

Agiftekantoor: 3000 Leuven X | Driemaandelijks tijdschrift | Oktober-december 2015 | P 702166

# Res Publica

politiek-wetenschappelijk tijdschrift van de Lage Landen

België • Belgique  
PB - PP  
B 21

Volume 57

2015/4

acco

# Res Publica

[www.acco.be/respublica](http://www.acco.be/respublica)

## Hoofdredacteur

Joop VAN HOLSTEYN (Universiteit Leiden)

## Redactiesecretaris

Lotte MELENHORST (Universiteit Leiden)

## Redactie

Paul VAN DER BIJL (Hogeschool Amsterdam), Nicolas BOUTECA (Universiteit Gent),  
Annelien DE DIJN (Universiteit van Amsterdam), Silvia ERZEEL (Université catholique de Louvain),  
Steven VAN HECKE (Universiteit Leuven), Henk VAN DER KOLK (Universiteit Twente),  
Jonas LEFEVERE (Universiteit van Amsterdam), Rik DE RUITER (Universiteit Leiden),  
Peter THIJSSSEN (Universiteit Antwerpen), Margo TRAPPENBURG (Universiteit Utrecht)

## Redactieadres

Instituut voor Politieke Wetenschap, t.a.v. Res Publica / Joop van Holsteyn, Postbus 9555, 2300 RB Leiden, Nederland  
[res.publica@acco.be](mailto:res.publica@acco.be)

## Uitgever

Uitgeverij Acco, Blijde Inkomststraat 22, B-3000 Leuven  
[www.uitgeverijacco.be](http://www.uitgeverijacco.be)  
tel. +32 16 62 80 00  
fax +32 16 62 80 01  
e-mail: [uitgeverij@acco.be](mailto:uitgeverij@acco.be)

## Vertegenwoordiging in Nederland:

Acco Nederland, Westvlietweg 67 F, NL-2495 AA Den Haag  
tel. + 31 70 386 88 54  
fax + 31 70 386 14 98  
e-mail: [info@uitgeverijacco.nl](mailto:info@uitgeverijacco.nl)

## Abonnementsprijzen

	Individu	Instelling	Student
België & Nederland	€ 50	€ 120	€ 38
EU	€ 95	€ 125	/
niet EU	€ 145	€ 145	/

Los nummer

€ 20

Dubbel nummer

€ 40

Abonnementen worden niet stilzwijgend verlengd.

U kan zich bij de start van een nieuwe jaargang opnieuw abonneren via aankoop van een abonnement in onze webshop.

## Rekening

België – Abroad

Postrekening 000-0964500-29,

Acco-Boekbestellingen, Blijde Inkomststraat 22, B-3000 Leuven

IBAN-code: BE26000096450029

Swift- of BIC-code: BPOTBEB1

Nederland

Giro 4436148,

Acco-Boekbestellingen, Blijde Inkomststraat 22, B-3000 Leuven

# RES PUBLICA

Driemaandelijks tijdschrift  
Volume 57 – 2015/4

## Inhoud

### Deel 1 – Wetenschappelijke artikelen

- Omzetting van Europese richtlijnen: een balans van de omzettings- en nalevingsachterstand in Vlaanderen (2009-2013) – *Isabelle De Coninck* 405
- Van de krant naar de Kamer en terug? Een studie naar media-aandacht als inspiratie voor en resultaat van het Nederlandse vragenuur – *Peter Van Aelst, Rosa van Santen, Lotte Melenhorst en Luzia Helfer* 433
- Ideologische inertie op links, flexibiliteit op rechts? Een onderzoek naar de mate van programmatische flexibiliteit bij liberalen en socialisten in België – *Nicolas Bouteca* 457

### Deel 2 – Rubrieken

- Essay: Godsdienst- en onderwijsvrijheid in België anno 2015 – *Leni Franken* 483
- Symposium: Midden- en Oosteuropese migranten in de Lage Landen – *Monique Kremer, Jeroen Doomernik, François Levrau en Christiane Timmerman* 503

#### Onderzoek uitgelicht:

- Henk, Henk en Ingrid: de gender gap in het radicaal rechtse electoraat belicht – *Tim Immerzeel, Hilde Coffé en Tanja van der Lippe* 523
- Onbekende gezichten: substantiële vertegenwoordiging van vrouwen door mannelijke, rechtse en niet-feministische parlementsleden – *Karen Celis en Silvia Erzeel* 527
- Gendermainstreaming in de praktijk? De case van EU-ontwikkelings-samenwerking met Rwanda onderzocht – *Petra Debusscher* 530

Auteursinfo 533

#### Verantwoordelijke uitgever:

Vereniging voor Politieke  
Wetenschappen  
Vrije Universiteit Brussel  
Pleinlaan 2  
1050 Elsene

ISSN 0486-4700  
PB-PP B-21  
P 702166

Afgiftekantoor: 3000 Leuven X

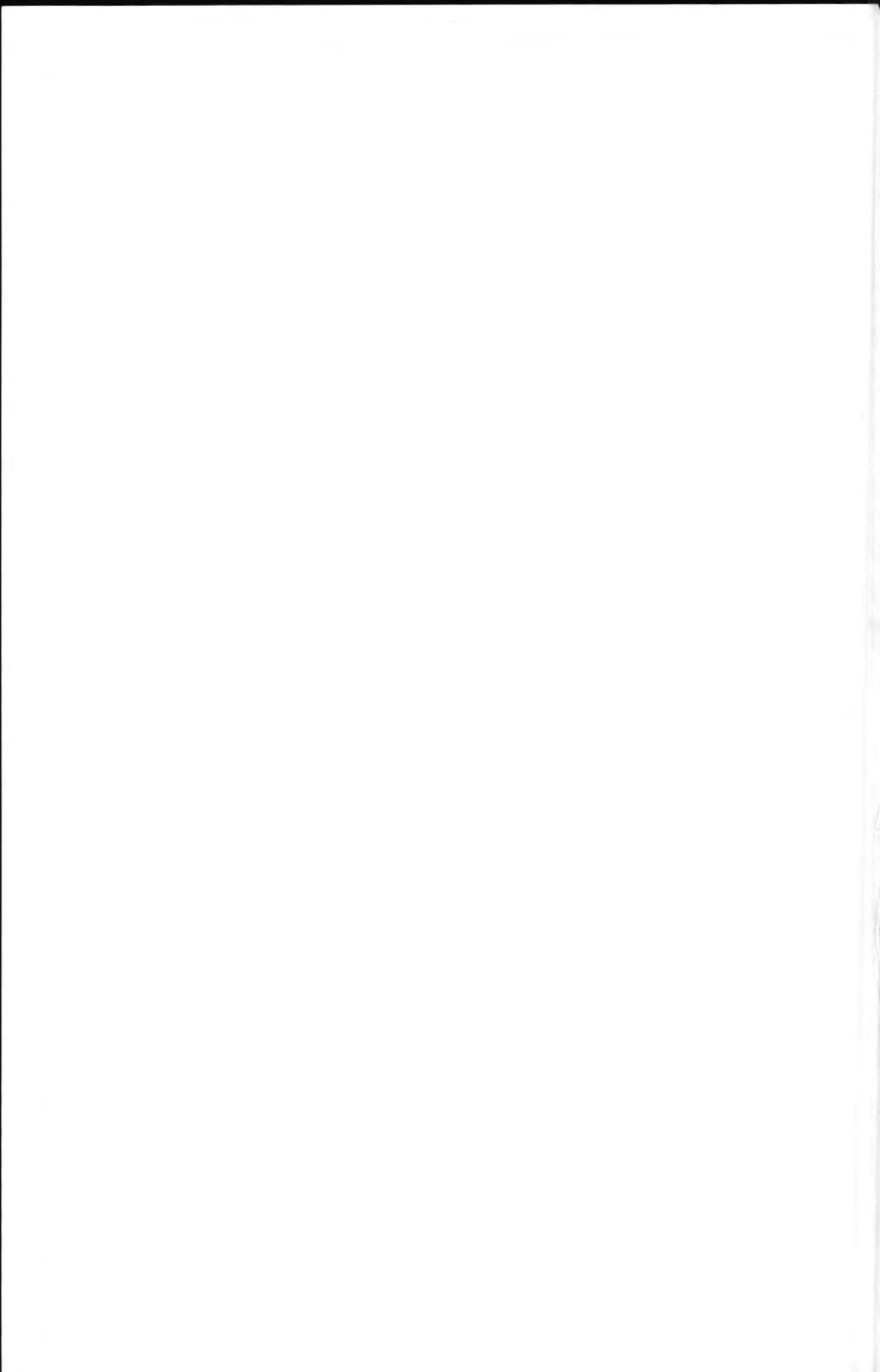
Omslagontwerp: [www.dsigngraphics.be](http://www.dsigngraphics.be)

Coverfoto: Vlaams Parlement © Marnix Van  
Esbroeck

© 2015 by Acco

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this review may be produced in any form, by mimeograph, film or any other means without permission in writing from the publisher.



# DEEL 1

## WETENSCHAPPELIJKE ARTIKELEN

### INHOUD

---

- Omzetting van Europese richtlijnen:  
een balans van de omzettings-  
en nalevingsachterstand in  
Vlaanderen (2009-2013) 405**

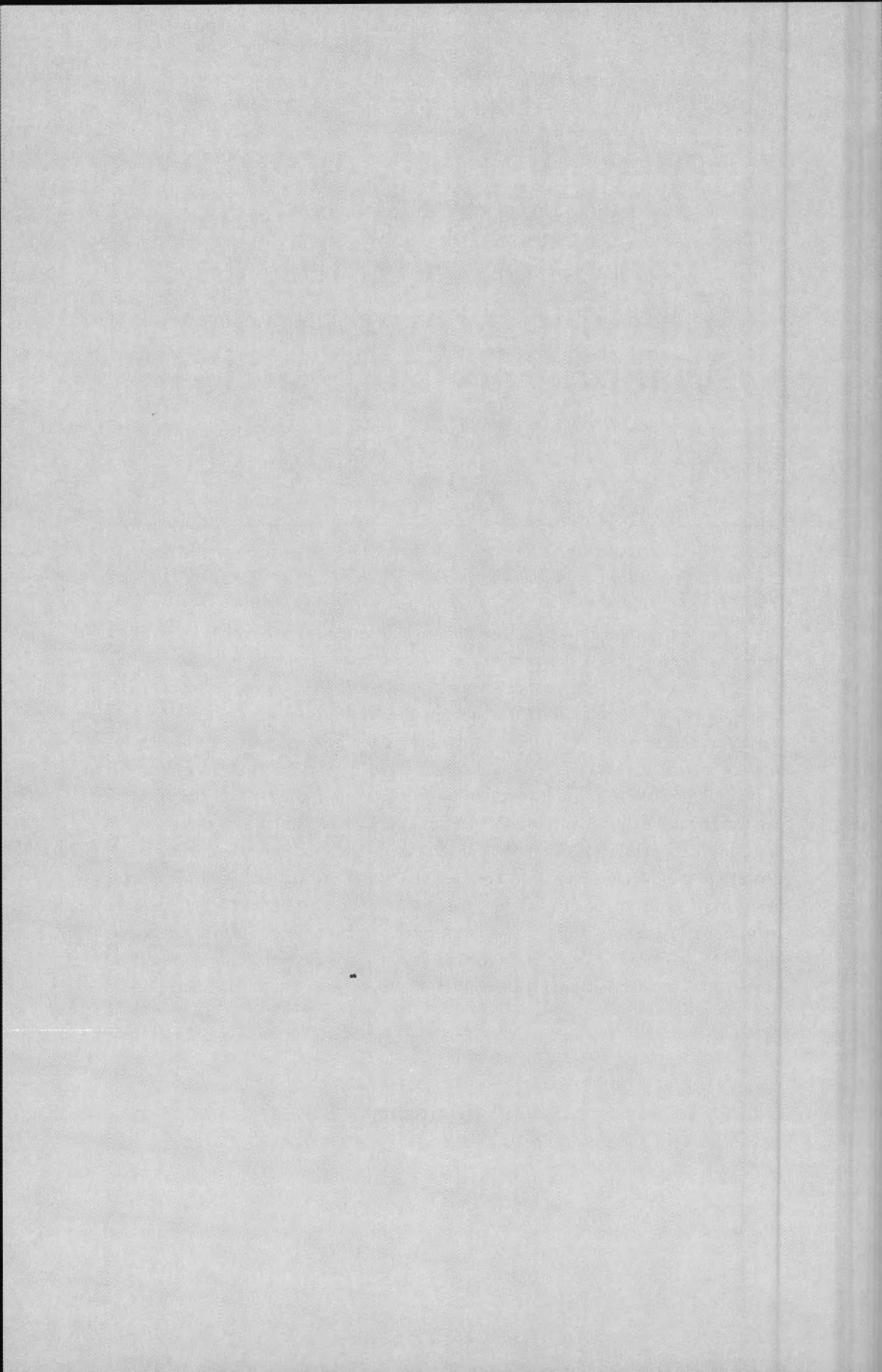
Isabelle De Coninck

- Van de krant naar de  
Kamer en terug?  
Een studie naar media-aandacht  
als inspiratie voor en resultaat  
van het Nederlandse vragenuur 433**

Peter Van Aelst, Rosa van Santen,  
Lotte Melenhorst en Luzia Helfer

- Ideologische inertie op links,  
flexibiliteit op rechts?  
Een onderzoek naar de mate van  
programmatische flexibiliteit bij  
liberalen en socialisten in België 457**

Nicolas Bouteca



# Omzetting van Europese richtlijnen: een balans van de omzettings- en nalevingsachterstand in Vlaanderen (2009-2013)

Isabelle De Coninck

---

**ABSTRACT:** Transposition of European Directives: Drawing up the Balance of Transposition and Compliance Deficits in Flanders (2009-2013)

The European Commission publishes bi-annual internal market scoreboards which show the member states' performance in realizing internal market rules. Timely and correct transposition of internal market directives is a crucial part hereof. Member states are regarded as unitary actors. Consequently the Commission does not differentiate the performances of their constituent sub-national entities. This article constructs the internal market scoreboards for Flanders (2009-2013) and holds these against the Belgian performance. In order to frame the fluctuations in the Flemish performance per scoreboard, external and internal factors that help explain maltransposition are pretested in the Flemish case. Flanders struggles with transposition, transposing barely a fourth of the directives under its competence timely and correctly, with timeliness being most problematic. The factors that seem to be connected to this performance, however, are structural and cannot easily be influenced. Further research is needed to go from this exploration toward explaining maltransposition in Flanders.

**KEYWORDS:** transposition, EU Directives, Flanders, Internal Market Scoreboard

---

## 1. Inleiding

Om het Europese integratieproject te doen slagen en de steeds evoluerende een-gemaakte markt een praktische werkelijkheid te maken, dient niet enkel wetgeving aangenomen te worden op EU-niveau. Richtlijnen, een belangrijke bron van

Europees recht, zijn niet direct toepasbaar, maar dienen in de lidstaten omgezet te worden in de interne rechtsorde. Na de Europese beleidsvorming is bijgevolg nog een belangrijke taak weggelegd voor de lid-regeringen van de Europese Unie. Voor omzetting in de interne orde wordt in de richtlijn een bepaalde termijn voorzien. Richtlijnen zijn resultaatgericht, waardoor ze de regeringen enige keuzevrijheid bieden in de manier om ze in te vullen. De mogelijkheid bestaat dus dat een richtlijn niet, niet tijdig of niet-conform wordt omgezet in de nationale orde (maltranspositie). Laattijdige en non-conforme omzetting van EU-richtlijnen in de lidstaten bedreigen de realisatie van het integratieproces, omdat ze voortdurende ongelijkheden binnen de interne markt veroorzaken.<sup>1</sup>

Het internemarktscorebord van de Europese Commissie is erop gericht de lidstaten aan te sporen de Europese *single market*-regels effectief te verzekeren. De tijdige en conforme omzetting van internemarktrichtlijnen is hiervan een cruciaal onderdeel. In België gebeurt de omzetting van EU-richtlijnen volgens de normale wetgevende procedure en dragen de federale en gefedereerde overheden hierbij elk hun verantwoordelijkheid volgens de interne bevoegdheidsverdeling. België blijft voor de EU echter een unitaire actor. Hoewel de Belgische gewesten en gemeenschappen een grote verantwoordelijkheid dragen in deze omzettingen, is er geen zicht op hun prestaties. Dit artikel stelt de Vlaamse internemarktscoreborden op voor de periode 2009-2013, met hetzelfde doel als de scoreborden die de Commissie opstelt over de lidstaten, namelijk het transparant in kaart brengen van de geleverde prestaties, nagaan in welke mate de regionale administraties efficiënt regels voor de interne markt omzetten en politieke aandacht aantrekken voor de noodzaak om dit te doen.

Als één van de 'founding fathers' van de Europese Unie geniet België een pro-Europese reputatie (Bursens, 2002a, 2002b; Bursens & Helsen, 2000). Toch scoort België slecht bij de implementatie van Europese richtlijnen. Zo kampt het met een hoog inbreukenaantal en geven de scoreborden voor de interne markt aan dat België een slechte leerling is. Bursens en Helsen (2000) noemen dit de Belgische integratieparadox. Terwijl België pleit voor een verregaande integratie, loopt het steevast achter op de implementatie ervan. Dit kan niet alleen de geloofwaardigheid van België op het spel zetten en ongelijkheden binnen Europa tweewegbrengen, maar ook leiden tot aanzienlijke sancties. Ook in Vlaanderen heerst deze integratieparadox. Op politiek niveau heeft men hoge Europese ambities en streeft men naar verdere integratie (Vlaamse Regering, 2009, 2014); goede omzettingsprestaties blijven echter uit.

De onderzoeksvraag is driedelig: *Wat is het Vlaamse aandeel in de Belgische omzettings- en nalevingsachterstand, hoe zien de Vlaamse internemarktscoreborden eruit, en welke factoren zouden hierbij een rol kunnen spelen?*

Allereerst worden in het theoretisch kader externe en interne factoren besproken die volgens de nalevingsliteratuur omzettingsprestaties helpen verklaren. Na



de uiteenzetting van de methodologie van dit onderzoek, brengen we de Vlaamse omzettingsprestaties in kaart. Hiervoor plaatsen we de Vlaamse inbreuk- en maltranspositiedossiers eerst tegenover de Belgische prestaties, waarna we de 'Vlaamse internemarktscoreborden' opstellen. Om deze scoreborden verder te duiden, worden de hypothesen die in het theoretisch kader werden opgesteld getest op de Vlaamse omzettingsdossiers. Dit artikel geeft vervolgens enkele pistes voor verder onderzoek aan.

## 2. Theoretisch kader

### 2.1 Externe factoren

De karakteristieken van het Europese proces en van de richtlijn zelf kunnen de oorzaak zijn van (EU-wijde) schommelingen in de omzettingsprestaties. Deze externe factoren blijven weliswaar constant voor alle lidstaten en kunnen de relatieve plaatsing van Vlaanderen tegenover België niet verklaren. Ze zorgen enkel voor verschillen tussen lidstaten, wanneer ze versterkt of verzwakt worden door interne factoren (Bursens, 2002a). Hoewel ze korte omzettingsvertragingen kunnen verklaren, zijn vertragingen die langer dan zes maanden aanslepen te wijten aan interne factoren (Keading, 2007).

- **Omzettingstermijn** – De overeengekomen omzettingstermijn wordt verwacht in verhouding te staan tot de complexiteit van de omzetting. Lidstaten zullen mikken op een omzetting die noch te vroeg, noch te laat gebeurt. In deze zin heeft de gegeven termijn een groot effect op de effectief benutte tijd voor omzetting (Mastenbroek, 2003). In ieder geval dient er voldoende tijd voorhanden te zijn om het opstellen en uitvoeren van nationale omzettingsmaatregelen in de lidstaten mogelijk te maken. Bij een langere termijn lijken de aanpassingskosten lager, terwijl de administraties nog steeds druk ervaren om hun coördinatie en organisatie van de omzetting te verbeteren (cf. bv. Keading, 2006, 2007; Steunenberg, 2006). Hieruit worden de hypothesen afgeleid dat een *langere omzettingstermijn de kans op tijdige (H1) en op conforme (H2) omzetting vergroot*.
- **Commissierichtlijn** – Welke Europese instelling de richtlijn invoert, speelt eveneens een rol. Vaagheden, onduidelijkheden of inconsistenties in de richtlijn zijn belemmerend voor haar omzetting (Falkner *et al.*, 2004, 2005; Knill, 1998). Commissierichtlijnen betreffen hoofdzakelijk technische kwesties en minder gevoelige onderwerpen. Richtlijnen uit de regelgevende procedure er-

varen meer omzettingsproblemen, omdat ze politiek gevoeliger onderwerpen behandelen en omdat de praktische gevolgen van de bepalingen pas in het laatste stadium in te schatten zijn (Keading, 2007). De discussies in de regelgevende procedure monden vaak uit in ‘wollige compromissen’ en vaag woordgebruik. De duidelijkheid en juridische kwaliteit van Commissierichtlijnen ligt daarom allicht hoger, wat de omzetting ten goede kan komen (Mastenbroek, 2003). Omdat Commissierichtlijnen technischer van aard zijn en bijgevolg minder uitgebreide hervormingseisen inhouden, worden ze geacht in positief verband te staan met tijdige en correcte omzetting (Borghetto & Franchino, 2010; Spendzharova & Versluis, 2013). Daarom kan men verwachten dat een *Commissierichtlijn de kans op zowel tijdige (H3) als op conforme (H4) omzetting vergroot*.

- **Amenderende richtlijn** – Een interessant vraagstuk in de literatuur betreft het omzettingsverschil tussen originele en amenderende richtlijnen. Hanf (1991) argumenteert dat institutionele inertie ervoor zorgt dat totaal nieuwe richtlijnen, voor het toepassingsveld waarvan er nog geen nationale regelgeving bestond, het gemakkelijkst te transponeren zijn. Hier kunnen de regeringen met een schone lei beginnen zonder de gevestigde systemen te moeten herorganiseren. Keading (2006, 2007) en Mastenbroek (2003) propageren de tegenhanger van het argument van Hanf. Volgens hen zijn wijzigingen van bestaande richtlijnen eenvoudiger om te zetten, omdat ze eerder technische aanpassingen aan de technologische ontwikkeling vragen of het lopende integratieproces verdiepen (Mastenbroek, 2003). Omdat ze minder ingrijpend zijn, zouden *amenderende richtlijnen in positief verband staan met tijdige (H5) en correcte (H6) omzetting* (Borghetto & Franchino, 2010; Spendzharova & Versluis, 2013).
- **Aantal consideransen** – Consideransen zijn bedoeld om de lidstaten bij te staan in de interpretatie van de richtlijn door haar doelen uiteen te zetten. Zowel lidstaten als de Commissie maken echter ook gebruik van deze consideransen om elementen toe te voegen die niet uitdrukkelijk aanvaard werden in het overleg. Hoe talrijker deze consideransen, des te complexer de interpretatie in de lidstaten, wat laattijdige omzetting meer waarschijnlijk maakt (Keading, 2007; Steunenberg, 2006). Het aantal consideransen kan gezien worden als een indicator van de complexiteit van een richtlijn (Treib, 2014). Een hoge complexiteit wordt gekoppeld aan een meer problematische omzetting (Ciavarini Azzi, 2000; Schwarze, Becker & Pollack, 1993). Daaruit volgt dat *hoe minder consideransen een richtlijn bevat, des te groter de kans is op tijdige (H7) en conforme (H8) omzetting*.

## 2.2 *Interne factoren*

Eigenschappen van de lidstaat en bij extensie van zijn met omzetting belaste deelstaten, hebben eveneens een impact op het verloop van de omzetting. De *compliance*-literatuur identificeert een waaier van factoren die afzonderlijke omzettingsprestaties (deels) kunnen verklaren. In deze studie worden er enkele getoetst voor de Vlaamse casus.

- **Bevoegdheidsverdeling** – Volgens het *in foro interno, in foro externo*-beginsel is Vlaanderen – binnen de EU – bevoegd om “een eigen buitenlands beleid te voeren voor alle materies waar het als deelstaat ook binnen het Belgische bestel de bevoegdheid voor heeft” (VVPV, 2010). Bovendien is er geen hiërarchisch onderscheid tussen regionale en federale wetgeving. Door de bevoegdheidsverdeling vallen de meeste beleidsdomeinen deels onder de federale en deels onder de regionale bevoegdheid. Een enkele richtlijn vraagt vaak omzettingsmaatregelen van verschillende overheden (Bursens, 2002a, 2002b). Vooraleer de Commissie een omzetting als tijdig beschouwt, dienen alle omzettingsmaatregelen – ongeacht hun regionale of federale oorsprong – aangemeld te zijn. Complexe bevoegdheidsverdelingen kunnen duidelijk de omzetting bemoeilijken; alle omzettende autoriteiten dienen hun omzetting namelijk te coördineren (Mastenbroek, 2003). Heel wat richtlijnen eisen omzetting op verschillende beleidsniveaus (verticaal) en door verschillende ministeries op eenzelfde niveau (horizontaal) (Bursens, 2002a). Wie bevoegd is voor welk onderdeel van de richtlijn is bij aanvang niet steeds duidelijk. De identificatie van bevoegdheden kan zo het proces vertragen, maar er kunnen ook discussies en aanvechtingen uit resulteren (Mastenbroek, 2003). Divergerende visies en intern gesloten compromissen kunnen bovendien leiden tot een omzetting die zich niet meer houdt aan de letter of de geest van de richtlijn. *Zowel horizontale (h) als verticale (v) bevoegdheidsverdelingen worden verwacht in negatief verband te staan met zowel de tijdigheid (H9h en H9v) als met de conformiteit (H10h en H10v) van de omzetting. Bovendien wordt de noodzaak om een samenwerkingsakkoord af te sluiten voor de omzetting van een richtlijn verwacht een negatieve impact te hebben op de tijdigheid (H11) ervan.*
- **Parlementaire betrokkenheid** – Hoe meer actoren betrokken zijn in het omzettingsproces, des te meer tijd men nodig zal hebben (cf. bv. Keading, 2007; Mbaye, 2001, 2003; Steunenbergh, 2006). Parlementen kunnen gezien worden als een ‘bijkomende’ actor, omdat hun betrokkenheid afhangt van het soort wetgevend instrument dat wordt ingezet. Een bespreking in het parlement is vereist wanneer het gaat om een decreet. Deze actor veroorzaakt bijkomend politiek debat. Zelfs wanneer het parlement het omzettende decreet vlot aanneemt,

zou men door de lengte van de procedure zelf meer omzettingsachterstanden kunnen verwachten dan wanneer alternatieve instrumenten (zoals besluiten) gebruikt zouden worden (Bursens & Helsen, 2000; Haverland, Steunenbergh & Van Waarden, 2011; Mastenbroek, 2003). De hypothese luidt dat omzettingen waarvoor *minstens één decreet vereist is, meer kans hebben om te kampen met laattijdigheid* (H12).

- **Amendement Vlaamse regelgeving** – De *goodness of fit* tussen de bestaande interne regelgeving en de om te zetten Europese richtlijn zou eveneens een factor zijn voor het al dan niet voorkomen van omzettingsproblemen. Een groot deel van de recente *compliance*-literatuur steunt op deze ‘misfit-hypothese’ (cf. bv. Börzel, 2000, 2005, 2011; Héritier, Knill & Mingers, 1996; Risse, Cowles & Caporaso, 2001). Wanneer de Europese maatregel en de nationale tradities verenigbaar zijn (*fit*), is de aanpassingskost laag en zou omzetting vlot en onprobleematisch moeten verlopen binnen de gegeven deadlines. Waar Europees beleid echter niet compatibel is (*misfit*), verwacht men een omstrede en vertraagde implementatie met een lage slaagkans. In deze optiek wordt verwacht dat de omzetting gemakkelijker zal verlopen wanneer de bestaande regelgeving reeds voldoet aan de vereisten van de richtlijn of wanneer er slechts een wijziging gevraagd wordt; in tegenstelling tot de situatie waarbij nieuwe regelgeving moet worden opgesteld, zeker wanneer deze niet aansluit bij de bestaande regelingen, praktijken en tradities. *Nood aan geheel nieuwe regelgeving zou de kans op tijdige (H13) en conforme (H14) omzetting verkleinen.*

### 3. Methodologie

#### 3.1 Enkele begrippen

De Europese Commissie houdt een zesmaandelijks scorebord bij met betrekking tot de correcte en tijdige omzetting van Europese richtlijnen. Het scorebord toont de resultaten van de lidstaat België en geeft niet het potentiële onderscheid aan tussen de afzonderlijke prestaties van de gewesten en de federale regering. Dit onderzoek berekent de Vlaamse omzettings- en nalevingsachterstand en stelt zo de ‘Vlaamse scoreborden’ op voor de periode 2009-2013.<sup>2</sup>

Enkele begrippen zijn hierbij van belang. Wanneer bepaalde artikelen niet helemaal, niet, of niet in de geest van de richtlijn werden omgezet, kan een inbreukprocedure gestart worden. Men dient een onderscheid te maken tussen ‘*omzettingdossiers*’ en ‘*inbreukdossiers*’. De eerste beslaan de lopende dossiers over de omzetting van Europese richtlijnen, zij het tijdig en correct of niet. Inbreukdossiers

betreffen alle inbreuken tegen het Europese recht, uit welke rechtsbron dan ook, die door de Commissie onderzocht werden. Dit onderzoek heeft bijzondere aandacht voor gebrekkige omzetting van EU-richtlijnen in Vlaanderen. Het gaat hier dus om *omzettingdossiers*, waarbij aangegeven wordt bij welke ook een inbreukprocedure wegens *maltranspositie* loopt.<sup>3</sup>

Twee bijhorende termen zijn eveneens van belang: *omzettingssachterstand* en *nalevingsachterstand*. Het eerste begrip duidt aan hoeveel richtlijnen internemarktregels en principes bevatten die de lidstaat niet tijdig heeft aangemeld. Het toont de proportie van internemarktrichtlijnen waarvan niet de gehele omzetting is doorgegeven aan de Europese Commissie tegen het verlopen van de deadline in relatie tot het totaal aantal internemarktrichtlijnen (SB19, 2009). De *nalevingsachterstand* van een lidstaat is het aantal omgezette richtlijnen waarvoor een inbreukprocedure voor non-conformiteit geïnitieerd werd door de Europese Commissie in relatie tot het totale aantal internemarktrichtlijnen die als omgezet werden doorgegeven (SB25, 2012).

### 3.2 Bronnen

Dit onderzoek steunt op de maandelijkse rapporteringen over EU-dossiers die het Departement internationaal Vlaanderen (DiV) doet aan de Vlaamse Regering. Hierin waren de Vlaamse omzettingdossiers over de periode januari 2009 tot december 2013 terug te vinden. Deze informatie werd aangevuld met EurLex, Commissie en Curia-informatie. Om te bepalen in welk scorebord een richtlijn de *eerste keer* wordt opgenomen, is de omzettingstermijn van belang. De scoreborden van juli bevatten de internemarktrichtlijnen met een omzettingstermijn die afloopt tussen 1 november van het vorige kalenderjaar en 30 april van het betreffende scorebordjaar. Hun volledige omzetting moet ten laatste op 10 mei doorgegeven worden aan de Europese Commissie. Voor de scoreborden van december wordt gekeken naar internemarktrichtlijnen waarvan de omzettingstermijn afloopt tussen 1 april en 31 oktober en waarvan de aanmelding ten laatste op 10 november van dat jaar diende te gebeuren. De omzettingen die correctie vragen in Vlaanderen worden ook opgenomen in de scoreborden. Hierbij wordt verondersteld dat men bezig is met een correctie vanaf het moment dat de eerste ingebrekestelling wordt ontvangen tot op het moment waarop een oplossing doorgegeven wordt en het dossier tijdelijk geklasseerd wordt in Vlaanderen. De start van een correctie ligt eigenlijk iets vroeger, namelijk bij de vraag om inlichtingen en het informele overleg vanuit de Commissie. Deze gegevens zijn echter niet beschikbaar, waardoor hier de ingebrekestelling als startpunt genomen wordt. Voor de Vlaamse scoreborden wordt enkel gekeken naar de richtlijnen die een specifieke omzetting in de Vlaamse rechtsorde nodig maken. Omzettingen waarbij Vlaanderen slechts een *adviserende* rol speelde

worden niet opgenomen. Ook andere inbreuken tegen het Gemeenschapsrecht ten gevolge van problematische *handhaving* of *toepassing* worden hier niet besproken. Evenmin wordt onderzocht of Vlaanderen als *enige* Belgische entiteit verantwoordelijk was voor de inbreukprocedures, of dat het er *medeverantwoordelijk* voor was.

