

# Carrièrepatronen van Belgische parlementsleden in een multi-level omgeving (1979-99)

Stefaan Fiers

Postdoctoraal onderzoeker FWO-Vlaanderen aan de Afdeling Politologie van de  
Katholieke Universiteit Leuven

## I. Inleiding

In de voorbije twee decennia is het Belgische politieke systeem zich in sterke mate als een meerlagig politieke systeem gaan manifesteren. Dit gebeurde onder invloed van twee centrifugale tendenzen : de verdere Europese integratie enerzijds en de opeenvolgende fases in de staatshervorming sinds 1971 anderzijds. Als gevolg daarvan geschiedt de politieke besluitvorming aan het begin van deze eeuw op een groter aantal niveaus dan pakweg op het einde van de jaren '60 het geval was.

De grotere rol van de supra- en subnationale instellingen in de politieke besluitvorming is tot op heden vooral vanuit een institutioneel perspectief bestudeerd, met bijzondere aandacht voor de effecten die het ressorteerde op de beleidsvorming<sup>1</sup>. De gevolgen van het groeiend aantal politieke besluitvormingsniveaus op het gebied van de rekrutering en de professionalisering van de politieke elites daarentegen is nog nauwelijks onderzocht. Nochtans leidt een eenvoudige observatie van de ministerkeuze na de verkiezingen van 13 juni 1999 reeds tot een boeiende onderzoeksvraag. Van de 55 excellenties die werden aangesteld na de coalitiebesprekingen op de verschillende Gewest-, Gemeenschaps- en federale niveaus, was één derde (achttien om precies te zijn) kandidaat geweest op een ander politiek niveau dan het welke waarop ze minister werden !

Wanneer 30 % van de ministers van het ene op het andere niveau overspringt (het 'level-hoppen'), kan men gerust stellen dat de klassieke hiërarchie verstoord is en kan men nog bezwaarlijk gewagen van een strikte scheiding tussen de politieke niveaus. Zoals deze ministerkeuze aantoont, heeft dit kluwen van 'levels' ook gevolgen voor de persoonlijke carrières van de betrokken politici. Met dit onderzoek willen we gegevens aanreiken over het carrièreverloop van politici in een meerlagig politiek bestel. Concreet gesteld, willen we nagaan in hoeverre het groter aantal besluitvormingsniveaus in de multi-level omgeving invloed heeft gehad op de wijze waarop politici hun loopbaan uittekenen. Op welk niveau begint, en op welk niveau eindigt een politieke carrière ? Is er verschil met vroeger, toen er nog geen sprake was van rechtstreeks verkozen Vlaamse parlementsleden of rechtstreeks verkozen Europarlementsleden ? Kan men gewagen van een veelvuldig 'level-hoppen' : het overstappen van, bijvoorbeeld het regionale niveau

<sup>1</sup> Zie recentelijk nog het speciale nummer van *West European Politics*, vol. 23, nr. 4, oktober 2000.

naar het federale politieke niveau, of omgekeerd? Of verloopt de parlementaire rekrutering ook in een multi-level politiek bestel via het traditionele, sterk hiërarchische carrièrepatroon, waarin een parlementslid eerst 'school' moest lopen op een lager politiek niveau alvorens hij kon opklimmen?

## II. De institutionele setting van een multi-level-omgeving

Het Belgische politieke besluitvormingsproces is in de voorbije twintig jaar grondig gewijzigd, naar aanleiding van de Europese integratie enerzijds en een voortschrijdend proces van federalisering anderzijds. Als gevolg daarvan geschiedt de Belgische politieke besluitvorming sinds de meeste recente hervorming van de Grondwet in 1993 op vijf duidelijk onderscheiden niveaus: het gemeentelijke niveau, het provinciale niveau, het niveau van de Gewesten en de Gemeenschappen, het federale niveau en het Europese niveau. Op elk van deze niveaus gebeurt het politieke besluitvormingsproces via uitvoerende en wetgevende organen: het schepencollege, de bestendige deputatie, de deelstaat en de federale regering, de Europese Commissie enerzijds en de gemeenteraad, provincieraad, Gewest- en Gemeenschapsraad, en parlement anderzijds.

Vanuit een wens en een bezorgdheid om op elk van die niveaus autonome en stabiele politieke instellingen te bouwen, ging de uitbreiding van het aantal politieke besluitvormingsniveaus gepaard met een stijging van het aantal politieke mandaten dat diende te worden ingevuld<sup>2</sup>. Dit is een vrij recente evolutie, die startte in juni 1979, met de eerste rechtstreekse verkiezing van de leden van het Europees Parlement (voorheen werd het Europees Parlement samengesteld uit afgevaardigden van de nationale parlementen). Bij die operatie werd het aantal Europese Parlementsleden opgevoerd van 198 naar 410, en het aantal Belgische leden van 14 naar 24<sup>3</sup>. De centrifugale beweging van het nationale niveau weg liep echter ook in de omgekeerde richting, langsheen de federalisering van de Belgische staatsstructuur. Het had ondermeer tot gevolg dat de regionale raden tot volwaardige parlementaire assemblees evolueerden: de 25 leden van de Duitstalige Gemeenschapsraad werden in 1986 voor het eerst rechtstreeks verkozen, de 75 leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad in 1989. Nog zes jaar later, in 1995, volgde de eerste rechtstreekse verkiezing van zowel 118 van de 124 leden van de Vlaamse Raad<sup>4</sup> als van de 75 leden van de Waalse Gewestraad. Door de rechtstreekse verkiezing van de leden van de Vlaamse Raad en van de Waalse Gewest

<sup>2</sup> Ook bij de Grondwetwijziging van 1993 werd het totale aantal parlementaire mandaten verder opgevoerd. Want hoewel er 62 Kamerleden en 113 senatoren minder zouden zetelen in het federale parlement, veroorzaakte de rechtstreekse verkiezing van 118 Vlaamse parlementsleden en 75 leden van de Waalse Gewestraad een lichte stijging van het aantal parlementaire mandaten.

<sup>3</sup> Nog afgezien van het institutionele belang van de rechtstreekse verkiezing van de Europese Parlementsleden, betekende het overigens eveneens de start van de wetenschappelijke aandacht voor deze instelling. Zie DESCHOUWER, K., *The European Multi-level Party Systems: Towards a Framework for Analysis* (EUI Working Papers RSC NE 2000/47), Florence, European University Institute, 2000, p. 21.

<sup>4</sup> Aan de 118 rechtstreeks verkozen leden worden de zes eerst-verkozen Vlaamse leden van de Brusselse Hoofdstedelijke raad toegevoegd.

Raad werd een eind gemaakt aan het zogenaamde 'dubbelmandaat', waardoor voorheen de Kamerleden en rechtstreeks verkozen senatoren zowel lid waren van hun federale assemblee als van een deelstaat assemblee (naargelang hun inschrijving op de taalrol). Op dit ogenblik blijft enkel de Franse Gemeenschapsraad over als onrechtstreeks samengestelde regionale assemblee<sup>5</sup>.

Samen met de verzelfstandiging van de verschillende parlementaire assemblees, steeg ook het aantal mandaten dat door de partijen verdeeld konden worden : terwijl er in 1978 in België 393 parlementaire mandaten te begeben waren, was dit aantal in 1999 gestegen tot 539<sup>6</sup>. Daarbij moeten ook nog de 12.911 mandaten van gemeenteraadslid en 738 mandaten van provincieraadslid geteld worden. Deze toename van parlementaire mandaten met 37 % houdt vooreerst in dat er meer kandidaten effectief verkozen worden. Maar omdat de drempel om zich kandidaat te stellen bij verkiezingen in België betrekkelijk laag ligt<sup>7</sup>, hield dat tevens in dat kandidaten meer kans hadden om op een ander politiek niveau dan voorheen verkozen te worden.

Voor politieke wetenschappers stelt zich vervolgens, in het licht van de multi-level governance theorie, een bijzonder interessante en relevante vraag naar de circulatie- en carrièrepatronen van deze mandatarissen. De MLG-these gaat er immers van uit dat de hiërarchie tussen de verschillende niveaus is weggevallen<sup>8</sup>. Noch het nationale, noch het regionale of het Europese niveau primeert op een ander politiek niveau. Daarentegen is de beleidsvoering een kluwen van beleidsnetwerken, waarin geen van de drie niveaus een dominerende positie inneemt. Dit zou, vertaald naar de carrièrepatronen van politici, kunnen betekenen dat het traditionele patroon van de klassieke politieke socialisatie wordt doorbroken. Die traditionele theorie vertrekt immers van een sterk hiërarchisch wereldbeeld. Ze gaat er met name van uit dat politici die op het hogere politieke niveau gerekruteerd worden, eerst het *metier* hebben aangeleerd op het lagere politieke niveau<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Ze bestaat uit 19 Franstalige leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad en alle 75 leden van de Waalse Gewest Raad. Voor een overzicht van de resultaten van deze verkiezingen en de politieke verhoudingen in deze assemblees, zie : BIONDI, P., DEWACHTER, W., FIERS, S. en WAUTERS B., *Res Publica Belgica 1980-2000 : Beknopt statistisch overzicht*, in *Res Publica*, vol. 42, 2000 (1), p. 119-163.

