing, het verschaffen van bijkomende informatie over het standpunt van de administratie en het herbekijken van een zaak, die door het parlementslid opnieuw onder de aandacht wordt gebracht. In de Angelsaksische wereld wordt de lat voor werkelijk gewijzigde beleidsbeslissingen vaak veel lager gelegd: veelal resulteert de tussenkomst van het parlementslid er enkel in het heropenen van de procedure³⁵, het versnellen van

33 ELLING, R.C. *a.w.*, p. 353-379.

34 Deze cijfers zijn gebaseerd op de leeronderzoeken van de Afdeling Politologie van de K.U.Leuven, uitgevoerd in 1987, 1988, 1989, 1990 (ongepubliceerd), FROGNIER, A.P. AISH-VAN VAERENBERGH, A.M. VAN DIEST, S. *a.w.*, p. 52, CARTON, A. SWYNGEDOUW, M. BILLIET, J. BEERTEN, R. *a.w.*, p. 78 en VERMEULEN, D. *a.w.*, p. 535.

35 RIDLEY, F.F. The Citizen against Authority: British Approaches to the Redress of Grievances. In: *Parliamentary Affairs*. 37, 1984, 1, p. 25.

de procedure³⁶, het weghalen van het dossier uit de laagste regionen van het ambtelijk apparaat³⁷. Vaak wordt enkel de genomen beslissing bevestigd en gerechtvaardigd.³⁸ Zo oordeelde Rawlings dat van de 909 dossiers, die hij onderzocht, er bij 14 % sprake was van een gewijzigde beleidsbeslissing, bij 7 % enkel een versnelling van de procedure te merken was en bij 47 % de bestaande beslissing gehandhaafd bleef, al dan niet met bijkomende informatie. 22% van de zaken waren nog hangende op het moment van onderzoek.³⁹ Of zelfs in de meest enge definitie van succes de tussenkomst van het parlementslid noodzakelijk of beslissend is, blijft een open vraag. *A Consensus has emerged that TD's (leden van de Ierse Kamer van Volksvertegenwoordigers, de Dáil) can be helpful, not by getting people things to which they are not entitled but by enabling them to obtain things to which they are entitled but which, without a TD's assistance, many people simply would not know how to obtain or of which they would be completely unaware.*⁴⁰

In België vertonen de gedane studies naar de inhoud van de dienstbetoondossiers van parlementsliden geen verdere specificatie van de aard van de 'succesvolle' tussenkomst. Wellicht is een succesgehalte -in de zin van werkelijk veranderde beslissing- van rond de 50 à 75 % overdreven, vermits succes in de vermelde onderzoeken beantwoordt aan de eigen subjectieve maat van tevredenheid van de respondenten. Toch kunnen we veronderstellen dat in België het aantal werkelijk veranderde beslissingen iets hoger ligt dan in de Angelsaksische wereld, gezien de partijpolitiserings van de ambtenarij, en kent het dienstbetoon voldoende successen om de *narrow gauge controle*-idee te rechtvaardigen.

Deze vorm van controle is echter zeer belastend voor de administratie. Hoewel rationeel voor zowel kiezer-cliënt, als parlementslid, levert deze onzichtbare hand geen optimale oplossing voor het politieke systeem in zijn globaliteit. Het veelvuldige tussenkomen van parlementsliden, soms rechtstreeks, soms via de ministeriële kabinetten, doet een alternatief besluitvormingscircuit ontstaan in de administratie. *It is to try to jump the bureaucratic queue and to go outside the criteria, which ought to be standard and which ought to operate in an entirely impartial manner.*⁴¹ Het creëert een rijstrook, waar het bureaucratische verkeer zoveel sneller en vlotter verloopt. De meer geijkte rijstroken in de administratie slibben verder dicht, omdat meer aandacht besteed dient te worden aan het nieuwe beslissingscircuit naarmate meer burgers er zich tot wenden.⁴² Aldus houdt het dienstbetoon zichzelf in stand.

Bovendien leidt de tussenkomst van het parlementslid soms tot het verstrekken van manifest onwettelijke voordelen. Emiel De Becker ontdekte dat ongeveer 5 % van de dienstbetoonvragen, behandeld door een Volksunievolksverte-

36 PAGE, A. MP's and the Redress of Grievances. In: *Public Law*. 1985,1, p. 7, NORTON, P. Dear Minister... The Importance of MP-to-Minister Correspondence. In: *Parliamentary Affairs*. 35, 1982, 1, p. 70.

37 KING, A. *a.w.*, p. 31, PAGE, A. *a.w.*, p. 7, RAWLINGS, R. The MP's Complaint Service. In: *Modern Law Review*. 53, 1990, 1, p. 41.

38 NORTON, P. *a.w.*, p. 64, DINNAGE, R. Parliamentary Advice Bureau. In: *New Society*. 19, 1972, 492, p. 393.

39 RAWLINGS, R. *a.w.*, p. 39.

40 GALLAGHER, M. KOMITO, L. Dáil Deputies and their Constituency Work. In: COAKLEY, J. GALLAGHER, M. *Politics in the Republic of Ireland*. Galway, 1992, p. 139.