Tenzij anders aangegeven, komt het cijfermateriaal met betrekking tot de Belgische en Vlaamse prestaties respectievelijk uit de internemarktscorebordrapporten van de Europese Commissie en de rapporteringen van het DiV.

Enkele opmerkingen bij de gebruikte inbreukinformatie. Ten eerste weerspiegelt een inbreukprocedure voor non-conformiteit de mening van de Commissie. Enkel het Hof van Justitie van de EU kan oordelen of er daadwerkelijk sprake is van een inbreuk. Ten tweede zegt het voorkomen van een inbreukprocedure (ongeacht de oorzaak) niets over de ernst van de vermeende inbreuk. De cijfers bevatten geen gevallen waarbij de Commissie een inbreuk niet opmerkt, of waarbij ze beslist geen inbreukprocedure te starten. Deze cijfers tonen evenmin een eventuele *bias* van de Commissie naar een strengere controle van bepaalde sectoren of tegenover bepaalde lidstaten (Bursens, 2002a; Dierickx *et al.*, 2003; Falkner *et al.*, 2005; Mastenbroek, 2005).

### 3.3 Operationalisatie

Dit onderzoek stelt de Vlaamse internemarktscoreborden op voor de periode juli 2009 tot en met december 2013 en toetst enkele variabelen uit de *compliance*-literatuur voor de Vlaamse casus. Het is een deductieve, longitudinale *single case study*.

Allereerst wordt het aandeel van Vlaanderen in de Belgische *inbreukdossiers* geanalyseerd. Omdat het totale aantal internemarktrichtlijnen waarvoor Vlaanderen door de tijd heen bevoegd is geweest niet bekend is, kunnen de omzettings- en nalevingsachterstanden niet volgens de standaardformule berekend worden.<sup>4</sup> Ter benadering wordt per scorebord bekeken welke richtlijnen Vlaanderen diende om te zetten en wat de resultaten zijn van deze omzettingsprocessen. De omzettings- en nalevingsachterstanden nemen hier de vorm aan van procentueel uitgedrukte '*success rates*' in termen van tijdigheid en conformiteit. Hierbij wordt gekeken naar de ratio tussen de laattijdige notificaties en het totale aantal omzettingsdossiers voor het omzettingsdeficit, en naar de ratio tussen het aantal lopende inbreukprocedures voor non-conformiteit en het totale aantal omzettingsdossiers voor de nalevingsachterstand.

Tijdige omzetting wordt begrepen als omzettingsprocessen die geheel afgehandeld werden – integrale notificatie voor Vlaanderen – vóór het verstrijken van de omzet-

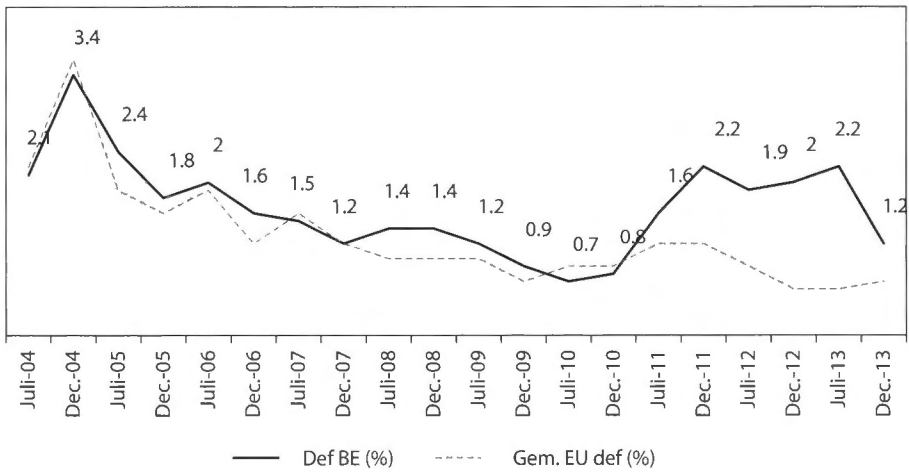
tingsdeadline. Non-conformiteitsdossiers zijn alle omzettingdossiers waarvoor de Commissie minstens een ingebrekestelling stuurde waarin Vlaanderen gevat werd.

Dit onderzoek ambieert niet een model op te stellen dat de uitkomst van een omzettingproces kan voorspellen. Het toetsen van externe en interne factoren is erop gericht de Vlaamse scoreborden te duiden. De selectie van factoren gebeurde op basis van de beschikbaarheid van de data. Informatie over de externe factoren werden gehaald uit de richtlijnen zelf en uit EurLex. De data betreffende de interne factoren werden verzameld uit de maandelijkse rapporteringen van het DiV. Een belangrijke opmerking hierbij is dat deze studie uitgaat van de volledigheid en correctheid van deze bronnen. Gedetailleerde casestudies van elk afzonderlijk omzettingdossier is door de hoge  $n$  (89 richtlijnen) niet mogelijk. Daarom worden relatief ongecompliceerde nominale variabelen gebruikt in deze analyse. Voor de verticale bevoegdheidsverdeling wordt gekeken of de omzetting een exclusieve regionale bevoegdheid is, dan wel of ook de federale overheid omzettingverantwoordelijkheid draagt. Hierbij wordt niet nagegaan waar het overwicht aan bevoegdheden ligt. Voor de horizontale bevoegdheidsverdeling worden de trekker voor elk omzettingdossier en alle medeverantwoordelijke departementen aangeduid. Uit pragmatische overwegingen wordt dit herleid tot een dichotome variabele wijzend op de betrokkenheid van één of meer departementen. Verder wordt in dit onderzoek gekeken naar de betrokkenheid van het parlement. De intensiteit van parlementair debat wordt niet in rekening gebracht. Tot slot wordt voor de *goodness of fit*-variabele een *proxy* gebruikt. Om de compatibiliteit van de nieuwe Europese en de bestaande interne regelgeving te testen, is een dieptestudie vereist van elk afzonderlijk omzettingproces. Dit onderzoek geeft een benadering van deze misfit-factor door het verband na te gaan tussen (1) toereikende bestaande regelgeving, (2) de nood aan wijziging of (3) de nood aan geheel nieuwe Vlaamse regelgeving enerzijds, en de uitkomst van het omzettingproces in termen van laat-tijdigheid en non-conformiteit anderzijds.

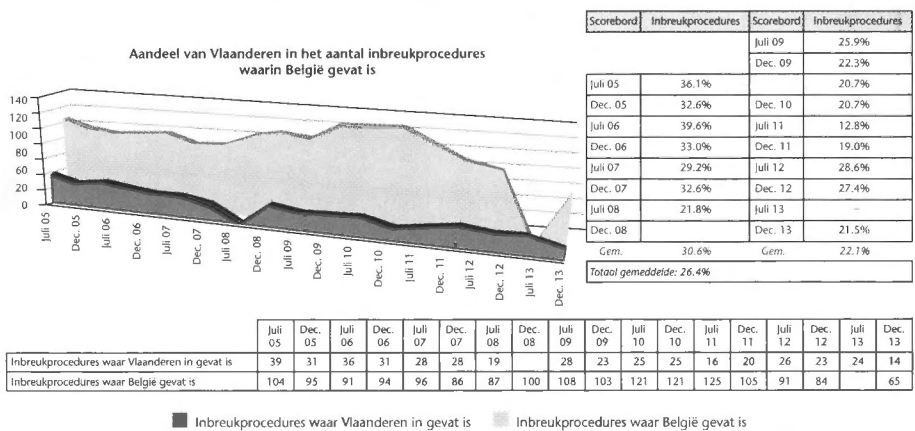
#### 4. Vlaamse omzettingsprestaties

De omzetting van EU-richtlijnen in de Vlaamse rechtsorde verloopt volgens dezelfde procedures als de gebruikelijke interne wetgeving. Verschillende juridische instrumenten staan hiervoor ter beschikking. De te gebruiken instrumenten worden in sommige instanties voorgeschreven door de grondwet, in andere gevallen hebben de pilootdepartementen keuzevrijheid. Ondanks de verschillende bestaande legislatieve instrumenten dient nagenoeg elke richtlijn (uiteindelijk) omgezet te worden via decreten en/of regeringsbesluiten.<sup>5</sup> De bevoegde administratie staat, in samenwerking met de kabinetten, in voor de omzetting, coördineert en consulteert

met andere ministeries en niveaus waar nodig. Wanneer de omzetting voltooid is, wordt ze gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad*, waarna ze doorgegeven wordt door de Permanente Vertegenwoordiging. De federale regering en de deelstaatregeringen melden hun individuele omzettingsmaatregelen. Deze worden bijgehouden in een databank waarin de Commissie kan controleren of de omzetting integraal is. Wanneer één van de bevoegde Belgische overheden niet in staat is de omzetting tijdig door te geven, of wanneer de Commissie van oordeel is dat minstens één van deze omzettingsmaatregelen de Europese vereisten niet haalt, kan ze een inbreukprocedure opstarten.



FIGUUR 1. Omzettingsdeficit in België in de periode 2004-2013.



FIGUUR 2. Aandeel van Vlaanderen in de Belgische inbreukdossiers in aantal richtlijnen (links) zowel als procentueel (rechts).



#### 4.1 *Aandeel van Vlaanderen in de Belgische omzettingdossiers*

België worstelt met het tijdig omzetten van Europese richtlijnen en kampt met een hoog aantal inbreukprocedures. Daarbij valt op dat de omzettingdossiers waar het misloopt ook lang blijven aanslepen. Figuur 1 geeft het omzettingsdeficit van België en de gemiddelde EU-lidstaat over de periode 2004-2013. Het Belgische omzettingsdeficit ligt in de onderzochte periode steeds boven het Europese gemiddelde, met uitzondering van een kortstondige verbetering in 2010. België blijft slechts uitzonderlijk onder het maximum omzettingstekort voor internemarktrichtlijnen (1,5%; 1% vanaf 2009). Het Belgische EU-voorzitterschap bracht beterschap dankzij de vele inspanningen sinds 2008. Vanaf november 2011 zakt België weer tot ver onder de gemiddelde EU-lidstaat. Een mogelijke verklaring is dat de alertheid die gepaard ging met (de voorbereiding van) het voorzitterschap van de EU in 2010 nadien verwaterde. Ook de schaduw van de extra werklast die het voorzitterschap vroeg van België kan hier een rol gespeeld hebben. Bursens (2002b) vond eerder al dat de verbetering in de aanloop naar het 2001 Belgische voorzitterschap evenmin zorgde voor een meer permanente focus op het opkrikken van de omzettingsprestaties. Vice-eersteminister en minister van Buitenlandse Zaken Didier Reynders sluit een nefaste invloed van de politieke crisis resulterend uit de federale verkiezingen van juni 2010 uit. Gedurende deze politieke onderhandelingen “bleef het omzettingsklimaat in België stabiel, maar leverden de andere lidstaten beter werk” (Senaat, 2013, 5-1940/1).

Vlaanderen is (mede)verantwoordelijk voor een aanzienlijk deel van het totale aantal inbreukprocedures tegen België, al is een tegengestelde evolutie zichtbaar. Met uitzondering van een verbetering vanaf het scorebord van juli 2012, is het totale aantal inbreukprocedures waarin België gevat was gestegen ten opzichte van de periode 2005-2009. Vlaanderen daarentegen is sinds december 2009 in minder inbreukprocedures gevat dan in de periode juli 2005 tot en met juli 2009. Het *aandeel* van Vlaanderen in de Belgische inbreukprocedures lag dan ook aanzienlijk hoger in 2005-2009 dan in 2010-2013. Afgezien van een kortstondige verbetering in het scorebord van juli 2011, is Vlaanderen doorgaans (mede)verantwoordelijk voor zowat één op de vier Belgische inbreukdossiers (zelfs 1/3 in het scorebord van juli 2012). Vanaf december 2012 kwam er een milde positieve verandering. De tijd zal uitwijzen of deze verbetering permanent is (figuur 2).

Hoeveel van deze inbreukprocedures in de periode 2009-2013 komen voort uit *maltranspositie*? Ruwweg één Belgisch inbreukdossier op vijf was een *laattijdigheidsdossier*. Voor Vlaanderen is dit drie dossiers op tien. Vlaanderen lijkt het dus slechter te doen dan België, maar de prestaties van Vlaanderen fluctueren sterk doorheen de tijd. In 2009 doet Vlaanderen het heel goed met één inbreuk voor laattijdigheid in juli 2009 en geen enkele in december 2009. België kampte hier respectievelijk met 20 en 13 laattijdigheidsinbreuken. In 2010 en in het voorjaar

van 2012 presteerde Vlaanderen heel wat slechter. In deze periodes was Vlaanderen namelijk betrokken bij de helft of meer van de Belgische laattijdigheidsdossiers. Vanaf december 2012 neemt het aandeel van inbreuken voor laattijdigheid weer af, maar het blijft beduidend hoog (zie tabel 1). Vlaanderen draagt een grote (mede)verantwoordelijkheid voor de Belgische omzettingsachterstand. Vlaanderen is per scorebord gemiddeld (mede)verantwoordelijk geweest voor een derde van de Belgische laattijdigheidsdossiers. Vlaanderen is ook systematisch gevat in het merendeel van de laattijdige omzettingen die al langer dan twee jaar aanslepen na afloop van de omzettingstermijn (zie figuur 3).

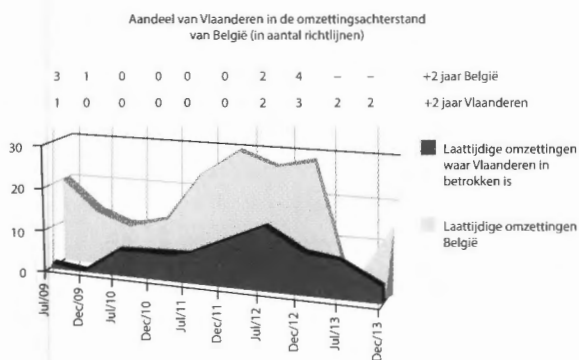
Wat het aandeel *non-conformiteitsdossiers* van de totale inbreukdossiers betreft, blijkt Vlaanderen enkel in december 2010 en juli 2011 proportioneel slechter te presteren dan België. Dertien tot eenentwintig procent van de Belgische inbreukdossiers betreft non-conformiteit. Vlaanderen doet het doorgaans relatief goed tot uitstekend vanaf het najaar 2012. Minder dan 5% van de inbreukprocedures tegen Vlaanderen is dan te wijten aan incorrecte omzetting. Ondanks een lichte stijging in december 2013, blijft dit aandeel onder de 10%. Deze procentuele stijging is een gevolg van het gedaalde totale aantal inbreukprocedures waarin Vlaanderen betrokken was en wijst niet op een verhoogd aantal conformiteitsproblemen. Voor België was in deze periode meer dan 13% van de inbreukprocedures te wijten aan non-conformiteit. In de periode juli 2009 tot en met juli 2012 was ongeveer één Vlaams inbreukdossier op vijf te wijten aan incorrecte omzetting, met een dieptepunt in de probleempriode in het voorjaar 2011, toen bijna één derde van de Vlaamse inbreuken ontstond door incorrecte omzetting van internemarktrichtlijnen. Dit was ook de enige periode waarin Vlaanderen het merkbaar slechter deed dan België (zie tabel 1). Vlaanderen was (mede)verantwoordelijk voor om en bij de 20% van de Belgische inbreuken. Vlaanderen kon zijn aantal non-conformiteitsinbreuken geleidelijk doen slinken. Tegen eind 2013 wist Vlaanderen zijn aandeel in het totale aantal lopende inbreuken voor incorrecte omzetting terug te dringen tot 9,1% (1 inbreukprocedure) van de Belgische non-conformiteitsdossiers; in juli 2009 was het aandeel van Vlaanderen nog ruim viermaal zo groot (zie figuur 4).

In vergelijking met Vlaanderen wordt België vaker geconfronteerd met inbreukprocedures die hun oorzaak vinden in andere bronnen van Europees recht. Tegenover een gemiddelde 38,1% voor België over de vijfjarige periode, komt gemiddeld 44,7% van de Vlaamse inbreukprocedures voort uit maltranspositie. Voor het scorebord van juli en december 2011 was dat zelfs 70% of meer. Maltranspositie, en hoofdzakelijk laattijdigheid, is dus duidelijk een ernstig probleem in Vlaanderen. Vanaf 2012 zien we wel dat Vlaanderen vooruitgang boekt en dat het qua maltranspositie relatief een iets beter resultaat behaalt dan België in het scorebord van december 2013 (zie tabel 1).

TABEL 1. Aandeel omzettingeninbreuken ten opzichte van de inbreukdossiers voor België en Vlaanderen.

Scorebord	België			Vlaanderen		
	Aandeel laattijdige omzettingen tot totaal aantal inbreuken	Aandeel in-correcte omzettingen tot totaal aantal inbreuken	Aandeel omzettingeninbreuken tot totaal aantal inbreuken	Aandeel laattijdige omzettingen tot totaal aantal inbreuken	Aandeel in-correcte omzettingen tot totaal aantal inbreuken	Aandeel omzettingeninbreuken tot totaal aantal inbreuken
Juli 09	18.5%	18.5%	37.0%	3.6%	17.9%	21.5%
Dec. 09	12.6%	21.4%	34.0%	0%	17.4%	17.4%
Juli 10	8.3%	19.8%	28.1%	24.0%	20.0%	44.0%
Dec. 10	9.9%	20.7%	30.6%	24.0%	24.0%	48.0%
Juli 11	19.2%	18.4%	37.6%	43.8%	31.3%	75.1%
Dec. 11	28.6%	16.2%	44.8%	55.0%	15.0%	70.0%
Juli 12	29.7%	13.2%	42.9%	57.7%	11.5%	69.2%
Dec. 12	34.5%	13.1%	47.6%	43.5%	4.3%	47.8%
Juli 13	-	-	-	37.5%	4.2%	41.7%
Dec. 13	23.1%	16.9%	40.0%	28.6%	7.1%	35.7%
Gem.	20.5%	17.6%	38.1%	29.4%	15.3%	44.7%

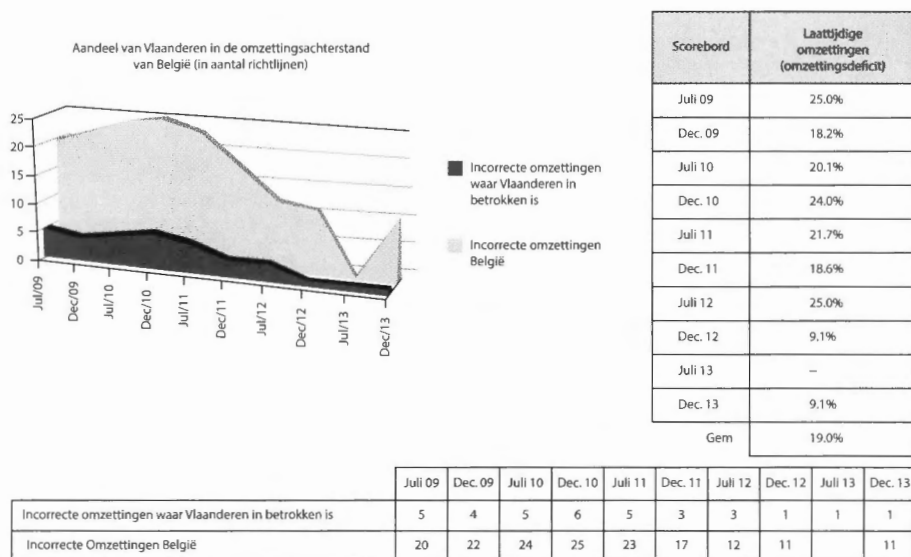
Voor de laattijdige omzettingen worden enkel de omzettingsvertragingen in rekening gebracht die ook daadwerkelijk tot een inbreukprocedure hebben geleid.



Scorebord	Laattijdige omzettingen (omzettingsdeficit)
Juli 09	5.0%
Dec. 09	0%
Juli 10	60.0%
Dec. 10	50.0%
Juli 11	29.1%
Dec. 11	36.7%
Juli 12	55.6%
Dec. 12	34.5%
Juli 13	-
Dec. 13	30.8%
Gem.	33.5%

	Juli 09	Dec. 09	Juli 10	Dec. 10	Juli 11	Dec. 11	Juli 12	Dec. 12	Juli 13	Dec. 13
Laattijdige omzettingen waar Vlaanderen in betrokken is	1	0	6	6	7	11	15	10	9	4
Laattijdige omzettingen België	20	13	10	12	24	30	27	29	-	15

FIGUUR 3. Aandeel van Vlaanderen in de Belgische omzettingenachterstand in aantal richtlijnen (links) zowel als procentueel (rechts). Enkel de omzettingenvertragingen die daadwerkelijk tot een inbreukprocedure hebben geleid worden in rekening gebracht.



FIGUUR 4. Aandeel van Vlaanderen in de Belgische nalevingsachterstand in aantal richtlijnen (links) zowel als procentueel (rechts).

#### 4.2 Omzettingdossiers en -prestaties in Vlaanderen

Om de Vlaamse internemarktscoreborden op te stellen en de omzetting- en nalevingsachterstanden te bepalen, volstaan de *inbreukdossiers* niet, maar worden alle *omzettingdossiers* in kaart gebracht. Naast het omzetten van nieuwe richtlijnen en richtlijnen waarvoor de omzettingstermijn in eerste instantie niet gehaald werd, zijn de administraties belast met de correctie van omzettingen die door de Commissie als non-conform worden beschouwd. Samengenomen geven deze de werklast weer in Vlaanderen wat betreft omzetting.

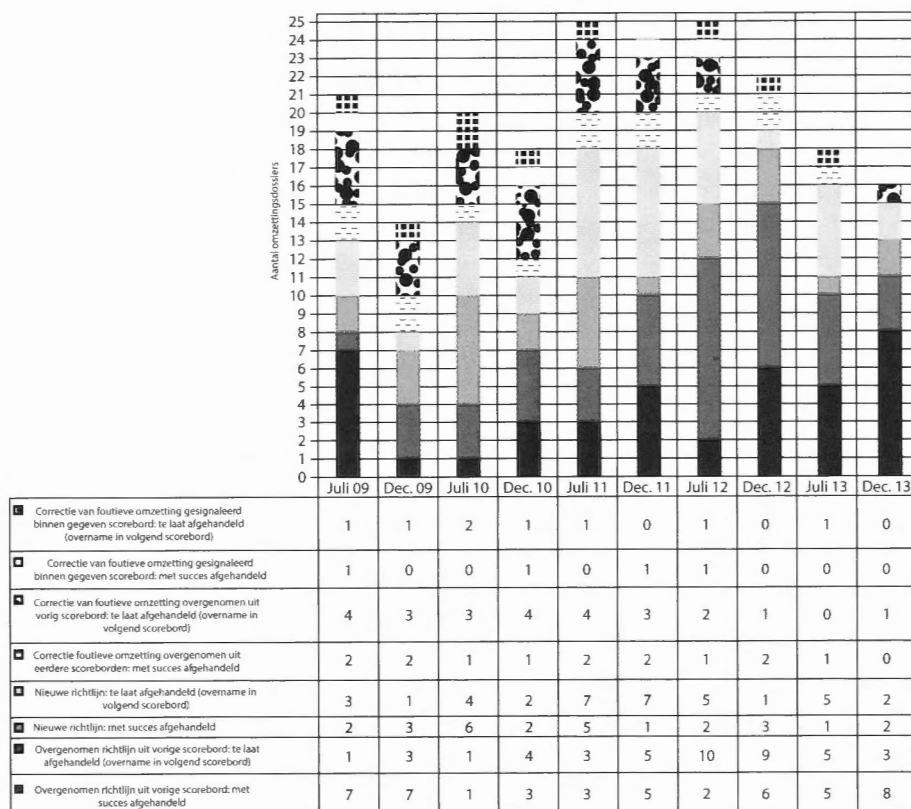
In de periode 2009-2013 kreeg Vlaanderen te maken met 89 verschillende omzettingdossiers. Acht hiervan werden overgedragen vanuit de voorgaande scoreborden (vóór juli 2009), 67 andere betroffen de omzetting van richtlijnen met een omzettingsdatum binnen de onderzoeksperiode. In 18 dossiers ging het om de correctie van non-conform omgezette richtlijnen. Voor een derde van deze non-conformiteitsdossiers werd de ingebrekestelling ontvangen vóór de opstelling van het scorebord van juli 2009. De overige 12 inbreukprocedures voor non-conformiteit werden geïnitieerd binnen de onderzoeksperiode.<sup>6</sup> Eén enkele niet-internemarktrichtlijn vereiste een omzetting in de Vlaamse rechtsorde in deze periode. Deze richtlijn diende eigenlijk reeds in december 2006 omgezet te zijn maar sleepte aan tot in het scorebord van december 2009.<sup>7</sup>

Van de 89 omzettingdossiers werden er amper 21 succesvol omgezet. Dit wil zeggen dat deze richtlijnen tijdig werden omgezet en dat hiervoor (nog) geen bericht is gekomen van de Commissie dat ze deze omzetting incorrect acht. Van alle om te zetten richtlijnen (nieuw of overgenomen uit vorige scoreborden) kampen er 55 (61,8%) met laattijdigheid. Vijf van deze laattijdigheidsdossiers waren eveneens een non-conformiteitsinbreuk. Het wordt duidelijk dat de keuze van de Commissie om een inbreukprocedure te initiëren niet politiek neutraal is. Niet-tegenstaande de onbetwistbaarheid van laattijdigheidsinbreuken, werden negen laattijdige omzettingen in Vlaanderen niet 'opgepikt' door de Commissie.

Het gemiddelde Vlaamse scorebord bevat 20 lopende omzettingdossiers. December 2009 en december 2013 waren minder druk en de drukste periode was die van juli 2011 tot en met juli 2012. Deze piek zou gelinkt kunnen zijn aan de start van de nieuwe legislatuur van de Europese Commissie in 2010. Bij aanvang van de legislatuur zal deze sterk gebruik maken van haar initiatiefrecht om nieuwe regelgeving en richtlijnen voor te stellen. De omzetting daarvan zou dan in de periode 2011-2012 aan de orde geweest zijn. Allicht als gevolg van de hoge werklast werden vele omzettingdossiers uit deze periode doorgeschoven naar het volgende scorebord. Vanaf 2011 is te zien dat in Vlaanderen de werklast voornamelijk bestaat uit het afhandelen van lopende omzettingen eerder dan uit nieuwe omzettingdossiers. In juli 2012 kon men zelfs maar één op de vijf lopende omzettingen afronden. Per scorebord vroegen gemiddeld slechts 7 nieuwe richtlijnen Vlaamse omzettingmaatregelen (zie figuur 5).

Het aandeel correcties van non-conform omgezette richtlijnen in de omzettingdossiers daalt van 38,1% in juli 2009 (8 dossiers) naar slechts 6,7% in december 2013 (1 dossier). Vooral over de laatste drie scoreborden nam het aandeel omzettingcorrecties sterk af. Een gedeeltelijke verklaring zou kunnen zijn dat België zich in 2011 bij het EU-Pilotproject<sup>8</sup> aansloot, waardoor de Commissie, voorafgaand aan een formele inbreukprocedure, op informele wijze samen met de lidstaat onduidelijkheden en mogelijke overtredingen tracht weg te werken. Het is belangrijk dat cijfers over omzettingcorrecties enkel een beeld geven van de *remediëring* van incorrecte omzettingen uit het verleden. Voor non-conformiteitsinbreuken geldt namelijk dat de Commissie gemiddeld 6 jaar na het verlopen van de omzettingstermijn een eerste ingebrekestelling verzond (mediaan 5 jaar). In drie gevallen duurde dit zelfs meer dan 12 jaar. De daling in het aantal correcties aan foutieve omzettingen is dus een weerspiegeling van een verbeterde prestatie op een eerder moment. Dit betekent ook dat er nog geen zekerheid bestaat over de correctheid van de omzettingen die werden voltrokken in de periode 2009-2013. Slechts voor drie van de 18 correctiedossiers viel de omzettingstermijn van de richtlijn binnen de onderzochte periode. Hier werd een eerste ingebrekestelling verstuurd 3 tot 6 maanden na de omzettingstermijn voor de richtlijn. De rechtzettingen van deze drie non-conformiteitsdossiers werden afgerond voor het

scorebord van december 2013, steeds ruwweg een jaar na het ontvangen van de ingebrekestelling. De komende jaren zullen uitwijzen of Vlaanderen in gebreke zal worden gesteld voor incorrecte omzetting van andere richtlijnen die in 2009-2013 omgezet werden.



Samengesteld op basis van de maandelijkse rapporteringen van het DiV 2009-2013. Opmerking: hier wordt gekeken naar de omzettingen die in Vlaanderen dienden te gebeuren per scorebord. Daarom bevatten de segmenten 'nieuwe richtlijn: te laat afgehandeld' en 'overgenomen richtlijn uit vorige scorebord: te laat afgehandeld' ook de omzettingen die de deadline niet haalden waarvoor geen inbreukprocedure is opgestart.

FIGUUR 5. Internemarktrichtlijnen om te zetten in Vlaanderen per scorebord: omzettings- en nalevingsachterstand.

De gemiddelde omzettingstermijn<sup>9</sup> voor de internemarktrichtlijnen waarmee Vlaanderen belast was over de gehele periode bedroeg anderhalf jaar. Een omzettingstermijn van 2 jaar is de meest voorkomende. In realiteit duurt het voor Vlaanderen langer om een omzetting te voltooien. Over de afgelopen vijf jaar bedroeg de gemiddelde verwerkingstijd<sup>10</sup> voor internemarktrichtlijnen in Vlaanderen 3,5 jaar.

Er is echter een aantal uitschieters. Waar een dossier vertraging oploopt, wordt de integrale omzetting in de meeste gevallen pas 2,5 tot 3 jaar na publicatie van de richtlijn gemeld. Zowat één zesde van de laattijdigheidsdossiers vraagt een verwerkingstijd van meer dan 5 jaar; drie omzettingen sleepten zelfs langer dan 10 jaar aan. In de meeste laattijdigheidsinbreuken verstrijkt er tussen de 6 en 12 maanden tussen de omzettingsdeadline en de werkelijke afhandeling. Eén op vier laattijdigheidsdossiers duurt langer dan 18 maanden, waarvan de helft tot meer dan twee jaar aanhoudt. Ruim een vierde van de richtlijnen met laattijdige omzetting wordt wel afgehandeld voor de publicatie van het volgende internemarktscorebord (6 maanden).

Voor non-conformiteitsdossiers is de absolute verwerkingstijd veel hoger. Gemiddeld kunnen deze dossiers pas 10 jaar na publicatie van de richtlijn geklasseerd worden. Er kan een heel lange tijd verstrijken voor men beseft dat een richtlijn incorrect is omgezet. De non-conformiteitsdossiers waarmee Vlaanderen geconfronteerd werd doorheen de besproken scoreborden werden gemiddeld 21 maanden na het ontvangen van een eerste ingebrekestelling afgehandeld. Vijf van deze non-conformiteitsdossiers waren tegelijk laattijdigheidsinbreuken; deze werden gemiddeld een jaar na het ontvangen van de ingebrekestelling voor incorrecte omzetting geklasseerd. Sinds hun publicatie verstreek gemiddeld 3,5 jaar vooraleer ze volledig omgezet waren.

De *success rate* is laag, maar klassering gebeurt doorgaans in een relatief vroeg stadium van de inbreukprocedure. Van inbreukprocedures voor maltranspositie werd 70,2% beëindigd vooraleer het tot een dagvaarding kwam. Twee vijfde hiervan werd reeds afgehandeld na het ontvangen van een ingebrekestelling. Proportioneel gezien werden meer non-conformiteitsdossiers dan laattijdigheidsdossiers afgesloten voor het ontvangen van een dagvaarding. In 16 dossiers gaf maltranspositie aanzet tot een dagvaarding; in 4 gevallen werd een veroordeling uitgesproken tegen België door het Hof van Justitie.<sup>11</sup> In één van deze veroordelingen werd op basis van artikel 260 VWEU een dwangsom voor laattijdige omzetting opgelegd.<sup>12</sup> Nochtans betroffen ook de overige drie veroordelingen de niet-omzetting van internemarktrichtlijnen aangenomen volgens de regelgevende procedure waarvoor artikel 260 VWEU toelaat een dwangsom op te leggen. Dit artikel kan echter niet toegepast worden op inbreuken waarvoor voorafgaand aan de communicatie van de Commissie betreffende het gebruik van artikel 260 al een dagvaarding was uitgesproken (Europese Commissie, 2011/C/ 12/01: art. 31). Dit was het geval in twee van deze arresten.<sup>13</sup> In het derde geval kon geen dwangsom worden opgelegd, omdat de inbreuk de *non-conformiteit* betrof van een (eveneens laattijdige) omzetting.<sup>14</sup> In slechts één geval, de richtlijn stedelijk afvalwater, werd een tweede veroordeling uitgesproken door het Hof van Justitie op 17 oktober 2013. Hierbij werd België veroordeeld tot het betalen van een dwangsom bovenop een forfaitaire boete.<sup>15</sup>

## 5. Duiding van de Vlaamse omzettings- en nalevingsachterstand aan de hand van de externe en interne factoren

In het onderzoek werden enkele externe en interne factoren opgenomen die de prestaties van Vlaanderen op het vlak van tijdigheid en conformiteit helpen duiden. Alle cijfergegevens in deze sectie komen voort uit het eigen onderzoek en steunen bijgevolg op de rapporteringen die het DiV maandelijks overmaakt aan de Vlaamse Regering. De correlatiecoëfficiënten van de bivariate analyse worden weergegeven in tabel 3.