<sup>6</sup> In 1979 : 212 Kamerleden en 181 senatoren; in 1999 : 150 Kamerleden, 71 senatoren, 25 Europese parlementsleden, 25 leden van de Duitstalige Gemeenschapsraad, 75 leden van de Waalse Gewest Raad, 75 leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Gewestraad en 118 rechtstreeks verkozen mandaten van Vlaams volksvertegenwoordiger. Voor een aantal mandaten is een cumulechter niet uitgesloten, zodat we niet met zekerheid kunnen stellen dat er 539 parlementsleden zijn (cf. infra).

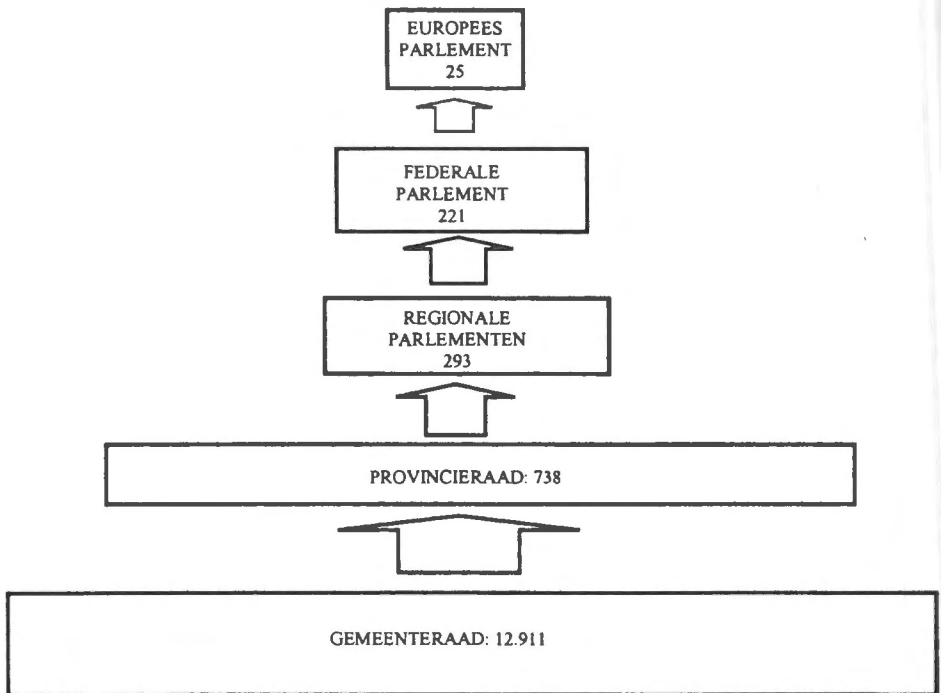
<sup>7</sup> Zie FIERS, S., *Vijftig jaar volksvertegenwoordiging. De circulatie onder de Belgische parlementsleden 1946-1995*, Brussel, Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten, 2000, p. 201-205.

<sup>8</sup> HOOGHE, L., *Subnational Mobilisation in The European Union*, in *West European Politics*, vol. 18, 1995 (3), p. 176-179; DESCHOUWER, K., *The European Multi-level Party Systems : Towards a Framework for Analysis* (EUI Working Papers RSC NE 2000/47), Florence, European University Institute, 2000, p. 25.

<sup>9</sup> GAXIE, D., *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, 1993, p. 77-89.

Toegepast op de Belgische situatie zou het klassieke concept van politieke socialisatie er dan als volgt uit zien, in de veronderstelling dat het belang van een politiek niveau evenredig is aan het territoriaal bevoegdheids criterium (Figuur 1).

Figuur 1 : Toegepast model van de klassieke opbouw van parlementaire carrières



In deze klassieke voorstelling gaat men er van uit dat de politieke loopbaan op het gemeentelijke niveau vertrekt en dat ze zich daarna in eerste instantie op het provinciale niveau richt. Het gemeentelijke niveau wordt gevormd door 12.911 mandaten van gemeenteraadslid. Deze vormen de primaire rekruteringspool die in aanmerking komt om de 738 zetels van provincieraadslid toe te wijzen<sup>10</sup>. Deze redenering verder volgend, zouden de 293 regionale raads- en parlamentsleden uit deze 738 provincieraadsleden worden geselecteerd, waarna er in een volgende fase nog eens 221 tot het federale niveau doorstoten. Een Europese carrière komt dan in regel pas na een carrière op federaal niveau.

In deze voorstelling gaat men er van uit dat er een duidelijke hiërarchie bestaat of kan aangebracht worden onder de verschillende niveaus. Het bestaan van een dergelijke rangorde wordt echter in het multi-level-concept betwist, waardoor dit patroon zijn geldigheid zou verliezen. De parlementaire loopbaan zou veel minder

<sup>10</sup> Aantallen bij de verkiezingen van 8 oktober 2000.

sterk hiërarchisch en piramidaal verlopen als in Figuur 1 voorgesteld. Of dit ook effectief het geval is, zal later in dit artikel aan bod komen. We kunnen deze vraag echter niet beantwoorden zonder eerst de rol van de politieke partijen in de carrièreplanning van politici te belichten. Want men kan immers niet naast het feit dat politieke partijen zich op elk van deze niveaus in het besluitvormingsproces hebben ingewerkt, en dat ze instaan voor de verbinding tussen de verschillende politieke niveaus<sup>11</sup>. Ze doen dat onder meer langs hun voorrecht om kandidaten aan te dragen voor de verkiezingen van de verschillende assemblees.

### III. De rol van de politieke partijen in de rekrutering van parlementsleden

De functie die politieke partijen vervullen inzake het rekruteren en opleiden van parlementsleden, wordt door de meeste auteurs tot de drie kernfuncties van de politieke partij gerekend (naast de belangenvertegenwoordigende en de mobiliserende functie)<sup>12</sup>. De politieke partij rekruteert via haar lidmaatschap een aanzienlijke voorraad politiek personeel. Door de wijdverspreidheid van de verschillende geledingen in haar organisatie en de verschillende mandaten waarvoor zij kandidaten kan aanbieden, is de politieke partij in staat individuen gedurende een lange tijd op te leiden en te laten doorstromen tot de hoogste politieke besluitvormingsniveaus.

Dit aspect van doorstroming komt het sterkst tot uiting bij de lijstensamenstelling in de aanloop naar verkiezingen. Met het oog op stemmenmaximalisatie zal elke partij er schroomvallig op toezien dat zij een evenwichtige lijst aan de kiezers aanbiedt. De selectie van de kandidaten moet daarom zorgvuldig worden afgewogen. Er moeten evenwichten worden gerespecteerd, die betrekking hebben op een billijke regionale spreiding van kandidaten, op een minimale verhouding tussen het aantal mannelijk en het aantal vrouwelijke kandidaten op de lijsten, eventueel op een gegarandeerde vertegenwoordiging van jongeren en senioren op de lijsten of op de aanhorigheid tot bepaalde tendensen, facties of standen<sup>13</sup>.

Een van de variabelen die in ogenschouw genomen wordt, is de voorafgaande politieke ervaring van de kandidaat-parlementslid. Volgens het 'supply and demand model' dat Norris en Lovenduski uitwerkten in hun analyse van het

<sup>11</sup> DESCHOUWER, K., *o.c.*, p. 14.

<sup>12</sup> Zie het overzicht in FIERIS, S. *Partijvoorzitters in België, of 'Le parti, c'est moi ?'*, Leuven, Afdeling Politologie, 1998, p. 26-38.

<sup>13</sup> In zijn studie uit 1992 naar de lijstensamenstelling bij de Nederlandse politieke partijen onderkent Hillebrand twaalf kenmerken waarmee in dit proces rekening gehouden moet worden: de opleiding en beroepservaring van de kandidaat, zijn populariteit bij de kiezers, zijn geslacht, de regio waaruit hij afkomstig is, enzovoort... tot zijn karaktereigenschappen toe (HILLEBRAND, R., *De Antichambre van het parlement*, Leiden, DSWO press, 1992, p. 217). De indeling die Olivier Nay opstelde voor zijn analyse van de rekrutering van Franse parlementsleden houdt er nog zes over, die slaan op: een evenwicht tussen de tendensen, binnen de coalitie (indien er een pre-electoraal akkoord bereikt werd), een weerspiegeling van de maatschappij proberen te zijn, en niet in het minst belangrijk: een territoriaal evenwicht, dat verbonden is aan het evenwicht tussen de plaatselijke leiders (NAY, O., *Les règles du recrutement politique*. In *Politix*, n° 44, 1998, p. 178-185.

selectieproces in het Verenigd Koninkrijk, is de ervaring één van de drie belangrijkste variabelen aan de vraagzijde (naast 'abilities' en 'qualifications')<sup>14</sup>. Zo zou voorafgaande politieke ervaring op lokaal niveau het contact met de bevolking faciliteren. Uit een enquête van De Winter onder Belgische parlementsleden, blijkt overigens dat ook in België verwacht wordt dat een parlements lid lokaal zeer actief blijft. Van de 1269 respondenten meende 88,9% dat de verwachting van 'constituency work and local public office' mede bepalend was geweest voor hun selectie<sup>15</sup>. Men kan stellen dat het opnemen van een mandaat op lokaal niveau zowel begrepen wordt als een element van aanwezigheidspolitiek en een electorale strategie, als een snelle manier om informatie in te winnen over wat leeft onder de bevolking.