41 KING, A. *a.w.*, p. 31.

42 DE WINTER, L. *a.w.*, 1983, p. 240.

genwoordiger, dergelijke extra-legale gunsten behelzen.⁴³ In een onderzoek in de jaren tachtig bedroeg het cijfer bij een socialistisch volksvertegenwoordiger zelfs 8,3%.⁴⁴ Wanneer dienstbetoon zich ook inlaat met de normale recrutering van het ambtelijk personeel en politieke overwegingen de bovenhand hebben op bekwaamheden en verdiensten, ontstaat een algemene praktijk van partijpolitisering van de administratie die nefast is voor het openbaar ambt.⁴⁵ Al is dienstbetoon een rationele handelwijze voor elke kiezer-cliënt en elk parlementslid, als sociaal fenomeen zijn de gevolgen verre van optimaal voor de samenleving.

Dienstbetoon en de formele controlemiddelen. In het dienstbetoon kunnen de parlementsliden in contact komen met de problemen, die actief leven onder de bevolking. De zitdag wordt door velen aanzien als het dokterskabinet van de samenleving. De hier opgedane informatie kan dan aangewend worden om de regering op algemene misbruiken in de administratie of in de regelgeving te wijzen. In de meeste westerse polyarchieën staat het parlementslid hiertoe een ruim gamma aan controle-instrumenten ter beschikking, zo kent België de interpellatie, de mondelinge vraag, de schriftelijke vraag (al dan niet met mondeling antwoord), de motie van wantrouwen...

De relatie tussen de parlementaire controleactiviteiten⁴⁶ en de verschillende indicatoren voor dienstbetoon in ons onderzoek, het aantal behandelde dienstbetoon dossiers per jaar, het aantal uren besteed aan zitdagen per week en het totaal aantal uren dienstbetoon per week, doet echter de wenkbrauwen fronsen. Hoewel zelden significant, lijken parlementsliden, die zeer actief zijn in het dienstbetoon eerder minder actief in het parlement betreffende de controle op de regering. Van een positieve relatie, als zou het dienstbetoon een belangrijke bron van inspiratie zijn voor het stellen van schriftelijke vragen, het interpelleren van ministers,... is zeker geen sprake.

TABEL 6

Dienstbetoon en parlementaire controle

	Federale Parlement	Vlaamse Raad
Aantal dossiers	- 0.032 p = 0.79	- 0.160 p = 0.17
Aantal uren zitdagen	- 0.162 p = 0.12	- 0.203 p = 0.05
Totaal aantal uren dienstbetoon	- 0.215 p = 0.04	- 0.255 p = 0.01

⁴³ DE BECKER, E. *Het parlementslid als makelaar in dienstbetoon*. Leuven, Eindverhandeling Fac. Sociale Wetenschappen, 1984, p. 86-87.

⁴⁴ MAGDELIJNS, D. *Politiek dienstbetoon van de S.P. bij regeringsdeelname en bij oppositie (1977-1985)*. Leuven, Eindverhandeling KULEuven Fac. Sociale Wetenschappen, 1987, p. 136.

⁴⁵ Zie o.m. HUYSE, L. Patronage en makelaardij in het Belgisch benoemingsbeleid. In: *Civis Mundi*. 13, 1974, 1, p. 222-229, POULLET, E. De politisering van het openbaar ambt. In: *Kultuurleven*. 41, 1974, 2, p. 294-304, DE WINTER, L. De partijpolitisering als instrument van participatie. Een overzicht van de ontwikkeling sinds de Tweede Wereldoorlog. In: *Res Publica*. 23, 1981, 2, p. 53-85.

⁴⁶ Voor de opmeting van de parlementaire activiteiten in de Parlementaire Handelingen en het Bulletin van Vragen en Antwoorden werd een beroep gedaan op de puntentelling, die C. Hocepiéd benutte in zijn publicatie: HOCEPIÉD, C. De activiteitsgraad van de Belgische Senatoren tijdens de zitting 1982-83. In: *Res Publica*. 26, 1984, 5, p. 645-661.

Wanneer de parlementaire activiteiten van de parlementsleden in het federale parlement en in de Vlaamse Raad samenvoegen, blijft de samenhang met dienstbetoon licht negatief: de Pearson's correlatie van het aantal dossiers en de parlementaire controleactiviteiten bedraagt -0,070, voor het totaal aantal uren dienstbetoon bedraagt die -0,059. Ook wanneer het aantal dossiers en het totale aantal uren dienstbetoon samengesmeed worden tot een nieuwe maat van dienstbetoon, hiertoe berekend we de som van hun respectievelijke z-scores, vertoont deze slechts een licht negatieve samenhang met de parlementaire controleactiviteiten: -0,237 in de Vlaamse Raad, -0,132 in het federale parlement en -0,178 in het totaal.

Aggregatie van de problemen om te komen tot een collectieve probleemoplossing veronderstelt dat grieven, die frequent geopperd worden in het dienstbetoon, ook in het parlement aan bod komen. Een Engels lid van het Lagerhuis getuigt dat *95 % of the things that come from constituents are of a standard character, have standard considerations, have a standard destination.*⁴⁷ Zodoende moet er toch een ruime mogelijkheid zijn, dergelijke problemen aan te kaarten in het Parlement om te streven naar een algemene, collectieve oplossing voor deze problemen.