### 5.1 Externe factoren

In de literatuur wordt gesteld dat Commissierichtlijnen bevorderlijk zijn voor correcte omzetting. In Vlaanderen zien we een matig positieve relatie tussen de oorsprong van de richtlijn in de regelgevende procedure op Europees niveau en de laattijdige omzetting ervan (*H3*). Hetzelfde geldt voor de kans op incorrecte omzetting (*H4*). Geen enkele Commissierichtlijn gaf aanleiding tot een inbreuk voor non-conforme omzetting. Het gebruik van Commissierichtlijnen is tevens sterk verbonden met de drie overige externe variabelen. Ze bevatten minder consideransen,<sup>16</sup> zijn vaker amenderend<sup>17</sup> en hebben doorgaans een kortere omzettingstermijn.<sup>18</sup> Allicht wijst dit eerder op oneigenlijke relaties tussen de externe variabelen. De werkelijke causale relatie zou bijvoorbeeld in de complexiteit of de politieke gevoeligheid van de richtlijn kunnen liggen. De impact van deze variabelen op het resultaat van omzettingprocessen dient dan ook voorzichtig te worden geïnterpreteerd. Bovendien hebben de omzettingstermijn, amenderende aard en aantal consideransen afzonderlijk maar weinig relatie tot het omzettingssucces in Vlaanderen (zie tabel 3; *H1*, *H5*, *H7-8*). Enkel wat betreft non-conformiteit is er een matige relatie met de amenderende aard (*H6*) van de richtlijn en, tegengesteld aan de hypothesen, een sterk *negatieve* relatie tussen een langere omzettingstermijn en conforme omzetting (*H2*). Ook deze relaties kunnen wijzen op de relatie tussen complexiteit (eerder dan van de gemeten variabelen) en non-conformiteit.

Als Commissierichtlijnen – als indicator van lage complexiteit op basis van artikel 260 VWEU – een tijdige omzetting bewerkstelligen, wordt verwacht dat waar het aandeel Commissierichtlijnen groot is, de omzettingsprestaties in het desbetreffende scorebord *ceteris paribus* beter zijn. We zien inderdaad een daling van laattijdige omzettingen in Vlaanderen in de scoreborden juli 2012 en december 2012 (zie figuur 5 en tabel 2). De relatie tot conformiteit is minder rechtlijnig, omdat het aantal rechtzettingen van incorrecte omzettingen over de gehele periode afneemt.



TABEL 2. Aandeel Commissierichtlijnen in het totale aantal richtlijnen om te zetten door Vlaanderen per scorebord (exclusief rechtzettingen incorrecte omzetting).

	Juli 09	Dec. 09	Juli 10	Dec. 10	Juli 11	Dec. 11	Juli 12	Dec. 12	Juli 13	Dec. 13
Commissierichtlijn	2/13	3/8	2/14	1/11	2/18	3/18	6/20	5/19	3/16	3/14

TABEL 3. Bivariate analyse van de externe en interne factoren.

	Externe factoren	Correlatie	Sig.
	Een langere omzettingstermijn...		
H1	...verhoogt de kans op tijdige omzetting.	(0.601)	0.088
H2	...verhoogt de kans op conforme omzetting.	(-0.689)	0.008*
	De oorsprong van een richtlijn in de comitology-procedure ...		
H3	...verhoogt de kans op tijdige omzetting.	(0.272)	0.011*
H4	...verhoogt de kans op conforme omzetting.	(0.302)	0.005*
	De originele (> amenderende) aard van een richtlijn staat in positief verband ...		
H5	... met de laattijdige omzetting ervan.	(0.125)	0.517
H6	... met de non-conforme omzetting ervan.	(0.285)	0.032*
	Hoe minder consideransen een richtlijn bevat...		
H7	... des te meer kans dat de richtlijn tijdig wordt omgezet.	(0.709)	0.567
H8	... des te meer kans dat de richtlijn conform wordt omgezet.	(0.804)	0.144
	<b>Interne factoren</b>		
	Verticaal verdeelde (gemengd federale/regionale) omzettingsbevoegdheden staan in positief verband...		
H9v	... met de laattijdige omzetting van de richtlijn.	(0.232)	0.047*
H10v	... met de non-conforme omzetting van de richtlijn.	(-0.221)	0.058
	Horizontale bevoegdheidsverdeling staat in positief verband...		
H9h	... met de laattijdige omzetting van de richtlijn.	(0.154)	0.557
H10h	... met de non-conforme omzetting van de richtlijn.	(0.182)	0.407
H11	De noodzaak om een samenwerkingsakkoord af te sluiten voor de omzetting van een richtlijn vergroot de kans op laattijdigheid.	(0.300)	0.019*
H12	Parlementaire betrokkenheid <i>an sich</i> (omzetting d.m.v. minstens één decreet) staat in positief verband met de laattijdige omzetting.	(0.302)	0.012*
	Nood aan geheel nieuwe regelgeving...		
H13	...verkleint de kans op tijdige omzetting.	(0.215)	0.228
H14	...verkleint de kans op conforme omzetting.	(0.078)	0.825

## 5.2 Interne factoren

We verwachtten dat de verdeling van de omzettingsbevoegdheden in België een aanzienlijke impact zou hebben op de slaagkansen van de omzetting in termen van tijdigheid en conformiteit. Het aantal betrokken Vlaamse departementen in de omzetting van een richtlijn heeft geen statistisch significante relatie tot het omzet-

tingssucces. Nood aan horizontale samenwerking betekent dus niet noodzakelijk dat de omzetting stroever zal verlopen (*H9h en H10h*). Verticale samenwerking daarentegen hangt wel samen met *laattijdige* omzetting. Gemengde bevoegdheidsverdeling (federaal en regionaal) heeft een matig negatief effect op de tijdigheid (*H9v*) – maar niet op de conformiteit (*H10v*) – van de omzetting. Tien omzettingen vereisten een samenwerkingsakkoord tussen de verschillende bevoegde overheden. Deze werden stuk voor stuk te laat omgezet, gemiddeld met 2 jaar vertraging. Het opstellen van een samenwerkingsakkoord heeft een matig negatief effect op de tijdigheid van de omzetting (*H11*).

We verwachten bijgevolg meer laattijdigheidsinbreuken in de scoreborden waarin Vlaanderen weinig exclusieve omzettingenbevoegdheden had. We zien inderdaad een stijging vanaf het scorebord van december 2010 (zie figuur 5 en tabel 4). Ook waar er voor veel omzettingen een samenwerkingsakkoord nodig is binnen een bepaald scorebord, zal de prestatie slechter zijn. Samenwerkingsakkoorden worden (in relatie tot het totale aantal omzettingen) vaak gebruikt vanaf juli 2011. Hier zien we scoreborden met een hogere omzettingenachterstand (zie figuur 5 en tabel 4). Op een kleine verbetering in het scorebord van december 2012 na, zien we dat waar het aandeel exclusieve regionale omzettingenbevoegdheden hoog en het aantal samenwerkingsverbanden laag is, het aantal laattijdige omzettingen slinkt (zie figuur 5 en tabel 4). Eerder onverwacht staan deze twee factoren echter niet in relatie tot elkaar.<sup>19</sup>

Het gebruik van decreten ter omzetting van een richtlijn, en daarmee de betrokkenheid van het parlement, heeft een matig negatief effect op de tijdigheid van de omzetting (*H12*). Het aantal richtlijnomszettingen waarbij het parlement betrokken werd stijgt vanaf 2010, en neemt sterk toe vanaf 2011. In juli 2012 was er een bescheiden daling in het aandeel omzettingen die minstens één decreet vereisten. Dit komt overeen met een daling in het aantal laattijdige omzettingen in Vlaanderen (zie figuur 5 en tabel 4).

TABEL 4. Aandeel omzettingen met exclusief Vlaamse omzettingenbevoegdheid, aandeel omzettingen waarvan de omzetting een samenwerkingsakkoord vraagt, en aandeel omzettingen met parlementaire betrokkenheid tot het totaal aantal richtlijnen om te zetten door Vlaanderen per scorebord (exclusief rechtzettingen incorrekte omzetting). Aantal ontbrekende data cursief aangegeven.

	Juli 09	Dec. 09	Juli 10	Dec. 10	Juli 11	Dec. 11	Juli 12	Dec. 12	Juli 13	Dec. 13
Exclusief regionale omzetting	4/13 (2)	2/8 (1)	4/14 (2)	1/11 (1)	2/18 (2)	3/18 (1)	3/20 (3)	3/19 (4)	2/16 (3)	2/14 (2)
Samenwerkingsakkoord	2/13 (1)	2/8	3/14	3/11	4/18	4/18	6/20	6/19	4/16	4/14
Parlementaire betrokkenheid	3/13 (6)	3/8 (3)	6/14 (2)	6/11 (1)	11/18 (2)	16/18	15/20	15/19 (2)	15/16 (1)	12/14 (1)

De gebruikte *proxy* voor het schetsen van de misfit-factor – namelijk het volstaan van de bestaande regelgeving, de nood aan maar het volstaan van wijziging aan bestaande regelgeving, of de nood aan geheel nieuwe Vlaamse regelgeving – lijkt geen verband te houden met de tijdigheid of de conformiteit van de omzetting (zie tabel 3, H13-14). Het gebruik van deze proxyvariabele laat echter niet toe om bijvoorbeeld de praktische impact van de hervormingseisen, de institutionele mismatches, conflicten met de publiek-private verhoudingen of kostenimplicaties in rekening te brengen (Treib, 2014). Hiervoor is een meer diepgaand kwalitatief onderzoek vereist.

## 6. Besluit

Meer dan voor België komen de inbreukprocedures betreffende de interne markt waarin Vlaanderen gevat is voort uit maltranspositie, in tegenstelling tot de schending van andere bronnen van EU-recht. Wat maltranspositie betreft, presteert Vlaanderen nochtans niet uitgesproken beter of slechter dan België. Wel kon Vlaanderen zijn nalevingsachterstand aanzienlijk verbeteren over de jongste jaren. Dit is echter een reflectie van eerdere prestaties en zou gelinkt kunnen worden aan het toetreden tot het EU-Pilotsysteem in 2011. Een zekere maar niet structurele verbetering is waarneembaar voor de Vlaamse omzettingsachterstand.

Vlaanderen blijkt slechts een vierde van de internemarktomzettingsdossiers tijdig en correct af te handelen. Hierbij worstelt Vlaanderen voornamelijk met tijdigheid. Toch kan Vlaanderen de meeste inbreukprocedures in een relatief vroeg stadium afhandelen.

Hoewel maar enkele van de onderzochte variabelen enig inzicht lijken te geven in de Vlaamse prestaties, worden ze gereflecteerd in de scoreborden. De externe variabelen zijn terug te leiden tot één hoofdfactor, namelijk of de richtlijn opgesteld werd door de Commissie of niet. Deze relatie is allicht een reflectie van meer overkoepelende factoren zoals de complexiteit of de politieke gevoeligheid van een richtlijn. De externe factoren kunnen de Vlaamse scoreborden enigszins kaderen, maar bieden weinig meerwaarde voor de specifiek Vlaamse prestaties.

Terwijl geen enkele opgenomen internevariabeleverband houdt met non-conformiteit, staan drie factoren in (matig) negatief verband met tijdige omzetting. De boosdoeners blijken (1) parlementaire betrokkenheid, (2) federaal en regionaal gemengde omzettingsbevoegdheden en (3) de noodzaak om samenwerkingsakkoorden aan te gaan. Stuk voor stuk zijn het structurele en met elkaar verbonden uitdagingen. Hun afzonderlijke impact op de omzettingsprestaties dient dus te worden genuanceerd. Het zou daarom interessant zijn om verder onderzoek te

doen naar de interrelatie tussen deze factoren. Alleszins lijkt de institutionele en procedurele complexiteit een belangrijke rol te spelen.

Bijkomend onderzoek is eveneens vereist om een duidelijk beeld te krijgen van *culturele en politieke factoren* die een impact kunnen hebben op het omzettingsproces en die men zonder institutionele hervormingen kan optimaliseren. Zo kunnen ontoereikende capaciteit en/of politieke prioriteit, of moeizame coördinatie en institutionele jaloezie een beduidende impact hebben op omzettingsprestaties. Op deze factoren zou men allicht – en zeker op langere termijn – kunnen inzetten om een gunstiger omzettingsklimaat te verkrijgen.

Naast een aanvulling van het huidige onderzoek met bijkomende variabelen en kwalitatieve methoden, geeft dit artikel aanleiding tot comparatieve vervolgstudies. Men kan via subnationale scoreborden de prestaties van verschillende regionale entiteiten binnen EU-lidstaten naast elkaar leggen en hun aandeel in de omzettingsprestaties van hun centrale lidstaat schetsen. Het zou zeker interessant zijn om de Vlaamse prestaties te vergelijken met die van Wallonië en van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, of zelfs met de prestaties van andere gefedereerde of gedecentraliseerde entiteiten binnen EU-lidstaten. Dit zou aanleiding kunnen geven tot bijkomende verklaringen voor de laattijdige en incorrecte omzetting van Europese richtlijnen en tot het identificeren van pijnpunten en *best practices* voor omzetting in subnationale entiteiten.

## Noten

1. Dit onderzoek richt zich enkel op de fase van juridische omzetting van de interne-marktrichtlijnen. De monitoring, handhaving, naleving en evaluatie ervan worden hier buiten beschouwing gelaten. Dit onderzoek dekt dus niet de 'implementatie' van EU-richtlijnen, maar enkel de vraag of de richtlijnenbepalingen juridisch geïncorporeerd werden in de rechtsorde van de lidstaten – of hier in Vlaanderen – door middel van nationale omzettingsmaatregelen.
2. Deze temporele afbakening werd gekozen, omdat deze lang genoeg geacht wordt om mogelijke evoluties te onderscheiden en om een voldoende aantal Vlaamse omzettingsdossiers te bevatten om de factoren te testen. Bovendien zijn de bevoegdheden tussen het federale en regionale niveau in België in deze periode ongewijzigd gebleven.
3. Maltranspositie wordt hier gebruikt als een koepelterm voor omzettingen die laattijdig of incorrect verliepen.

4. 
$$\frac{\text{Aantal niet tijdig genotificeerde omzettingen}}{\text{Totaal aantal internemarktrichtlijnen}} = \text{omzettingsachterstand}$$
- $$\frac{\text{Aantal lopende inbreukprocedures voor non-conformiteit}}{\text{Totaal aantal genotificeerde internemarktrichtlijnen}} = \text{nalevingsachterstand}$$
5. Andere mogelijkheden zijn samenwerkingsakkoorden, omzendbrieven, ministeriële besluiten, cao's en sectorale convenanten. Deze instrumenten dienen door hun vaagheid of niet-algemene juridische afdwingbaarheid alsnog vergezeld te worden door een regeringsbesluit of decreet vooraleer ze door de Europese Commissie erkend worden als geldige omzettingsmaatregelen. Behalve in het geval van samenwerkingsakkoorden met kracht van wet zal, wanneer geopteerd wordt voor deze 'snellere' instrumenten, uiteindelijk ook de legislatieve procedure doorlopen moeten worden (Dierckx *et al.*, 2003, pp. 56-60).
6. Van de 18 incorrecte omzettingen overlappen er 5 met laattijdigheidsdossiers.
7. Deze wordt verder niet opgenomen in de bespreking van de scoreborden zelf, omdat deze enkel internemarktrichtlijnen bevatten.
8. Het EU-Pilotproject is een online platform dat gebruikt wordt door de diensten van de Commissie en de lidstaten om te communiceren en verduidelijking te geven over de feitelijke en wettelijke context van conformiteitsproblemen tussen de nationale wetten en EU-regelgeving of de correcte toepassing van EU-recht. In regel wordt het gebruikt als een eerste stap in het zoeken naar een oplossing voor dergelijke problemen, zodat waar mogelijk inbreukprocedures vermeden kunnen worden. België trad toe op 3 januari 2011 ([http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/eu\\_pilot/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm)).
9. De omzettingstermijn voor een richtlijn wordt hier berekend als de tijd die gegeven is tussen de *publicatie* van een richtlijn en haar *omzettingsdeadline*.
10. De verwerkingstijd van een dossier wordt hier berekend als de tijd die verstrijkt tussen de publicatiedatum van een richtlijn en de datum waarop de omzetting *volledig* is in de *Vlaamse* rechtsorde.
11. Hierbij werd het arrest niet steeds aangegeven in de maandelijkse rapportering van het DiV. De dataset werd hier aangevuld met informatie van de website van het Hof van Justitie [curia.europa.eu]. Twee van deze veroordelingen werden pas na afloop van de onderzochte periode uitgesproken, namelijk in april en juni 2014.

12. De dwangsom werd opgelegd door het arrest van 24 juni 2014 in verband met de non-notificatie van de omzetting van richtlijn 2010/31 [<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=156241&doclang=NL>].
13. Het betrof richtlijnen 2005/36/EG en 2007/02/EG.
14. Richtlijn 2003/105/EG.
15. Tweede veroordeling van België door het arrest van 17 oktober 2013 voor maltranspositie van richtlijn 1991/271/EEG (<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=143181&pageIndex=0&doclang=NL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=104969>).
16. Cramers V: 0.920, met een statistische significantie van 0.005.
17. 19 van de 23 Commissierichtlijnen is amenderend (tegenover 23 van de 63 richtlijnen uit de regelgevende procedure).  
Cramers V: 0.409, met een statistische significantie van 0.001.
18. Cramers V: 0.824, met een statistische significantie van 0.000.
19. Drie samenwerkingsakkoorden werden gesloten in een totaal van 21 omzettingen met exclusieve regionale bevoegdheid, zes samenwerkingsakkoorden werden afgesloten in een totaal van 42 omzettingen met gedeelde federale en regionale bevoegdheden. Phi: 0.82 met een significantie van 0.780.

## Bibliografie

### *Academische werken*

- Borghetto, E. & Franchino, F. (2010). The Role of Subnational Authorities in the Implementation of EU Directives, *Journal of European Public Policy*, 17(6), 759-780.
- Börzel, T.A. (2005). How the European Union Interacts with its Member States. In S. Bulmer & C. Lequesne (Eds.), *Member States and the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Börzel, T.A. & Risse, T. (2000). When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. *European Integration Online Papers*, 4(15).
- Börzel, T.A., Hofmann, T. & Panke, D. (2011). Policy Matters, But How? Explaining Non-Compliance Dynamics in the EU. *KFG Working Paper Series*, 24, February 2011,

- Kolleg-Forschergruppe (KFG) "The Transformative Power of Europe". Berlijn: Freie Universität Berlin.
- Bursens, P. (2002a). Why Denmark and Belgium Have Different Implementation Records: On Transposition Laggards and Leaders in the EU. *Scandinavian Political Studies*, 25(2), 173-195.
- Bursens, P. (2002b). Belgium's Adaptation to the EU. Does Federalism Constrain Europeanisation? *Res Publica*, 54(4), 549-598.
- Bursens, P. & Helsen, S. (2000). De Belgische integratieparadox. Pro-Europese houding versus gebrekkige omzetting. *Internationale Spectator*, oktober 2000, LIV, nr. 10.
- Ciavarini Azzi, G. (Ed.) (2000). The Slow March of European Legislation: The Implementation of Directives. In K. Neunreither & A. Wiener (Eds.), *European Integration after Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy* (pp. 52-67). Oxford: Oxford University Press.
- Dierckx, G., Bursens, P. & Helsen, S. (2003). *Omzetting, toepassing en toepassingscontrole van het Europees beleid in België. Naar een structurele toepassing van de wijze waarop België zijn Europese verplichtingen nakomt. Succes- en faalfactoren van het omzettingsproces van Europese richtlijnen in comparatief perspectief: België, Duitsland, Oostenrijk, Nederland en Denemarken*. In de reeks *Modernisering van de overheidsinstellingen*. Gent: Academia Press.
- Falkner, G., Hartlapp, M., Leiber, S. & Treib, O. (2004). Non-Compliance with EU Directives in the Member States: Opposition through the Backdoor? *West European Politics*, 27(3), 452-473.
- Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M. & Leiber, S. (2005). *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hanf, K. (1991). The Impact of European Policies on Domestic Institutions and Politics: Observations on the Implementation of Community Environmental Directives. Conference Paper, ECPR Workshop on National Political Systems and the European Community, 22-27 maart 1991. Colchester.
- Haverland, M., Steunenberg, B. & Van Waarden, F. (2011). Sectors at Different Speeds: Analysing Transposition Deficits in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 49(2), 265-291.
- Héritier, A., Knill, C. & Mingers, S. (1996). *Ringling the Changes in Europe: Regulatory Competition and Redefinition of the State*. Berlijn: de Gruyter.
- Keading, M. (2006). Determinants of Transposition Delay in the European Union. *Journal of Public Policy*, 26, 229-253.
- Keading, M. (2007). Active Transposition of EU Legislation. *Eipascope*, 2007(3), 27-34.
- Knill, C. (1998). European Policies: The Impact of National Administrative Traditions. *Journal of Public Policy*, 26, 1-28.
- Mastenbroek, E. (2003). Surviving the Deadline: The Transposition of EU Directives in the Netherlands. *European Union Politics*, 4, 371-396.

- Mastenbroek, E. (2005). EU Compliance: Still a Black Hole? *Journal of European Public Policy*, 12(6), 1103-1120.
- Mbaye, A.D. (2001). Why National States Comply with Supranational Law: Explaining Implementation Infringements in the European Union 1972-1993. *European Union Politics*, 2, 259-281.
- Mbaye, A.D. (2003). Compliance in the European Union: Administrative and Judicial Phase Policy Implementation Barriers 1960 to 1999. *ECPR General Conference*, september 2003, 18-20.
- Risse, T., Cowles, M.G. & Caporaso, J. (2001). Europeanization and Domestic Change: Introduction. In M.G. Cowles, J. Caporaso & T. Risse (Eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change* (pp. 198-216). Ithaca: Cornell University Press.
- Schwarze, J., Becker, U. & Pollack, C. (Eds.) (1993). *The 1992 Challenge at National Level: A Community-Wide Joint Research Project on the Realization and Implementation by National Governments and Business of the Internal Market Programme: Reports and Conference Proceedings 1991/92*. Baden-Baden: Nomos.
- Spendzharova, A. & Versluis, E. (2013). Issue Saliency in the European Policy Process: What Impact on Transposition?, *Journal of European Public Policy*, 20(10), 1499-1516.
- Steunenberg, B. (2006). Turning Swift Policymaking into Deadlock and Delay: National Policy Coordination and the Transposition of EU Directives. *European Union Politics*, 7(3), 293-319.
- Treib, O. (2014). Implementing and Complying with EU Governance Outputs. *Living Reviews in European Governance*, 9(1). Toegankelijk via <http://www.livingreviews.org/lreg-2014-1> (geraadpleegd op 4 juli 2015).

### *Overheidsdocumenten (Belgisch, Vlaams en EU)*

- Europese Commissie (2011). Mededeling van de Commissie - uitvoering van artikel 260, derde lid van het VWEU (2011/C 12/01).
- Senaat (2013, 29 januari). 5-1940/1. *De omzetting van de Europese richtlijnen in Belgisch recht*. Belgische Senaat en Kamer van Volksvertegenwoordigers, zitting 2012-2013. Verslag namens het Federaal Adviescomité voor de Europese Aangelegenheden, uitgebracht door S. Mahoux en Ch. Flahaut. Brussel.
- Vlaamse Regering (2009). *Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving. De Vlaamse Regering 2009-2014. Juli 2009*. Regeerakkoord voor de periode 2009-2014. Geraadpleegd via [http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/leraar/bestanden/Vlaams\\_Regeerakkoord\\_15%20juli\\_2009.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/leraar/bestanden/Vlaams_Regeerakkoord_15%20juli_2009.pdf).



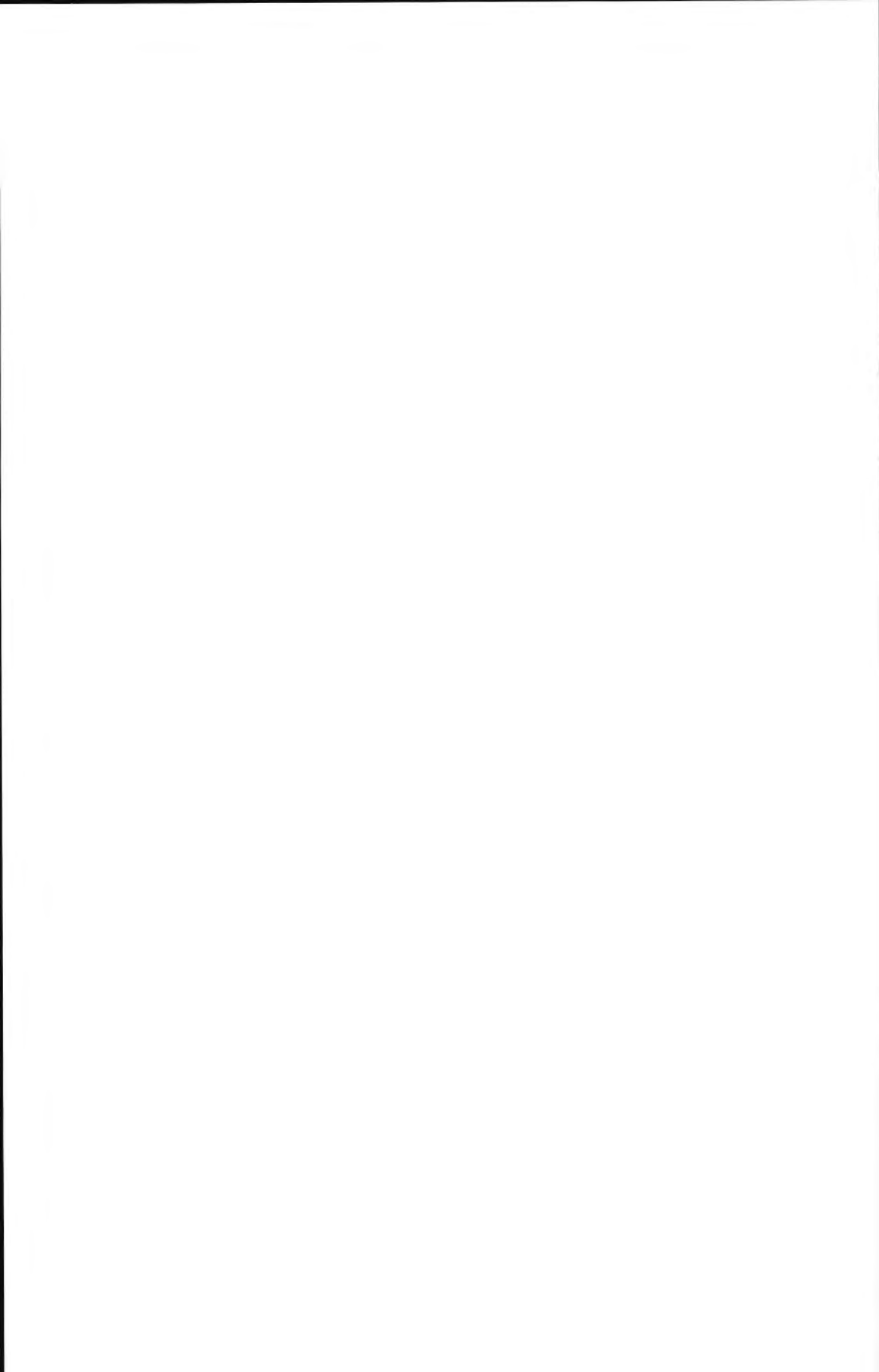
- Vlaamse Regering (2014). Vertrouwen, verbinden, vooruitgaan. Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019. Geraadpleegd via [http://deredactie.be/polopoly\\_fs/1.2040981!file/Het\\_regeerakkoord\\_Vlaamse\\_Regering\\_2014\\_2019%281%29.pdf](http://deredactie.be/polopoly_fs/1.2040981!file/Het_regeerakkoord_Vlaamse_Regering_2014_2019%281%29.pdf).
- VVPV (2010). *Een voorstelling van de Vlaamse vertegenwoordiging bij de EU*. Verantwoordelijk uitgever Koen Verlaeckt, april 2010. Departement Bestuurszaken, Algemeen Facilitair Management, digitale drukkerij.

### *Internemarktscorebordrapporten*

- Interne Markt Scorebord, Europese Commissie. Edities 14 t.e.m. 26 (juli 2005 t.e.m. december 2012). Te consulteren via: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/score/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm).
- SB19, Europese Commissie (2009, 16 juli). Internal Market Scoreboard. Juli 2009, nr. 19. Brussel: Internal Market and Services DG.
- SB25, Europese Commissie (2012, 8 oktober). Internal Market Scoreboard. Juli 2012, nr. 25. Brussel: Internal Market and Services DG.

### *Maandelijks rapportering Departement internationaal Vlaanderen*

- Departement internationaal Vlaanderen - Mededeling aan de leden van de Vlaamse Regering. Maandelijks rapportering van EU-Dossiers. November 2005 t.e.m. december 2013. Te consulteren via: [http://www410.vlaanderen.be/iv/div/EU\\_rapportering/Forms/Maandelijks %20mededelingen.aspx](http://www410.vlaanderen.be/iv/div/EU_rapportering/Forms/Maandelijks%20mededelingen.aspx).



# Van de krant naar de Kamer en terug?

Een studie naar media-aandacht als inspiratie voor en resultaat van het Nederlandse vragen uur

Peter Van Aelst, Rosa van Santen, Lotte Melenhorst en Luzia Helfer

---

**ABSTRACT: From Newspaper to Parliament and Back? A Study of Media Attention as Source for and Result of the Dutch Question Hour**

This study on the role of media attention for the Dutch question hour answers these questions: to what extent is media attention a source of inspiration for oral parliamentary questions? What explains the newsworthiness of these questions? And what explains the extent of media coverage for the questions posed during the question hour? To address this, we present a content analysis of oral parliamentary questions and related press coverage in five recent years. Results show first that oral questions are usually based on media attention for a topic. Concerns about media influence should however be nuanced: it is not necessarily the coverage itself, but also regularly a political statement that is the actual source of a parliamentary question. The media are thus an important 'channel' for the interaction between politicians. Second, our analysis shows that oral questions do not receive media attention naturally. Several news values help to explain the amount of news coverage that questions receive. 'Surfing the wave' of news attention for a topic in the days previous to the question hour seems to be the best way to generate media attention.

**KEYWORDS:** Question hour, media attention, parliamentary questions, newspaper coverage, content analysis

---

## 1. Inleiding

De Nederlandse Tweede Kamer heeft diverse instrumenten om de regering te controleren. Een daarvan is het individuele vragenrecht van Kamerleden. Er is al jaren discussie over de manier waarop hieraan in Nederland invulling wordt gegeven, onder andere vanwege de groeiende hoeveelheid vragen en de kosten die hiermee

gepaard gaan (Van Holsteyn & Post, 2009). Ook worden de motivatie van parlementariërs om vragen te stellen en de aanleidingen die zij hiervoor aangrijpen bekritiseerd. Kamerleden zouden vooral vragen stellen naar aanleiding van media-berichtgeving, in plaats van zich bijvoorbeeld te laten inspireren door de gesprekken die ze 'in het land' voeren en werkbezoeken die ze afleggen (Wierenga, 2011). Kamervragen zouden bovendien vooral dienen als middel voor Kamerleden om zich te profileren, de aandacht op zichzelf te vestigen (Visscher, 2006) en te scoren in de media (ROB, 2005).