Nog aan de vraagzijde, dus wat de politieke partij van haar parlements kandidaat verwacht, is de voorafgaande politieke ervaring op lokaal niveau belangrijk als indicatie van competentie. In hun analyse van de kandidaturen bij de Franstalige partijen bij de verkiezingen van 1999 stellen André en Lausier vast dat "la position occupée par certains candidats sur les listes correspond plus à la fonction qu'ils occuperont après le scrutin qu'à une grande adhésion potentielle de l'électorat". Ze voegen er aan toe: "Si cela peut paraître s'éloigner de la démocratie représentative, cela peut néanmoins être interprété comme le recours à la compétence et à l'expérience plutôt qu'à la notoriété pour occuper certaines fonctions-clés"<sup>16</sup>.

De politieke ervaring slaat echter op meer dan 'competentie' alleen. Ze slaat

- 1) vooreerst op het klassieke concept van politieke socialisatie : met name het doorlopen van een leerschool van het lager naar het hogere niveau;
- 2) Op het gelijktijd uitvoeren van een hoger met een lager politiek mandaat : de cumul;
- 3) Op de persoonlijke competentie van een kandidaat op een bepaald beleidsthema.

In antwoord op de vraag in hoeverre 'politieke ervaring' de voorbije twintig jaar van tel is geweest bij de selectie van de parlements kandidaten, hebben we de eerste twee vormen van 'politieke ervaring' (m.n. de politieke socialisatie en de politieke cumul) onderzocht voor onze onderzoekspopulatie van verschillende categorieën parlementsleden.

<sup>14</sup> NORRIS, P. and LOVENDUSKI, J., *Political Recruitment. Gender, Race and Class in British Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, 320 p.

<sup>15</sup> DE WINTER, L., Belgium : democracy or oligarchy ? In GALLAGHER M. and MARSH M., *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*, London, Sage, 1988, p. 39. Deze categorie van de respondenten spendeert vervolgens trouwens meer tijd in de plaatselijke partijwerking dan hun collega's die deze aandacht van het selectoraat niet hadden gepercipieerd.

<sup>16</sup> ANDRE P. en LAUSIER P., *Les élus francophones face à l'effet dévolutif de la case de tête*, CRISP : CH 1687-1688, 2000, p.19.

#### IV. Het onderzoek

Om de effecten te kunnen meten van de nieuwe opportuniteiten die een multi-level omgeving biedt om politieke carrières op te bouwen, was het van belang een voldoende grote onderzoeksperiode en -populatie uit te snijden. Er werden vier categorieën parlementsleden in dit onderzoek opgenomen. Het zijn de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers sinds 1981; de leden van de Belgische Senaat sinds 1981; de Belgische leden van het Europees Parlement sinds 1979 en de leden van het Vlaamse Parlement sinds 1995.

Er werd enkel rekening gehouden met de personen die op de dag van de verkiezingen zelf effectief tot parlements lid verkozen werden. Dit betekent dat opvolgers die in de loop van de legislatuur een parlements lid opvolgden (ook al gebeurde dat bij wijze van spreken al de dag na de verkiezingen) niet in het onderzoek werden betrokken, evenmin als de parlementsleden die sinds 1995 zetelen als opvolger voor een minister<sup>17</sup>.

Het onderzoek richt zich enkel op de rekrutering van parlementsleden in een multi-level omgeving, en houdt geen rekening met de selectie van ministers. Ogenschijnlijk dringt ons onderzoek zodoende niet volledig door tot de kern van het besluitvormingsproces, gezien de dominantie van de regering op het parlement in dit proces<sup>18</sup>. Evenwel werd er in België sinds 1961 geen enkele extraparlamentair tot federaal minister benoemd, op vier uitzonderingen na<sup>19</sup>. De vraag naar de rekrutering van de Belgische parlementsleden stelt met andere woorden de vraag naar de toekomstige ministeriële elite van ons land<sup>20</sup>. De ratio van ministers met

<sup>17</sup> Het onderzoek richtte zich immers tot de parlements kandidaten die door de partijen aan de kiezers worden aangeboden, en hield geen rekening met een eventuele strategische keuze van de opvolgers, in het licht van een mogelijk doorgroeien tot een ministeriële ambt van de kandidaat-effectieve op de lijst. Dergelijke 'strategische planning' kan moeilijk hard gemaakt en zeker al niet veralgemeend worden.

<sup>18</sup> In de bevraging van Dewachter en Das naar de machtsverhoudingen in de Belgische politiek werd het parlements lid door de leden van de Belgische elite zelfs maar op de 17<sup>de</sup> plaats gerangschikt. DEWACHTER, W. en DAS, E., *Politiek in België : Geprofileerde machtsverhoudingen*, Leuven, Acco, 1991, p. 79. Zie verder ook DEWACHTER, W., *Besluitvorming in politiek België*, Leuven, Acco, 1995 (2<sup>de</sup> herz. uitg.); WITTE, E., CRAEYBECKX, J. en MEYNEN, A., *Politieke Geschiedenis van België*, Brussel, VUBPress, 1997 (6<sup>de</sup> uitg.), p. 413-419; DESCHOUWER, K., From Consociation to Federation. How the Belgian Parties Won, in LUTHER, K. and DESCHOUWER, K., *Party Elites in Divided Societies*, London, Routledge, 1999, p. 97-101.

<sup>19</sup> De vier uitzonderingen zijn : Philippe Moureaux, extra-parlementair minister in de regeringen Martens IV en Mark Eyskens (1980-1981), Robert Vandeputte in de regering Mark Eyskens (1981), Jean-Luc Dehaene tijdens het eerste jaar van de regering Martens V (1981 tot hij op 1 november 1982 Henri Kuylen opvolgde als gecoöpteerd senator) en Mieke Officiers, die in 1992-1993 extraparlamentair minister van Begroting was in de regering Dehaene I. Op het niveau van de Vlaamse regering werden in 1995 door de politieke fracties van de meerderheid in het Vlaams Parlement voor het eerst twee leden voorgedragen die niet uit hun eigen rangen stamden : Leo Peeters was verkozen tot federaal Kamerlid en An Van Asbroeck zetelde in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad.

<sup>20</sup> Zie ook BRECHON, P., *Les partis politiques*, Paris, Montchrestien, 1999, p. 76.



voorafgaande parlementaire ervaring ten opzichte van het totale aantal ministers in ons land (94 %) behoort overigens tot de hoogste in Europa<sup>21</sup>.

Bij het toepassen van het klassieke politieke socialisatiemodel op de Belgische context, voelen we intuïtief reeds dat het model niet volledig overeenkomt met de realiteit. We hebben daarom in de loop van onze analyse vier knelpunten aangeduid waarop ons onderzoek zich zou toespitsen. Het zijn : 1) in welke mate het doorstoten tot de regionale en federale parlementaire elite verloopt langs het gemeentelijke mandaat; 2) welke het belang is van een provinciaal mandaat bij het doorstromen van gemeenteraadsleden naar het regionale en het federale beleidsniveau; 3) of de regionale parlementen effectief als wachtkamer voor een federaal mandaat beschouwd moeten worden; en 4) of het Europese mandaat inderdaad 'zoals het klassieke model voorspelt' het hoogste mandaat is, dan wel dat er een wisselwerking is tussen de federale (en regionale, cf. knelpunt 3) en het Europese niveau. Op elk van deze knelpunten hebben we gepoogd een antwoord te formuleren.

## V. De voorafgaande politieke ervaring

Eerst onderzoeken we of en in hoeverre de uitbouw van een politieke loopbaan bij Belgische parlementsleden sterk hiërarchisch verloopt, en dus het klassieke model van parlementaire rekrutering volgt of niet. We richten hierbij onze aandacht enkel tot de link tussen het gemeentelijke niveau en het parlementaire niveau. Het doorstoten van gemeentelijke mandatarissen tot het provinciale niveau komt niet aan bod, omdat dit – los van het vele opzoekingswerk – niet rechtstreeks in verband gebracht kan worden met het onderwerp van deze analyse die handelde over de opbouw van *parlementaire carrières*.

In de volgende paragrafen analyseren we eerst de voorafgaande gemeentelijke ervaring van federale en Vlaamse parlementsleden, waarna we deze vergelijken met de voorafgaande politieke ervaring van de Belgische Europarlementsleden.

### A. Voorafgaande gemeentelijke ervaring van federale en Vlaamse parlementsleden

In Tabel 1<sup>22</sup>, werd de voorafgaande politieke ervaring op gemeentelijk vlak van zowel de federale als de Vlaamse parlementsleden uitgetekend. Er is duidelijk uit op te maken dat dergelijke voorafgaande politieke ervaring een zeer belangrijk gegeven was in de wedren naar het parlementaire mandaat in België. Tot aan de hervorming van de Kamer en de Senaat in 1995 had telkens meer dan 70 % van de

<sup>21</sup> DE WINTER, L., DELLA PORTA, D. (e.al.), Comparing similar countries : Italy and Belgium. In *Res Publica*, vol. 38, 1996 (2), p. 227.