In de parlementaire enquête werden parlementsleden gevraagd een rangordening te maken van enkele domeinen op basis van frequentie van voorkomen in hun dossiers. Voor hun parlementaire handelingen werd een soortgelijke rangordening gemaakt op basis van de puntentelling van Hocepiet. Identieke posities zowel in het Parlement, als in het dienstbetoon, leveren één punt op, posities die slechts één plaats van elkaar verschillen, een half punt, bijv. een vierde en een vijfde plaats.

Echter wanneer we de rangorde van meest voorkomende domeinen in het dienstbetoon en in het Parlement bekijken, komen we tot opmerkelijke vaststellingen. De beschouwde domeinen omvatten: tewerkstelling, sociale zekerheid, belastingen, huisvesting, vervoer en communicatie, familiale problemen, cultuur en onderwijs, leger, justitie en politie, vreemdelingenzaken. Andere domeinen behandeld in het Parlement worden niet beschouwd. Het aantal domeinen, waarop een parlementslid in zijn dienstbetoon actief is, is dus erg beperkt en brengt de mogelijkheid van inspiratie tot politieke controle tot deze domeinen terug, met uitsluiting van het buitenlandse, monetaire,... beleid.

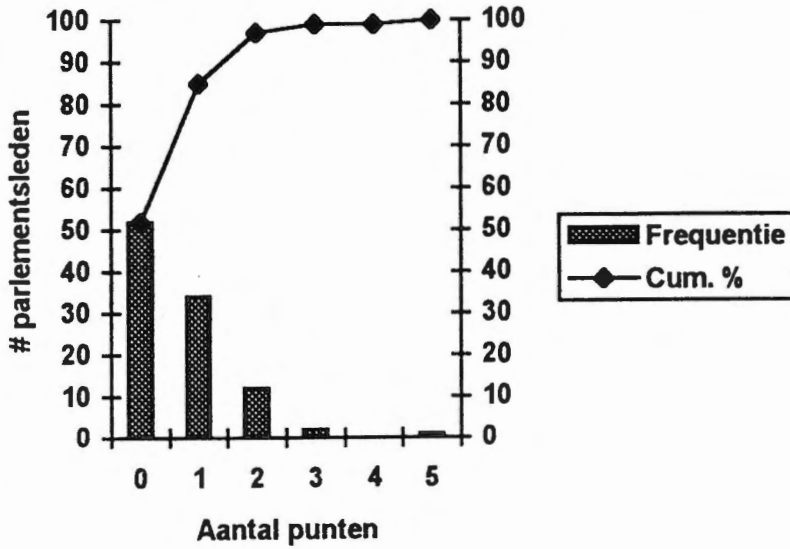
Zelfs binnen de beschouwde domeinen is er weinig overeenstemming tussen de dienstbetoonactiviteiten en de parlementaire, zoals blijkt uit bovenstaande grafiek. In de linkerschaal vinden we het absolute aantal parlementsleden terug, hieraan beantwoordt het staafdiagram. Zo scoren, bijvoorbeeld, 51 parlementsleden geen enkel punt. In de rechterschaal vinden we de percentages uitgedrukt, deze worden in het lijndiagram cumulatief getoond. Er lijkt weinig overeenstemming tussen de domeinen van het dienstbetoon en de zaken, waaraan men in het Parlement werkt. De helft van de parlementsleden behaalt niet eens één punt, 97 % niet meer dan twee. Ondanks de specialisatie onder de parlementsleden werkt men in het dienstbetoon en in het Parlement duidelijk aan verschillende zaken.

Dit is niet verwonderlijk, de formele controle-instrumenten worden door parlementsleden meer als een teken van ongenoegen benut, dan als bewerkers van controle. Formele controle verhoogt de zichtbaarheid van de problematiek en dus de druk op de minister. De keerzijde van deze verhoogde druk is een defen-

⁴⁷ KING, A., *a.w.*, p. 35.

GRAFIEK 2

Domeinen van parlementaire controle en dienstbetoon



sieve reactie: eerder dan een vergissing toe te geven, zal de minister zich ertoe beperken het gevoerde beleid te bevestigen. Het parlement heeft geen effectief middel tot controle in dat geval: de minister is niet individueel aansprakelijk voor een fout in een individueel dossier van de administratie. Interpellaties en mondelinge vragen moeten blijk geven van een algemeen, actueel belang en zijn dus niet ontvankelijk voor de individuele problemen van de bevolking. Resten nog de schriftelijke vragen. *C'est la seule manière d'intervenir dans notre régime, sur toute une série de petits points très importants pour les intéressés, quoiqu'ils concernent peut-être moins l'intérêt général...*⁴⁸ Case studies wijzen echter, ondanks de voorwetenschappelijke opinie, op een zeer bescheiden gebruik van schriftelijke vragen voor dienstbetoondossiers. De Becker telt er in 436 onderzochte schriftelijke vragen slechts 17, die stammen uit het dienstbetoon.⁴⁹ In Groot-Brittannië telt Rawlings er slechts 8 op een totaal van 1096 dienstbetoondossiers. Aldus blijkt dat *Members went rarely public, treating cases as private and confidential.*⁵⁰