Bovengenoemde discussie gaat vaak over schriftelijke Kamervragen, net als een analyse van *de Volkskrant* waaruit blijkt dat krantenartikelen, nieuwssites en televisieprogramma's vaak als bron dienen voor schriftelijke vragen (Bakker & De Pous, 2012). Wetenschappelijk onderzoek bevestigt het beeld dat deze vragen in Nederland vaak op mediaberichtgeving gebaseerd zijn (Welbers *et al.*). Het vragenrecht wordt door de Tweede Kamer echter niet alleen schriftelijk, maar ook mondeling uitgeoefend. Vanwege het actuele karakter en de groeiende hoeveelheid onderwerpen waarmee de Tweede Kamer zich bezighoudt, baseren parlementsleden zich ook in hun mondelinge Kamervragen regelmatig op mediaberichtgeving (Van Aelst & Vliegthart, 2014). Recent vergelijkend onderzoek toonde zelfs aan dat het vragenuur in Nederland veel meer gemediatiseerd is dan in Frankrijk en Duitsland, met meer media-aandacht voor het vragenuur en meer Kamervragen die tot media-aandacht leiden (Van Santen, Helfer & Van Aelst, 2014). Uit een recente bevraging van parlementsleden in vijftien landen blijkt dat Nederlandse parlementsleden zich naar eigen zeggen het meest door de media laten inspireren bij het nemen van parlementaire initiatieven (Midtbø *et al.*, 2014)

De geproblematiseerde relatie tussen media en politiek wordt in algemene zin veel besproken en is al vaak onderzocht. Veelal analyseren onderzoekers deze relatie op geaggregeerd niveau, bijvoorbeeld in studies naar agenda-setting (zie bv. Van Noije, Kleinnijenhuis & Oegema, 2008; Wolfe, Jones & Baumgartner, 2013). In dit onderzoek doen wij echter een gedetailleerde analyse van de relatie tussen media en politiek door in te zoomen op specifieke mondelinge vragen van Tweede Kamerleden. We kiezen er daarbij bewust voor om beide kanten van de relatie met de media te onderzoeken: de media als inspiratiebron voor en als mogelijk resultaat van de vragen. We analyseren alle mondelinge Kamervragen die in de periode 2006-2011 gesteld zijn en bekijken hoe vaak Kamerleden hierin naar media verwijzen, hoeveel media-aandacht er voorafging aan elke set van vragen en hoeveel berichtgeving er op de gestelde Kamervragen volgde.<sup>1</sup> Ook proberen we te verklaren welke kenmerken van mondelinge vragen leiden tot meer berichtgeving in de Nederlandse pers. We gaan in vergelijking met eerder onderzoek naar media en Kamervragen dieper in op specifieke kenmerken van de berichtgeving voor en na de vragen. Zo bestuderen we of de media-aandacht daadwerkelijk de aanleiding is voor Kamervragen of louter fungeert als platform voor uitspraken of informatie

van andere actoren. Op basis van een inhoudsanalyse van de krantenberichten gaan we ook na of de parlementsleden die de vragen stellen erin slagen persoonlijke nieuwsaandacht te genereren.

## 2. De interactie tussen media en politiek

In de literatuur over de relatie tussen media en politiek is er het laatste decennium steeds vaker sprake van een zogenaamde ‘mediatisering van de politiek’. Dit concept gaat ervan uit dat de media een groeiende rol spelen in onze samenleving en dat politici zich daarom aan de media en hun logica hebben aangepast (Kepplinger, 2002; Mazzoleni & Schulz, 1999; Strömbäck, 2008). Politici zouden zich niet enkel in hun stijl en communicatie, maar ook in hun feitelijke politieke gedrag steeds vaker door de media laten beïnvloeden (Davis, 2007; Strömbäck & Van Aelst, 2013). Bovendien is het voor politici steeds belangrijker geworden dat hun politieke werk aandacht krijgt in de media. Mediatisering verwijst dus zowel naar de media als voornamelijk naar de bron van inspiratie als naar het belang van media-aandacht voor individuele politici. Het brede concept mediatisering leent zich echter minder goed voor empirische operationalisering. Daarom steunen we in deze studie vooral op de concepten ‘agenda-setting’ en ‘nieuwswaarden’ als leidraad voor het genereren van hypothesen.

Het meer empirische concept ‘politieke agenda-setting’ heeft allerlei onderzoek geïnspireerd dat zich richt op het effect van media-aandacht op de politieke agenda. Veel van deze studies concluderen dat de media er toe doen (zie voor een overzicht: Walgrave & Van Aelst, 2006), maar benadrukken tegelijkertijd de voorwaardelijkheid van een dergelijke media-invloed. Dat politieke actoren reageren op mediaberichtgeving hangt onder meer af van het type onderwerp (Soroka, 2003), de toon van het nieuws (Thesen, 2013) of de mate waarin de framing aansluit bij die van de partij (Van der Pas, 2014). Over het algemeen worden sterkere effecten gevonden op ‘lagere’ politieke agenda’s, zoals parlementaire debatten (Van Noije *et al.*, 2008), dan op meer substantiële agenda’s zoals wetgeving of de staatsbegroting (Pritchard & Berkowitz, 1993). Die veronderstelde invloed van media op politiek is niet zo gek als men bedenkt dat de media tegenwoordig cruciaal zijn voor een politicus, zowel om zich te informeren over wat er in de samenleving speelt, als om vervolgens zijn of haar eigen ideeën over te brengen aan de kiezer (Van Aelst & Vliegthart, 2014). Toch benadrukken en bestuderen wetenschappers ook de wederkerigheid van de relatie (Sellers, 2010; Wolfsfeld, 2011). Politici hebben media-aandacht nodig om hun politieke doelen te bereiken, namelijk het debat en daardoor het beleidsproces beïnvloeden. Het liefst beïnvloeden politici daarom niet alleen de onderwerpen op de media-agenda, maar ook de toon en invalshoek

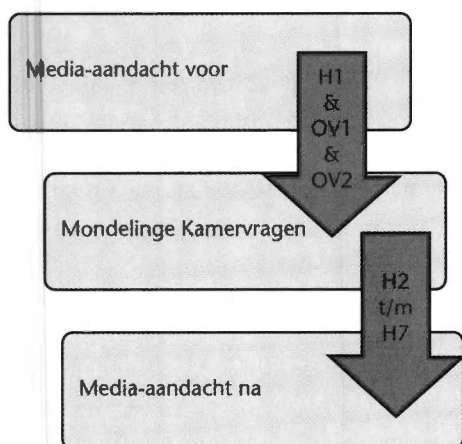
van de berichtgeving. Het wekelijkse vragenuurtje is in dit opzicht een handig instrument voor parlementariërs, niet alleen om hun (partij)belangen te uiten en de regering te controleren, maar ook om hun 'eigen' onderwerpen onder de aandacht te brengen, hoger op de politieke agenda te krijgen, en hiervoor media-aandacht te genereren (Martin, 2011).

Politieke journalisten verlenen echter niet alle vragen (evenveel) aandacht, maar laten zich eerder leiden door bepaalde selectienormen of nieuwswaarden. Nieuwswaarden verwijzen naar breed gedeelde opvattingen onder journalisten over wat het publiek als relevant en boeiend beschouwt. Het gaat om veelal onuitgesproken regels op basis waarvan journalisten keuzes maken over wie en wat er in het nieuws komt (voor een overzicht zie: O'Neill & Harcup, 2009). Het onderzoek van Galtung en Ruge (1965) gaf de notie als eerste een empirische basis, door de factoren te benoemen die bepalen welke gebeurtenissen of personen in het nieuws komen. Deze factoren kunnen enerzijds gerelateerd worden aan technische en organisatorische aspecten van de dagelijkse werking van de nieuwsmedia en anderzijds aan de interesses en verwachtingen van het publiek. Zo zou bijvoorbeeld een gepersonaliseerd politiek verhaal meer kans maken dan een verhaal over de achterliggende structuren. Dit om zowel praktische redenen (bv. omdat het beter in beeld te brengen is) als om commerciële redenen (bv. omdat het publiek zich er beter mee kan identificeren). Verschillende nieuwswaarden, zoals conflictgehalte en politieke status, worden in recent onderzoek gebruikt om te verklaren welke politieke feiten of uitspraken het nieuws halen en welke niet (zie o.a. Helfer & Van Aelst, 2015; Langer & Sagarzazu, 2015).

### 3. Hypotheses

Om de relatie tussen politici en media te onderzoeken, bekijken we de dynamiek 'nieuws > Kamervragen > nieuws' vanuit een aantal invalshoeken (zie ook figuur 1). Ten eerste richten we ons op nieuws als inspiratiebron voor Kamerleden. Eerder politiek agenda-settingonderzoek toont aan dat oppositie- en coalitiepartijen ieder een andere relatie met de media hebben (Thesen, 2013). De media zouden een grotere invloed hebben op oppositiepartijen dan op coalitiepartijen, omdat deze laatste gebonden zijn aan een regeerakkoord en gemaakte afspraken (Vliegthart & Walgrave, 2011). De oppositie daarentegen is vrij om de regering aan te vallen op actuele onderwerpen en mediaberichtgeving als ammunitie te gebruiken. Bovendien wordt gesteld dat het vragenuur in Nederland in algemene zin steeds meer een oppositie-instrument is geworden (Bovend'Eert & Kummeling, 2011, p. 325). Daarom is te verwachten dat ook voor mondelinge Kamervragen geldt:

*H1: Kamervragen van oppositie-Kamerleden zijn meer gebaseerd op de media dan die van coalitie-Kamerleden.*



FIGUUR 1. Overzicht hypothesen en onderzoeksvragen.

We weten nog niet goed of er bepaalde media zijn die vaker als aanleiding dienen voor mondelinge Kamervragen, noch of de media vooral ‘doorgeefluik’ zijn of een zelfstandige invloedsfactor. In algemene zin, dus niet specifiek voor Kamervragen, beschouwen parlementariërs audiovisuele media als invloedrijker (Van Aelst en Walgrave, 2011, p. 299). Tegelijkertijd stelt ‘objectief’ onderzoek dat kranten meer invloed hebben op de politiek dan audiovisuele media (Walgrave, Soroka & Nuytemans, 2008). We weten niet of televisie of pers belangrijker zijn voor de deelnemers aan het vragenuur. Daarom stellen we de volgende onderzoeksvraag:

*OV1: Naar welke typen media verwijzen parlementsleden in hun Kamervragen?*

Het woord ‘media’ is de meervoudsvorm van het woord ‘medium’, dat door Van Dale gedefinieerd wordt als ‘informatiedrager’ of ‘middel om iets te bewerkstelligen of over te dragen’. Als gesproken wordt over ‘de invloed van de media’, hebben we het dan over journalisten en redacties zelf, of is het eigenlijk zo dat de politici die te gast zijn bij de talkshows, of die aangehaald worden in krantenartikelen, de eigenlijke bron zijn van de Kamervragen? Sellers (2010) en Wolfsfeld (2011) betogen dat het meestal de politiek is die het initiatief neemt. De media zouden daardoor meer als ‘doorgeefluik’ fungeren dan als zelfstandige bron van invloed. Nieuws bestaat tenslotte bij de gratie van gebeurtenissen en informatie,

en politiek is hiervoor een belangrijke bron en leverancier. Aan de andere kant kan mediaberichtgeving wel degelijk een nieuwe bron van informatie zijn voor politici, en daardoor bijvoorbeeld aanleiding zijn om Kamervragen te stellen. Omdat ook hierover nog weinig bekend is, stellen we de volgende onderzoeksvraag:

*OV2: Zijn mediaberichten meestal de daadwerkelijke bron van de Kamervragen, of zijn dat politieke of andere actoren?*

Vervolgens willen we meer inzicht krijgen in de nieuwswaardigheid van Kamervragen. Daarbij maken we gebruik van het reeds besproken concept 'nieuwswaarden'. Op basis van eerder onderzoek suggereren we drie nieuwswaarden die in het geval van Kamervragen van belang kunnen zijn: politieke status (H2-H3), conflict (H4-H5) en continuïteit (H6-H7).

Volgens het klassieke onderzoek van Galtung en Ruge (1965) zijn verhalen over 'elite people' één van de factoren die de nieuwswaardigheid van (internationaal) nieuws bepalen. Harcup en O'Neill (2001) bevestigden het belang van 'the power elite' voor nieuwsselectie. Deze mensen zijn niet alleen vaker bekend bij het grote publiek, maar hun acties hebben potentieel ook vaker gevolgen voor het leven van gewone mensen. Dat de status of functie van een politicus in grote mate bepaalt hoeveel aandacht die persoon krijgt in de media is ondertussen veelvuldig aangetoond (Gans, 1979; Tresch, 2009; Vos, 2014). Als we deze nieuwswaarde vertalen naar deze studie, zou het voor de nieuwswaardigheid van Kamervragen uit kunnen maken of ze gesteld worden aan de minister of aan een staatssecretaris. Omdat ministers in Nederland een hogere status hebben dan staatssecretarissen, is onze verwachting:

*H2: Kamervragen die aan ministers gesteld worden krijgen meer media-aandacht dan vragen die gesteld worden aan staatssecretarissen.*

Omdat leden van het kabinet bovendien een hogere status hebben dan Kamerleden, verwachten we wat dit betreft een verschil in zichtbaarheid in de media-aandacht na afloop van het vragenuur:

*H3: In de berichtgeving die volgt op het vragenuur zijn de aangesproken bewindspersonen zichtbaarder dan de vragenstellers uit de Kamer.*

Een tweede klassieke nieuwswaarde is conflict. Dat journalisten zich richten op problemen in de maatschappij en zaken die verkeerd lopen in de politiek is van alle tijden. De toenemende concurrentie en competitie zouden deze voorkeur voor sensationeel, conflictrijk en negatief nieuws verder versterken (zie voor een overzicht: Lengauer, Esser & Berganza, 2012). Mondelinge vragen waaruit duidelijk



conflict spreekt zouden daardoor bijvoorbeeld geschikter zijn om een nieuwsbericht over te schrijven dan vragen die louter informatief van aard zijn. Voor Kamerleden betekent dit dat hun kans op media-aandacht groter wordt, naarmate ze meer expliciet kritiek uiten in hun mondelinge vragen. Zo kan een parlementariër expliciet het falen van een minister of staatssecretaris benoemen. Het uiten van dit soort kritiek die op een specifiek persoon gericht is sluit namelijk aan bij de journalistieke trend van personalisering van de berichtgeving (Van Aelst, Sheaffer & Stanyer, 2012).

*H4: Kamervragen waarin kritiek geuit wordt op een bewindspersoon krijgen meer media-aandacht dan vragen waarin dit niet gebeurt.*

Kritiek kent daarnaast verschillende gradaties. Zo is kritiek vanuit de eigen gelederen zwaarder te verteren en vermoedelijk nieuwswaardiger dan kritiek van buitenaf (zie ook Groeling, 2010). Mogelijk is het bekritisieren van een minister door leden van de oppositie te veel *business as usual* en daardoor niet echt nieuwswaardig. Dat is niet het geval voor kritische vragen van Kamerleden die lid zijn van een coalitiepartij. Zeker als deze vragen een minister of staatssecretaris rechtstreeks bekritisieren, kan dit voor journalisten een indicatie zijn van spanningen binnen een partij of coalitie. Daarom verwachten we het volgende interactie-effect:

*H5: Kamervragen waarin kritiek geuit wordt op een bewindspersoon door een lid van de coalitie krijgen meer media-aandacht dan vragen die uitgaan van de oppositie.*

Een derde relevante nieuwswaarde die we in de literatuur terugvinden is continuïteit (Galtung & Ruge, 1965) of wat Harcup en O'Neill (2001) omschrijven als 'follow up'. Als een gebeurtenis eenmaal in het nieuws is geweest, blijft deze ook vaker in het nieuws komen, omdat de kijker of lezer er bekend mee is en het verhaal daardoor gemakkelijker kan volgen. Deze nieuwe feiten of ontwikkelingen legitimeren ook de oorspronkelijke journalistieke keuze om aandacht te besteden aan de gebeurtenis. Uit intermedia-agenda-settingstudies blijkt dat journalisten geneigd zijn om aandacht te besteden aan onderwerpen die eerder al aandacht kregen in andere media (Vliegenthart & Walgrave, 2008). Recente studies hebben daarnaast aangetoond dat het merendeel van alle mondelinge vragen wordt voorafgegaan door berichtgeving over hetzelfde onderwerp (Van Aelst & Vliegenthart, 2013) en dat Kamerleden met hun mondelinge vragen vooral een breed publiek kunnen bereiken wanneer ze zich aanpassen aan de bestaande media-agenda (ROB, 2005). Wij verwachten dat dit ook voor onze Nederlandse studie geldt:

*H6: Hoe meer media-aandacht er is voor het onderwerp voorafgaand aan de Kamervragen, des te meer media-aandacht de vragen na afloop van het vragenuurtje krijgen.*

De mediaberichtgeving voorafgaand aan het vragenuur over een onderwerp waar Kamervragen over gesteld worden, bevat soms een verwijzing naar die Kamervragen. Dit betekent dat er al contact is geweest tussen journalist en politicus voordat de vraag gesteld is. Het lijkt logisch dat als een journalist van tevoren weet dat er Kamervragen gesteld zullen worden, hij of zij een follow-up zal schrijven om daarin te rapporteren over de daadwerkelijk tijdens het vragenuur gestelde vragen en de daarop gegeven antwoorden. Dit is een vorm van continuïteit. We verwachten daarom:

*H7: Kamervragen die aangekondigd zijn in een krantenbericht voorafgaand aan het vragenuur krijgen meer media-aandacht na afloop dan Kamervragen die niet in een krantenbericht aangekondigd zijn.*

#### 4. Mondelinge vragen in Nederland

Moties, interpellaties en ook Kamervragen hebben geen directe wetgevende gevolgen en vaak beperkte politieke gevolgen (Franklin & Norton, 1993; Wiberg, 1994). Toch zijn het belangrijke parlementaire instrumenten, omdat ze de laagdrempeligheid en openheid van het politieke proces bevorderen en ze volksvertegenwoordigers in staat stellen om zichzelf en hun werk zichtbaar te maken (Bailer, 2011; Wiberg, 1995). In de meeste parlementaire democratieën hebben Kamerleden de mogelijkheid om de regering tijdens een vragenuur mondeling te bevragen over beleidszaken. Hoewel veel landen, waaronder Nederland (Bovend'Eert & Kumming, 2011, p. 320), de organisatie van dit vragenuur hebben gebaseerd op die van het Britse Lagerhuis (Korpershoek & Oostlander, 2006), verschillen de specifieke formele procedures en informele gewoontes per land (Rozenberg *et al.*, 2011; Russo & Wiberg, 2010).

In Nederland kunnen individuele Tweede Kamerleden sinds 1906 mondelinge en schriftelijke vragen stellen aan de regering. Vanaf 1970 is aan het mondelinge vragenrecht vormgegeven middels een wekelijks vragenuur. Om het vragenuur zo actueel mogelijk te houden, kunnen vragen tot twee uur voor het debat ingediend worden. In maart 2011 zijn onder het Kamervoorzitterschap van Gerdi Verbeet de regels aangepast, met als doel meer verschillende actuele onderwerpen te kunnen bespreken. Ieder Kamerlid mag slechts één onderwerp aanmelden waarover hij of zij vragen wil stellen. De spreektijd van Kamerleden en bewindspersonen is ingekort en interrupties zijn niet langer toegestaan. Fracties mogen bovendien maxi-

maal twee vervolgvragen stellen tijdens het gehele vragenuur. Daardoor worden er sindsdien meer vragen, maximaal zes per vragenuur, behandeld.

Grofweg werden er per week tijdens de in dit onderzoek bestudeerde periode rond de 30 mondelinge vragen ingediend (Omroep MAX, 2012). Uit de aangemelde vragen (geformuleerd als “Vragen van het lid ‘X’ aan de minister/staatssecretaris van ‘Y’ over ‘het bericht Z’/‘onderwerp Z’”) wordt door de Kamervoorzitter, met behulp van de griffie, een selectie gemaakt. De criteria die gehanteerd worden bij het selecteren van de vragen zijn of het onderwerp actueel, urgent en gewichtig is (Enthoven, 2011, pp. 35-36; Korpershoek & Oostlander, 2006). Het gewicht van een onderwerp is bijvoorbeeld afhankelijk van de consequenties voor belanghebbenden, maar ook van de hoeveelheid media-aandacht die ervoor was. Berichtgeving in nationale kranten is daarbij belangrijker dan die in regionale kranten. Ook wordt in ogenschouw genomen of het onderwerp door andere media overgenomen is. Verder geldt dat onderwerpen in principe alleen worden doorgelaten als ze niet al in behandeling zijn in de Kamer en als de geadresseerde bewindspersoon er verantwoordelijk voor kan worden gehouden.<sup>2</sup>

Het Nederlandse vragenuur is dus zo vormgegeven dat mondelinge vragen over actuele onderwerpen moeten gaan, waardoor ze vaak gebaseerd zijn op het publieke debat dat wordt gevoerd in de media. Dit is niet in alle landen het geval. Uit een vergelijkende studie naar Kamervragen en media-aandacht in Nederland, Frankrijk en Duitsland blijkt dat Kamervragen in deze laatste twee landen veel minder gericht zijn op en gevolgd worden door berichtgeving (Van Santen *et al.*, 2013). In Nederland vormen de media daarentegen een belangrijke inspiratiebron voor Kamervragen, die een bronverwijzing, bijvoorbeeld naar een nieuwsbericht of tv-uitzending, horen te bevatten (Enthoven, 2011, p. 34). Sinds augustus 1993 wordt het wekelijkse vragenuurtje live uitgezonden op televisie, om de populariteit van het ‘instituut’ te vergroten. Dit heeft gewerkt: gemiddeld keken er in de periode 2006-2011 per jaar 113.200 mensen naar het mondelinge vragenuur (Tweede Kamer, 2012, p. 23). Onderzoek in Groot-Brittannië en de Verenigde Staten toont aan dat dergelijke live-uitzendingen parlementariërs aanzetten tot mediageniek gedrag en de zichtbaarheid van het parlement verhogen, wat vervolgens weer helpt om de media te bereiken (Cook, 1986; Negrine, 1999).

## 5. Data en methoden

Voor dit onderzoek is een inhoudsanalyse uitgevoerd van alle mondelinge parlementaire vragen en gerelateerde krantenberichtgeving in 2006, 2007, 2009, 2010 en 2011.<sup>3</sup> Dit heeft geresulteerd in een populatie van 566 Kamervragen. Voor het toetsen van de effecten van diverse variabelen op de hoeveelheid persaan- dacht

hebben we, vanwege de scheve verdeling van de afhankelijke variabele (bijna 56% van de Kamervragen krijgt geen media-aandacht na het vragenuurtje)<sup>4</sup>, een negatieve binomiale regressieanalyse uitgevoerd.<sup>5</sup>

Uitgebreide instructies voor het verzamelen van de krantenartikelen en het coderen van alle variabelen zijn vastgelegd in een codeboek. Dit is ontwikkeld op basis van bestudering van een selectie van het te coderen materiaal, in samenspraak met vier onderzoekers. Alle training en codering vond plaats aan de Universiteit Leiden.<sup>6</sup> De volgende variabelen zijn gecodeerd:

**Media-aandacht voorafgaand aan de Kamervragen.** Voor elke individuele set van Kamervragen werd door de codeur een aparte zoekopdracht uitgevoerd in LexisNexis naar (1) gerelateerde artikelen (2) uit de landelijke dagbladen (3) in de vijf dagen (vrijdag tot en met dinsdag) voor het vragenuur. De dagbladen in ons onderzoek zijn *NRC Handelsblad*, *NRC Next*, *De Telegraaf*, *de Volkskrant*, *Trouw*, *Algemeen Dagblad*, *Het Parool* en *Financieel Dagblad*. Alleen artikelen over exact hetzelfde onderwerp als de vragen werden gecodeerd. Als een set van Kamervragen bijvoorbeeld gaat over hoofddoekjes voor ambtenaren, dan zijn alleen die krantenberichten die in de vijf dagen voor het vragenuur verschijnen over hoofddoekjes en ambtenaren gecodeerd, en niet breder gerelateerde artikelen over bijvoorbeeld immigratie. Er is een maximum van 20 artikelen gecodeerd per set van vragen. In de regressieanalyse is het totale aantal voorafgaande krantenartikelen per set als onafhankelijke variabele gebruikt.

**Media-aandacht na Kamervragen.** Deze variabele werd op vergelijkbare wijze geconstrueerd. Voor elke set van Kamervragen werd door de codeur een aparte zoekopdracht uitgevoerd naar (1) gerelateerde artikelen (2) uit de landelijke dagbladen (3) in de twee dagen (woensdag en donderdag) na het vragenuur. Alle artikelen over exact hetzelfde onderwerp als de vragen, en die de vraagsteller of de geadresseerde bewindspersoon noemen, of een expliciete verwijzing naar de Kamervragen bevatten, werden geselecteerd en gecodeerd. In de regressieanalyse is het totale aantal krantenartikelen per set van Kamervragen als afhankelijke variabele gebruikt.

**Kamervragen-verwijzing.** Voor elke set van Kamervragen is in een dichotome variabele gecodeerd of er in de media-aandacht voorafgaand aan de Kamervragen in minimaal één krantenartikel verwezen werd naar de (te stellen) Kamervragen (1) of niet (0).

**Media-verwijzing.** Voor elke set van Kamervragen is in twee dichotome variabelen gecodeerd of in de vragen expliciet naar media in het algemeen (“de media...”, “de pers...”) werd verwezen (1) of niet (0), en of naar een specifiek medium (“in de Volkskrant van... stond dat...”) werd verwezen (1) of niet (0).

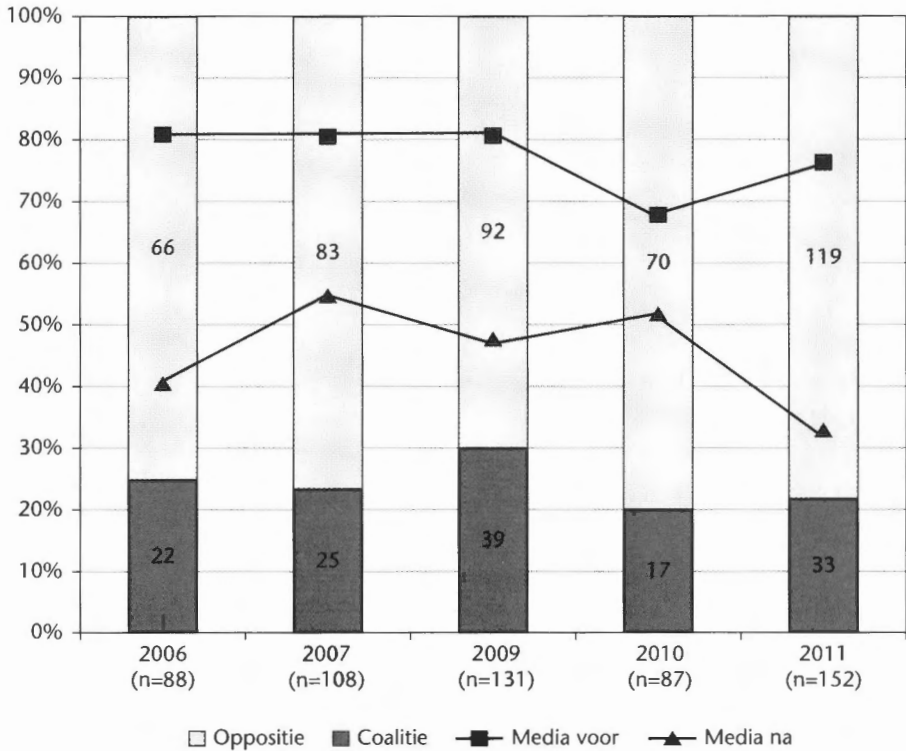
**Bron.** Voor elke set van Kamervragen waarin een bron (een onderzoek, uitspraak, rapport, etc.) werd aangehaald, is in een categoriale variabele gecodeerd naar wat voor soort bron de vragen verwijzen: media (bv. een onderzoeksjournalistiek artikel, een hoofdredactioneel commentaar, of een mediabericht waarin geen andere bron wordt genoemd), politiek (bijvoorbeeld een uitspraak van de betreffende minister, van een Kamerlid of van een partijbestuurder), of overig (bv. een persbericht van een lobbygroep, een rapport van een onderzoeksinstituut, etc.).

**Actoren.** Voor elke set van Kamervragen is de partij van het vraagstellende Kamerlid gecodeerd. Deze partijcodes werden gehercodeerd naar een dichotome variabele coalitie (1) of oppositie (0). De geadresseerde bewindspersoon werd ook gehercodeerd naar een dichotome variabele, die aangeeft of de vragen waren gericht aan een minister (1) of staatssecretaris (0). Hierbij is rekening gehouden met de verschillende regeringssamenstellingen gedurende de onderzoeksperiode: kabinet-Balkenende II (CDA, VVD, D66) van 27-5-2003 tot 7-7-2006; minderheidskabinet-Balkenende III (CDA en VVD) van 7-7-2006 tot 22-2-2007; kabinet-Balkenende IV (CDA, PvdA, CU) van 22-2-2007 tot 14-10-2010; en kabinet-Rutte I (VVD, CDA, met gedoogsteun van PVV) van 14-10-2010 tot 5-11-2012. In de regressieanalyse zijn deze dichotome actorvariabelen als onafhankelijke variabelen gebruikt.

**Kritiek op bewindspersoon.** Kritiek op de geadresseerde bewindspersoon is aanwezig als de plannen, het beleid of de prestaties van de minister of staatssecretaris zelf expliciet worden bekritiseerd in de Kamervragen. Bijvoorbeeld: "We zullen deze minister hierin niet steunen. Zijn oplossing op de korte termijn is echt van de gekke". In de regressieanalyse is het al dan niet aanwezig zijn van een dergelijke gepersonaliseerde kritiek in de vragen als onafhankelijke variabele gebruikt.

## 6. Resultaten

Een overzicht van het totale aantal Kamervragen in de onderzochte jaren (zie figuur 2) toont dat het aantal gestelde vragen per jaar schommelt. Tijdens verkiezingsjaren 2006 en 2010 worden beduidend minder vragen gesteld (resp.  $n = 88$  en  $n = 87$ ) dan in jaren zonder verkiezingen. In 2011 zijn de meeste vragen gesteld ( $n = 152$ ). Dit is begrijpelijk, gezien het feit dat in 2011 de regels van het vragenuur op zo'n manier zijn aangepast dat er per vragenuurtje meer vragen gesteld konden worden. De oppositie stelt veel meer Kamervragen dan de coalitie: gemiddeld wordt driekwart van de vragen gesteld door leden van oppositiepartijen.



FIGUUR 2. Kamervragen en media-aandacht.

Als we kijken op het niveau van de fracties en thema's (niet in het figuur), dan blijkt dat de SP de meeste Kamervragen ( $n = 108$ ) stelt, gevolgd door respectievelijk het CDA ( $n = 88$ ), GroenLinks ( $n = 85$ ), de PvdA ( $n = 80$ ), de VVD ( $n = 72$ ), de PVV ( $n = 63$ ), D66 ( $n = 38$ ) en de overige kleine partijen (samen  $n = 32$ ). Mondelinge vragen gaan over een scala aan onderwerpen, maar hebben het vaakst betrekking op de thema's 'Veiligheid & Justitie' en 'Economische Zaken & Financiën'.

Afgezien van een kleine afname in 2010, is er voor het onderwerp van zo'n 80% van alle Kamervragen vooraf media-aandacht ('media voor') geweest. De hoeveelheid Kamervragen waarover na afloop van het vragenuurtje bericht wordt, ligt veel lager: gemiddeld wordt er over 45% van de gestelde mondelinge vragen in de daaropvolgende dagen geschreven in de kranten ('media na'). In 2011 is er in verhouding veel minder media-aandacht voor het vragenuur dan in de voorgaande jaren. Ook dit lijkt het gevolg van de dat jaar veranderde regels: omdat er in totaal veel meer vragen gesteld zijn, daalt het percentage vragen waarover geschreven wordt. Het absolute aantal vragen dat de krant haalt, stijgt echter licht: in 2010 was er voor 45 gestelde mondelinge vragen media-aandacht, in 2011 voor 50 vragen.

Over de gehele periode bericht *de Volkskrant* het vaakst over (de onderwerpen van de) Kamervragen, zowel voor ( $n = 371$ ) als na ( $n = 122$ ) het vragenuur, gevolgd door *De Telegraaf* ( $n = 343/92$ ) en *Trouw* ( $n = 289/114$ ). In totaal spelen de media bij 11% ( $n = 63$ ) van de gestelde Kamervragen geen enkele (waarneembare) rol bij de totstandkoming van de vragen. De onderwerpen van deze vragen kregen in de week voor het vragenuur geen media-aandacht en de vragen zelf bevatten geen verwijzing naar berichtgeving erover. Deze vragen zijn zeer divers, maar het valt wel op dat een derde van die vragen wordt gesteld door de SP, voornamelijk over gezondheidszorg. Media-aandacht voor het onderwerp voorafgaand aan het vragenuur blijkt niet noodzakelijk voor berichtgeving na afloop. Ongeveer een derde van deze 63 vragen krijgt na het vragenuurtje namelijk wel wat media-aandacht. Dat is het meest het geval bij vragen van de SP ( $n = 6$ ) en D66 ( $n = 4$ ). Het lijkt er dus op dat de grotere oppositiepartijen het vaakst proberen zelf een onderwerp op de agenda te zetten, maar ze genereren daarmee slechts af en toe media-aandacht, in de vorm van één of twee berichten in de krant.