<sup>22</sup> Ondanks raadpleging van verscheidene bronnen met biografische gegevens over parlementsleden (Levensberichten, Biografisch Handboek, Politiek Zakboekje en Politicowie), zijn we er niet in geslaagd van alle Kamerleden betrouwbare informatie te bekomen over hun voorafgaande politieke ervaring op gemeentelijk vlak. Dit is met name het geval voor enkele Kamerleden in 1981, 1985, 1987 en 1991 en enkele senatoren in 1981 en 1987.



federale parlementsleden de scholing op het lokale vlak doorlopen. In de jaren '80 lag dit percentage zelfs om en bij de 80 % ! Na de hervorming van de instellingen, daalt dit percentage bij de Kamerleden geleidelijk maar gestaag met ongeveer 10 procentpunten. Het blijft voor de Senaat in eerste instantie nagenoeg onveranderd (min 2,7 procentpunten in 1995 ten opzichte van 1991). In 1999 echter, daalt het belang van lokale politieke ervaring gevoelig in de Senaat. Van de 71 senatoren hebben er slechts 37 ooit een lokaal mandaat uitgeoefend : net iets meer dan de helft.

Tabel 1 : De voorafgaande politieke ervaring in de gemeenteraad van verkozen parlementsleden (in %)

	Aantal	Lokale ervaring		Aantal	Lokale ervaring		Aantal	Lokale ervaring
Kamer 1981	198	81,3	Senaat 1981	179	73,2			
Kamer 1985	204	82,4	Senaat 1985	183	75,4			
Kamer 1987	201	79,1	Senaat 1987	182	73,6			
Kamer 1991	207	80,7	Senaat 1991	184	71,7			
Kamer 1995	150	76,0	Senaat 1995	71	69,0	VI. Parl. 1995	118 <sup>a</sup>	815
Kamer 1999	150	71,3	Senaat 1999	71	52,1	VI. Parl. 1999	118	70,2

<sup>a</sup> Er werd enkel rekening gehouden met de 118 rechtstreeks verkozen Vlaamse parlementsleden.

Wanneer we de voorafgaande gemeentelijke ervaring van de federale parlementsleden vergelijken met die van de Vlaamse parlementsleden, dan is het opvallend hoe hoog die in 1995 lag voor de Vlaamse parlementsleden. Van de eerste autonome lichte Vlaamse parlementsleden had ruim 81 % voordien gezeteld in een gemeenteraad. Dit percentage is nagenoeg even hoog als het recordpercentage Kamerleden met gemeentelijke ervaring van de voorbije twintig jaar (1985 : 82,4 %). In 1999 duikt de lokale scholingsgraad van de Vlaamse parlementsleden met ruim 10 procentpunten, naar een niveau dat vergelijkbaar is met dat van de Kamer. Niettemin blijft de lokale binding, met 70,2 % lokaal geschoolde parlementsleden, opvallend sterk. Dit wijst er op dat de politieke partijen voor de selectie van de eerste autonome Vlaamse parlementaire elite overwegend beroep hebben gedaan op hun plaatselijke mandatarissen.

Wanneer we deze cijfers vergelijken met onderzoeksresultaten uit andere Europese landen, dan wordt de opvallend sterke lokale band van de Belgische parlementsleden meteen duidelijk<sup>23</sup>. Alleen de leden van de Franse Assemblée nationale, voor

<sup>23</sup> Een bundeling van sociografische gegevens van parlementsleden uit elf Europese staten voor de periode 1848-2000 vindt men bij BEST, H. en COTTA, M., *Parliamentary Representatives in Europe, 1848-2000*, Oxford, Oxford University Press, 2000, 549 p. Tenzij anders vermeld, komen alle volgende cijfergegevens in deze alinea uit bijdragen in dit boek van BEST, H. en GAXIE, D. (Frankrijk, p. 88-137), ELIASSEN, K. en SJØVAAG MARINO, M. (Noorwegen, p. 310-340), PEDERSEN, M. (Denemarken, p. 29-49), RUOSTETSAARI, I. (Finland, p. 50-87), BEST, H. (e.a.) (Duitsland, p. 138-195), ILONSKI, G. (Hongarije, p. 196-225), MAGONE, J.M. (Portugal, p. 341-370) en RUSH, M. en CROMWELL, V. (Groot-Brittannië, p. 463-492).

wie het uitoefenen van een lokaal mandaat als het ware tot een preconditionie is uitgegroeid (90 %), en de leden van de Noorse Storting (steeds meer dan 80 %, en dit al vanaf 1870!) hebben een sterkere lokale band dan de Belgische parlementsleden. In andere landen speelt het criterium van voorafgaande lokale ervaring beduidend minder sterk. Zo varieert het percentage parlementsleden met voorafgaande lokale ervaring in Denemarken tussen 48 en 50 % (in de periode na WOII) en bedraagt het in Finland (46 %). In Duitsland ligt dit percentage nog lager (38 %), en dat is ook het geval in de nieuwe democratieën Hongarije (van 4,6 % in 1990 tot 29,0 % in 1998) en Portugal (variatie van 35,2 % tot 48,0 % voor de periode 1987-1999). In Groot-Brittannië is het percentage afhankelijk van partij tot partij: bij de recentste verkiezingen bedroeg het percentage parlementsleden met voorafgaande gemeentelijke ervaring bij de leden van de Conservative Party 32,7 % (terwijl nog 45,5 % in 1992), en in de Labour Party 63,2 %.

Het percentage Kamerleden dat een lokaal mandaat heeft uitgeoefend in Italië varieerde tussen 56,6 % (in 1983) en 65,1 % in 1992<sup>24</sup>. Overigens heeft de hervorming van de samenstelling van het parlement ook in Italië geleid tot een scherpe daling van het aantal mandatarissen met voorafgaande lokale ervaring: in 1994 zijn er slechts 41,3 % leden van de Camera die eerder een lokaal mandaat hebben uitgeoefend, en in 1996 48,6 %. In de Nederlandse traditie, tenslotte, weegt ervaring op het lokale niveau merkelijk minder zwaar door bij de selectie van parlementsleden. In zijn overzicht van de geschiedenis van de Eerste Kamer berekende Bert Van den Braak dat er in de periode 1946-1956 slechts 31 % Eerste Kamerleden waren met ervaring als gemeenteraadslid. In de periode 1971-1983 daalt dit percentage zelfs verder tot amper 24 %<sup>25</sup>. Het wijst op een duidelijk verschillende traditie tussen Nederland en België wat de rekrutering van politieke mandatarissen betreft.

### *B. De politieke ervaring van de Belgische Europarlementsleden*

Ook van de Belgische Europarlementleden heeft steeds meer dan de helft voorafgaande ervaring opgedaan op het gemeentelijke niveau (Tabel 2). Evenwel merken we dat de lokale politieke ervaring sinds 1984 langzaam doch lineair daalt: in 1984 bedroeg het percentage Belgische Europarlementsleden nog 66,7 %, maar dit zakt tot amper iets meer dan de helft in 1999.

<sup>24</sup> VERZICHELLI, L., The parliamentary elite in transition. In *European Journal of Political Research*, vol. 34, 1998 (1), p. 139.

<sup>25</sup> VANDEN BRAAK, B., *De Eerste Kamer. Geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815-1995*, Den Haag: SdU Uitgeverij, 1998, p. 340.

Tabel 2 : Voorafgaande gemeentelijke, parlementaire en ministeriële ervaring van Belgische MEPs (in %)

	N	Ervaring als gemeente- raadslid	Ervaring als federaal parlements lid	Directe overgang van federaal naar Europees parlement	Ministeriële ervaring
Europarlement 1979	24	N.b. <sup>a</sup>	87,5	79,2	33,3
Europarlement 1984	24	66,7	41,7	33,3	12,5
Europarlement 1989	24	62,5	45,8	29,2	20,8
Europarlement 1994	25	56,0	60,0	32,0	32,0
Europarlement 1999	25	52,0	60,0	20,0	28,0

<sup>a</sup> Wegens een gebrek aan accurate informatie voor alle Europarlementsleden van de lichter 1979, hebben we deze ervaring niet kunnen onderzoeken.

Voor wat de Belgische Europarlementsleden betreft, kan de voorafgaande politieke ervaring echter ook betrekking hebben op de ervaring als federaal parlements lid, en sinds 1995 ook op de ervaring als regionaal parlements lid. Op basis van ons onderzoek bekomen we vrij opmerkelijke resultaten. In 1979, bij de eerste rechtstreekse verkiezingen van het Europees Parlement werd bijna exclusief uit oud-parlementsleden gerekruteerd. In 1984 en 1989 daalt het percentage oud-parlementsleden scherp tot amper 42 en 46 %, om in 1994 en 1999 opnieuw te stijgen tot 60 %. Wanneer we het aantal federale parlementsleden dat dit mandaat opgeeft om in het Europese parlement te gaan zetelen, uit deze categorie lichten, zien we heel duidelijk het effect van de instelling van de onverenigbaarheid tussen een nationaal parlementair mandaat. Terwijl in 1979 (toen de cumul nog mogelijk was) bijna 80 % van de Belgische MEPs op de dag van de verkiezingen in het federale parlement zetelde, zakt dit percentage tot een lage 33 % in 1984, en van daaruit verder door tot een dieptepunt van 20 % bij de laatste Europese verkiezingen in 1999.