Dat dienstbetoondossiers slechts een geringe inspiratie leveren tot de parlementaire controle, wijten enkele auteurs ook aan het geringe gehalte werkelijke informatie dat cliënten op een zitdag verstrekken. Cliënten verdraaien de zaken in hun voordeel of leggen zaken voor, die kant noch wal raken. Een Londens parlementslid vertelt de anekdote van een vrouw, die bij hem kwam aankloppen en *complained that the Metropolitan Commissioner of Police was running the brothels of London and moreover that all the drugmanufacturers were in a con-*

48 DRION, F. Les questions parlementaires écrites. In: *Res Publica*. 17, 1975, 2, p. 216.

49 DE BECKER, E. *a.w.*, p. 133.

50 RAWLINGS, R. *a.w.*, p. 161.

*spiracy with him to try and keep this dreadful secret quiet and were polluting all the medicins that were given to her.*⁵¹ Bovendien wordt veel dienstbetoon opgevolgd zonder veel geestdrift. Zaken worden doorgestuurd naar de administratie om de cliënten tevreden te stemmen, zonder echter de duimschroeven aan te draaien. *You can't actually say constituents are dotty... but if you say it's not quite clear what they are saying, the Department will get the message...*⁵²

Hoewel we niet kunnen ontkennen dat dienstbetoon een bron van inspiratie kan vormen voor de parlementaire controle op regering en administratie, lijkt deze bevruchting niet op grote schaal plaats te vinden. Dienstbetoon kan wellicht een individuele vraag inspireren, maar geeft geen aanleiding tot een verdoordreven controleactiviteit.

Dienstbetoon en administratieve zelfcontrole. Inkomende dienstbetoonzaken kunnen de administratie wijzen op de uitwerking van haar procedures in het veld en op eventuele probleemgebieden. De administratie zou deze informatie kunnen aanwenden om haar beslissingen bij te sturen. Er wordt alleszins voldoende aandacht besteed aan tussenkomsten van parlementsleden in de administratie, gesteunde dossiers worden doorgaans sneller en op een hoger echelon behandeld. Het is echter moeilijk na te gaan of dit op een reële schaal gebeurt. Rawlings vermeldt slechts 27 gevallen, waarin de administratie haar procedureregel veranderd heeft, op 909 onderzochte dossiers.⁵³ Ook voor ambtenaren levert dienstbetoon immers een zeker voordeel op: de politici schermen hen af van de bevolking. Parlementsleden aanhoren de klachten van de bevolking, weren er de meest onwaarschijnlijke zaken uit en presenteren de overige op een manier, geknipt voor de administratie.⁵⁴

Bovendien wijst de Belgische literatuur vooral op het verstikkende effect van massaal dienstbetoon op de administratie, niet zozeer op de inspirerende invloed. Vaak wordt gewezen op de onwettige voordelen, die bedongen worden via de politicus, bovendien wordt het normale besluitvormingscircuit verstoord door de veelvuldige politieke tussenkomsten.⁵⁵ Administratieve zelfcontrole behoort tot de mogelijkheden. Hoewel bijkomend onderzoek zeer zeker aangewezen is om hieromtrent uitsluitsel te brengen, lijkt administratieve zelfcontrole echter als gevolg van dienstbetoon niet op wijd verbreide schaal te geschieden,

Dienstbetoon en wetgevende correctie. Politici beweren vaak dat hun wetgevende initiatieven geboren worden uit hun dienstbetoon. Wanneer mensen met specifieke problemen een parlements lid onder de arm nemen in hun conflict met de overheidsadministratie, kan het parlements lid hiervan de vruchten plukken op wetgevend vlak. Hij/zij leert de problemen op het terrein kennen en tracht eraan te verhelpen via de wet. Een dergelijke probleemaggregatie om tot een collectieve oplossing te komen, loopt echter niet van een leien dakje. Zo rekent 51 % van de door ons bevroegde parlementsleden dienstbetoon slechts weinig nut toe als inspiratiebron voor wetgevend initiatief, 22 % ziet in dienstbetoon wel een belangrijk hulpmiddel. De omvang van het dienstbetoon speelt hierin een nau-

51 KING, A. *a.w.*, p. 30.

52 RAWLINGS, R. *a.w.*, p. 36-37.

53 RAWLINGS, R. *a.w.*, p. 39.

54 GALLAGHER, M. KOMITO, L. *a.w.*, p. 144-145.

55 DE BECKER, E. *a.w.*, p. 86-87, MAGDELIJNS, D. *a.w.*, p. 136, DE WINTER, L. *a.w.*, 1983, p. 237-240, DE WINTER, L. *a.w.*, 1981, p. 73-74 en 83-84, HUYSE, L. *a.w.*, p. 222-229, POULLET, E. *a.w.*, p. 294-304.

welijks noemenswaardige rol. De cijfers in onderstaande tabel zijn uitgedrukt in absolute waarden, tenzij anders aangeduid.