Met betrekking tot onze eerste hypothese blijkt dat Kamervragen van oppositie-Kamerleden *niet* vaker gebaseerd zijn op media-aandacht (zie tabel 1). Vragen van zowel de oppositie als de coalitie worden in driekwart van de gevallen voorafgegaan door persaanbacht voor dit onderwerp. Coalitie-Kamerleden verwijzen zelfs vaker expliciet naar de mediaberichtgeving in hun vragen, zoals de vragen van VVD-Kamerlid Venrooy-van Ark aan de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op 14 juni 2011 waarin zij verwijst naar het artikel "Zorg in Groningen kent geen regels, wel gezond verstand" in *de Volkskrant* van die ochtend.

TABEL 1. Voorafgaande media-aandacht en mediaverwijzingen (coalitie versus oppositie).

	Vraagsteller coalitie	Vraagsteller oppositie
Kamervragen met media-aandacht voor onderwerp voorafgaand aan vragenuur	77% ( $n = 105$ )	77% ( $n = 333$ )
Kamervragen bevatten expliciete mediaverwijzing	61% ( $n = 83$ )	44% ( $n = 190$ )

Maar naar welke media verwijzen Kamerleden dan precies als ze expliciet aan berichtgeving refereren in hun Kamervragen (OV1)? En waren de media in deze gevallen daadwerkelijk zelf de bron, of was het bericht of de uitzending feitelijk een 'doorgeefluik' voor informatie van een andere bron (OV2)? Van alle mediaverwijzingen in Kamervragen is 19% heel algemeen, wat inhoudt dat niet aan een specifiek medium of bericht gerefereerd wordt. Het Kamerlid zegt dan bijvoorbeeld "de kranten berichtten gisteren..." of "het was in de media..." Veel vaker (81%) is er sprake van een specifieke verwijzing, zoals naar een bepaald krantenbericht (64% van die

specifieke verwijzingen). Een kwart van de specifieke mediavermeldingen verwijst naar een televisie-uitzending (27%); in de overige gevallen wordt verwezen naar een ander medium, zoals een radio-uitzending, tijdschrift of internetsite (9%).

Dat het Kamerlid een medium noemt, wil echter niet per se zeggen dat hij of zij zich uitsluitend baseert op 'de media'. Het kan namelijk ook zijn dat de eigenlijke bron van de vragen bijvoorbeeld een uitspraak van een minister is, waarover in een krantenbericht wordt geschreven: "In het Algemeen Dagblad van gisteren las ik dat de minister zegt dat ze maatregelen zal nemen...". In zo'n geval is er sprake van een mediaverwijzing, maar is 'de uitspraak van de minister' de eigenlijke (politieke) bron van de Kamervragen. Om het verschil tussen media als zelfstandige invloedfactor en media als 'doorgeefluik' te onderzoeken (OV2), hebben we bekeken wie of wat de eigenlijke bron van de vragen is. In 40% van de Kamervragen waarin een mediabron wordt genoemd, is die bron het mediabericht zelf. Het gaat dan bijvoorbeeld om een onderzoeksjournalistiek artikel, een achtergrondstuk of een commentaar, of om een bronverwijzing naar media waarin geen andere actor genoemd wordt. In 39% van de gevallen is de bron uiteindelijk politiek: eerdere uitspraken, beloftes of rapporten van de aangesproken minister, een andere politicus of 'de overheid', die vermeld worden in mediaberichtgeving, zijn dan de bron waarop Kamervragen gebaseerd zijn. De overige 20% betreft bronnen zoals onderzoeksuitkomsten, uitspraken van belangengroepen, particuliere instellingen, etc.

TABEL 2. **Negatieve binomiale regressieanalyse van media-aandacht na afloop van het vragenuur.**

	Model 1	Model 2
(Constate)	-0.633*** (0.16)	-0.610*** (0.16)
Media-aandacht voor	0.098*** (0.01)	0.100*** (0.01)
Kamervragen-verwijzing	0.547*** (.153)	0.528** (.157)
Minister (vs. staatssecretaris)	0.145 (0.16)	0.135 (0.16)
Kritiek op bewindspersoon	0.431** (0.16)	0.299# (0.17)
Coalitie (vs. oppositie)	-0.141 (0.15)	-0.241 (0.17)
Coalitie * kritiek op bewindspersoon		0.882* (0.36)
AIC	2.754	2.766
McFaddens pseudo-R <sup>2</sup>	.068	.070

Noot. N = 566, ongestandaardiseerde waarden gerapporteerd; standaardafwijking tussen haakjes.

# p < .10, \* p < .05, \*\* p < .01, \*\*\* p < .001



Nieuws dient dus regelmatig als inspiratiebron voor Kamervragen. Dat ze gebaseerd zijn op of verwijzen naar berichtgeving in de media biedt echter geen enkele garantie dat er ook media-aandacht zal zijn voor de gestelde vragen. Wat maakt deze vragen zelf nieuwswaardig? Wanneer schrijven de kranten na het vragenuurtje over gestelde vragen? We voeren een regressieanalyse uit om te bezien welke nieuwswaarden zorgen voor (meer) media-aandacht (zie tabel 2).

Eerst testen we het belang van de nieuwswaarde 'macht' of 'politieke status'. De verwachting luidde dat Kamervragen die expliciet gericht zijn aan ministers meer media-aandacht krijgen dan vragen aan staatssecretarissen (H2). Deze hypothese wordt echter niet ondersteund ( $B = .145$ ,  $p = .368$ ). Het effect gaat wel in de verwachte richting, maar is niet significant. Ook blijken vragen die gesteld worden aan de minister-president niet significant nieuwswaardiger te zijn dan vragen aan andere bewindspersonen (niet in tabel).

Hoewel het stellen van vragen aan een minister in plaats van aan een staatssecretaris niet tot significant meer media-aandacht leidt, zijn de aangesproken bewindspersonen wel heel zichtbaar in die opvolgende berichtgeving (niet weergegeven in tabel). In 97% van de berichten over gestelde Kamervragen is de bewindspersoon zichtbaar, terwijl maar in 30% van de berichten het Kamerlid dat de vragen stelt wordt genoemd. Dit ondersteunt hypothese drie dat bewindspersonen zichtbaarder zijn dan Kamerleden en toont aan dat zelfs als vragen media-aandacht krijgen, dit niet per se leidt tot persoonlijke zichtbaarheid. Vragen mogen stellen tijdens het vragenuurtje is geen garantie voor het genereren van publiciteit.

Vervolgens testen we het belang van het conflictgehalte van mondelinge vragen. Vragen waarin kritiek geleverd wordt op een bewindspersoon zijn duidelijk nieuwswaardiger dan vragen waarin dat niet gebeurt (H4) ( $B = .431$ ,  $p = .007$ ). Er blijkt, zoals verwacht, bovendien sprake te zijn van een interactie-effect (model 2). Het is namelijk relevant of de Kamervragen waarin kritiek geleverd wordt op een bewindspersoon afkomstig zijn van de oppositie of van de coalitie. Over het algemeen resulteren Kamervragen van oppositie-Kamerleden niet vaker in media-aandacht dan die van coalitie-Kamerleden ( $B = -.207$ ,  $p = .184$ ), maar als de kritische Kamervragen afkomstig zijn van een Kamerlid van een coalitiepartij, resulteert dit in significant meer media-aandacht voor de vragen (H5) ( $B = .882$ ,  $p = .015$ ). Dit ondersteunt de vijfde hypothese, al moet wel opgemerkt worden dat het in de praktijk niet vaak voorkomt dat kritische vragen afkomstig zijn van een lid van de coalitie.

Tot slot gaan we dieper in op de nieuwswaarde 'continuïteit'. Het meest overtuigende effect dat we vinden (tabel 2) betreft de relatie tussen media vóór en media na bepaalde Kamervragen: hoe meer media-aandacht er is voor het onderwerp voorafgaand aan de Kamervragen, des te meer media-aandacht die vragen na afloop van het vragenuurtje krijgen ( $B = .100$ ,  $p = .000$ ). Hiermee is onze zesde hypothese ondersteund. De kans op (substantiële) media-aandacht voor gestelde Kamervragen neemt aanzienlijk toe als deze gaan over een actueel onderwerp

waarvoor in de media reeds aandacht is. Onze resultaten geven ook steun aan de zevende hypothese over continuïteit: Kamervragen die aangekondigd zijn in een krantenbericht voorafgaand aan het vragenuur krijgen meer media-aandacht na afloop dan Kamervragen die niet expliciet vooraf genoemd zijn. Dit betekent dat de kans op media-aandacht na afloop van Kamervragen groter is als de Kamervragen al voor het vragenuur in de media aangekondigd zijn. Dit fenomeen blijkt relatief vaak voor te komen: bij 12% van de Kamervragen wordt in minstens één krantenartikel vooraf reeds gewag gemaakt van de vragen en/of de daarop volgende discussie in de Kamer.

## 7. Conclusies en discussie

Het doel van dit onderzoek is om meer inzicht te verkrijgen in de rol die media-aandacht speelt bij het Nederlandse vragenuurtje. Daarbij staan twee vragen centraal: in hoeverre dient media-aandacht als inspiratiebron voor mondelinge Kamervragen? En welke factoren verklaren hoe nieuwswaardig Kamervragen zijn?

Met betrekking tot de eerste vraag blijkt dat berichtgeving in de media bij negen op de tien Kamervragen een rol speelt. Dit betekent dat er in de dagen voorafgaand aan het wekelijkse vragenuurtje media-aandacht was voor het onderwerp van de vragen en/of dat het betreffende Kamerlid in zijn of haar vragen expliciet verwijst naar media. In beide gevallen geeft de berichtgeving aanleiding tot het stellen van vragen. Media-aandacht blijkt dus bijna steevast een voorwaarde te zijn om mondelinge vragen te stellen tijdens het vragenuur. Een plausibele verklaring hiervoor is het feit dat het onderwerp van mondelinge vragen aan het criterium 'actueel' moet voldoen. Alle Kamerleden, ongeacht of zij lid zijn van een coalitie- of oppositiepartij, zullen dan ook waar mogelijk hun Kamervragen baseren op de actualiteit – een verwijzing naar een artikel of televisie-uitzending is daarvoor natuurlijk bij uitstek een geschikt bewijs. Opvallend daarbij is dat leden van de coalitie in hun Kamervragen vaker expliciet naar mediaberichtgeving verwijzen dan leden van de oppositie. Leden van de coalitie voelen bij het stellen van vragen aan hun 'eigen' ministers en staatssecretarissen blijkbaar de behoefte om te benadrukken dat de kwestie recent belicht is in de media.

Uit de data is verder gebleken dat de berichtgeving die in de bronvermelding bij de Kamervragen wordt aangedragen zeker niet in alle gevallen afkomstig is van 'de media' zelf. De media fungeren ongeveer even vaak als medium of 'doorgeefluik' als dat ze zelf de daadwerkelijke bron van het nieuws zijn. In vier van de tien gevallen zijn uitspraken of handelingen van politieke actoren die vermeld worden in een artikel namelijk de eigenlijke bron van de vragen. Dit nuanceert het bestaande beeld van 'de invloed van de media', omdat de journalist aldus zeker niet altijd

degene is die het nieuws heeft gecreëerd. Het feit dat zoveel vragen volgen op of verwijzen naar media-aandacht geeft wel aan dat de media een belangrijk kanaal vormen voor de interactie tussen politici, wat aansluit bij ideeën over de mediatisering van de politiek.

Vervolgens hebben we onderzocht welke nieuwswaarden van belang zijn om te verklaren waarom sommige mondelinge vragen aandacht krijgen (45%), terwijl een meerderheid van de vragen nooit het nieuws haalt (55%). De nieuwswaarde 'continuïteit' (H6-H7) blijkt de sterkste voorspeller te zijn. Kamerleden kunnen het best aandacht genereren door vragen te stellen over een onderwerp waar al veel media-aandacht voor is. De aandachtscyclus speelt een belangrijke rol: zijn er voorafgaand aan het vragenuurtje veel berichten over het onderwerp van de vragen verschenen, dan is de kans op veel aandacht voor de Kamervragen na afloop heel groot. Deze meerjarige studie bevestigt daarmee uitkomsten van eerdere studies die zich op kortere onderzoeksperioden baseerden, en laat zien dat de invloed van zo'n aandachtscyclus meer structureel van aard is. Dit onderzoek toont bovendien een nieuw, meer specifiek verband aan: de kans op aandacht voor gestelde vragen is namelijk veel groter als de Kamervragen van tevoren aangekondigd worden in de media. Politici die erin slagen om voorafgaand aan het vragenuur de aandacht van journalisten op hun vraag te vestigen, hebben veel kans dat de journalist na het vragenuur een follow-up zal schrijven. Overigens blijkt het zeer moeilijk, maar niet onmogelijk, om media-aandacht te genereren met Kamervragen over onderwerpen waarover de media eerder nog helemaal niet berichtten. Hoewel het maar een klein aantal vragen betreft, blijken partijen soms in staat om mediaberichtgeving te krijgen voor vragen over onderwerpen die in de voorgaande dagen niet op de media-agenda stonden.

Naast de continuïteit van de nieuwsagenda blijkt het conflictgehalte van de vraag van belang te zijn (H4-H5). Niet zozeer algemene kritiek, maar het expliciet en persoonlijk uiten van kritiek aan het adres van de bewindspersoon vergroot de kans op media-aandacht. Als deze kritiek afkomstig is van een coalitiegenoot, wordt de nieuwswaardigheid ervan aanzienlijk vergroot. Dit sluit volledig aan bij onze verwachting dat conflict, negativiteit, en zaken persoonlijk maken helpen om in het nieuws te komen. Tot slot bleek ook de politieke status een rol te spelen in de berichtgeving achteraf, maar niet helemaal zoals we verwacht hadden. Zo blijkt dat het statusverschil tussen staatssecretarissen en ministers niet van invloed is op de hoeveelheid media-aandacht die Kamervragen genereren. Mogelijkerwijs beschouwen journalisten beiden als personen van een relatief hoog statuur, of is de statuur van de persoon die aangesproken wordt van ondergeschikt belang aan de inhoud van de vraag. Of een onderwerp onder de verantwoordelijkheid van de minister valt of gedelegeerd is aan een staatssecretaris, is bovendien bij de verdeling van portefeuilles al vastgelegd. Hierdoor zijn de status van de actor en de onderwerpen die deze persoon onder zijn hoede heeft onlosmakelijk met elkaar

verbonden. Vragen die aan een staatssecretaris gesteld worden kunnen zo door het onderwerp op meer belangstelling van de media rekenen. Zo krijgen vragen over het Nibud-onderzoek naar de armoedesituatie onder ouderen relatief veel media-aandacht (8 artikelen), hoewel deze gesteld waren aan de relatief onbekende staatssecretaris Van Hoof van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het meer uitgesproken statusverschil tussen bewindspersoon en parlementslid blijkt wel van belang (H4). De aangesproken bewindspersoon is immers vrijwel altijd zichtbaar in de berichtgeving die volgt op de vraag, in tegenstelling tot de vraagsteller, die lang niet altijd belangrijk genoeg is om genoemd te worden in het nieuwsbericht (H3). Mondelinge vragen zijn voor parlementariërs dus zeker niet altijd een gemakkelijke manier om aan het grote publiek te laten zien dat zij politiek gehoor geven aan signalen uit de samenleving.

Laten we tot slot terugkeren naar de kritiek aan het adres van parlementsliden waarmee we dit artikel openden. Op de vraag of Nederlandse parlementsliden zich in het vragenuurtje te sterk laten leiden door de media en de waan van de dag kunnen we voorlopig een genuanceerd antwoord formuleren. Ons onderzoek heeft bepaalde patronen van de relatie tussen media en Kamervragen blootgelegd, maar sommige aspecten vragen om nadere bestudering. Mondelinge vragen blijken inderdaad vaak gebaseerd op media-aandacht, ook als er door de vraagsteller niet expliciet naar media verwezen wordt. Er is wel degelijk een sterk verband tussen mediaberichtgeving rond het weekend en het vragenuurtje op dinsdagmiddag. Regelmatig wordt in de berichtgeving echter een politiek statement gemaakt, dat vervolgens de eigenlijke bron is voor de Kamervragen. De zorgen over de nadrukkelijke rol van de media worden hierdoor enigszins genuanceerd. Toch zijn in evenveel gevallen de mediaberichten wel de echte bron van de vragen. Er is echter verder onderzoek nodig om na te gaan in welke mate parlementsliden hier 'slaafs' de media volgen, of eerder strategisch inspelen op het nieuws en alleen die berichten gebruiken die aansluiten bij hun politieke agenda. Recent onderzoek in Nederland wijst namelijk bijvoorbeeld uit dat parlementsliden soms de actualiteit aangrijpen om hun inspanningen in een wetgevend proces te ondersteunen (Melenhorst, 2015). Een ander element dat de zogenaamde 'media-afhankelijkheid' van Kamerleden kan beïnvloeden, is de rol van de Kamervoorzitter, die een centrale rol speelt in het selecteren van mondelinge vragen. Zo is het goed mogelijk dat het belang dat gehecht wordt aan de actualiteitswaarde van Kamervragen, maar ook het verschil in benadering van het vragenuur door diverse Kamervoorzitters, een effect heeft op de mate waarin Kamerleden zich als het ware 'verplicht' voelen om hun vraag te koppelen aan zaken in het nieuws. Het zou daarom goed zijn als toekomstig onderzoek inzoomt op de cruciale positie van de voorzitter in dit proces. Tot slot zou het waardevol zijn om te achterhalen wat de aanleiding is voor Kamervragen die al media-aandacht krijgen voordat ze gesteld zijn. Wie neemt het initiatief voor deze zogenaamde een-tweetjes? Biedt het Kamerlid de

journalist een primeur aan door vooraf zijn vragen door te spelen? Of geeft de journalist een voorzetje door het Kamerlid te wijzen op een probleem waarover vragen gesteld zouden kunnen worden? Wij hopen dat onze analyse van Kamervragen en persaandacht een bron van inspiratie mag zijn bij het verder ontrafelen van de dynamische relatie tussen media en parlement die onze hedendaagse democratie kenmerkt.

## Noten

1. Mondelinge vragen bestaan in Nederland altijd uit een set van meerdere vragen. Om die reden wordt in dit artikel niet gesproken over het stellen van 'een Kamervraag', maar over het stellen van 'Kamervragen' en over de 'set van vragen' over een thema.
2. Het feit dat de Kamervoorzitter met behulp van de griffie beslist welke van de aangemelde Kamervragen daadwerkelijk gesteld mogen worden tijdens het vragenuur, betekent dat de voorzitter een belangrijke *gatekeeper*-rol speelt. Omdat de onderzoekers echter geen inzicht hebben in het geheel van de aangemelde vragen in de onderzochte periode, is het niet mogelijk om vast te stellen welke vragen de streep niet gehaald hebben en op welke manier dit de verdeling van Kamervragen over bijvoorbeeld onderwerpen, fracties en bronnen beïnvloedt.
3. Ter vergelijking hebben we twee verkiezingsjaren geselecteerd (2006 en 2010), twee reguliere jaren (2007 en 2009) en, ten behoeve van een ander, internationaal vergelijkend onderzoek, het jaar dat op het moment van dataverzameling het meest recente voltooide niet-verkiezingsjaar was (2011). Uiteindelijk heeft de vergelijking van deze typen periodes geen noemenswaardige verschillen aan het licht gebracht en zullen we in het verdere artikel niet over de verschillende jaren uitweiden.
4. Uit de Shapiro-Wilk-test blijkt dat de afhankelijke variabele 'volume media na' niet normaal verdeeld is ( $W = .611, p < .001$ ).
5. Aangezien er sprake is van overdispersie (variantie > gemiddelde) verkiezen we een negatieve binomiale regressie boven een poissonregressie. De likelihood ratio-test die de twee modellen vergelijkt, geeft voorkeur aan een negatieve binomiale regressie ( $\text{Chi}^2(1) = 186.5, p < .001$ ). Verder toont de Wald Chikwadraat-test aan dat zowel het model zonder ( $\text{Chi}^2(5) = 196, p < .001$ ) als dat met interactie-effecten ( $\text{Chi}^2(6) = 210, p < .001$ ) uit tabel 2 significant is.

6. Na een algemene inleidende training met alle codeurs (er zijn voor het project ook data over andere landen verzameld), is de codeertraining in vier uitvoerige sessies voor de Nederlandse codeurs voortgezet. Alle sessies werden begeleid door dezelfde onderzoeker om verschil in interpretatie van de variabelen te vermijden. In de trainingen werd aan de codeurs zowel gevraagd om de inhoud van Kamervragen en krantenartikelen te test-coderen, als ook het zoeken en selecteren van relevante krantenartikelen te oefenen, totdat voldoende overeenstemming in de werkwijze en resultaten van de codeurs was bereikt. De intercodeurbetrouwbaarheidstoets, uitgevoerd op een steekproef van de artikelen, heeft een gemiddelde score van 70% overeenstemming. Dit is aanvaardbaar, maar zeker niet perfect, en vraagt dan ook om een zekere voorzichtigheid bij de interpretatie van de bevindingen.

## Bibliografie

- Bailer, S. (2011). People's Voice or Information Pool? The Role of, and Reasons for, Parliamentary Questions in the Swiss Parliament. *The Journal of Legislative Studies*, 17(3), 302-314.
- Bakker, M. & De Pous, I. (20 oktober 2012). Is het de minister bekend dat... *de Volkskrant*, 6-7.
- Bovend'Eert, P.P.T. & Kummeling, H.R.B.M. (2011). *Het Nederlandse Parlement* (11e ed.). Deventer: Kluwer.
- Cook, T.E. (1986). House Members as Newsmakers: The Effects of Televising Congress. *Legislative Studies Quarterly*, 11(2), 203-226.
- Davis, A. (2007). Investigating Journalist Influences on Political Issue Agendas at Westminster. *Political Communication*, 24, 181-199.
- Enthoven, G. (2011). *Hoe vertellen we het de Kamer?* Delft: Eburon.
- Franklin, M.N. & Norton, P. (Eds.) (1993). *Parliamentary Questions*. Oxford: Oxford University Press.
- Galtung, J. & Ruge, M.H. (1965). The Structure of Foreign News: The Presentation of the Congo, Cuba and Cyprus Crises in Four Norwegian Newspapers. *Journal of Peace Research*, 2(1), 64-91.
- Gans, H.J. (1979). *Deciding What's News: A Study of CBS Evening News, NBC Nightly News, Newsweek, and Time*. New York: Pantheon Books.
- Groeling, T. (2010). *When Politicians Attack: Party Cohesion in the Media*. New York: Cambridge University Press.
- Harcup, T. & O'Neill, D. (2001). What is News? Galtung and Ruge Revisited. *Journalism Studies*, 2(2), 261-280.

- Helfer, L. & Van Aelst, P. (2015). What Makes Party Messages Fit for Reporting? An Experimental Study of Journalistic News Selection. *Political Communication*, online gepubliceerd op 20 april 2015, doi:10.1080/10584609.2014.969464.
- Kepplinger, H.M. (2002). Mediatization of Politics: Theory and Data. *Journal of Communication*, 52(4), 972-986.
- Korpershoek, L. & Oostlander, S.J. (2006). *Internationale vergelijking van het mondelinge vragenuur*. Lessen voor de Tweede Kamer: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Langer, A.I. & Sagarzazu, I. (2015). Are All Policy Decisions Equal? Explaining the Variation in Media Coverage of the UK Budget. *Policy Studies Journal*, online gepubliceerd op 8 juli 2015, doi:10.1111/psj.12119.
- Lengauer, G., Esser, F. & Berganza, R. (2012). Negativity in Political News: A Review of Concepts, Operationalizations and Key Findings. *Journalism*, 13(2), 179-202.
- Martin, S. (2011). Parliamentary Questions, the Behaviour of Legislators, and the Function of Legislatures: An Introduction. *The Journal of Legislative Studies*, 17(3), 259-270.
- Mazzoleni, G. & Schulz, W. (1999). Mediatization of Politics: A Challenge for Democracy. *Political Communication*, 16, 247-261.
- Melenhorst, L. (2015). The Media's Role in Lawmaking: A Case Study Analysis. *The International Journal of Press/Politics*, 30(4), 287-306.
- Midtbø, T., Walgrave, S., Van Aelst, P. & Christensen, D.A. (2014). Do the Media Set the Agenda of Parliament or Is it the Other Way Around? Agenda Interactions between MPs and Mass Media. In K. Deschouwer & S. Depauw (Eds.), *Representing the People: A Survey among Members of Statewide and Substate Parliaments* (pp. 188-208). Oxford: Oxford University Press.
- Negrine, R. (1999). Parliaments and the Media: A Changing Relationship? *European Journal of Communication*, 14(3), 325-352.
- Omroep MAX (14 maart 2012). In het Haagse. Kamervoorzitter Gerdi Verbeet.
- O'Neill, D. & Harcup, T. (2009). News Values and Selectivity. In K. Wahl-Jorgensen & T. Hanitzsch (Eds.), *The Handbook of Journalism Studies* (pp. 161-174). New York en London: Routledge.
- Pritchard, D. & Berkowitz, D. (1993). The Limits of Agenda-setting: The Press and Political Responses to Crime in the United States, 1950-1980. *International Journal of Public Opinion Research*, 5(1), 86-91.
- Raad voor het openbaar bestuur (ROB) (2005). *Niet teveel gevraagd! Een analyse van Kamervragen*. Den Haag: ROB.
- Rozenberg, O., Chopin, O., Hoeffler, C., Irondelle, B. & Joana, J. (2011). Not Only a Battleground: Parliamentary Oral Questions Concerning Defence Policies in Four Western Democracies. *The Journal of Legislative Studies*, 17(3), 340-353.
- Russo, F. & Wiberg, M. (2010). Parliamentary Questioning in 17 European Parliaments: Some Steps towards Comparison. *The Journal of Legislative Studies*, 16(2), 215-232.

- Sellers, P. (2010). *Cycles of Spin. Strategic Communication in the US Congress*. New York: Cambridge University Press.
- Soroka, S.N. (2003). Media, Public Opinion and Foreign Policy. *Harvard Journal of Press and Politics*, 8(1), 27-48.
- Strömbäck, J. (2008). Four Phases of Mediatization: An Analysis of the Mediatization of Politics. *The International Journal of Press/Politics*, 13(3), 228-246.
- Strömbäck, J. & Van Aelst, P. (2013). Why Political Parties Adapt to the Media: Exploring the Fourth Dimension of Mediatization. *International Communication Gazette*, 75(4), 341-358.
- Thesen, G. (2013). When Good News is Scarce and Bad News is Good: Government Responsibilities and Opposition Possibilities in Political Agenda-setting. *European Journal of Political Research*, 52(3), 364-389.
- Tresch, A. (2009). Politicians in the Media: Determinants of Legislators' Presence and Prominence in Swiss Newspapers. *The International Journal of Press/Politics*, 14(1), 67-90.
- Tweede Kamer (2012). *Jaarcijfers 2011*. Geraadpleegd op [http://www.tweedekamer.nl/images/Jaarcijfers\\_2011\\_118-227352.pdf](http://www.tweedekamer.nl/images/Jaarcijfers_2011_118-227352.pdf)
- Van Aelst, P., Sheafer, T. & Stanyer, J. (2012). The Personalization of Mediated Political Communication: A Review of Concepts, Operationalizations and Key Findings. *Journalism*, 13(2), 203-220.
- Van Aelst, P. & Vliegenthart, R. (2014). Studying the Tango. An Analysis of Parliamentary Questions and Press Coverage in the Netherlands. *Journalism Studies*, 15(4), 392-410.
- Van Aelst, P. & Walgrave, S. (2011). Minimal or Massive? The Political Agenda-Setting Power of the Mass Media According to Different Methods. *The International Journal of Press/Politics*, 16(3), 295-313.
- Van der Pas, D. (2014). Making Hay While the Sun Shines: Do Parties Only Respond to Media Attention When the Framing Is Right? *The International Journal of Press/Politics*, 19(1), 42-65.
- Van Holsteyn, J. & Post, V. (2009). De mensen in het land... Opmerkingen over Rita Verdonk en Geert Wilders als volksvertegenwoordigers. *Migrantenstudies*, 25(3), 177-197.
- Van Noije, L., Kleinnijenhuis, J. & Oegema, D. (2008). Loss of Parliamentary Control Due to Mediatization and Europeanization: A Longitudinal and Cross-Sectional Analysis of Agenda Building in the United Kingdom and the Netherlands. *British Journal of Political Science*, 38, 455-478.
- Van Santen, R.A., Helfer, L. & Van Aelst, P. (2013). When Politics Becomes News: An Analysis of Parliamentary Questions and Press Coverage in Three West-European Countries. *Acta Politica* (online gepubliceerd: doi: 10.1057/ap.2013.33).
- Visscher, G. (2006). De spiegel van het dagelijks gebeuren. Een eeuw vragenrecht in de Tweede Kamer. In C.C. Van Baalen, A.S. Bos, W. Breedveld, P.B. Van der Heiden,



- J.J.M. Ramakers & W.P. Secker (red.), *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2006: De waan van de dag*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Vliegthart, R. & Walgrave, S. (2008). The Contingency of Intermedia Agenda Setting: A Longitudinal Study in Belgium. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 85(4), 860-877.
- Vliegthart, R. & Walgrave, S. (2011). Content Matters: The Dynamics of Parliamentary Questioning in Belgium and Denmark. *Comparative Political Studies*, 44(8), 1031-1059.
- Vos, D. (2014). Which Politicians Pass the News Gates and Why? Explaining Inconsistencies in Research on News Coverage of Individual Politicians. *International Journal of Communication*, 8, 2438-2461.
- Walgrave, S., Soroka, S. & Nuytemans, M. (2008). The Mass Media's Political Agenda-Setting Power: A Longitudinal Analysis of Media, Parliament, and Government in Belgium (1993 to 2000). *Comparative Political Studies*, 41(6), 814-836.
- Walgrave, S. & Van Aelst, P. (2006). The Contingency of the Mass Media's Political Agenda-Setting Power. Towards a Preliminary Theory. *Journal of Communication*, 56(1), 88-109.
- Welbers, K., Van Atteveldt, W., Schaper, J. & Ruigrok, N. (2011). *Regeert de waan van de dag? De interactie tussen Parlement en media* Amsterdam: Nederlandse Nieuwsmonitor.
- Wiberg, M. (Ed.). (1994). *Parliamentary Control in the Nordic Countries*. Tampere: Finnish Political Science Association.
- Wiberg, M. (1995). Parliamentary Questioning. Control by Communication? In H. Döring (Ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (pp. 179-222). Frankfurt: Campus Verlag.
- Wierenga, P. (5 september 2011). Ik lees hier in mijn krant dat... *Dagblad De Pers*, p. 3.
- Wolfe, M., Jones, B.D. & Baumgartner, F.R. (2013). A Failure to Communicate: Agenda Setting in Media and Policy Studies. *Political Communication*, 30(2), 175-192.
- Wolfsfeld, G. (2011). *Making Sense of Media & Politics. Five Principles of Political Communication*. New York: Routledge.



# Ideologische inertie op links, flexibiliteit op rechts?

Een onderzoek naar de mate van programmatische flexibiliteit bij liberalen en socialisten in België

Nicolas Bouteca

---

**ABSTRACT:** Ideological Inertia on the Left, Flexibility on the Right? An Analysis of Programmatic Change within the Liberal and Social-democratic Party in Belgium

In order to win elections political parties sometimes adapt their policy platforms to a changing society. But according to some scholars left-wing parties are in this regard more reluctant than right-wing parties. The former would show less programmatic flexibility than the latter. Other authors nuance this difference and state that leftist parties are ideologically more volatile at one moment and rightist parties at another time. In this article we empirically test whether rightist parties show more programmatic flexibility than leftist parties. We make use of an in depth quantitative analysis of the socio-economic policy proposals of the Belgian liberal and social-democratic parties between 1961 and 2010. We find that the right-wing liberal party indeed makes larger programmatic changes. The intensity of the ties with social groups such as trade unions is probably the most important variable to explain this difference.