Deze resultaten bevestigen aldus ons vermoeden dat het klassieke, sterk hiërarchische patroon voor de opbouw van een politieke loopbaan niet doordringt tot op het niveau van het Europese parlement (knelpunt 4). De veronderstelling die we in het begin van dit artikel maakten (dat het aanzien van een parlementair mandaat recht evenredig is met het territoriale bevoegdheidscriterium), gaat, blijkens deze cijfers, niet op. We kunnen concluderen dat, althans onder de parlementsleden zelf, het Europese mandaat niet in hoger aanzien staat dan het nationale parlementaire mandaat. Overigens heeft ook onderzoek onder de Britse Europarlementsleden aangetoond dat het mandaat van Europees parlements lid als een opstapje (*stepping stone*) diende naar een mandaat in Westminster, eerder dan dat het omgekeerd het geval was<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> WESTLAKE, M., *A Modern Guide to the European Parliament*, London, Pinter, 1994, p. 105.

Nochtans blijkt uit het aantal oud-ministers dat de Belgische partijen naar Brussel en Straatsburg afvaardigen dat het in België niet zo een vaart loopt als Westlake meent te mogen onderkennen. Op de verkiezingen van 1984 na, heeft telkens bijna één op drie van de Belgische Europarlementsleden ministeriële ervaring achter de rug. Dat dit aantal in 1984 zo laag ligt, kan in verband gebracht worden met het feit dat dit de eerste verkiezingen waren na de eerste rechtstreeks verkozen Europese legislatuur die manifest niet aan de hoge verwachtingen had kunnen voldoen.

Ondanks de daling van de parlementaire ervaring onder de Belgische Europarlementsleden, blijft die in comparatief opzicht vrij hoog. In Tabel 3 vindt men de resultaten inzake de parlementaire en ministeriële ervaring van de ganse populatie Europese parlementsleden. Zowel de parlementaire ervaring (van 45 % in het dubbelparlement van 1979 naar 28 % in 1999) als de ministeriële ervaring (van 17 % in 1979 naar een schamele 10,2 % in 1999) zijn onderhevig aan een gestage daling, en liggen beduidend onder de Belgische cijfers.

Tabel 3 : (Nationale) parlementaire en ministeriële ervaring van de ganse populatie MEPs (in %) – Bron : Corbett, R. e.a. (2000)

	1979	1984	1989	1994	1999
MEPs met nationale parlementaire ervaring	45 %	35 %	26 %	30 %	28 %
MEPs met ministeriële ervaring	16,7 %	13 %	14,1 %	10,5 %	10,2 %

### C. En de provincieraad als leerschool ?

In het voorgaande hebben we nog niet gehad over de politieke ervaring op het provinciale niveau. De gegevens uit Tabel 4 geven duidelijk aan dat de opbouw van het parlementaire mandaat niet of nauwelijks via de provincieraden verloopt. Enkel in het Vlaams parlement en in de Senaat (tot 1995) heeft tot een kwart van de mandatarissen school gelopen in een provincieraad. In de Kamer is er op elke zes Kamerleden hoogstens één wiens carrière mede opgebouwd is langs een mandaat in de provincieraad.

Tabel 4 : Voorafgaande ervaring als provincieraadslid (in %)

	N	ex-provincie-raadslid		N	ex-provincie-raadslid		N	ex-provincie-raadslid
Kamer 1981	198	16,2	Senaat 1981	179	24,6			
Kamer 1985	204	17,2	Senaat 1985	183	26,2			
Kamer 1987	201	18,9	Senaat 1987	183	25,3			
Kamer 1991	207	16,4	Senaat 1991	184	22,3			
Kamer 1995	150	12,0	Senaat 1995	71	16,9	VI. Parl. 1995	124	23,4
Kamer 1999	150	10,0	Senaat 1999	71	11,3	VI. Parl. 1999	124	22,6

Op basis van deze cijfers moeten we concluderen dat het opnemen van een mandaat van provincieraadslid niet behoort tot de geëigende manieren om tot de Belgische parlementaire elite op te klimmen. Het feit dat hoogstens een kwart van de parlementsleden op dit niveau ervaring heeft opgedaan, zal ons nopen tot een aanpassing van het klassieke patroon van politieke socialisatie (cf. infra).

## VI. De politieke cumul

### A. Bepalingen inzake cumul en onverenigbaarheden

Ten aanzien van de politieke cumul hebben politici en partijen steeds een erg dubbelzinnige houding aangenomen. Enerzijds wordt erkend dat de cumul risico's inhoudt op ongewenste machtsconcentraties en dat het de nastreefbare gelijke afspiegeling van de maatschappij onder de parlementsleden ondermijnt. En ook het feit dat elk van de onderscheiden mandaten op zich full-time jobs geworden zijn, zodat ze niet gecombineerd kunnen worden met een andere functie zonder nadelige gevolgen voor de aanwezigheid en het parlementaire werk van de betrokkenen in beide assemblees<sup>27</sup>, is een argument *a charge* in het debat over decumul. Deze stelling wordt overigens bevestigd in het onderzoek van De Winter voor wat de cumul van een federaal met een lokaal mandaat betreft<sup>28</sup>. Anderzijds zijn partijen en politici niet echt geneigd de voordelen van de cumul zomaar op te geven. Er wordt beargumenteerd dat de combinatie van de financiële vergoedingen van de lokale en de nationale mandaten er voor zorgt dat personen zich full-time op de politiek kunnen richten, en voor hun inkomen niet afhankelijk worden van een buitenparlementaire mandaten. Daarenboven kan een cumulerend parlements lid beter de plaatselijke partijwerking controleren en dienen, en verhoogt de combinatie van een lokaal met een nationaal mandaat de zichtbaarheid van zowel de mandataris, en dus van de partij of van de gemeente<sup>29</sup>.

Bij de Grondwetswijziging van 1993 werd met de cumul zelfs grondwettelijk vastgelegd, met de invoering van de categorie der Gemeenschapssenatoren. Artikel 67 §3, §4 en §5 stipuleren dat er telkens respectievelijk tien, tien en één senator wordt aangewezen door *en uit* het Vlaams Parlement, de Franse Gemeenschapsraad en de Duitstalige Gemeenschapsraad. Het moge dan ook geen verwondering wekken dat deze categorie senatoren in de bevraging van parlementsleden van 1994 als meest begerenswaardige senatorsambt naar voor kwam<sup>30</sup>. Via de Gemeenschapssenatoren is er zelfs een cumul van drie parlementaire mandaten mogelijk. Zo was Leo Goovaerts (VLD) in de legislatuur 1995 lid van zowel de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, als van het Vlaamse Parlement (want hij

<sup>27</sup> CORBETT, R., JACOBS, F. en SHACKLETON, M., *The European Parliament*, London, John Harper, 2000 (fourth ed.), p. 19.

<sup>28</sup> DE WINTER, L., *The Belgian Legislator*, Florence, EUI, 1992, p. 84-85 en 285-286.

<sup>29</sup> DE WINTER, L., o.c., (1992), p. 84-85.

<sup>30</sup> DEWACHTER, W. en DEPAUW, S., *Een cruciaal moment van prospectief denken*, Leuven, Afdeling Politologie K.U.Leuven, p. 61-62.

was één van de zes eerstverkozen Brusselse leden die automatisch zitting hebben in het Vlaams Parlement), en daarbovenop nog Gemeenschapssenator.

Toch zijn een aantal combinaties van mandaten door de wet verboden. Deze 'onverenigbaarheden' slaan bijvoorbeeld op het verbod op de combinatie van een mandaat als Kamerlid en als senator, of op het gelijktijdige lidmaatschap van het federale parlement en een deelstaatparlement<sup>31</sup>, of van een deelstaatparlement en het Europese Parlement<sup>32</sup>. Een aantal partijen is zelfs verder gegaan en heeft een verbod in de eigen partijstatuten opgenomen op de combinatie van een parlementair mandaat met een uitvoerende mandaat in een grote stad<sup>33</sup>.

Dit verbod op het uitoefenen van twee politieke mandaten betekent echter niet dat een politicus zich niet *kandidaat* kan stellen voor twee onverenigbare mandaten. In de periode 1946-1995 noteerden we talrijke dubbelkandidaturen voor Kamer en Senaat van personen die in het meest frequent voorkomende geval zich voor de ene assemblee als kandidaat-effectieve en voor de andere assemblee als kandidaat-opvolger lieten inschrijven. Vooral voor kleinere partijen was dit een handige manier om volledige lijsten in te kunnen dienen, zowel voor Kamer als voor Senaat<sup>34</sup>. Maar een kandidaat kan zich ook op twee verschillende lijsten als kandidaat-effectieve laten inschrijven. Zo telden André en Lausier in juni 1999 op een totaal van 1661 kandidaturen op de lijsten van de Franstalige democratische partijen 42 dubbel-kandidaturen<sup>35</sup>. Onder meer José Happart, Joëlle Milquet en Isabelle Durant werden daadwerkelijk verkozen voor twee assemblees. Zij moesten, net als enkele anderen (o.m. Bert Anciaux en Annemie Neyts-Uyttebroeck) een keuze maken, en het andere mandaat waarvoor ze verkozen waren, overlaten aan hun opvolger.