TABEL 7

Dienstbetoon als inspiratiebron voor wetgevend werk

	Geen nut	Weinig nut	Min of meer nut	Groot nut	Zeer groot nut
Weinig dienstbetoon	20	5	10	6	0
Veel dienstbetoon	9	5	10	8	3
Totaal	38%	13%	26%	18%	4%

Dit geringe nut blijkt ook uit het niet bestaan van een positieve relatie tussen dienstbetoon en wetgevend werk. Veelal is de relatie negatief, doch statistisch niet-significant. Parlementsleden, die erg actief zijn in het sociale dienstbetoon, in hun kiesomschrijving, lijken daarom geen grotere activiteit te ontwikkelen in het Parlement. Wanneer zowel de wetgevende activiteiten in het federale parlement, als deze in de Vlaamse Raad beschouwd worden, bedraagt de Pearson's correlatie tussen het aantal dossiers en de totale parlementaire wetgevende activiteiten $-0,080$, voor het totaal aantal uren besteed aan dienstbetoon, is dit $-0,069$. Bij de samenvoeging van beide metingen van dienstbetoon op basis van de z-scores neemt de sterkte van de samenhang met het parlementaire wetgevende werk een weinig af: de Pearson's correlatie tussen dienstbetoon en de parlementaire wetgevende activiteiten van parlementsleden bedraagt $-0,063$. Aldus kunnen er vragen gesteld worden bij het dienstbetoon als middel om *the feel of the electorate* te krijgen en hieruit een wetgevende correctie af te leiden. Dienstbetoon geeft immers geen aanleiding tot een verhoogde wetgevende activiteit. Een collectieve probleemoplossing wordt blijkbaar zelden bereikt.

TABEL 8

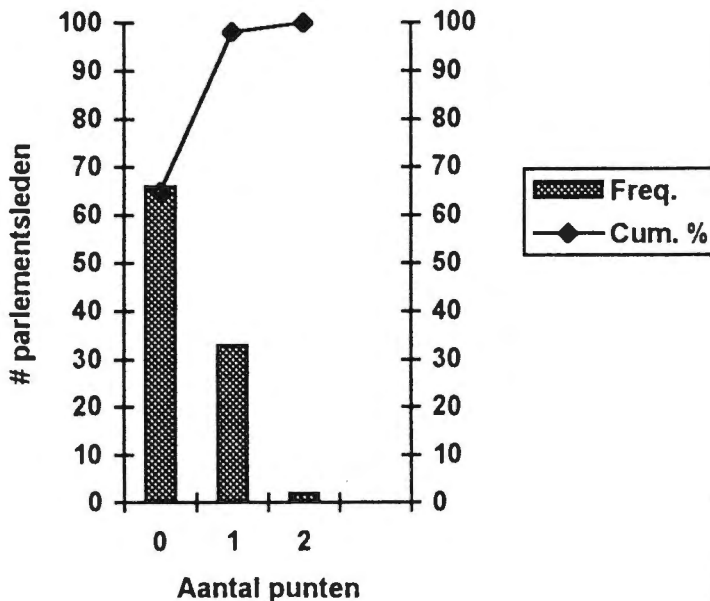
Dienstbetoon en parlementair wetgevend werk

	Federale Parlement	Vlaamse Raad
Aantal dossiers	-0.009 $p = 0.94$	-0.096 $p = 0.43$
Aantal uren zitdagen	0.064 $p = 0.54$	-0.032 $p = 0.76$
Totaal aantal uren dienstbetoon	0.009 $p = 0.94$	-0.050 $p = 0.64$

Wanneer we weerom de domeinen beschouwen, waarop de parlementsleden actief zijn geweest in zitting 1992-93 en de domeinen van hun dienstbetoon, wordt de visie van een preciaire collectieve probleemoplossing slechts versterkt. 65 % van de parlementsleden scoort geen enkel punt, niemand meer dan 2. Deze score is vooral te wijten aan het bedroevend lage aantal domeinen, waarop parlementsleden wetgevend actief zijn. Niet vanwege een verdoorgedreven arbeidsverdeling, doch eerder omdat het Parlement zijn grondwettelijk bepaalde wetgevende taak nauwelijks nog uitoefent. Dit blijkt uit de spreidingstabel van de wetsvoorstellen. De onderzochte parlementsleden dienen gemiddeld 1.52 wetsvoorstellen in op één jaar tijd. De mediaan bedraagt slechts één, de modus nul. Meer dan dertig parlementsleden is gedurende één jaar op geen enkele manier wetgevend actief geweest.