**KEYWORDS:** ideology, manifestos, party change, Belgium

---

## 1. Inleiding

Politieke partijen zijn tot op een zekere hoogte ideologische kameleons. Ook al kan een te grote programmatische flexibiliteit<sup>1</sup> nefast zijn voor hun reputatie (Meyer, 2013, p. 10; Volkens & Klingemann, 2002, p. 145), toch passen politieke partijen regelmatig hun programma aan om tegemoet te komen aan de veranderende samenleving met nieuwe behoeften en problemen (Budge, 1994; Mair, 1997, p. 49). De mate waarin partijen dat doen, hangt volgens sommige onderzoekers samen met de partijsoort: rechtse partijen zouden ideologisch flexibeler zijn dan linkse

partijen (Adams, Haupt & Stoll, 2009; Haupt, 2007, p. 8; Klingemann, Hofferbert & Budge, 1994, p. 247). Andere onderzoekers nuanceren dit verschil door te benadrukken dat in de ene periode in de geschiedenis linkse partijen hun programma meer aanpasten en in andere periodes de rechtse partijen (Volgens & Klingemann, 2002).

In dit artikel gaan we op basis van een Belgisch voorbeeld na in welke mate programmatische flexibiliteit samenhangt met de familie waartoe een partij behoort. Dat gebeurt aan de hand van partijprogramma's. Via een kwantitatieve inhoudsanalyse van de sociaaleconomische beleidsvoorstellen van de Belgische liberalen en socialisten tussen 1961 en 2010 proberen we zicht te krijgen op de mate waarin de programmatische flexibiliteit van linkse en rechtse partijen verschilt. In de conclusie trachten we de gevonden resultaten te verklaren.

## 2. Links, rechts en ideologische flexibiliteit

Verschillende auteurs hebben er in het verleden op gewezen dat linkse en rechtse partijen op een andere manier omgaan met hun partijprogramma (bv. Kirchner, 1988; Przeworski & Sprague, 1986). De meest uitgebreide analyse werd in dit opzicht verricht door Adams en collega's (2009). Zij onderzochten hoe West-Europese partijen reageren op wijzigingen in de globale economie en de publieke opinie. Ze verwachtten daarbij onder andere dat linkse partijen minder geneigd zouden zijn om zich aan de gewijzigde maatschappelijke context aan te passen dan rechtse partijen. Deze hypothese werd bevestigd en daarvoor werd een driedelige verklaring naar voren geschoven: linkse partijen zouden ideologisch stabielere zijn dan rechtse partijen omdat ze meer *policy driven* zijn, sterkere banden hebben met diverse nevenorganisaties en ten slotte omdat hun partijleden te grote ideologische sprongen afremmen.

Ten eerste verwijzen Adams en collega's (2009) naar Przeworski en Sprague (1986) die in hun geschiedenis van het socialisme de *policy-seeking*-traditie van linkse partijen benadrukken. Linkse partijen ruilden aan het einde van de negentiende eeuw de barricades voor het stembiljet, maar waren aanvankelijk niet bereid om veel toegevingen te doen en ze waren vast van plan om een radicale omwenteling door te voeren. Linkse partijen hanteerden met andere woorden eerder een *policy*- dan een *office seeking*-strategie. Ondanks het feit dat ze volgens Kitschelt (1994) na WOII een meer *office seeking*-strategie ontwikkelden, concluderen Adams en collega's (2009, p. 615): "... [that] it is plausible that this historical focus on policy has not been completely crowded out". Ook Klingemann en collega's (1994, p. 247) veronderstellen dat linkse partijen hardnekkiger hun utopia nastreven dan rechtse partijen. Liberale en conservatieve partijen zouden bijvoorbeeld

pragmatischer zijn (Kirchner, 1988, p. 484; Klingemann *et al.*, 1994, p. 247), wat maakt dat ze flexibeler zijn en meer speelruimte hebben om ideologisch te manoeuvreren.

Een tweede reden waarom linkse partijen terughoudender zouden kunnen zijn om inhoudelijke veranderingen door te voeren, heeft te maken met hun specifieke partijorganisatie. De partijen van de linkerzijde zijn van oorsprong vaker massapartijen die ontstaan zijn uit buitenparlementaire sociale bewegingen (Duverger, 1969). Het typevoorbeeld van de massapartij is de sociaaldemocratische partij die sterke banden onderhoudt met de vakbonden. Om Devos en collega's (2007, p. 139) te parafraseren: vakbonden konden via partijen invloed uitoefenen op het politieke besluitvormingsproces en in ruil daarvoor voorzagen ze in een groot kiezersreservoir. Deze sterke interdependentie maakte dat linkse partijen gefnuikt werden in hun ideologische flexibiliteit en niet onbeperkt hun partijprogramma konden verbreden om ver buiten de arbeidende klasse stemmen te mobiliseren. Hoewel de relatie tussen vakbonden en partijen zeker niet meer zo sterk is als voorheen, is ze niet volledig verdwenen (Poguntke, 2002, p. 59). Adams en collega's (2009, p. 615) stellen dan ook dat de overblijvende wederzijdse belangen de programmatische flexibiliteit van linkse partijen nog steeds gedeeltelijk kunnen inperken. Aan de rechterzijde van het politieke spectrum zijn doorgaans kaderpartijen te vinden die ontstonden binnen het parlement en die daardoor minder gebonden zijn door een historische verantwoordelijkheid ten aanzien van belangenorganisaties.

Partijen op rechts zijn in dit opzicht 'lichtere organisaties', zoals Enyedi en Linek (2008) stellen. De Vlaamse liberale partij is daarvan een goed voorbeeld. Deze partij onderhield wel contacten met bevriende organisaties, maar die verdwenen al aan het begin van de jaren 1970 uit het partijbureau (Deschouwer & Koole, 1992, p. 339). De liberale zuil was bovendien nooit zo uitgebouwd als de socialistische of christendemocratische zuil, waardoor de liberale partij ook maar een beperkte natuurlijke achterban had. Dat maakte van de liberale partij wellicht een nog meer wendbare structuur, waarin het niet alleen makkelijker maar ook noodzakelijker was om te sleutelen aan het programma. Doordat liberale partijen een minder grote stabiele poule aan kiezers hebben dan de sociaaldemocratische en christendemocratische partijen, waren immers veel meer uitbraken uit het klassieke electoraat van de partij nodig (Kirchner, 1988, p. 494).

De programmatische souplesse die partijen kunnen hanteren, wordt ten slotte ook beknot door een ander organisatorisch aspect: de ledenorganisatie. Volgens de *core vote* of *activist theory* van partijcompetitie zijn partijleden over het algemeen ideologische puristen (bv. vakbondsactivisten bij de sociaaldemocraten) die veel minder dan de partijleiders geïnteresseerd zijn in het winnen van verkiezingen (Aldrich, 1983a, 1983b, 1995). Partijleden zijn *policy driven* en hebben een remmende impact op de mate waarin partijen hun programma kunnen matigen. "The

political role [of party activists] is to attempt to constrain the actual leaders of the party, its ambitious office seekers, as they try to become the party-in-government by appealing to the electorate” (Aldrich, 1995, p. 183). Adams en collega’s (2009, p. 616) verwijzen naar de verschillende positie van de ledenbeweging binnen linkse en rechtse partijen. Sociaaldemocratische partijen zijn immers bij uitstek een voorbeeld van massapartijen waarbij de leden een grote impact hebben op de inhoudelijke koers. De *party on the ground* is in dit model de dominante machtsfactor die de partijelite in het parlement louter beschouwt als de uitvoerders van een centraal vastgelegd programma (Krouwel, 2003, p. 153). Dit staat tegenover de rechtse partijen die vanuit hun meer individualistische ideologie een groter gewicht leggen bij hun partijleiders. Rechtse partijen sluiten nauwer aan bij het model van de kaderpartij waarin de partijelites de touwtjes in handen hebben en er minder vormen van georganiseerde ledeninspraak zouden zijn (Enyedi & Linnek, 2008). Dit gebrek aan democratische inspraak heeft evenwel het voordeel dat rechtse partijen makkelijker kunnen inspelen op maatschappelijke veranderingen. Als enkelingen de koers van de partij bepalen, ben je als partij immers ideologisch heel flexibel. In linkse partijen zou die dynamiek veel minder aanwezig zijn. Daar zouden talloze inspraakmogelijkheden voor de basis bestaan die zorgen voor een programmatische logheid.

Op basis van bovenstaande redenering kunnen we verwachten dat rechtse partijen een grotere programmatische flexibiliteit zullen vertonen dan linkse partijen. Een verwachting die ook bevestigd werd door Klingemann en collega’s (1994, p. 247). Zij maken een onderscheid tussen de socialistische partijfamilie, de familie van liberalen en centrumpartijen en de conservatieve partijfamilie en laten zien dat de programmatische flexibiliteit toeneemt naarmate men naar rechts opschuift. De politieke linkerzijde houdt volgens hen hardnekkig vast aan haar oorspronkelijke idealen, terwijl de rechterzijde zichzelf meer manoeuvreerruimte (*Spielraum*) veroorlooft.

Er zijn ook onderzoekers die het verschil in programmatische flexibiliteit wat ontkrachten. In een onderzoek naar ideologische verschuivingen tussen 1940 en 2000 nuanceert Volkens samen met Klingemann (2002) het verschil in inhoudelijke soepelheid door te stellen dat in het ene decennium de rechtse partijen sneller schuiven op de links-rechtsas en in het andere decennium de linkse partijen. Volkens en Klingemann (2002) vermoeden dat de veranderende positie van de mediane kiezer ervoor zorgt dat nu eens de linkerzijde en dan weer de rechterzijde sterker beweegt. In elk geval trachten zowel linkse als rechtse partijen in te spelen op maatschappelijke veranderingen.

De linkse stabiliteit wordt dan misschien overschat. Er zijn immers ook redenen om de linkse uitzondering te nuanceren. Dat geldt ten eerste met betrekking tot de remmende impact van de individuele leden op de inhoudelijke flexibiliteit van linkse partijen. Sommige auteurs (o.a. Deschouwer & Koole, 1992, p. 326) stellen

dat massapartijen geen toonbeeld zijn van democratie. In dit opzicht wordt vaak verwezen naar de “ijzeren wet van de oligarchisering” van Michels (1925), die heel expliciet betrekking had op de sociaaldemocratische partij waarvan Michels ooit lid was geweest, de Duitse SPD. Hij toonde aan dat zelfs de meest democratische massapartijen een sterk gecentraliseerde en oligarchische structuur gaan aannemen. Om de wensen van de massa te vertegenwoordigen is immers organisatie en leiderschap nodig. Leiderschap vereist onderschikking van de massa, waardoor de macht feitelijk in handen van een elite terecht komt. Of de ideologie van linkse en rechtse partijen dus op verschillende wijze beïnvloed wordt door de leden, kan op zijn minst betwist worden.

In recent comparatief onderzoek wordt bovendien geen verpletterend bewijs geleverd voor de veronderstelde grotere ledendemocratie binnen linkse partijen. Volgens Pilet en Cross (2014, p. 228) bijvoorbeeld is het verschil tussen links en rechts heel beperkt op het vlak van de selectie van de partijvoorzitter. Dit proces verloopt bij de linkerzijde niet veel inclusiever dan bij partijen op rechts. Het merendeel van de politieke partijen heeft de laatste decennia bovendien inspanningen gedaan om leden een grotere stem te geven in de interne werking van de partij (bv. Heidar, Kosiara-Pedersen & Saglie, 2012; LeDuc, 2001; Wauters, 2013).

De redenen die naar voren geschoven worden om de grotere ideologische inertie van links te onderbouwen hebben vaak een sterk historisch karakter. De ontstaansgeschiedenis van een partij drukt wellicht blijvend zijn stempel op een partij (Duverger, 1969), maar dat mag ons niet blind maken voor recente evoluties. De toegenomen democratisering binnen alle partijen is daar een van. Maar sociaaldemocratische partijen zijn zeker na WOII ook een stuk meer *office seeking* geworden, zoals ook Adams en collega's (2009) erkennen. Sociaaldemocratische partijen lieten zich in hun begindagen misschien wel vooral leiden door beleidsmotieven, na WOII zijn ze heel vaak mee gaan besturen. Men kan zich afvragen of de linkerzijde nog als ‘utopischer’ kan worden aangezien dan de rechterzijde. Dat geldt in het bijzonder sinds de jaren negentig, toen Anthony Giddens (1994, 1998) de *Derde Weg* lanceerde, waarbij hij de tegenstelling tussen het oude marxistische socialisme en het neoliberalisme op dialectische wijze trachtte te overstijgen. Deze visie werd overgenomen door sociaaldemocraten wereldwijd.

Ook de sterk verwaterde relatie tussen linkse partijen en hun bevriende nevenorganisaties heeft een weerslag op de programmatische stabiliteit van de linkerzijde. Deze belangengroepen verdedigen steeds meer zelf hun belangen en functies dus steeds minder onder het schild van partijen (Mair, 2000, p. 557). Dat heeft in België zowel maatschappelijke, institutionele als ideologische redenen. De ontzuiling maakte een einde aan de diepgaande engagementen van leden en kiezers, waarbij het automatisme verviel waarmee bijvoorbeeld een socialistisch vakbondslid voor de bevriende partij stemde. Maar ook wijzigende institutione-

le regels zetten de wederzijdse relatie tussen partijen en belangengroepen onder druk. De Belgische wet op de partijfinanciering uit 1989 zorgde bijvoorbeeld voor een professionalisering van het campagne voeren. Door die wet konden de partijen voortaan op overheidsgeld rekenen, waardoor de steun van de vakbond op dat punt minder noodzakelijk werd.

Ten slotte is er een ideologische reden die verklaart waarom de band tussen linkse partijen en hun belangengroepen minder duurzaam is geworden. Het voorbeeld van de Vlaamse socialisten is in dat opzicht tekenend. Sinds 1988, toen de socialisten voor het eerst sinds zeven jaar opnieuw in de regering stapten, is de inhoudelijke overeenstemming tussen de voormalige bevoorrechte partners erop achteruitgegaan. Voor de socialistische vakbond ABVV ging sp.a sindsdien te veel mee in het neoliberale verhaal van hoge loonkosten als aantasting van de werkgelegenheid. De afkalvende interdependentie werd heel goed duidelijk naar aanleiding van het Generatiepact (2005) dat gesloten werd tijdens de Paarse regeringsperiode. Sp.a had zich daarbij van een te neoliberale kant getoond, waardoor de vakbondstop zich luidop ging afvragen of ze bij de volgende verkiezingen niet moesten uitkijken naar een andere bevoorrechte partner, die beter hun belangen zou kunnen vertegenwoordigen (Devos *et al.*, 2007, p. 141).

Ondanks het feit dat er in het bovenstaande theoretische kader soms tegengestelde verwachtingen worden geopperd, luidt de eerste hypothese als volgt: *rechtse partijen vertonen een grotere programmatische flexibiliteit dan linkse partijen*. Als gevolg van de afgenomen interdependentie tussen de extraparlamentaire zuilorganisaties (bv. vakbond) en linkse partijen, de veralgemening van ledeninspraak over alle partijen en de vaststelling dat sociaaldemocratische partijen een stuk meer *office seeking* zijn geworden, valt wel te verwachten dat het verschil in programmatische flexibiliteit tussen linkse en rechtse partijen in de voorbije halve eeuw is afgenomen. Dit geeft aanleiding tot een tweede hypothese: *Het verschil in programmatische flexibiliteit tussen linkse en rechtse partijen neemt af, omdat linkse partijen flexibeler zijn geworden sinds de jaren 1960*.

### 3. Data en methode

Om de bovenstaande hypothesen te testen, kijken we naar de programmatische evolutie van socialisten en liberalen op de sociaaleconomische dimensie in België tussen 1961 en 2010. In het vervolg van deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op de volgende elementen: de keuze voor liberale en socialistische partijprogramma's, de focus op de sociaaleconomische thema's, de keuze voor de periode 1961-2010 en de gehanteerde methodologie.



### 3.1. *Case selectie*

De keuze om het onderzoek toe te spitsen op liberalen en socialisten is zowel inhoudelijk als pragmatisch. Op inhoudelijk vlak behoren de sociaaldemocraten van sp.a (en de historische voorlopers ervan) tot de linkerzijde, terwijl de liberale partij Open VLD (en de historische voorlopers ervan) tot de rechtse partijfamilie gerekend wordt. Sp.a is het typevoorbeeld van een massapartij die buiten het parlement is ontstaan en zeker in het verleden zeer sterke banden onderhield met de socialistische vakbond. Zowel in de periode van de BSP, de Vlaamse SP als bij de huidige sp.a wordt deze band formeel ingevuld door een afvaardiging in het hoogste orgaan van de partij, namelijk het partijbureau (art. 29 statuten sp.a). Deze vertegenwoordiger van ABVV heeft daarin als lid van de 'socialistische gemeenschappelijke actie' weliswaar enkel een raadgevende stem, maar dit is voldoende om duidelijk te maken dat ze elkaar nog steeds als een bevoorrechte partner beschouwen. In ruil voor deze inspraak is de partij lange tijd relatief verzekerd geweest van de steun van de ABVV bij verkiezingen en werd het vakbondsapparaat ingezet in campagnetijden.

De liberale partij kan beschouwd worden als een exponent van de kaderpartij die in het parlement ontstond. Doordat de interdependentie met allerlei belangengroepen en nevenorganisaties veel beperkter is, heeft de partij een veel lichtere structuur dan sp.a. De liberale partij heeft wel een kleine zuil, maar doorgaans wordt aangenomen dat die veel minder impact heeft op de partij dan bij de socialistische partij. De Belgische liberale partij voorzag wel altijd een stemgerechtigde plaats in haar partijbureau voor de Liberale vakbond en mutualiteit, maar na de opsplitsing in een Vlaamse, Waalse en Brusselse liberale partij in 1972, zaten de bevriende nevenorganisaties bij de Vlaamse PVV niet langer mee aan tafel (Deschouwer & Koole, 1992, p. 339).

De keuze om ons te beperken tot Open VLD en sp.a is ook pragmatisch van aard. Voor dit onderzoek wordt namelijk geen gebruik gemaakt van de data die de Comparative Manifesto Project (CMP) ter beschikking stelt. Hoewel dit een interessante dataset is, dekt hij niet volledig af wat we zoeken. Ten eerste laten de data van het CMP maar een beperkte thematische diepgang toe, omdat met relatief brede categorieën wordt gewerkt bij het coderen. Bovendien hebben we vanuit theoretische overwegingen (*cf. infra*, 3.2) en voor het operationaliseren van de onderzoeksvraag zowel informatie nodig omtrent de relatieve aandacht voor thema's als over de posities die partijen op die thema's innemen. Daarom werden op basis van een alternatief codeerschema nieuwe data verzameld. Maar aangezien manuele kwantitatieve inhoudsanalyse van een partijprogramma uiterst arbeidsintensief is, werd gekozen om slechts twee partijen in het onderzoek te betrekken. Deze beperking laat ook toe om longitudinaal te werk te gaan en eventuele historische evoluties te schetsen.

Bij de analyse van de partijprogramma's richten we ons enkel op de sociaaleconomische beleidsvoorstellen. Het gaat om beleidsvoorstellen die handelen over de mate van overheidsinterventie in de economie, het budget, de relatie tussen werkgevers en werknemers en het gewenste niveau van gelijkheid. Postmaterialistische thema's over het leefmilieu, de rechten van vrouwen, immigranten en andere kansengroepen werden uit de analyse gelaten, omdat deze issues tot de socioculturele dimensie behoren. De reden voor deze focus op de sociaaleconomische breuklijn is drievoudig. Ten eerste hebben partijen altijd over sociaaleconomische kwesties gesproken in hun partijprogramma's. Het gemiddelde percentage teksten die besteed werd aan sociaaleconomische kwesties in de 32 partijprogramma's die voor dit onderzoek werden gebruikt, is 54,1%. Andere issues zoals integratie en het leefmilieu hebben een veel volatieler karakter. Ten tweede, de traditionele links-rechtsdimensie is de belangrijkste breuklijn in de politiek (Caramani, 2004; Dalton, 1996; Lijphart, 1999). Het is kort door de bocht om politiek te verengen tot een constante klassenstrijd, maar sociaaleconomische issues staan centraal in de meeste politieke debatten. Ten derde, deze kwesties maken de kernidentiteit uit van zowel de liberale als de sociaaldemocratische partij. Dat heeft als voordeel dat wijzigingen aan dit deel van het partijprogramma als heel erg weloverwogen kunnen worden beschouwd. Het gaat hier immers niet zomaar om wijzigingen die partijen aan hun programma aanbrengen op basis van plotse gebeurtenissen (bv. kortstondig uitgebreide aandacht voor politie en justitie door alle partijen na de Dutroux-crisis) of om secundaire thema's, maar om belangrijke materie.

Onze analyse van de partijprogramma's voor de federale verkiezingen van liberalen en socialisten start in 1961 en loopt tot 2010. Het is een periode waarin theoretisch gezien heel wat inhoudelijke veranderingen te verwachten zijn. In deze periode waren partijen immers onderhevig aan het fenomeen van *catch-all*isering, een proces dat hand in hand gaat met programmatische veranderingen (Kirchheimer, 1966). Als er verschillen zijn in programmatische flexibiliteit tussen linkse en rechtse partijen, dan zullen ze in deze periode zeker aan het licht komen. Een extra reden om 1961 als beginpunt te nemen, is dat deze verkiezingen volgden op de zogenaamde Eenheidswet. Met deze wet wilde de regering een soort economisch herstelbeleid voeren. De stakingen die volgden op de implementatie van deze wet worden doorgaans als het hoogtepunt van de klassenstrijd in België beschouwd. Daarna nemen de spanningen op de sociaaleconomische breuklijn wat af. In theorie kan men dus verwachten dat liberalen en socialisten, antipolen op de sociaaleconomische breuklijn, vanaf dan hun visie zullen bijsturen. Het enige minpunt aan deze vroege start is dat de traditionele Belgische partijen zich in de jaren zeventig nog splitsten in Vlaamse en Franstalige vleugels. Dat maakt dat de partijen die hier worden onderzocht niet volledig identiek zijn in 1961 en 2010. De liberale partij splitste in 1974 en de socialisten in 1978. Vanaf dan analyseerden we enkel de partijprogramma's van de Vlaamse vleugels. Deze keuze is vooral

pragmatisch van aard. De gehanteerde inhoudsanalyse is, zoals we reeds stelden, uiterst arbeidsintensief. Daardoor was een uitbreiding met de Franstalige vleugels van de partij (voorlopig) niet mogelijk. Het alternatief was om later te starten en een breder gamma aan partijen in het onderzoek te betrekken. Het nadeel is dat de analyse diepte verliest. De longitudinale aanpak is immers essentieel en door bijvoorbeeld pas in de jaren 1980 of 1990 te starten verlies je zicht op de interessante periode vanaf 1961, waarin theoretisch gezien heel wat programmatische evoluties te verwachten vallen, namelijk op het sociaaleconomische terrein.

### *Metten van positie en aandacht*

De verkiezingsprogramma's werden zowel op positie als op relatieve aandacht (*saliency*) gecodeerd. Verschillende auteurs stellen immers expliciet of impliciet dat zowel het *proximity model* van partijcompetitie (Downs, 1957) als het *saliency model* (Budge, 1982; Budge & Farlie, 1983a, 1983b) de werkelijkheid oneer aandoen. Volgens het eerste model gaan partijen met elkaar in competitie door verschillende posities in te nemen op dezelfde issues, terwijl het tweede model stelt dat partijen met elkaar in competitie gaan door bepaalde thema's meer of minder te benadrukken dan hun concurrenten. Verschillende auteurs stellen echter dat beide factoren, zowel positie als aandacht, van belang zijn om ideologische bewegingen te vatten en te begrijpen hoe partijen met elkaar in competitie gaan (Harmel *et al.*, 1995; Janda *et al.*, 1995; Laver & Garry, 2000; Libbrecht, Maddens & Swenden, 2011; Meuguid 2005; Rabinowitz & Macdonald, 1989).

Om beide componenten van partijcompetitie te kunnen coderen, werd in eerste instantie het volledige partijprogramma opgesplitst in quasi-zinnen<sup>2 3</sup>, dat is een zin of een deel van een zin waarin één bewering wordt gedaan. Daarvoor werd gebruik gemaakt van de codeerinstrucities van de CMP (Volkens, 2002, pp. 3-4). In tweede instantie werd bepaald welke quasi-zinnen als sociaaleconomisch kunnen worden beschouwd.<sup>4</sup> Daarvoor werd gebruik gemaakt van een codeerschema dat ontworpen werd door Laver en Garry (2000), maar dat aangepast werd aan de Belgische omstandigheden. Enerzijds werden categorieën weggelaten omdat ze betrekking hebben op kwesties die eerder tot de post-materiële breuklijn behoren (bv. bescherming van het leefmilieu of het emancipatiebeleid). Anderzijds voegden we categorieën toe die focussen op de relatie tussen werkgevers en werknemers en het sociaal overleg. Het codeerschema omvat uiteindelijk 43 categorieën en elke categorie heeft een linkse, rechtse en een neutrale pendant (tripolaire categorieën). Dat maakt het veel fijnmaziger dan het CMP-schema dat het volledige beleidsspectrum tracht te dekken met 57 categorieën.

Het codeerschema is hiërarchisch gestructureerd. Op het hoogste niveau zijn er vijf vertakkingen. Een tak van het schema is gewijd aan de relatie tussen werk-

gevers en werknemers en de andere vier hebben betrekking op de mate van overheidsinterventie, namelijk het budget, publiek ondernemen, overheidsregulatie en direct overheidsoptreden. Binnen het budget zijn er categorieën over het gebruik van overheidsgeld voor onderwijs, wonen, defensie, politie<sup>5</sup>, sociale zekerheid, belastingen, enz.

---

**1112 +STAAT+/begroting/belastingen**

Belastingverhoging

(Algemene uitspraken waarin de noodzaak van een belastingverhoging of – in het geval van vragen om belastingdaling – het behoud van bestaande belastingvoet wordt bepleit en die niet in de meer specifieke categorieën 11121, 11122, 11123, 11124 geplaatst kunnen worden)

**11121 +STAAT+/begroting/belastingen/inkomen**

Inkomen

(Hogere inkomensbelasting of verdedigen van bestaande belastingniveaus tegen vragen om belastingverlaging)

**11122 +STAAT+/begroting/belastingen/loonlasten**

Loonlasten

(Hogere lasten op lonen of verdedigen van bestaande belastingniveaus tegen vragen om belastingverlaging)

**11123 +STAAT+/begroting/belastingen/vennootschap**

Vennootschap

(Hogere belasting op bedrijfswinsten of verdedigen van bestaande belastingniveaus tegen vragen om belastingverlaging)

**11124 +STAAT+/begroting/belastingen/verbruik**

Verbruikbelasting

(Hogere verbruikbelasting verdedigen of verdediging van bestaande belastingschalen tegen verlaging)

**11125 +STAAT+/begroting/belastingen/kapitaal**

Kapitaal

(Hogere kapitaalbelasting of verdedigen van bestaande belastingniveaus tegen vragen om belastingverlaging. Hieronder worden ook belastingen op kapitaalwinsten, erfenisrechten en het eisen van een invoering van vermogensbelasting verstaan.)

---

FIGUUR 1. Uittreksel uit het codeerschema.

Nadat de sociaaleconomische quasi-zinnen onderscheiden zijn van andere teksteenheden, worden ze in een van de 43 tripolaire categorieën van het codeerschema ingedeeld. Links en rechts worden daarbij als absolute categorieën beschouwd die niet van betekenis veranderen doorheen de tijd. We zijn er ons van bewust dat verschillende auteurs dit in twijfel trekken (Bobbio, 1996; Giddens, 1994), maar we hebben een onveranderlijke definitie nodig om evoluties te kunnen vaststellen. We zijn immers niet zozeer geïnteresseerd in hoe links of rechts een bepaalde

partij is op een bepaald moment in de tijd, maar in hoe flexibel ze omgaan met hun programma.

Een quasi-zin werd als 'links' beschouwd wanneer er in aangedrongen werd op meer overheidsinterventie, meer gelijkheid tussen arm en rijk of wanneer er werknemersbelangen verdedigd werden. Wanneer in een quasi-zin uiting wordt gegeven aan de nood aan minder overheidsop treden, meer individuele vrijheid op het sociaaleconomische terrein of de bescherming van werkgeversbelangen, dan werd deze als 'rechts' beschouwd. Uitspraken waaruit geen duidelijk positionele voorkeur af te leiden viel, werden als neutraal gecodeerd. Een uitzondering werd gemaakt voor de neutrale quasi-zinnen die tussen twee ofwel linkse of rechtse quasi-zinnen staan. In het eerste geval werd een neutrale quasi-zin links gecodeerd, in het tweede geval rechts (cf. codeerafspraken Laver & Garry, 2000, p. 624).

Al de partijprogramma's werden gecodeerd door één persoon. Omdat dit een impact kan hebben op de betrouwbaarheid van de data (Mikhaylov *et al.*, 2012) werden verschillende controles doorgevoerd. Aangezien het manueel coderen van 32 programma's verschillende maanden in beslag nam, bestond het risico dat gelijkaardige quasi-zinnen aan verschillende categorieën van het codeerschema zouden worden toegewezen. Daarom werd een logboek bijgehouden waarin minder voor de hand liggende keuzes over linkse, rechtse of neutrale standpunten werden bijgehouden en verantwoord. Dit verzekerde dat gelijkaardige uitspraken in het partijprogramma van 1961 en 2010 op eenzelfde manier werden gecodeerd. Daarnaast werd van elke gecodeerde quasi-zin een aantekening bijgehouden onder de vorm van de categoriecode in de kantlijn van het partijprogramma. Dit verhoogde niet alleen de transparantie van het codeerproces, maar maakte het ook mogelijk om verbeteringen door te voeren in een tweede lezing. Ten slotte werd een *intercoder reliability*-test doorgevoerd. Daarbij werd de mate van overeenstemming (Fleiss's kappa) berekend tussen de originele codering en de codering door twee onafhankelijke codeerders.<sup>6</sup> Dit gaf een kappa-waarde van 0,61.<sup>7</sup>

De relatieve aandacht voor een sociaaleconomisch thema ( $I_{emph}$ ) werd verkregen door de som te maken van het aantal linkse ( $I_l$ ), rechtse ( $I_r$ ) en neutrale ( $I_n$ ) quasi-zinnen die aan dit thema werd besteed en dit te delen door het totale aantal sociaaleconomische quasi-zinnen van het partijprogramma ( $M_{tot}$ ). Het resultaat is een score tussen 0% en 100%

$$I_{emph} = \frac{(I_l + I_n + I_r)}{M_{tot}}$$

Om de positie van een partij ( $I_{lr}$ ) op een thema te bepalen, pasten we de methode van Laver en Garry (2000) toe. Het aantal linkse quasi-zinnen m.b.t. een thema ( $I_l$ ) wordt daarbij afgetrokken van het aantal rechtse quasi-zinnen over dat thema ( $I_r$ ). Dit verschil werd dan gedeeld door de som van linkse en rechtse quasi-zinnen over

dit thema. Door sommige categorieën samen te nemen kan de positie worden berekend op een cluster van thema's of de sociaaleconomische breuklijn in zijn geheel. Het resultaat is altijd een score tussen -1 (extreem links) en +1 (extreem rechts).

$$Ilr = \frac{Ir - Il}{Ir + Il}$$

Bovenstaande methodologie maakt het mogelijk om de centrale variabele 'ideologische flexibiliteit' op twee manieren te operationaliseren. In eerste instantie hanteren we het verschil in relatieve aandacht die aan sociaaleconomische thema's wordt geschonken en in tweede instantie gebruiken we de positionele verschuivingen die op de sociaaleconomische thema's worden doorgevoerd.

#### 4. Resultaten

Volgens onze eerste hypothese vertonen rechtse partijen een grotere programmatische flexibiliteit dan linkse partijen.

Hypothese twee stelt dat het verschil in programmatische flexibiliteit tussen linkse en rechtse partijen afgenomen is, omdat linkse partijen flexibeler zijn geworden. Aangezien we een onderscheid maken tussen aandacht en positie, betekent dit concreet dat we in onze case verwachten dat:

- Open VLD tussen 1961 en 2010 grotere inhoudelijke wijzigingen aanbracht dan sp.a<sup>8</sup>, gemeten aan de hand van de relatieve aandacht voor de verschillende sociaaleconomische thema's uit hun verkiezingsprogramma's (H1a);
- de positionele verschuivingen op de sociaaleconomische breuklijn in de periode 1961-2010 groter waren bij Open VLD dan bij sp.a (H1b);
- het verschil in ideologische flexibiliteit tussen Open VLD en sp.a is afgenomen tussen 1961 en 2010 gemeten aan de hand van de relatieve aandacht voor de verschillende sociaaleconomische thema's uit hun verkiezingsprogramma's (H2a);
- het verschil in ideologische flexibiliteit tussen Open VLD en sp.a, gemeten aan de hand van positionele verschuivingen op de sociaaleconomische breuklijn, is afgenomen tussen 1961 en 2010 (H2b).