<sup>31</sup> Buiten de bovenstaande uitzondering van Gemeenschapssenatoren.

<sup>32</sup> Nochtans stipuleerde de Acte van de Europese Raad uit 1976 waarin beslist werd tot rechtstreekse verkiezing van het Europees Parlement, op expliciete wijze dat leden van de nationale parlementen ook lid van het Europees parlement konden zijn (zie CORBETT, R. e.a., o.c., p. 19). Bijgevolg bleven 16 van de 24 Belgische Europarlementsleden in 1979 hun Europees mandaat combineren met het nationale mandaat dat ze op 17 december 1978 hadden opgenomen. Ondanks een ultieme poging in 1988 vanuit het Europees Parlement zelf, (met name via de Commissie Wetgeving en Burgerrechten – DOC A2-0065/88) om een eind te maken aan het dubbelmandaat, blijft dit in sommige lidstaten mogelijk. Zo bijvoorbeeld kunnen leden van de Franse Assemblee nationale tegelijk ook lid zijn van het Europees Parlement. Op dit ogenblik is er evenwel maar één politicus, met name de leider van de Franse Communistische partij, Robert Hue die deze mogelijkheid benut.

<sup>33</sup> Zo ondermeer het artikel 55 van de SP-statuten en het artikel 56 van de PS-statuten. Voor een goed begrip moeten we echter wijzen op veelvuldig toegepaste mogelijkheid om een uitzondering op deze regel toe te staan.

<sup>34</sup> Zie FIERS, S., o.c. (2000), p. 65-66.

<sup>35</sup> ANDRE, P. et LAUSIER, Ph., Les élus francophones face à l'effet dévolutif de la case de tête. In *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nr. 1687-1688, 2000, p. 18.

Tabel 5 : Cumul in Kamer, Senaat en Vlaams Parlement (1981-1999) (in %)<sup>36</sup>

	N	Gemeente- raadslid	Schepen	Burge- meester	Totaal Cumul	Parlementsleden zonder cumul
Kamer 1981	212	39,2	15,1	18,4	72,6	27,4
Senaat 1981	179	36,3	12,8	15,6	64,8	35,2
Kamer 1985	212	42,5	8,5	21,7	72,6	27,4
Senaat 1985	183	31,1	10,4	23,0	64,5	35,5
Kamer 1987	211	44,1	9,5	18,5	72,0	28,0
Senaat 1987	182	25,8	11,0	25,3	62,1	37,9
Kamer 1991	212	39,6	8,5	22,6	70,8	29,2
Senaat 1991	184	29,9	9,2	23,4	62,5	37,5
Kamer 1995	150	34,7	9,3	25,3	69,3	30,7
Senaat 1995	71	29,6	11,3	9,9	50,7	49,3
Vlaams Parl. 1995	124	37,1	15,3	18,5	71,0	29,0
Kamer 1999	150	31,3	6,7	23,3	61,3	38,7
Senaat 1999	71	19,7	2,8	7,0	29,6	70,4
Vlaams Parl. 1999	124	32,3	14,5	14,5	61,3	38,7

### B. Cumul tussen een federaal parlementsmandaat en een gemeentelijk mandaat

Tabel 5 geeft een overzicht van de federale en Vlaamse parlementsleden die hun parlementair mandaat cumuleren met een gemeentelijk mandaat in de periode 1981-1999 (uitgedrukt in procenten). Het eerste wat bij de lezing van Tabel 5 opvalt is de stabiliteit in de percentages Kamerleden en Senatoren die tot 1999 hun parlementair mandaat combineren met een lokaal mandaat als gemeenteraadslid, schepen of burgemeester. Voor de Kamer ligt dit percentage steeds boven de 70 % (de 0,7 % die men er in 1995 onder zit niet te na gesproken), terwijl het percentage senatoren zich daar al even traditioneel een kleine 10 procentpunten onder bevindt. Voor de Kamer tot 1999 en voor de Senaat tot 1995 kan men generaliserend stellen dat tweederde van de parlementsleden cumuleert. Een spectaculaire daling van het percentage cumulerende tekenen we op in de eerste Senaat na de hervormingen van 1993. Terwijl het aandeel cumulerende Kamerleden nog steeds 69,3 % bedraagt, cumuleert nog amper de helft van de Senatoren. In 1999 bedraagt dit percentage nog nauwelijks 30 %. In 1999 treedt er overigens ook een gevoelige daling op in het cumulpercentage voor de Kamer met 8 procentpunten. De reden voor deze scherpe daling in de Senaat moet gezocht worden in de uitzonderlijk hoge 'turn-overs' in 1995 (57,3 %) en 1999 (64,8 %; cf. infra).

<sup>36</sup> Van een aantal Kamerleden en senatoren kon geen informatie worden ingewonnen, daar ze kort na aanvang van de legislatuur ontslag namen of overleden, waardoor hun biografische gegevens niet in de Levensberichten, het Biografisch Handboek, het Politiek Zakboekje of de Politicowie werden opgenomen. Dit verklaart de 'missing values' voor de Senaat 1981 en 1987 en voor de Kamer 1987.



De cumul met een uitvoerend lokaal mandaat (dus dat van burgemeester of van schepenen) bleef – steeds binnen een marge van een paar procentpunten – in de bestudeerde periode nagenoeg constant voor de Kamer, en bedroeg om en bij 30 %. Wat de senatoren betreft is het beeld minder eenduidig. Het aantal senatoren dat cumuleerde met een lokaal uitvoerend mandaat steeg van 27 % in 1981 tot 36 % in 1987. Daarna deed er zich een scherpe daling voor, die in 1999 een absoluut dieptepunt van 9,8 % bereikte.

### *C. Cumul tussen een Vlaams parlamentsmandaat en een gemeentelijk mandaat*

Wat de samenstelling van het Vlaamse parlement in 1995 en 1999 betreft is er op het gebied van de cumul met lokale mandaten, een opvallende gelijkens met de cumulatiegraad in de Kamer. In 1995 bedraagt de cumulatiegraad 71 %. In 1999 daarentegen zakt ze, net als voor de Kamer het geval was, tot 61,3 %. En ook wanneer enkel de cumul met lokale uitvoerende mandaten wordt geanalyseerd, is het profiel van de Vlaamse parlamentsleden schijnbaar identiek aan dat van de Kamerleden (ca. 35 % in 1995 en nog 30 % in 1999). Dat deze laatste cijfers tussen de Vlaamse parlamentsleden en de ganse populatie Kamerleden gelijklopend zijn, heeft echter te maken met het relatief hoge aantal Franstalige burgemeesters en schepenen die in de Kamer zetelen. Van de 91 leden van de Nederlandse taalgroep in de Kamer zijn er in 1995 maar 26,4 % en in 1999 amper 20,9 % die een uitvoerend mandaat bekleden<sup>37</sup>. Onder de leden van de Franstalige taalgroep daarentegen treffen we 47,5 % cumuls met een uitvoerend mandaat op gemeentelijk vlak aan in 1995 (42,1 % in 1999). Ter vergelijking : in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad zetelden in oktober 2000 zeven burgemeesters, 13 schepenen en 31 gemeenteraadsleden. Ook hier levert dit een hoog cumulatiepercentage van 68 %, met 26,6 % cumul met een uitvoerend mandaat op gemeentelijk niveau<sup>38</sup>.

### *D. Cumul tussen een Europees en een gemeentelijk mandaat*

Ondanks het verbod op een cumul tussen een Europees en een federaal mandaat, is er geen verbod op de cumul tussen een Europees en een lokaal mandaat. Toch merken we ook hier een scherpe achteruitgang van het percentage Europarlementsleden dat lokaal cumuleert (zie Tabel 6). Terwijl in 1984 nog ruim de helft van de Belgische Europarlementsleden tegelijkertijd een gemeentelijk mandaat uitoefent, bedraagt dit percentage in 1999 nog amper 20,0 %. De daling is overigens lineair, doch niet steeds even sterk (zie bijvoorbeeld de marginale daling van 1,3 % tussen 1989 en 1994).

<sup>37</sup> Ondanks een groter aandeel "gewone" gemeenteraadsleden onder de leden van de Nederlandse taalgroep (40,7 % in 1995 en 36,3 % in 1999), blijft de totale gemeentelijke cumul van de leden van de Nederlandse taalgroep 5,8 %-punten onder de score van de leden van de Franse taalgroep in 1995, en 10,7 % in 1999.

<sup>38</sup> Bron : <http://www.bruparl.irisnet.be/nl/raadsleden/profiel.htm>.