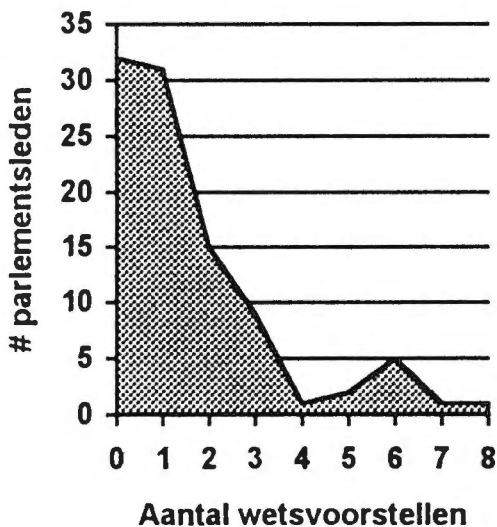
GRAFIEK 3

Domeinen van wetgevend werk en dienstbetoon



GRAFIEK 4

Hoeveelheid wetsvoorstellen



Hoewel we weerom de mogelijkheid van het dienstbetoon om het parlementair wetgevend initiatief te ondersteunen, niet willen ontkennen lijkt er niet op een dermate schaal van gebruik te worden gemaakt om van een streven naar een collectieve oplossing te kunnen spreken. *It probably remains true that the average Member is more effective in dealing with specific means than in drawing policy conclusions from them and acting successfully upon those conclusions.*⁵⁶

4. Wanneer het dienstbetoon geen uitweg biedt...

Sociaal dienstbetoon vervult een belangrijke taak in de eerstelijns hulp bij administratieve ongevallen. De dienstverlening is bijna drempelloos voor de gebruikers, kent een grote veelzijdigheid naar verstrekte hulp en een goede kans op succes. Echter het betekent ook een informele, niet-juridische vorm van probleemoplossing: de algemene regel wordt omzeild en soms verbroken. Het sociale dienstbetoon van parlementsleden lijkt de functie niet te vervullen, waarop velen haar bestaan funderen: het dienstbetoon vormt wellicht slechts sporadisch een inspiratiebron om aan de noden van de bevolking op een andere dan een fragmentarische, particuliere manier te verhelpen. Het is vaak de allerindividueelste expressie van het allerindividueelste probleem en wordt als zodanig ook behandeld, een collectieve oplossing in de zin van een verbeterde wet of een verbeterde administratieve procedure lijkt slechts zelden uit de bus te komen. *Brokerage can be seen as a factor working to sustain the status quo. (...) It perpetuates itself because, like charity, it helps people without removing their vulnerability.*⁵⁷

Hoewel rationeel voor zijn gebruikers en voor de dienstverleners, is het dienstbetoon verre van rationeel voor het politieke systeem in zijn geheel. Vanuit een sociaal standpunt beantwoordt de politieke markt niet aan het model van volgestrekte mededinging en kan de onzichtbare hand de politieke markt niet tot een optimum leiden. Wanneer alle actoren hun eigenbelang nastreven in het dienstbetooncircuit, raakt de Belgische polyarchie uit balans.

Het is wellicht niet zo dat het dienstbetoon één van de hoofdoorzaken van het machtsverlies van het Parlement vormt. Er is geen uitgesproken negatieve relatie te bespeuren tussen de aandacht, die een parlements lid aan dienstbetoon besteedt, en het werk dat hij verricht in het Parlement. Dienstbetoon is wellicht voor het parlements lid niet dermate tijdsopslopend dat het parlementair werk er ernstig onder lijdt. De Pearson's correlatiecoëfficiënt bedraagt slechts -.18. Wanneer we het aantal dossiers en het totaal aantal uren dienstbetoon samensmeden op basis van hun z-scores, neemt de negatieve relatie toe tot -.196. In navolging van Deweerdt⁵⁸, kunnen de parlemenstleden in vier categorieën ingedeeld worden: de parlementairen, die actief zijn zowel qua dienstbetoon, als in het parlement; de parlementairen, die actief zijn in het parlement, doch niet qua dienstbetoon; de parlementairen, die actief zijn qua dienstbetoon, doch niet in het parlement en de parlementairen die noch qua dienstbetoon, noch in het parlement erg ondernemend zijn. Onderstaande tabel geeft een idee van de mogelijke grootte van voornoemde categorieën in ons onderzoek. De grenzen tussen de categorieën worden gevormd door de steekproefgemiddelden: voor het totaal aantal uren per

56 GOULD, B. *a.w.*, p. 88.

57 GALLAGHER, M. KOMITO, L. *a.w.*, p. 149.

58 DEWEERDT, M. *a.w.*, p. 65.

week besteed aan dienstbetoon bedraagt dit 6 uren, voor de parlementaire activiteiten 96 punten.

TABEL 9

Dienstbetoon en parlementaire activiteiten

	Actief in het parlement	Weinig actief in het parlement	Totaal
<i>Veel dienstbetoon</i>	14	30	44
<i>Weinig dienstbetoon</i>	11	19	33
<i>Totaal</i>	25	49	74

Ongeveer de helft van de parlementsleden beantwoordt aan de idee, dat dienstbetoon en parlementaire activiteiten elkaar uitsluiten. De categorie, die noch in het parlement, noch qua dienstbetoon erg actief is, kan duiden op de nieuwelingen, die op het moment van onderzoek, na een half jaar in het parlement, hun rol nog moeten zoeken. De erg actieve categorie kan mede verklaard worden doordat enkele zeer ondernemende parlementsleden via radio en televisie een ruime bekendheid hebben verworven. Burgers zullen dan ook sneller geneigd zijn bij deze parlementsleden aan te kloppen.