Voor het testen van hypothese 1a berekenen we voor sp.a en Open VLD de Pearson correlatiecoëfficiënt ( $r$ ) tussen alle opeenvolgende verkiezingsprogramma's. Die geeft aan in welke mate er een correlatie is tussen de aandacht die een partij in haar programma in het verkiezingsjaar  $x$  aan de verschillende categorieën uit het codeerschema schenkt en de mate waarin de partij dat doet in verkiezingsjaar

$x + 1$ . Als deze partij dezelfde categorieën in exact dezelfde mate benadrukt, dan is  $r = 1$ . M.a.w. hoe dichter  $r$  bij 1 zit, des te groter de gelijkenis tussen twee partijprogramma's in relatieve aandacht voor thema's. Het resultaat is onderstaande tabel 1.

TABEL 1. Correlatie tussen opeenvolgende partijprogramma's. (\* correlatie significant op 0,05 niveau; \*\* correlatie significant op 0,01 niveau).

Verkiezing	sp.a	Open VLD
1961-1965	0,819**	0,370*
1965-1968	0,791**	0,603**
1968-1971	0,774**	0,645**
1971-1974	0,759**	0,535**
1974-1977	0,848**	0,739**
1977-1978	0,831**	0,709**
1978-1981	0,820**	0,589**
1981-1985	0,810**	0,782**
1985-1987	0,807**	0,787**
1987-1991	0,708**	0,728**
1991-1995	0,820**	0,669**
1995-1999	0,818**	0,749**
1999-2003	0,623**	0,621**
2003-2007	0,799**	0,694**
2007-2010	0,758**	0,722**

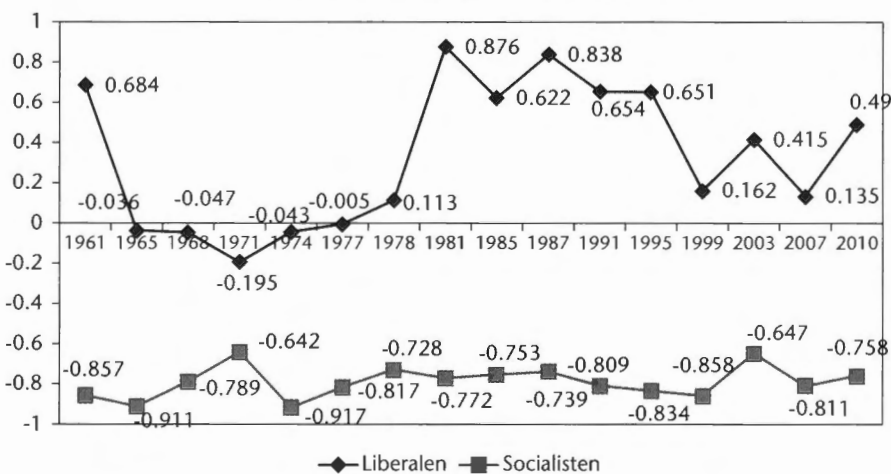
We nemen de periode 1961-1965 als voorbeeld. In de tweede kolom kan men aflezen dat de correlatie tussen het sp.a-programma van 1961 en dat van 1965 gelijk is aan 0,819. In kolom drie van de tabel staat dat de correlatie tussen het Open VLD-programma van 1961 en dat van 1965 gelijk is aan 0,370. Hoe dichter de correlatiecoëfficiënt in de buurt van  $+1$  ligt, hoe meer beide programma's (dat van 1961 en dat van 1965) op elkaar lijken. Dit betekent dat er in de periode 1961-1965 een grotere gelijkenis is tussen de twee opeenvolgende sp.a-programma's dan tussen de twee opeenvolgende programma's van Open VLD. Sp.a brengt met andere woorden weinig wijzigingen aan in de thema's die ze benadrukt en in de mate waarin ze dat doet. Open VLD voert daarentegen een grote koerswijziging door. Open VLD toonde zich in deze periode dus een stuk flexibeler dan de sp.a. Wanneer we dezelfde oefening herhalen voor de gehele cyclus van dit onderzoek, valt op dat slechts in één periode, namelijk 1987-1991, de sp.a een grotere flexibiliteit

aan de dag legt dan Open VLD. In alle andere gevallen vertoont Open VLD een grotere programmatische lenigheid dan de sociaaldemocratische partij. Daarmee is hypothese 1a ondersteund.

De programmatische lenigheid van Open VLD neemt wel wat af naarmate de tijd vordert. Vanaf de jaren 1980 is er minder vaak een lage correlatie tussen twee opeenvolgende Open VLD-programma's. De socialisten geven een veel stabielere indruk. Met uitzondering van de periode 1999-2003 neemt de correlatie tussen opeenvolgende verkiezingsprogramma's niet zienderogen af. Het verschil in flexibiliteit tussen beide partijen wordt daardoor wel kleiner, maar niet omdat socialisten flexibeler zijn geworden – zoals we verwachtten – maar omdat de liberale partij meer is gaan vasthouden aan dezelfde thema's uit de voorgaande programma's. Daarmee is hypothese 2a niet ondersteund.

Op het vlak van relatieve aandacht voor thema's gold dat liberalen flexibeler zijn dan de sociaaldemocraten en dat geldt ook wanneer we naar de positionele verschuivingen kijken. Onderstaande grafiek geeft de evolutie weer van sp.a en Open VLD op de sociaaleconomische breuklijn. Daaruit valt in een oogopslag op te maken dat de liberale partij een grotere programmatische flexibiliteit vertoont dan de socialistische partij. De ideologische evolutie van sp.a vertoont immers nauwelijks pieken en dalen wanneer men die vergelijkt met de ideologische evolutie van Open VLD.

**Sociaaleconomische breuklijn 1961-2010**



GRAFIEK 1. Posities Open VLD en sp.a op de sociaaleconomische breuklijn: 1961-2010. (1 = extreem rechts en -1 = extreem links).

Over de hele periode bekeken maakte Open VLD (0,265) tussen de verkiezingen gemiddeld grotere positionele sprongen dan sp.a (0,094). Dat wil evenwel niet



zeggen dat de flexibiliteit van Open VLD altijd groter was. In elf van de vijftien gevallen legde Open VLD een grotere programmatische flexibiliteit aan de dag dan sp.a, maar in vier gevallen toonde sp.a meer beweeglijkheid. Vooral tussen 1971 en 1974 is de grotere flexibiliteit van sp.a opvallend. Op basis van de gemiddelde positionele verschuiving wordt hypothese 1b evenwel gesteund: socialisten zijn minder flexibel dan liberalen.

Het verschil in positionele flexibiliteit neemt niet stelselmatig af, maar vertoont ups en downs. Als we per decennium kijken, valt op dat de verschillen in flexibiliteit tussen beide partijen het kleinst waren in de jaren 1970 en na 2000. In de eerstgenoemde periode komt dit door een stabielere Open VLD en een flexibelere sp.a. In de latere periode wordt dit enkel veroorzaakt door een wat flexibelere sp.a. We vinden met andere woorden geen bewijs voor hypothese 2b. Het verschil in flexibiliteit is niet rechtlijnig afgenomen, maar wordt gekenmerkt door periodes van veel en weinig verschil.

## 5. Conclusie

Met dit artikel leveren we een bijdrage aan het onderzoek naar de relatie tussen partijtype en ideologie. We toonden aan dat Open VLD in de periode 1961-2010 een grotere programmatische lenigheid aan de dag legde dan sp.a. Daarmee werd bevestigd wat in eerder onderzoek (Adams *et al.*, 2009; Klingemann *et al.*, 1994; Przeworski & Sprague, 1986) was gesteld, namelijk dat rechtse partijen inhoudelijk flexibeler zijn dan linkse partijen. Aangezien het moeilijker is om positionele verschuivingen door te voeren dan thematische, kon verwacht worden dat de verschillen op positioneel vlak veel minder uitgesproken zouden zijn. Maar dit blijkt niet het geval. Liberalen wisselen niet alleen veel vlotter de thema's die ze in hun verkiezingsprogramma's benadrukken, maar ook de posities die ze innemen.

De sterkere band met de nevenorganisaties bij de socialisten dan bij liberalen is wellicht de belangrijkste reden waarom we een verschil in programmatische flexibiliteit vaststellen. Socialisten waren immers veel sterker ingebed in een zuil dan liberalen, waardoor vooral de eersten programmatorisch gebonden waren. De overige twee factoren (de mate waarin een partij *policy driven* is en de remmende impact van partijleden) die in het theoretisch luik naar voren werden geschoven om het verschil te verklaren in programmatische flexibiliteit tussen linkse en rechtse partijen, lijken niet te gelden voor onze case. Zo is het verschil in remmende impact die leden kunnen hebben wellicht onbestaande, omdat ledeninspraak in de Belgische politiek in de praktijk niet veel voorstelt. Ledeninspraak deed pas in de jaren 1990 volop zijn intrede en zelfs dan nog versterkten de vormen van partijdemocratisering vooral de macht van de partijtop (Wauters, 2003, pp. 64-65).

Dat gold *a fortiori* binnen de sociaaldemocratische partijen, waar de macht heel erg geconcentreerd was bij een kleine partijelite (Deschouwer & Koole, 1992). Dat was zeker nog zo aan het begin van de jaren negentig, maar ook nadien bleef de ledeninspraak beperkt. Dat bleek onder meer uit een rapport dat de Vlaamse socialistische partij opstelden na de voor de partij dramatische verkiezingen van 2007. Daarin erkende men dat de leden toen net als in de jaren negentig nauwelijks betrokken werden bij de besluitvorming in de partij. "Congressen zijn grote, strak geregisseerde persconferenties geworden", liet voormalig partijvoorzitter Janssens optekenen. De sp.a is bovendien tot op vandaag nog steeds de enige Vlaamse partij waarvan niet alle leden spreek- en stemrecht hebben op een congres (Blomme, 2007, 32). Ten slotte kunnen de verschillen in programmatische flexibiliteit wellicht ook niet verklaard worden door het feit dat policy-motieven veel zwaarder zouden doorwegen bij linkse dan bij rechtse partijen. De partijen uit dit onderzoek lijken voor de periode van dit onderzoek allebei een gelijkaardige *trade off* te maken tussen beleidsprioriteiten, regeringsdeelname en kiezers. Zo traden ze bijvoorbeeld na WOII allebei zeer regelmatig toe tot coalitieregeringen, waarbij ze compromissen moesten sluiten rond hun programma.

Het verschil in flexibiliteit tussen liberalen en socialistische partijen is wel wat afgenomen doorheen de tijd. Dat is tegen de verwachtingen in niet het gevolg van een toenemende flexibiliteit aan socialistische kant, maar komt door een groeiende inhoudelijke stabiliteit bij de liberalen. Zij maakten in de recentere periode minder grote thematische sprongen dan in de periode 1961-1981. Op positioneel vlak is die evolutie minder duidelijk, maar ook daar zijn kwantsprongen verleden tijd. De rechterzijde is op het vlak van ideologische flexibiliteit meer gaan gelijken op de linkerzijde in plaats van omgekeerd.

Het lijkt eerder onwaarschijnlijk dat de groeiende stabiliteit aan liberale zijde te verklaren is door een remmende impact van de leden, een grotere drang naar ideologische rechtlijnigheid of een toenemende invloed van nevenorganisaties. Die factoren vormen vermoedelijk geen grotere rem op de ideologische flexibiliteit dan in het verleden. De verklaring moet wellicht gezocht worden in het feit dat tijdens de eerste twee decennia van de onderzochte periode twee ideologische beeldenstormers aan het werk waren in de liberale partij. De partijvoorzitters Omer Vanaudenhove en Guy Verhofstadt gooiden een paar keer serieus het sociaaleconomische roer om. De eerste deed dat in de jaren 1960 en de tweede deed dat het meest radicaal aan het eind van de jaren 1970. Daarna is het iconoclastische gehalte van de partijvoorzitters wat afgenomen. Maar dat deze partijvoorzitters zo extreem de programmatische koers konden wijzigen, zegt veel over het belang van partijleiders bij inhoudelijke hervormingen. Indien zij willen, machtig genoeg zijn en hun partij niet versmacht wordt door een netwerk van nevenorganisaties, kunnen zij grote hervormingen doordrukken.

In toekomstig onderzoek zouden meer partijen kunnen betrokken worden om na te gaan of bovenstaande vaststellingen verder reiken dan onze case. Zo zou

het interessant zijn om een blik over de taalgrens te werpen en ook de Belgische Franstalige partijen te analyseren. Dat zou meer inzichten kunnen opleveren omtrent de impact van nevenorganisaties op programmatische flexibiliteit. Aangezien zowel de Franstalige liberalen als socialisten nauwere banden onderhouden met hun nevenorganisaties dan hun Vlaamse zusterpartijen, valt te verwachten dat ze ideologisch minder flexibel zijn. Om gelijkaardige redenen strekt het tot aanbeveling om ook vergelijkend onderzoek te doen naar nieuwe partijen die een 'lichte structuur' (Enyedi & Linek, 2008) hebben. De grootste uitdaging zit daarbij in de soliditeit van de data. Het gedetailleerde codeerschema dat hier werd gehanteerd voor de analyse van de partijprogramma's lijkt immers een impact te hebben op de betrouwbaarheid van de data. Hoewel die betrouwbaarheid op basis van de literatuur als aanvaardbaar bestempeld mag worden, kan ze mogelijk verbeterd worden door een eenvoudiger codeerschema te hanteren. Dat zal minder diepgaande analyses toelaten, maar de betrouwbaarheid wellicht opdrijven.

Ondanks de beperkte case en de methodologische beperkingen denken we toch een waardevolle bijdrage te hebben geleverd aan het onderzoek naar partijen en hun omgang met ideologie.

## Noten

1. Ideologische en programmatische flexibiliteit worden hier door elkaar gebruikt. Hoewel beide niet exact hetzelfde zijn, bedoelen we hier met ideologie het programma met concrete beleidsvoorstellen dat voortvloeit uit de partij-ideologie.
2. Aangezien korte partijprogramma's (onder 150 quasi-zinnen) een impact kunnen hebben (Budge *et al.*, 2001, Klingemann *et al.*, 2006) op de betrouwbaarheid van de schattingen, voegen we hier de minimale (open VLD 1961: 114 quasi-zinnen), maximale (sp.a 1991: 3049 quasi-zinnen) en gemiddelde (817 quasi-zinnen) lengte van de sociaaleconomische gedeelten van de partijprogramma's toe die voor dit onderzoek werden gebruikt.
3. Daubler en collega's (2012) stellen dat natuurlijke zinnen beter geschikt zijn voor dit soort onderzoek dan quasi-zinnen. Om te kunnen inschatten welke impact uitgaat van het gebruik van quasi-zinnen in plaats van natuurlijke zinnen werd een staal partijprogramma's (uit de periode 1995-2003; n = 6) gehercodeerd volgens de procedure die beschreven staat bij Daubler en collega's (2012). Daarbij stelden we vast dat 94% van de quasi-zinnen natuurlijke zinnen waren. Dit betekent dat de impact van het gebruik van quasi-zinnen klein is. Voor meer gedetailleerde informatie hieromtrent: zie tabel A1, appendix.

4. Het totale aantal quasi-zinnen in de liberale en socialistische partijprogramma's tussen 1961 en 2010 bedraagt 26.128. Daarvan werden er 13.035 geïdentificeerd als sociaaleconomisch.
5. Bij een categorie zoals 'politie' gaat het om voorstellen met een toename of afname van de hoeveelheid geld die gespendeerd wordt aan politie. Alle andere verklaringen m.b.t. het werk van de politie (bv. "Politie moet kleine misdaad strenger bestraffen") worden niet beschouwd als sociaaleconomische beleidsvoorstellen. Hetzelfde geldt voor de categorieën sport en cultuur en defensie.
6. Deze personen hadden geen ervaring met manueel coderen en kregen daarom van de originele codeerder een intensieve training (inclusief een test). Uittreksels van het sociaaleconomische programma van de Vlaamse liberalen uit 1985 werden gehercodeerd. Deze tekst werd gekozen omwille van de 'helderheid en codeerbaarheid' zoals Mikhaylov, Laver en Benoît (2012) aanraden voor zo'n test. De tekst was vooraf opgedeeld in quasi-zinnen door de originele codeerder. Dit betekent dat de test enkel toegespitst was op het toewijzen van de quasi-zinnen aan de correcte (linkse/rechtse/ neutrale) categorieën van het codeerschema. De tekst bestond uit 75 quasi-zinnen en besloeg 33 van de 129 categorieën van het codeerschema.
7. Dat is geen perfecte score van 1,00 maar zeker geen lage waarde. Volgens de meest kritische onderzoekers (Mikhaylov *et al.*, 2012, p. 84) duidt deze kappa-waarde op een 'gematigde' overeenkomst, terwijl anderen er het label 'aanvaardbaar tot goed' (Fleiss, Levin & Paik, 2013, p. 604) of zelfs 'substantiële' overeenkomst (Landis & Koch, 1977, p. 165) op zouden kleven. Aangezien het aantal categorieën van het codeerschema (dat in dit geval zeer hoog ligt) de hoogte van de kappa-waarde beïnvloedt (Sim & Wright, 2005, p. 264), kan de betrouwbaarheid van de originele codering als aanvaardbaar worden bestempeld. Een meer gedetailleerde beschrijving van de resultaten is terug te vinden in tabel A2 (appendix) van dit artikel.
8. We gebruiken hier en bij de bespreking van de resultaten altijd de huidige partijnaam van de Vlaams liberalen (Open VLD) en sociaaldemocraten (sp.a). Deze partijnamen worden dus ook gebruikt om evoluties bij hun historische voorlopers te schetsen.

## Bibliografie

- Adams, J., Haupt, A. & Stoll, H. (2009). What Moves Parties? The Role of Public Opinion and Global Economic Conditions in Western Europe. *Comparative Political Studies*, 42(5), 611-639.

- Aldrich, J. (1983a). A Downsian Spatial Model with Party Activists. *American Political Science Review*, 77(4), 974-990.
- Aldrich, J. (1983b). A Spatial Model with Party Activists: Implications for Electoral Dynamics. *Public Choice*, 41(1), 63-100.
- Aldrich, J. (1995). *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: University of Chicago.
- Blomme, W. (2007, 21 juni). Goede raad voor socialisten. *De Standaard*.
- Bobbio, N. (1996). *Left and Right. The Significance of a Political Distinction*. Cambridge: Polity Press.
- Bouteca, N. & Devos, C. (2015). Party Policy Change. Exploring the Limits of Ideological Flexibility in Belgium. *Acta Politica* (eerst online gepubliceerd op doi:10.1057/ap.2015.16).
- Budge, I. (1982). Electoral Volatility: Issue Effects and Basic Change in 23 Post-war Democracies. *Electoral Studies*, 1(2), 147-168.
- Budge, I. (1994). A New Spatial Theory of party Competition: Uncertainty, Ideology and Policy Equilibria Viewed Comparatively and Temporally. *British Journal of Political Science*, 24(4), 443-467.
- Budge, I. & Farlie, D. (1983a). *Explaining and Predicting Elections*. London: George Allen & Unwin.
- Budge, I. & Farlie, D. (1983b). Party Competition – Selective Emphasis or Direct Confrontation? An Alternative View with Data. In H. Daalder & P. Mair (Eds.), *Western European Party Systems* (pp. 267-305). London: Sage.
- Budge, I., Klingemann, H.-D., Volkens, A., Bara, J. & Tanenbaum, E. (2001). *Mapping Policy Preferences. Estimates for Parties, Electors and Governments 1945-1998*. New York: Oxford University Press.
- Caramani, D. (2004). *The Nationalization of Politics: The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dalton, R. (1996). Political Cleavages, Issues, and Electoral Change. In L. LeDuc, R. Niemi & P. Norris (Eds.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective* (pp. 319-342). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Deschouwer, K. & Koole, R. (1992). De evolutie van de partij-organisaties in Nederland en België sinds 1960. *De Sociologische Gids*, 39(5-6), 324-245
- Devos, C., Boucké, T., Staelraeve, S., Vandaele, K., Blomme, W., Bouteca, N., Kesteloot, S., Mus, M. & Van Liefferinge, H. (2007). En petit comité. Acteurs en régisseurs van de Belgische politiek. In C. Devos & H. Vos (Eds.), *Over de dynamiek van de politiek* (pp. 93-153). Gent: Academia Press.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Duverger, M. (1969 [1951]). *Les partis politiques*. Parijs: Librairie Armand Colin.
- Enyedi, Z. & Linek, L. (2008). Searching for the Right Organization. Ideology and Party Structure in East-central Europe. *Party Politics*, 14(4), 455-477.

- Fleiss, J., Levin, B. & Paik, M.C. (2003). *Statistical Methods for Rates and Proportions*. 3rd ed. New York: John Wiley.
- Giddens, A. (1994). *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Harmel, R., Tan A., Janda, K. & Smith, J. (1995, september). *Substance vs. Packaging: An Empirical Analysis of Parties' Issue Profiles*. Paper gepresenteerd op de Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, Verenigde Staten.
- Haupt, A. (2007). *Austrian and German Right-Wing Parties' Responses to Globalization. What is Right for the Right?* Paper gepresenteerd op de EUSA-conferentie, Montreal, Canada.
- Heidar, K., Kosiara-Pedersen, K. & Saglie, J. (2012). Party Change and Party Member Participation in Denmark and Norway. In J. Blom-Hansen, C. Green-Pedersen & S.-E. Skaanning (Eds.), *Democracy, Elections and Political Parties* (pp. 155-163). Aarhus: Politica.
- Janda, K., Harmel, R., Edens, C. & Goff, P. (1995). Changes in Party Identity. Evidence from Party Manifestos. *Party Politics*, 1(2), 171-196.
- Kirchheimer, O. (1966). The Transformation of the Western European Party Systems. In J. LaPalombara & M. Weiner (Eds.), *Political Parties and Political Development* (pp. 177-200). Princeton: Princeton University Press.
- Kirchner, E. (1988). Western European Liberal Parties: Development since 1945 and Prospects for the Future. In E. Kirchner (Ed.), *Liberal Parties in Western Europe* (pp. 470-496). New York: Cambridge University Press.
- Kitschelt, H. (1994). *The Transformation of European Social Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Klingemann, H.D., Hofferbert, R. & Budge, I. (1994). *Parties, Policies, and Democracy*. Boulder: Westview Press.
- Klingemann, H.-D., Volkens, A., Bara, J., Budge, I. & McDonald, M. (2006). *Mapping Policy Preferences II: Estimates for Parties, Electors and Governments in Eastern Europe, the European Union and the OECD*. 1990-2003. Oxford: Oxford University Press.
- Krouwel, A. (2003). De gedaantewisseling van politieke partijen. Een theoretisch ontwikkelingsmodel. In G. Voerman (red.), *DNPP Jaarboek 2003* (pp. 138-172). Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Landis, J.R. & Koch, G.G. (1977). The Measurement of Observer Agreement for Categorical Data. *Biometrics*, 33(1), 159-174.
- Laver, M. & Garry, J. (2000). Estimating Policy Positions from Political Texts. *American Journal of Political Science*, 44(3), 619-634.
- LeDuc, L. (2001). Democratizing Party Leadership Selection. *Party Politics*, 7(3), 323-341.

- Libbrecht, L., Maddens, B. & Swenden, W. (2011). Party Competition in Regional Elections: The Strategies of State-Wide Parties in Spain and the United Kingdom. *Party Politics*, 19(4), 624-640.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Maddens, B. (1994). *Kiesgedrag en partijstrategie. De samenhang tussen de beleidsmatige profilering van de partijen en het kiesgedrag van de Vlamingen op 24 november 1991*. Doctoraatsverhandeling. Leuven: KULeuven.
- Mair, P. (1997). *Party System Change*. Oxford: Oxford University Press.
- Mair, P. (2000). De toekomstmogelijkheden van politieke partijen, links en democratie. *Socialisme & Democratie*, 57(2), 554-564.
- Meguid, B. (2005). Competition between Unequals: The Role of Mainstream Party Strategy in Niche Party Success. *American Political Science Review*, 99(3), 347-359.
- Meyer, T. (2013). *Constraints on Party Policy Change*. Essex: ECPR-press.
- Michels, R. (1925). *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*. Leipzig: Alfred Kröner Verlag.
- Mikhailov, S., Laver, M. & Benoit, K. (2012). Coder Reliability and Misclassification in the Human Coding of Party Manifestos. *Political Analysis*, 20(1), 78-91.
- Pilet, J.-B. & Cross, W.P. (2014). The Selection of Party Leaders in Comparative Perspective. In J.-B. Pilet & W.P. Cross (Eds.), *The Selection of Political Party Leaders in Contemporary Parliamentary Democracies. A Comparative Study* (pp. 222-239). Londen en New York: Routledge.
- Poguntke, T. (2002). Party Organization Linkage: Parties without Firm Social Roots? In K. Luther & F. Müller-Rommel (Eds.), *Political Parties in the New Europe* (pp. 43-62). New York: Oxford University Press.
- Przeworski, A. & Sprague, J. (1986). *Paper Stones: A History of Electoral Socialism*. Chicago: University Press of Chicago.
- Rabinowitz, G. & Macdonald, S. (1989). A Directional Theory of Issue Voting. *The American Political Science Review*, 83(1), 93-121.
- Sim, J. & Wright, C.C. (2005). The Kappa Statistic in Reliability Studies: Use, Interpretation, and Sample Size Requirements. *Physical Therapy*, 85(3), 257-268.
- Volkens, A. (2002). Manifesto Coding Instructions (Second Revised Edition), <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2002/iii02-201.pdf>.
- Volkens, A. & Klingemann, H.-D. (2002). Parties, Ideologies and Issues. Stability and Change in Fifteen European Party Systems: 1945-1998. In R. Luther & F. Müller-Rommel (Eds.), *Political Parties in the New Europe* (pp. 143-167). New-York: Oxford University Press.
- Wauters, B. (2003). Leden en hun inspraak binnen politieke partijen. *Res Publica*, 45(1), 35-65.

Wauters, B. (2013). Democratising Party Leadership Selection in Belgium: Motivations and Decision-makers. *Political Studies* (eerst online gepubliceerd: <http://online-library.wiley.com/doi/10.1111/1467-9248.12002/abstract>).

## Appendix

**TABEL A1.** Natuurlijke zinnen versus quasi-zinnen in zes partijprogramma's van sp.a en open VLD (1995-2003).

	Natuurlijke zinnen (N)	Natuurlijke zinnen (%)
Niet gesplitst	1537	94,0
Gesplitst in twee	69	4,2
Gesplitst in drie	18	1,1
Gesplitst in vier	5	0,3
Gesplitst in > vier	6	0,4
Totaal	1635	100,0

**TABEL A2.** Resultaten betrouwbaarheidstest.

Betrouwbaarheidstest	Fleiss's K
Liberaal partijprogramma 1985 (75 quasi-zinnen, 3 codeerders)	0,61
Resultaten per categorie:	
11116: Sociale zekerheid: algemeen (L)	0,38
11119: Cultuur & Sport (L)	0,33
1112: Belastingen: algemeen (L)	0,33
13: Overheidsinterventie: algemeen (R)	0,42
1341: Jobs (R)	1,00
23: Beleid t.a.v. werknemers (R)	0,33
1312: Belastingen: algemeen (R)	0,73
13122: Loonlasten (R)	0,56
1311: Uitgaven: algemeen (R)	0,50
1313: Budget (R)	1,00
12: Overheidsinterventie: algemeen (N)	0,33
13116: Sociale zekerheid (R)	0,67
1141: Jobs (L)	0,33
232: Ondernemingsraad (R)	1,00



Betrouwbaarheidstest	Fleiss's K
132: Overheidsbezit (R)	1,00
13123: Vennootschapsbelasting (R)	1,00
131131: Wonen: sociaal (R)	1,00
13115: Infrastructuur (R)	0,67
12116: Sociale zekerheid (N)	0,22
221: Vakbonden (N)	0,33
231: Vakbonden (R)	1,00
13121: Inkomstenbelasting (R)	1,00
1212: Belastingen: algemeen (N)	1,00
13125: Vermogensbelastingen (R)	1,00
12115: Infrastructuur (N)	0,33
131162: Pensioen (R)	0,67
121162: Pensioen (N)	0,33
131164: Gezondheidszorg (R)	0,67
121164: Gezondheidszorg (N)	0,33
1331: Regulator prijzen (R)	1,00
1344: Consumenten (R)	0,50
13119: Cultuur & sport (R)	1,00
12119: Cultuur & sport (N)	0,33



## DEEL 2

# RUBRIEKEN

## INHOUD

---

ESSAY:  
Godsdienst- en onderwijsvrijheid  
in België anno 2015 483  
Leni Franken

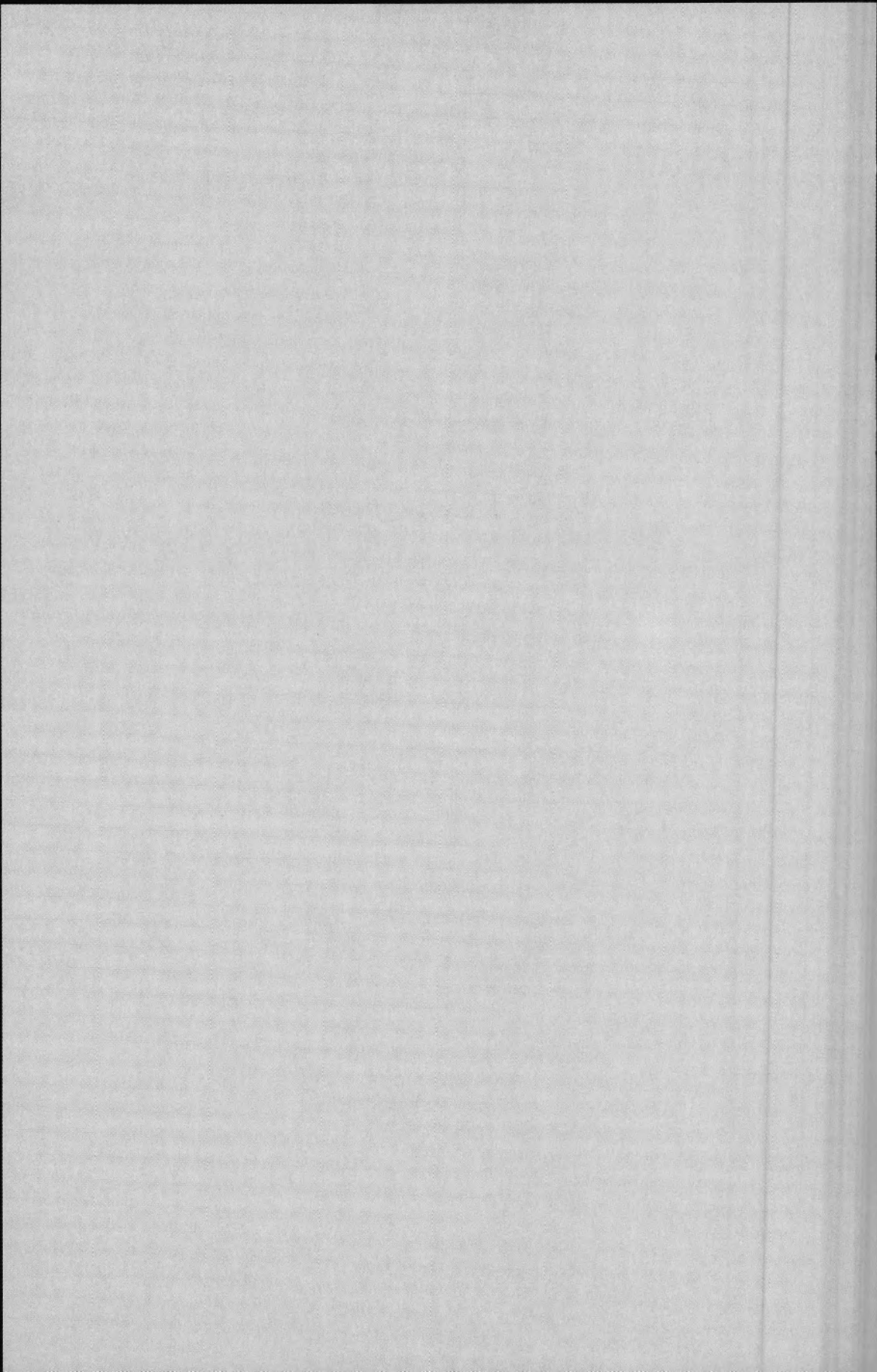
SYMPOSIUM:  
Midden- en Oosteuropese  
migranten in de Lage Landen 503  
Monique Kremer, Jeroen Doornik,  
François Levrau en Christiane Timmerman

ONDERZOEK UITGELICHT:  
Henk, Henk en Ingrid:  
de gender gap in het radicaal  
rechtse electoraat belicht 523  
Tim Immerzeel, Hilde Coffé  
en Tanja van der Lippe

Onbekende gezichten:  
substantiële vertegenwoordiging  
van vrouwen door mannelijke,  
rechtse en niet-feministische  
parlementsleden 527  
Karen Celis en Silvia Erzeel

Gendermainstreaming in de  
praktijk? De case van  
EU-ontwikkelingssamenwerking  
met Rwanda onderzocht 530  
Petra Debusscher

AUTEURSINFO 533



# Godsdienst- en onderwijsvrijheid in België anno 2015

Leni Franken

## Inleiding

Ondanks de secularisering, mentale ontzuiling en religieuze diversiteit, zijn de meeste Belgische scholen nog steeds katholieke scholen, waar het vak rooms-katholieke godsdienst een verplicht vak is. In dit essay toon ik aan dat dit tot een *de facto* inperking van de vrijheid van godsdienst en onderwijs kan leiden. Om deze vrijheden maximaal te garanderen voor alle leerlingen, dringt een hervorming van het huidige onderwijssysteem zich op.