Tabel 6 : Cumul tussen het mandaat van Belgisch Europarlementslid en een gemeentelijk mandaat (in %)

	Cumul met gemeentelijk mandaat
Europarlementsliden 1979	n.b.
Europarlementsliden 1984	58,3
Europarlementsliden 1989	33,3
Europarlementsliden 1994	32,0
Europarlementsliden 1999	20,0

Deze daling kan verklaard worden door te wijzen op de professionalisering van het ambt van Europees Parlements lid, waardoor er weinig tijd overblijft om op een gedegen wijze een ander politiek mandaat te vervullen<sup>39</sup>. Daarenboven is er de belasting van de driewekelijkse zitting van het Europees Parlement in Straatsburg, waardoor er minder tijd overblijft om een lokale aanwezigheidspolitiek te voeren. Tenslotte blijft er een wijde kloof gapen tussen de thema's die op het Europese niveau worden behandeld en deze die de plaatselijke agenda bepalen. Dit leidt ons tot de conclusie dat we integendeel juist verwonderd zouden moeten zijn over het aantal Belgische Europarlementsliden dat cumuleert op het lokale niveau.

## VII. Het opschuiven van politici naar een ander politiek niveau : een spelletje 'level-hoppen' ?

Tot slot komen we tot de kern van onze studie naar het carrièrepatroon van politici in een multi-level omgeving : met name de mate waarin politici van het ene naar het andere politieke niveau overspringen (het 'level-hoppen'). We spitsen onze aandacht toe op de verschuivingen die plaats vonden bij de zogenaamde 'moeder aller verkiezingen' van 13 juni 1999. Op die dag hadden gelijktijdig verkiezingen plaats voor zeven<sup>40</sup> assemblees op het regionale, federale en het Europese niveau, wat een uitgelezen kans bood aan zowel partijen als aan de politici zelf om probleemloos naar een ander politiek niveau door te schuiven. Normaal gezien is het wachten tot in het jaar 2019 op een nieuwe verkiezingsdag met zeven verkiezingen, omdat de regionale en Europese verkiezingen enerzijds en de federale verkiezingen anderzijds een verschillende electorale kalender volgen. Verwacht wordt dat het tot dan veel moeilijker zal zijn om van niveau over te stappen. Met een boutade zou men kunnen stellen dat bij de verkiezingen van 13 juni 1999 de posities vastgelegd werden voor de komende 20 jaar. Want indien een politicus zelf wil overstappen – of door zijn partij gesommeerd wordt over te stappen – naar een ander politiek niveau, dan betekent dat dat hij of zij 1) ofwel een tijd op de reservebank geposteerd wordt totdat de verkiezingen voor het nieuwe niveau georganiseerd worden, 2) dan wel dat hij of zij inbreekt in een parlementaire assemblee die ondertussen een eigen dynamiek ontwikkeld heeft, met eigen gewoontes en tradities.

<sup>39</sup> Zie o.m. de getuigenissen van de Europarlementsliden WILLOCKX, F. en THYSSEN, M., Vlaamse Europarlementsliden beoordelen hun Europees Parlement. In *Res Publica*, vol. 40, 1998 (2), p. 287-301.

<sup>40</sup> Acht indien de indirect samengestelde Franse Gemeenschapsraad wordt meegeteld.

Maar nog om een andere reden is de analyse van de stoelendans in 1999 een interessante onderzoeksvraag. Men zou er bijvoorbeeld kunnen uit afleiden in welke mate politici die in 1995 voor het niveau A gekozen hebben, zich in 1999 van dit niveau afkeren en hun kandidatuur indienen op het niveau B. Met andere woorden of er personen 'verkeerde keuzes' gemaakt hebben of dat de instelling die ze in 1995 kozen (of hadden moeten kiezen) uiteindelijk niet aan hun verwachtingen beantwoordde. We kunnen daarbij van de veronderstelling uitgaan – steeds volgens de klassieke theorie over de opbouw van parlementaire mandaten – dat hoe meer prestigieus een instelling ervaren wordt door de parlementsleden zelf, hoe groter de doorstroom naar deze instelling zich zal aftekenen. Omgekeerd gesteld : hoe zwakker de instelling ervaren wordt, hoe kleiner de wens van parlementsleden van een andere assemblee om in die instelling te kunnen zetelen.

In dit artikel zijn we er tot nu toe steeds van uit gegaan dat het prestige van een assemblee gemeten kon worden aan een territoriaal bevoegdheids criterium. We hebben in de loop van het artikel op een paar plaatsen gezien dat deze ordening weinig houvast bood, vooral wat betreft de plaats die het Europees Parlement in deze ordening inneemt. Wanneer de parlementsleden zelf ondervraagd worden naar het belang van de verschillende parlementaire assemblees, bekomen we een gans andere rangorde<sup>41</sup>. Van de 233 respondenten (federale parlementsleden die tevens als regionaal parlements lid zetelden) antwoordde 59,7 % dat de Kamer van volksvertegenwoordigers de belangrijkste politieke instelling zou worden. Daarna volgden de regionale raden (met 25,8 %) en de Senaat, die door 8,6 % van de respondenten als belangrijkste assemblee werd geordend. Het Europarlement, hoog aangeschreven in het klassieke model, wordt door een schamele 4,3 % van de respondenten als belangrijkste parlementaire orgaan gerangschikt !

Tabel 7 : Perceptie van parlementsleden van de belangrijkheid van de politieke organen (in %)<sup>42</sup>

	Belangrijkste orgaan na 21 mei 1995?
Kamer	59,7
Senaat	8,6
Regionale Raden	25,8
Europarlement	4,3
Andere	1,7

Volgens onze hypothese en op basis van deze rangschikking, kunnen we dus verwachten dat de instroom in de Kamer vanuit de andere parlementen relatief gezien het grootst zou moeten zijn. In dezelfde verwachting zullen de Senaat en het Europees parlement dan de minste aantrekkingskracht hebben.

In de Tabel 8 hebben we de resultaten van de verschuivingen die zich op 13 juni 1999 voordeden, uitgetekend. Het zijn de gegevens over de instroom in de diverse

<sup>41</sup> Zie DEWACHTER, W. en DEPAUW, S., *Een cruciaal moment van prospectief denken in het Belgische parlement*, Afdeling Politologie K.U.Leuven, 1996, 129 p.

<sup>42</sup> Bron : DEWACHTER, W. en DEPAUW, S., o.c.

parlementen. Verder onderzoek zal moeten uitwijzen of de cijfers van de uitstroom, dit is het aantal personen dat een assemblee verlaat en zich desgevallend kandidaat stelt voor een andere assemblee, extra informatie kan verschaffen over circulatiepatronen en de opbouw van parlementaire carrières. De gegevens over de instroom geven alvast duidelijk aan dat er zich in juni 1999 een grote circulatie onder de parlementsleden heeft voorgedaan. De Kamer bestaat na 13 juni 1999 maar voor 60,7 % uit dezelfde personen als tijdens de voorafgaande legislatuur 1995-1999. Dit is het derde hoogste 'turn-over'-percentage (39,3 %) in de naoorlogse geschiedenis, na dat van de verkiezingen van 1995 toen het 58,7 % bedroeg (hervorming van de samenstelling van de Kamer + eerste rechtstreekse verkiezing van de deelstaatparlementen) en dat van de eerste naoorlogse verkiezingen van 1946 (53,0 %). Analoog noteren we in 1999 voor de Senaat een dramatisch laag aantal senatoren dat naar deze assemblee terugkeert : 25 op 71, of amper 35,0 %. Daarmee ligt de 'turn-over' in 1999 (65,0 %) zelfs hoger dan bij de eerste verkiezingen na de gewijzigde samenstelling van de Senaat in 1995 (57,3 %) en dan bij de eerste naoorlogse verkiezingen van 1946 (56 %). Eén derde van de senatoren is een echte 'nieuwkomer'; dit is een politicus die voor de eerste keer in een parlementaire assemblee zetelt, of die in de vorige legislatuur 1995-1999 niet in één der parlementen zetelde.

Tabel 8 : Instroom in de verschillende assemblees op 13 juni 1999

Bestaat uit	Kamer 1999 (N= 150)	Senaat 1999 (N= 71)	Vlaams Parl. 1999 (N= 124)	Waalst Gewest Raad 1999 (N=75)	Euro- parlement 1999 (N= 25)
Nieuwe leden	40	23	29	26	11
Kamer 95-99	91	9	8	4	0
Senaat 95-99	6	25	2	1	3
Vlaams Parlement 95-99	6	6	83	-	0
Waalst Gewest Raad 95-99	3	2	-	44	1
Brusselse Hoofds. Raad 95-99	2	5	2	-	1
Europa 94-99	2	1	0	0	9
<i>Procentueel</i>					
Nieuwe leden	26,7	32,4	23,4	34,7	44,0
Kamer 95-99	60,7	12,7	6,5	5,3	0,0
Senaat 95-99	4,0	35,2	1,6	1,3	12,0
Vlaams Parlement 95-99	4,0	8,5	66,9	-	0,0
Waalst Gewest Raad 95-99	2,0	2,8	-	58,7	4,0
Brusselse Hoofds. Raad 95-99	1,3	7,0	1,6	-	4,0
Europa 94-99	1,3	1,4	0,0	0,0	36,0

Ten tweede maken deze cijfers duidelijk dat er toch in lichte mate sprake is van een opklimbeweging van het regionale naar het federale niveau (knelpunt 3). Nochtans is ze niet overdreven groot te noemen, en manifesteerde ze zich vooral naar de 'zwakste assemblee', de Senaat. Deze wordt in 1999 voor bijna één vijfde samengesteld uit oud-Vlaamse, Waalse en Brusselse parlements- en raadsleden. De

verklaring hiervoor kan waarschijnlijk ten volle aan de categorie van de Gemeenschapssenatoren worden toegeschreven.