Wellicht ook liggen oorzaak en gevolg anders en vlucht het parlements lid, dat in het Paleis der Natie geen activiteit meer aan de dag kan leggen als gevolg van de partijdiscipline, de groeiende techniciteit, het algemene machtsverlies van het Parlement, in zijn dienstbetoon, waar hij de voldoening nog kan smaken werkelijk iets voor de bevolking te kunnen doen. *Most full-time backbench MP's find that their responsibilities at Westminster are less pressing than might be imagined... I believe that many Members of Parliament do not find as much satisfaction in their Westminster role as they might have hoped when they entered Parliament. They tend therefore to turn to, at least to accept, constituency work as a part of their job, which enables them to feel greater satisfaction than they could do if they were left with nothing but a few interventions in debates on national affairs.*⁵⁹

Niet alleen op zoek naar eigen voldoening keert het parlements lid zich tot dienstbetoon. Veelal wordt hij hiertoe ook gedwongen door de onderlinge concurrentie van partijen en kandidaten. Lokale partijafdelingen vragen ook vaak van hun parlementsleden een uitgebreide dienstverlening naar de kiesomschrijving toe. Om zijn herverkiezing te bewerkstelligen moet het parlements lid enerzijds de lokale partijafdeling tevreden stellen en anderzijds ook kandidaten van andere partijen de wind uit de zeilen nemen. Dienstbetoon lijkt hiertoe het aangegeven middel.⁶⁰

Hoewel het dienstbetoon geen uitgesproken negatieve invloed op de parlementaire functie vervulling uitoefent -tenzij misschien door de tijd die het dienstbetoon opslokt-, draagt het er zeker ook niet toe bij. We kunnen ons dan ook de vraag stellen of de dienstverlening naar de bevolking toe, welke zo positief is voor een segment van de bevolking en bijdraagt aan een verhoging van de legitimiteit van het politieke bestel in de ogen van dat deel van het electoraat, ook niet op een andere wijze kan ingevuld worden. Een vraag die stevast kadert in de problematiek omtrent de herwaardering van het Parlement. Wanneer het Parlement

59 GOULD, B. a.w., p. 89.

60 DE WINTER, L. a.w., 1983, p. 241.

slechts een legitimerende functie vervult naar de regering toe dan vormt dienstbetoon de meest belangrijke taak van een parlementslid, doch wanneer het Parlement ook een zekere beslissende functie toebedeeld wordt, dienen misschien andere paden gezocht te worden. Immers in politieke participatie via dienstbetoon verwordt de kiezer, van zowel maker als onderdaan van de *volonté générale*, tot consument. Zijn actieve producentenrol in de politieke arena legt hij af. Karikaturaal gesteld maakt *zulk stelsel van de rechtbebbenden bedelaars en van de parlementsleden handelsreizigers waardoor ze hun taak van wetgever en controleur van de openbare macht niet meer aankunnen*⁶¹. De werkelijkheid is natuurlijk genuanceerder dan dat, maar het laat duidelijk de selectiviteit van de integratie door dienstbetoon voelen. Dienstbetoon is erg beperkt als mogelijkheid tot participatie, het is eerder *a mechanism whereby the state gains access to clients rather than clients acquiring access to the state*,⁶² het vormt een 'lange arm' voor mensen om het politieke systeem te raken, doch houdt de mensen meteen op armslengte.

Wil een remedie erin slagen het dienstbetoon terug te dringen, dan moet zij een structurele oplossing bieden voor de aantrekkelijkheid van het dienstbetoon. Het heeft wellicht weinig nut een beroep te doen op de moraliteit van burgers en politici om een einde te maken aan het dienstbetoon. Hoewel dergelijke deontologische codes voor mandatarissen, -zoals zij al jaren bestaan binnen Agalev en het Vlaams Blok, zoals zij ook recent besproken werden binnen de SP⁶³, -waarbij politici zich niet langer mogen inzetten voor het bekomen van onwettige voordelen of om de normaal lopende procedures te doorkruisen, natuurlijk toe te juichen zijn, is er weinig te verwachten van een zelf-restricterende politiek, indien het dienstbetoon structureel zo aantrekkelijk is.

Een duurzame oplossing moet de drempel naar de normale administratieve gang van zaken verlagen en de kansen ervan verhogen. Steevast wordt hierbij verwezen naar de Scandinavische ombudsman. Eind 1992 werd een dergelijke functie in de Vlaamse administratie ingevoerd en uit de getuigenissen van Jan Goorden, de eerste ombudsman van de Vlaamse Gemeenschap, blijkt hoe weinig een dergelijk fenomeen in de Belgische politieke cultuur is ingeburgerd: *Eerst kloppen ze (de burgers) met hun probleem aan bij hun burgemeester, dan bij de plaatselijke volksvertegenwoordiger, vervolgens bij de voorzitter van Kamer of Senaat en uiteindelijk schrijven ze een brief aan de Koning, als dat allemaal niets oplevert, contacteren ze mij*.⁶⁴ Een dergelijke functie, indien voldoende bekend en vertrouwd zou de vraag naar dienstbetoon kunnen doen afnemen zonder de essentiële dienstverlening naar de bevolking toe in gevaar te brengen, hoewel vele zaken, voorgelegd in dienstbetoon wellicht te onbeduidend zijn om een ombudsman mee te belasten vermits er geen sprake is van slecht beleid, louter van bedelen om gunsten of onbekendheid met de administratie.⁶⁵

61 HUYSE, L. Politieke machtsstructuren in België. In: HUYSE, L. VAN OUTRIVE, L. DE-HAENE, J.L. *Machtsgroepen in de samenleving*. Leuven, 1973, p. 37-38.