Nog opvallend in deze is de grootte van de overgang van de Kamer naar de Senaat. De Senaat 1999 telt liefst 9 oud-Kamerleden in haar rangen. Deze overgang lijkt totaal tegengesteld aan onze sterkte-zwakke hypothese, waarin we zouden verwachten dat politici zwakke parlementen precies ontvluchten. Ter verklaring moet echter gewezen worden op het perverse effect van de verkiezing via twee kiescolleges van de Senaat : de clash der titanen die dienst doet als verdoken rechtstreekse verkiezing van de eerste minister. Onder deze Kamerleden die naar de Senaat verhuisden, bevonden zich o.m. de voorzitter van de parlementaire Dutroux-commissie Marc Verwilghen (VLD), en de partijvoorzitters Louis Michel (PRL) en Philippe Maystadt (PSC).

Het is daarentegen veel moeilijker om tot in de Kamer op te klimmen vanuit de regionale raden ! De Kamer bestaat slechts voor 7,3 % uit leden die van het regionale niveau zijn overgekomen. Even opvallend zijn de acht Kamerleden die Kamer verlaten en naar het Vlaams Parlement trekken, terwijl er drie naar de Waalse Gewestraad verhuizen. Voor twee onder hen (Chokri Mahassine en Ingrid Van Kessel) betekende de verhuis uit de Kamer naar het Vlaams Parlement, de enige manier om ook als Gemeenschapssenaar op het federale niveau actief te blijven. De overstap van Leo Peeters, in 1995 als Kamerlid verkozen en daar weggehaald om Vlaams minister te worden, naar het Vlaamse Parlement hoeft niet veel verwondering wekken.

Het aantal parlementsleden dat – al dan niet een voorlopig – afscheid nam van de nationale politiek om in het Europees Parlement te gaan zetelen, lag in 1999 vrij laag (knelpunt 4). Slechts vijf regionale en federale parlementsleden werden op een Europese lijst verkozen : het waren de oud-senatoren Bert Anciaux, Philippe Busquin en Miet Smet, Annemie Neyts-Uyttebroeck (lid van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad) en de Waalse volksvertegenwoordiger Daniel Ducarme. We zagen eerder reeds dat dit in 1999 veruit het laagste percentage federale of regionale parlementsleden is dat 'opklimt' naar het Europese niveau. Daarbij komt nog dat drie onder hen (Anciaux, Neyts en Busquin), net als een vierde Europese verkozen (Frank Vandenbroucke), hun Europees mandaat snel inruilden voor een ministerportefeuille of een plaats in de Europese Commissie. Men kan dus bezwaarlijk stellen dat in de opbouw van de politieke carrière het mandaat van Europees Parlements lid als hoogste goed beschouwd wordt. Eerder is het, zoals Westlake al vaststelde voor de Britse Europarlementsleden, een tijdelijke functie in afwachting tot een terugkeer naar de nationale politiek, of in het zicht van een afscheid van de actieve politiek<sup>43</sup>.

### VIII. Slotbeschouwingen

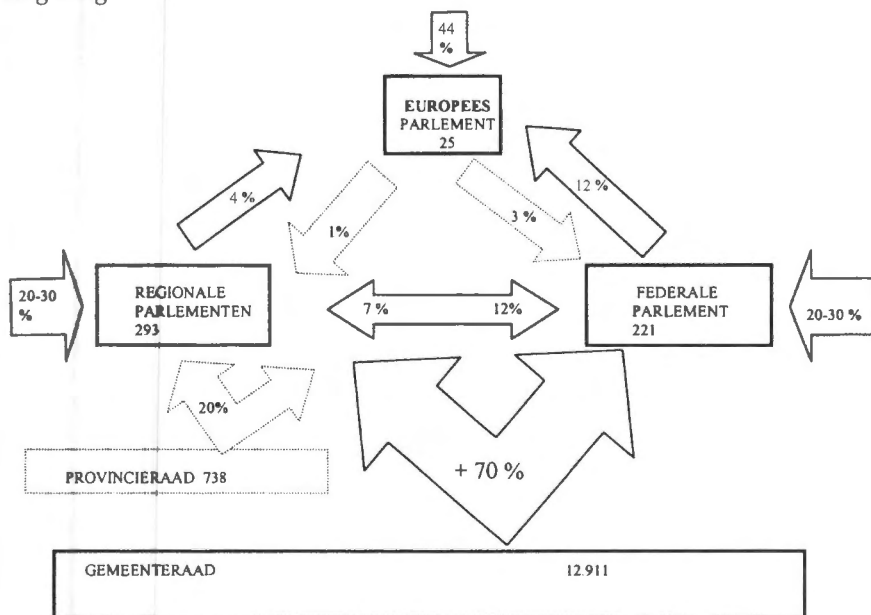
In dit onderzoek hebben de opbouw van de politieke loopbaan van de federale en de Vlaamse parlementsleden en van de Belgische Europarlementsleden in de

<sup>43</sup> WESTLAKE, M., *o.c.*, p. 105.

multi-level omgeving geanalyseerd. Daarbij zijn we uitgegaan van het klassieke model, dat sterk hiërarchisch en piramidaal is opgebouwd. Het stelt dat politici die op de hogere politieke niveaus doorstoten eerst op het lagere niveau de knepen van het politieke métier geleerd moeten hebben. We hadden bij de analyse van dit klassieke model op vier knelpunten gewezen, en hebben het model na ons onderzoek van die vier knelpunten aangepast (Figuur 2).

Op de vraag of de opbouw van een parlementair mandaat in België nog langs het gemeentelijke mandaat verloopt, kunnen we bevestigend antwoorden : in de periode 1981-1995 had steeds meer dan 70 % van de parlementsleden lokale politieke ervaring. Bij de verkiezingen van 1999 tekent er zich, wat deze variabele betreft, evenwel een behoorlijk scherpe daling af. Dit openstellen van de toegang tot de parlementaire elite voor personen die niet op de traditionele wijze tot het parlement zijn doorgestoten, wordt in Figuur 2 weergegeven door de grote pijlen in stippellijn. Een analoge vaststelling en neerwaartse trend sinds 1999 maakten we wat betreft het gelijktijdig uitoefenen van een lokaal met een federaal of regionaal parlementsmandaat, de zogenaamde cumul. Bij de verkiezingen van 2003 en 2004 zal moeten blijken of deze trend zich verder zet. Alvast blijkt nu al dat de invloed van het provinciale mandaat (knelpunt 2) zeer beperkt is : hoogstens 1 op 4 senatoren en Vlaamse Parlementsleden heeft provinciale ervaring.

Figuur 2 : Aangepast model van opbouw van politieke loopbaan in een multi-level omgeving<sup>44</sup>



<sup>44</sup> De percentages werden berekend op het aantal beschikbare plaatsen in de ontvangende assemblee.

De beperkte overgang van de regionale naar het federale parlement in 1999 levert voldoende argumenten om te stellen dat de regionale parlementaire mandaten niet zomaar als springplank naar het federale niveau kunnen aanzien worden (knelpunt 3). Vandaar ook dat we in het nieuwe model van opbouw van de parlementaire loopbaan (zie Figuur 2) de regionale en de federale parlementen *naast* en niet langer *onder* elkaar hebben voorgesteld.

In antwoord op het vierde knelpunt tenslotte, kunnen we stellen dat de rekrutering van de Belgische Europese parlementsleden in steeds mindere mate verloopt vanuit de nationale (of regionale) parlementen. We hebben overigens een duidelijk aanwijsbare trend onder deze leden van het Europese Parlement bemerkt om naar het federale of het regionale beleidsniveau terug te keren : hetzij na de Europese legislatuur (20 % in 1999), hetzij bij de selectie van de ministers op nationaal of regionaal vlak (16 % in 1999).

**Summary : Career patterns of Belgian Members of Parliament in a multi-level environment (1979-99)**

*This article deals with the consequences of an increased number of levels of political decision-making, on the way in which political careers are built. In the traditional bottom-up perspective, political careers started at the municipal level. The best were chosen to represent the party in regional assemblies, first, and eventually in the national parliament. In this perspective, a mandate of Member of European Parliament was the highest obtainable office. Evidence from the 1979-99 period shows that the importance of 'local political experience' in recruiting MPs is decreasing. However still, the Belgian figure remains high in comparative perspective : in 1999 no less than 70 % of the members of the federal House of Representatives and of the regional Flemish Parliament have previously been local councillor. Moreover, still 60 % combines a mandate as local councillor with their parliamentary mandate. Only a limited number of previously regional Flemish MPs became federal MPs in 1999, so that one could not speak of frequent level-hopping, nor of a hierarchy among these offices.*