62 THEOBALD, R. The Decline of Patron-Client Relations in Developed Societies. In: *European Journal of Sociology*. 24, 1983, p. 142.

63 TEGENBOS, G. SP laat geen dossiers meer bovenaan leggen. In: *De Standaard*. Donderdag, 2 november 1995, p. 2.

64 GOORDEN, J. Politiek dienstbetoon is immoreel. Het moet gedaan zijn met de achterpootjes. In: *Humo*. n° 2843, 2 maart 1995, p.43.

65 GALLAGHER, M. KOMITO, L. *a.w.*, p. 144.

Vele contacten met de ombudsman van de Vlaamse Gemeenschap zijn dan ook vragen om informatie. Op de 4650 contactnamen in 1994, die de Vlaamse Gemeenschap betroffen, zijn er 4006 enkel telefonisch. In zulk onderhoud kan bezwaarlijk een geheel dossier aan bod komen. ⁶⁶ Van de 644 resterende zaken, waarvan wel een dossier werd aangelegd, zijn er 118 vragen om informatie, 328 verzoeken om bemiddeling en 198 verzoeken om in beroep te gaan. Bovendien *beeft de ombudsdienst in de meeste gevallen de informatie van het Departement Onderwijs enkel kunnen bevestigen. De verstrekte informatie was steeds juridisch correct, maar leed in veel gevallen aan een gebrek aan duidelijkheid en verstaanbaarheid.* ⁶⁷ Vele verzoeken van burgers betreffen dus ofwel informatie, omdat zij onbekend zijn met de administratie, ofwel onterechte verzoeken, vermits de ombudsdienst de administratie veelal moet steunen in haar besluit. Het is dus op zijn minst onduidelijk in hoeverre de ombudsman in deze de rol van het sociaal dienstbetoon van parlementsleden kan overnemen.

5. Besluitende beschouwingen

In de traditie van de rational choice theorie kan aangetoond worden dat sociaal dienstbetoon een rationele vorm van politieke participatie is voor zowel kiezer, als parlements lid. Voor de kiezer is de kans op succes in een geschil met de administratie veel groter en de inspanning kleiner in geval van een tussenkomst van een parlements lid, dan bij enige andere vorm van participatie. Voor het parlements lid betekent het dienstbetoon een handig middel tot stemmenmaximalisatie, waar de wetgevende en controlerende taken falen.

Doch wat rationeel is voor de individuele actoren, is daarom niet optimaal voor de gemeenschap. Hoewel niet uitgesloten in geïsoleerde gevallen, vormt het sociale dienstbetoon van parlementsleden geenszins een belangrijke muze voor het wetgevende en controlerende werk. Een collectieve oplossing voor veelvoorkomende problemen wordt zelden nagestreefd, vermits dienstbetoon electoraal zoveel lonender geacht wordt en zoveel meer persoonlijke voldoening schenkt. Bovendien heeft het dienstbetoon wellicht een negatieve invloed op de administratie. Elke remedie, die het dienstbetoon wenst terug te dringen, zal moeten trachten een einde te maken aan zijn structurele aantrekkelijkheid voor kiezer-cliënt en parlements lid.

Zonder de rationaliteit van het dienstbetoon voor de kiezer-cliënt in individuele problemen te verontachtzamen, is de impact van dienstbetoon als politieke participatie beperkt, wanneer blijkt dat dienstbetoon zelden aanleiding kan geven tot een collectieve probleemoplossing. Het brengt mensen nader tot het politieke systeem met hun eisen, problemen en gevoeligheden, doch beperkt deze integratie tegelijkertijd tot een gunst. Participatie is een schaars goed en dus een ruilmiddel. Dienstbetoon verschafft een vorm van politieke participatie in ruil voor electoraal voordeel, doch beperkt deze tegelijkertijd om participatie schaars te houden. Op deze manier wordt de kloof tussen burger en politiek weliswaar overbrugd, doch eveneens bestendig.

⁶⁶ GOORDEN, J. *De ombudsman van de Vlaamse Gemeenschap. Jaarverslag 1994*. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 1995, p. 9.

⁶⁷ GOORDEN, J. *a.w.*, 1995, p. 31.

Summary: Rational choice, casework and the myth of collective problemsolving.

According to rational choice theory casework is a rational form of political participation for both voter and Member of Parliament. It increases the voter's chance to a redress of grievance and it is an important means for MPs to maximize their votes, which parliamentary activities fail to contribute to. Though rational for individual actors, casework is far from optimal for society as a whole. Disregarding isolated cases, casework does not constitute an important source of inspiration for legislative and oversight activities. A written survey among 101 Flemish MPs tends to show that a collective solution for grievances in great demand is not pursued, as casework seems electorally and personally so much more rewarding. A cure for casework cannot be found, unless it ends this structural attractiveness of constituency service. Disregarding its rationality in isolated cases, casework, because it does not result in collective measures, seems to be a meager substitute for political participation.