Idealiter zou het systeem moeten evolueren naar een systeem waarin het aantal katholieke scholen in verhouding is met het aantal ouders/leerlingen dat vragende partij is voor dergelijke scholen en waarin er voldoende 'seculiere' alternatieven (openbare scholen)<sup>2</sup> voorhanden zijn. Om pragmatische redenen is dit echter geen haalbare kaart op korte termijn en daarom pleit ik ervoor om, met het oog op de reële vrijheid van godsdienst en onderwijs, de godsdienstlessen en andere religieuze activiteiten facultatief te maken op katholieke scholen die substantieel door de overheid gesubsidieerd worden. Anders dan sommige critici zullen beweren, leidt dit niet tot een aantasting van de autonomie van katholieke onderwijsinstellingen.

Dit artikel is ingedeeld in vijf delen: in een eerste deel (1) wordt kort ingegaan

op het belang van (de vrijheid van) onderwijs binnen het politiek liberalisme. Hierna wordt aandacht besteed aan de vraag waarom het verzuilde Belgische onderwijsmodel, waarin katholieke scholen een monopoliepositie hebben, vandaag de dag zelden ter discussie wordt gesteld (2). Vervolgens bespreek ik enkele recente sociologische tendensen die een herbezinning op dit onderwijsmodel mijns inziens wel noodzakelijk maken: secularisering, religieuze diversiteit en mentale ontzuiling (3). In een vierde luik (4) ga ik na wat de 'katholieke identiteit' van katholieke scholen vandaag nog kan betekenen en wat de rol en plaats zijn van het vak rooms-katholieke godsdienst in deze scholen. Tot slot (5) doe ik enkele suggesties om het huidige onderwijssysteem in België te optimaliseren met het oog op meer godsdienst- en onderwijsvrijheid.

## 1. Politiek liberalisme, neutraliteit en vrijheid van onderwijs

Sinds de publicatie van *A Theory of Justice* (Rawls, 1971) is overheidsneutraliteit een centraal begrip geworden in het liberalisme als politiek-filosofische theorie: opdat alle burgers als *vrije* en *gelijke* individuen

behandeld zouden worden, mogen politieke beslissingen niet de bedoeling hebben om bepaalde opvattingen over het goede leven te bevorderen en mogen ze burgers niet bevoorrechten omwille van hun levensovertuiging. Politieke beslissingen moeten daarom steeds op een levensbeschouwelijk neutrale manier gerechtvaardigd kunnen worden.

Deze neutraliteitseis impliceert echter niet noodzakelijk een *hands-off*-beleid inzake levensbeschouwingen: zolang een actief ondersteuningsbeleid voor levensbeschouwingen op een neutrale manier gelegitimeerd kan worden en zolang een dergelijk beleid niet verhindert dat burgers als vrije, autonome en gelijke burgers worden behandeld, kan zo'n beleid legitiem zijn. Zowel een strikte scheiding tussen kerk en staat (bv. Frankrijk, VS) als een actief ondersteuningsbeleid van levensbeschouwingen (bv. België, Italië, Duitsland) kunnen, indien er aan een aantal criteria voldaan is (Franken, 2012, 2015) de liberale neutraliteitstoets doorstaan.

Ook overheidssteun voor levensbeschouwelijke onderwijsinstellingen is een mogelijke optie binnen een liberaal – en dus neutraal – overheidsbeleid (Franken, 2013). Het liberalisme claimt immers dat alle burgers op zijn minst de mogelijkheid moeten hebben om hun opvattingen over het goede leven “te vormen, te herzien en te realiseren” (Rawls, 2005, p. 19). Om deze mogelijkheid niet slechts formeel in te vullen, moet de overheid een aantal actieve maatregelen nemen: ze moet ervoor zorgen dat haar burgers niet belemmerd worden in hun vrijheid; ze moet garanderen dat alle burgers ge-

lijke toegang hebben tot een palet aan waardevolle opties waaruit ze kunnen kiezen; en ze moet ervoor zorgen dat alle burgers de nodige mentale kwaliteiten en capaciteiten kunnen ontwikkelen, opdat ze in vrijheid kunnen kiezen hoe ze door het leven gaan. Dit laatste kan op een efficiënte manier worden gerealiseerd via een degelijk en democratisch onderwijsstelsel.

Hoewel er binnen het liberalisme een consensus heerst over de nood aan onderwijs, is er geen consensus over de manier waarop de overheid dit onderwijs moet realiseren: is het enkel de taak van de overheid om onderwijs voor iedereen toegankelijk te maken, of moet ze hiertoe ook zelf onderwijs organiseren? In het eerste geval moet de overheid niet noodzakelijk zelf scholen oprichten, maar kan ze dit uitbesteden, bijvoorbeeld aan levensbeschouwelijke instanties. In het tweede geval behoort ook het organiseren van onderwijs, via de oprichting en financiering van openbare scholen, tot de taken van de overheid. Binnen dit model (dat we onder meer terugvinden in de Verenigde Staten) mogen private scholen niet zomaar verboden worden, maar is er geen enkele reden om ze als overheid te financieren: de overheid voorziet immers zelf in voldoende openbare scholen om iedereen degelijk onderwijs te verschaffen. Kortom, ook zonder overheidssteun voor *faith-based schools* kan de vrijheid van onderwijs voor iedereen gegarandeerd worden.

Het feit dat scholen met een levensbeschouwelijk karakter niet *vereist* zijn in een liberale samenleving, betekent echter niet dat dergelijke scholen niet *toegelaten* zouden zijn in zo'n samenleving.

Meer zelfs, het liberalisme gaat er onder meer vanuit dat ouders, binnen de liberale grenzen, moeten kunnen kiezen hoe ze hun kind opvoeden en welke normen en waarden ze in deze opvoeding willen meegeven. Hiertoe kunnen ze hun kinderen desgewenst naar een confessionele school sturen. De overheid dient bijgevolg op zijn minst private scholen als alternatief voor openbare scholen te erkennen of toe te laten, mits ze aan een aantal criteria voldoen. Over de vraag of deze scholen door de overheid gesubsidieerd moeten worden, is het liberalisme als politiek-filosofische theorie echter onbeslist: de overheid kan private scholen financieel ondersteunen, maar ze hoeft dit niet te doen.

Ten gevolge van de uiteenlopende sociologische contexten in diverse landen en regio's, kan niet *a priori* worden bepaald welk onderwijsmodel normatief gezien wenselijk is. Zolang het onderwijssysteem in kwestie leidt tot gelijke onderwijskansen en zolang de fundamentele rechten en vrijheden (in het bijzonder de vrijheid van godsdienst en onderwijs) voor iedereen gegarandeerd zijn, kan zowel een systeem van openbare scholen, als een gemengd systeem (een systeem waarin er, naast openbare scholen, ook door de overheid gesubsidieerde private scholen zijn) legitiem zijn. In theorie behoort ook een exclusief systeem van gesubsidieerde private scholen tot de mogelijkheden, maar omdat er binnen een dergelijk systeem niet altijd een neutraal alternatief is voor leerlingen/ouders die zich niet kunnen vinden in het private aanbod, is zo'n systeem niet aangewezen.

## 2. Het Belgische onderwijsmodel: verzuiling, conflict en pacificatie

Dat de keuze voor een bepaald onderwijsmodel vaak historisch bepaald is, blijkt ook uit het Belgische onderwijsmodel. Dit verzuilde model, waarin zowel vrije (private) als openbare onderwijsinstellingen door de overheid worden gesubsidieerd, en waarin katholieke scholen de ruime meerderheid vormen, is onlosmakelijk verbonden met de Belgische onderwijsgeschiedenis, die gekenmerkt wordt door een langdurige en woeelige strijd tussen katholieken enerzijds en vrijzinnigen, socialisten en liberalen anderzijds. Op 20 november 1958 werd met het Schoolpact een compromis tussen de strijdende partijen bereikt. Vier beginselelen, die tot dan toe steeds ter discussie hadden gestaan, werden in dit pact gegarandeerd: (1) de erkenning van openbare en vrije scholen; (2) de keuzevrijheid van ouders voor een openbare of een vrije school; (3) subsidiëring van het vrij onderwijs; en (4) leerlingen in het openbaar (lager en secundair) onderwijs hebben recht op keuze uit "onderricht in de katholieke, protestantse of Israëlitische eredienst [...] en in de niet-confessionele zedenleer" (art. 8).

Wanneer de Gemeenschappen in 1988 bevoegd werden voor onderwijs, werden deze basisprincipes van het Schoolpact geïmplementeerd in de herziene Belgische Grondwet (art. 24). Eén van de achterliggende ideeën van artikel 24 (en van het Schoolpact) is dat het levensbeschouwelijk opvoedingsproject van ouders een verlengstuk kan krijgen op school. Hier-

toe speelt de vrijheid van onderwijs een cruciale rol. Deze vrijheid, die reeds in de Grondwet van 1831 (art. 17) was vastgelegd, heeft, mede door de langdurige schoolstrijd en polarisering inzake onderwijs, het Belgische onderwijslandschap sterk gekleurd. Door op een strategische manier gebruik te maken van de vrijheid van onderwijs, maar ook van de vrijheid van organisatie en van godsdienst, heeft de katholieke kerk in België een heus onderwijsnet op poten gezet, dat tot op de dag van vandaag het Belgische onderwijslandschap domineert: met een marktaandeel van 68% in de Vlaamse en 52% in de Franse Gemeenschap, is het katholieke onderwijsnet anno 2015 nog steeds de grootste onderwijsverstrekker van België: in het Vlaamse basisonderwijs is het katholieke net goed voor 62% van alle scholen en leerlingen, terwijl dit in het secundair onderwijs oploopt tot 75%. In de Franse Gemeenschap is het katholiek onderwijs goed voor 42,5% van de basisscholen en 61% van de middelbare scholen. Omdat katholieke scholen aan een aantal objectieve kwaliteitscriteria voldoen en principieel toegankelijk zijn voor alle leerlingen, worden ze grotendeels door de overheid gesubsidieerd.<sup>2</sup>

Sinds het Schoolpact van 1958 wordt dit verzuilde onderwijsmodel nauwelijks in vraag gesteld. Af en toe gaan er wel stemmen op om over te gaan tot één onderwijsnet,<sup>3</sup> maar dergelijke voorstellen werden tot nog toe door de drie onderwijsnetten in Vlaanderen (vrij gesubsidieerd onderwijs, GO! en OVSG)<sup>4</sup> steeds met argusogen bekeken. De gevolgen van deze defensieve houding laten niet op zich wachten: terwijl de samenleving op

levensbeschouwelijk vlak grondig veranderd is en de katholieke kerk zelfs tot een 'minderheidskerk' (Stockman, 2015, p. 8) is geworden, blijft het katholieke onderwijsnet zijn monopoliepositie behouden. Deze positie strookt echter niet langer met de sociologische realiteit. Het is dan ook merkwaardig dat politici zich nauwelijks inlaten met een grondige hervorming van de onderwijsnetten. Toch zijn er voor deze terughoudendheid een aantal voor de hand liggende verklaringen.

Vooreerst is er de grondwettelijk vastgelegde vrijheid van onderwijs die hoog in het vaandel wordt gedragen: in artikel 24, §1 lezen we dat het onderwijs vrij is, wat betekent dat ouders vrij zijn om een school voor hun kind te kiezen *en* dat organisaties en groeperingen uit het middenveld vrij zijn om eigen scholen op te richten. Deze vrijheid, waarvoor terecht zwaar gestreden is, zomaar negeren, zou niet stroken met de basisprincipes van een liberale democratie: vrijheid en gelijkheid. Zowel het vrije net als ook het GO! en het OVSG beschouwen deze vrijheid als een bijna heilige verworvenheid, die niet gefnuikt mag worden.

Bovendien scoort het Belgische onderwijs goed en hoeven politici en beleidsmakers zich geen grote zorgen te maken over de kwaliteit van het onderwijs. Heel wat ouders zijn er trouwens nog steeds van overtuigd dat katholieke scholen 'goede' scholen of zelfs 'betere' scholen zijn dan openbare scholen en sturen hun kinderen vaak omwille van deze perceptie naar katholieke scholen. De 'k' staat dan ook voor velen niet langer voor 'katholiek', maar voor 'kwaliteit'. Overigens loopt het met de 'katholieke k' de laatste decen-



nia ook niet zo'n vaart: veel katholieke scholen zijn sterk gedeconfessionaliseerd en zowel ouders, leerlingen als personeel zijn niet langer (allemaal) katholiek. Waar katholieke scholen vroeger scholen *van en voor katholieken* waren, staan deze scholen nu open voor *alle leerlingen*. Deze openheid zorgt ervoor dat ook niet-gelovige ouders hun kind vaak inschrijven in katholieke scholen, al scharen ze zich niet altijd achter de 'katholieke k' (of wat er nog van overblijft).

Ook lijkt het erop dat politici en overheidsinstanties het Belgische verzuilde onderwijssysteem niet in vraag willen stellen omwille van de goede vrede: decennialang werd de Belgische (onderwijs) politiek overschaduwed door levensbeschouwelijke conflicten, wat uitliep op een heuse schoolstrijd. In 1958 maakte het Schoolpact hieraan definitief een einde en het lijkt erop dat men, voor het behoud van deze historische schoolvrede, geen slapende honden wil wakker maken. Bovendien heeft de verzuiling niet enkel voor polarisering gezorgd, maar ook voor pacificatie en conflictbeheersing. Luc Huyse (1987, p. 26) spreekt hier veelzeggend over "functies en dysfuncties" van de verzuiling: de levensbeschouwelijke breuklijn, die het sterkst tot uiting kwam in het onderwijs, leidde niet enkel tot verdeeldheid, onverdraagzaamheid en politieke onrust, maar ze maakte het eveneens mogelijk dat medeburgers uit een ander (*i.e.* socio-economisch of communautair) spanningsveld niet enkel vijanden, maar ook bondgenoten konden zijn. Huyse ziet de verzuiling daarom niet enkel als een breuklijn en bron van conflict, maar ook als "een bron van sta-

biliteit in de Belgische politiek" (Huyse 1987, p. 63). Hoewel er vandaag inhoudelijk weinig overblijft van de zuilenideologie, bestaan de verzuilde structuren nog steeds en lijkt hun pacificerende rol nog niet helemaal uitgespeeld. Het is ook daarom niet zo verwonderlijk dat weinig politici het verzuilde onderwijssysteem in vraag (durven te) stellen. Om het met de woorden van Huyse te zeggen: "Als de politieke stabiliteit in een land zozeer afhangt van de gezondheidstoestand van de zuilen, dan moet het wel verstrekkende gevolgen hebben als er iets mis gaat met deze koninginnenstukken op het politieke schaakbord" (1987, p. 63). Men kan dus, in naam van de goede vrede, de zuilen (of wat er nog van overblijft) maar beter intact houden.

Overigens is het ideologische of levensbeschouwelijke karakter van de bestaande zuilen – en daarmee de ideologische strijd om 'de ziel van het kind' – sterk afgezwakt: "Zonder volledig te verdwijnen, ebde de levensbeschouwelijke factor toch geleidelijk aan weg uit het politieke leven" (Witte, 1990, pp. 264-265). Onder meer onder invloed van de secularisering paste de katholieke zuil zich aan zijn leden aan, waardoor zijn strikte katholici-teit plaats moest ruimen voor een 'sociaal culturele katholici-teit' of voor een sociaal-culturele christenheid. En ook de liberale en socialistische zuilen zijn vandaag enkel nog aan de top ideologisch gekleurd. Tegenwoordig is 'hoppen' tussen diverse zuilen een gangbaar fenomeen, terwijl dit vroeger ondenkbaar was: men werd geboren in katholieke kring, dus men ging naar het katholiek onderwijs en naar de katholieke jeugdbeweging, men sloot zich

aan bij het katholieke ziekenfonds en de katholieke vakbond, en men stemde op de christendemocraten. Nu is dit niet langer het geval: men kiest vooral in functie van wat er wordt aangeboden (nabijheid van een school of jeugdbeweging; voordelen bij de mutualiteit; impact van de vakbond binnen een bepaalde sector; partijprogramma's...), en niet in functie van de zuilenideologie. Aan het einde van de twintigste eeuw waren het bijgevolg niet zozeer levensbeschouwelijke of ideologische tegenstellingen die voor conflict zorgden, maar sociaaleconomische en vooral ook communautaire spanningen en tegenstellingen. Els Witte (1990, p. 266) heeft het hier veelzeggend over een "pacificatiesproces [...] op levensbeschouwelijk gebied". Doordat de huidige zuilenideologie, en hiermee het katholiek onderwijs, ideologisch sterk is uitgehold, lijkt het in vraag stellen van de bestaande verzuilde structuren voor velen overbodig en kiest men, veiligheidshalve, voor het bestaande pacificatiemodel.

Tot slot hebben diverse zuilenorganisaties, middels het sluiten van een aantal 'pacten' en compromissen, heel wat belangen en rechten verworven. Zolang de verzuilde organisaties hun verzuilde (katholieke, socialistische of liberale) origine kunnen 'bewijzen', kunnen ze de vruchten van deze pacten nog steeds opeisen. Omdat de kosten van een zuildoorbrekende confrontatie niet te voorspellen zijn en mogelijk veel hoger liggen dan de huidige stilzwijgende vrede, blijken politici en beleidsmakers, ondanks een aantal belangrijke (godsdienst)sociologische verschuivingen, al te graag voor deze tweede optie te kiezen. Dit blijkt ook uit

het Belgische onderwijsbeleid: hoewel de katholieke identiteit in heel wat katholieke scholen een uitgehold begrip is geworden, houdt men structureel nog steeds vast aan de zuil en wil men de verworven rechten en belangen – en de daarmee gepaard gaande schoolvrede – niet op de helling zetten. Zolang katholieke scholen hun "levensbeschouwelijke ontkleuring" camoufleren en hun "verwantschap met de stamvaders" regelmatig beklemtonen (Huysse, 1987, p. 62), kunnen zij de vruchten van het Schoolpact nog steeds opeisen. En dit is precies wat er vandaag gebeurt: verregaande secularisering en religieuze diversiteit maken dat de katholieke scholen niet langer representatief zijn voor het aantal katholieke leerlingen (en leerkrachten), maar men blijft, om de goede vrede te bewaren en om de verworven belangen niet te verliezen, halsstarrig vasthouden aan de (structurele) zuil. Zoals ik verderop zal aantonen, is dit echter, vanuit politiek-filosofisch perspectief en met het oog op de *reële* vrijheid van godsdienst en van onderwijs, niet langer vol te houden in België aan het begin van de eenentwintigste eeuw.

### 3. België anno 2015: secularisering, levensbeschouwelijk pluralisme en mentale ontzuiling

Lange tijd waren katholieke scholen onderwijsinstellingen *van, door en voor* katholieken: het merendeel van de Belgische bevolking was lid van de katholieke

kerk en het was evident om ook in het onderwijs de eigen katholieke identiteit een plaats te geven: men opende de dag steevast met een gebed, men begon pas aan het middagmaal nadat men de Heer hiervoor bedankt had, en de schooldag werd middels een gebed of bezinning afgesloten. Daarnaast kende de christelijke kalender zijn plaats op school: periodes zoals de advent, de vasten en de Goede Week kregen bijzondere aandacht en zowel op hoogdagen als bij andere speciale gelegenheden werden er liturgische diensten gehouden, die vanzelfsprekend door alle leerlingen en personeelsleden werden bijgewoond. Ook het vak rooms-katholieke godsdienst, dat conform art. 24, §3 door de overheid wordt bekostigd, kreeg een centrale plaats in het katholiek onderwijs: wie naar een katholieke school ging volgde katholieke godsdienst, een catechetisch vak dat vaak gegeven werd door geestelijken. Daar dit katholieke opvoedingsproject gedurende een lange tijd nauw aansloot bij de geloofsovertuiging van ouders en leerlingen, was het bijna vanzelfsprekend. De laatste decennia zien we echter een kentering en dit onder impuls van secularisering en toegenomen levensbeschouwelijke diversiteit en mentale ontzuiling.

### 3.1 *Secularisering*

Vanaf zijn prille ontstaansgeschiedenis tot de jaren 1960 was België overwegend katholiek, maar net zoals vele Europese landen en Noord-Amerika is het niet ontsnapt aan de secularisering, die zich overwegend heeft vertaald in een

krimpscenario van het katholieke geloof. Zo ging in 1967 nog de helft van de Belgische bevolking wekelijks naar de zondagsmis, terwijl dit in 2009 gedaald is tot zo'n 8%. We kunnen verwachten dat dit percentage nog verder zal zakken, gezien een substantieel deel van de kerkbezoekers ouder is dan 65 jaar en de instroom van jongeren minimaal is. Ook het aantal randkerkelijken is de afgelopen decennia sterk gedaald, vooral bij de jongste generatie: bij de vooroorlogse generatie woonde nog 75% van de bevolking minimum maandelijks (37%) of bij bijzondere gelegenheden (38%) een kerkdienst bij; bij de jongste generatie is dit aantal gezakt tot 31%, waarvan slechts 2% op regelmatige basis een kerkdienst bijwoont.<sup>5</sup>

Daarnaast stellen we ook bij de katholieke overgangsrituelen een duidelijke daling vast: in 1967 werd in België nog 94% van de kinderen gedoopt (96% in Vlaanderen), werd nog 86% van de huwelijken kerkelijk ingezegend (92% in Vlaanderen) en was 84% van de begrafenissen kerkelijk (91% in Vlaanderen). Anno 2007 lagen die cijfers echter een stuk lager: 58% van de begrafenissen in België (68% in Vlaanderen) vond dan plaats in de kerk en 55% van de Belgische kinderen (65% van de Vlaamse kinderen) was gedoopt, wat een serieuze daling is in vergelijking met 1967. Maar vooral het aantal kerkelijke huwelijken is enorm gedaald: in 2007 werd nog slechts zo'n 26% van de Belgische huwelijken (28% van de Vlaamse huwelijken) kerkelijk ingezegend. Ten slotte zien we ook dat het vertrouwen in de kerk als instituut de afgelopen decennia is gedaald, wat onder meer te maken

heeft met de schandalen inzake kindermisbruik en de manier waarop de kerk daarop heeft gereageerd.<sup>6</sup>

Hoewel de helft van de Belgen zich in 2009 nog wel katholiek noemde (in 1981 was dat nog 72%), blijkt België vooral uit 'cultuurchristenen' te bestaan: men vindt de christelijke waarden belangrijk en erkent de waarde van bepaalde onderdelen van de christelijke traditie, maar men heeft voor het overige niets of zeer weinig met de kerk en de bijhorende godsdienstige beleving te maken. Een groot deel van deze cultuurchristenen is overigens nog wel gedoopt en is dus officieel nog wel lid van de kerk. Dit is wat we met Brian Mountford (2011) *belonging without believing* zouden kunnen noemen: zonder dat zij zich expliciet gelovig noemen, kiezen bepaalde mensen er nog wel voor om hun kinderen te laten dopen, waardoor deze officieel lid zijn van de katholieke kerk.

Dit officiële lidmaatschap heeft niet kunnen voorkomen dat het geloof in België de voorbije decennia sterk gedaald is. Vooral de zogenaamde 'post-zestigers' (geboren tussen 1970 en 1984) en meer nog de jongste generatie (geboren na 1984) is sterk gesecculariseerd. Zo is het aantal mensen dat zich overtuigd atheïst of niet-religieus noemt gestegen van 19% bij de vooroorlogse generatie (geboren voor 1940) tot 55% bij de post-zestigers en 69% bij de jongste generatie.

### 3.2 *Levensbeschouwelijk pluralisme*

Niet alleen de secularisering maakte opmars in België vanaf de jaren 60. Sinds-

dien is er ook meer levensbeschouwelijke diversiteit, enerzijds ten gevolge van de arbeidsmigratieprogramma's uit de jaren zestig en zeventig en anderzijds ten gevolge van de meer recente toegenomen mobiliteit en globalisering.

In 2009 rekende zo'n 8% van de Belgische bevolking zich tot een niet-katholieke religieuze denominatie. De grootste groep hier zijn de moslims, die zo'n 5 à 6% van de Belgische bevolking uitmaken. In grotere steden kan dit percentage al gauw oplopen tot boven de 10% en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is zelfs 1 op 5 inwoners moslim. Daarnaast is zo'n 2,5% van de Belgische bevolking lid van een niet-katholieke christelijke denominatie en is het aantal joden goed voor zo'n 0,4% van de bevolking. Tot slot rekent een deel van de Belgen zich tot het boeddhisme (0,3%) en ook kleinere geloofsgemeenschappen zoals de jaïns, hindoes, sikhs, getuigen van Jehova, mormonen en scientology zijn (zichtbaar) aanwezig in België.<sup>7</sup>

Opvallend is dat slechts 9% van de Belgen die zich niet (langer) identificeren met een welbepaalde levensbeschouwing, zich nadrukkelijk atheïst noemt. De overige 33% lijkt zich niet expliciet tot een levensbeschouwing te rekenen, maar ziet zichzelf ook niet als atheïst. In deze groep combineren sommige mensen elementen van verschillende tradities, waardoor er een 'religie à la carte' bij elkaar gebricoleerd wordt. Anderen vinden hun heil eerder in spirituele, oosterse wijsheden zonder zich tot een welbepaalde levensbeschouwing te rekenen. Tot slot geeft een aantal mensen aan in 'iets' te geloven, zonder hierbij ech-

ter bij een klassieke levensbeschouwing aan te sluiten – het zogenaamde ‘ietsisme’.

### 3.3 *Mentale ontzuiling*

De genoemde diversifiëring, maar vooral de secularisering en de daarmee gepaard gaande ontkerkelijking hebben in eerste instantie geleid tot een deconfessionalisering van de katholieke zuil. Hoewel deze zuil structureel nog wel bestaat en de Belgische samenleving nog steeds typeert, is hij mentaal afgezwakt. In de hoofden van de mensen en in hun dagelijkse leven zijn de levensbeschouwelijke tegenstellingen waarop de zuilen gebouwd waren sterk vervaagd. De invloed van de levensbeschouwing op het publieke en private leven is sterk verminderd. De reden waarom ouders voor katholieke organisaties (en dus ook voor katholieke scholen) kiezen heeft nog maar weinig met levensbeschouwelijke overwegingen te maken. Hoewel de hoogste leiding van de zuilorganisaties de bijhorende partij(ideologie) nog wel trouw blijft, zien we dat dit niet langer het geval is voor alle professionele middenkaders en al zeker niet voor alle leden: niet alle leerkrachten en directies op een katholieke school zijn katholiek en dit geldt *a fortiori* ook voor de leerlingen en hun ouders.

Deze mentale ontzuiling heeft ertoe geleid dat er de laatste jaren in het christelijke middenveld nogal wat gedebatteerd is over de vraag hoe de C of K in de naam van diverse verzuilde instellingen en organisaties moet worden ingevuld. Sommige organisaties hebben de katholieke/christelijke signatuur verder verdoezeld door

de christelijke verwijzing in de naam te schrappen. Andere organisaties en instellingen hebben bewust – vaak ook vanuit een historische gevoeligheid – de C of K behouden, terwijl nog andere organisaties proberen te herbronnen en de levensbeschouwelijke identiteit weer meer in de verf willen zetten. Dat laatste botst echter vaak met de gesecculariseerde realiteit die nauwelijks nog toelaat dat het katholiek-christelijke project nog door het personeel en de leden wordt uitgedragen. Het katholiek onderwijs staat in dit verband voor een grote uitdaging.<sup>8</sup>

## 4. Katholieke scholen in België aan het begin van de 21e eeuw

### 4.1 *De katholieke school en haar pedagogisch project*

Daar bijna 70% van alle Vlaamse scholen katholiek zijn, kon de mentale ontzuiling in het onderwijs niet uitblijven. Waar katholieke scholen vroeger scholen van, door en voor katholieken waren, zien we dat dit anno 2015 niet langer het geval is. Niet enkel leerlingen, maar ook leerkrachten en zelfs directies zijn niet meer allemaal van katholieke signatuur. Wie een loopbaan in het katholieke onderwijs wil – hetzij als personeelslid, hetzij als leerling – dient echter wel formeel akkoord te gaan met het pedagogisch project van de school en met de *Oprichtingsverklaring van het Katholiek Onderwijs*. Over dit pedagogisch project is, onder impuls van de genoemde sociologische verschuivingen, de laatste

jaren heel wat te doen geweest en om vervlakking en uitholling van de katholieke identiteit tegen te gaan, zonder te vervallen in “reconfessionalisering” (katholieke scholen zijn er enkel van en voor katholieken), wordt er momenteel gekozen voor de ‘katholieke dialoogschool’: een school waarin leerlingen uitgedaagd worden om *over de eigen identiteit te leren nadenken* en erover *in dialoog te gaan* met de ander, wat zijn of haar levensbeschouwelijke overtuiging ook mag zijn.

Op zich lijkt dit niet meteen te verschillen van de meeste andere scholen, die op een actief pluralistische manier met de levensbeschouwelijke diversiteit omgaan. Lieven Boeve (directeur-generaal van het Katholiek Onderwijs Vlaanderen – het voormalige VSKO) stelt echter dat de definitie van dialoog in de katholieke scholen *geen waardenvrij gegeven* is, maar gedragen wordt door de *katholieke en christelijke traditie*: met name de idee dat de mens door God geschapen is en dat diezelfde God de mens zal verlossen, vormt de basis van de katholieke dialoogschool. “[Het zich in een antwoordrelatie tot God geplaatst weten] in herinnering roepen enerzijds [...] en anderzijds de christelijke stem in de dialoog binnenbrengen, dat vormt het project van de katholieke dialoogschool” (Boeve, 2014). Het christendom is dus niet enkel *bron* voor dialoog, maar ook een *bijzondere stem* binnen deze dialoog: “We verwachten dat de christenen op school op één of andere manier geresponsabiliseerd worden, in hun variëteit, om die christelijke stem mee op de school binnen te brengen. Niet-christenen worden uitgenodigd om vanuit hun eigen bronnen en inspiratie mee het ka-

der te scheppen waarin dit kan gebeuren” (Boeve, 2014).

Hiermee is de katholieke school officieel nog steeds “gegrondvest op de persoon van Jezus Christus” en gebaseerd “op de levenshouding die gegroeid is uit de bijbels-christelijke geloofstraditie in verbondenheid met de kerkgemeenschap” (*Opdrachtsverklaring van het Katholiek Onderwijs*). “In een katholieke school leeft men ‘in de Woorden van de Heer’ [en] vanuit de evangelische boodschap kan men ‘vreugde en hoop’ wekken bij jonge mensen” – aldus de *Opdrachtsverklaring*. Deze jonge mensen “worden opgeroepen om op creatieve wijze aan hun bestaan gestalte te geven [...] als vrije mensen in relatie met God, [...]”. De katholieke school is met andere woorden “een werk- en leefgemeenschap waarin men dagelijks gezamenlijk het christelijk geloof beleeft [...]” (*Opdrachtsverklaring*).

Hiertoe waarborgt de katholieke school “een geloofsaanbod aan de jeugd”, wat onder meer gebeurt via de lessen rooms-katholieke godsdienst en via “een aan de school aangepaste animatie, [...] gebedsmomenten en sacramentele vieringen” (*Opdrachtsverklaring*). Op sommige scholen zijn dergelijke pastorale activiteiten nog verplicht, maar dit is niet langer overal zo. Vooral in verstedelijkte gebieden, waar veel moslims schoollopen in het katholiek onderwijs, worden katholieke gebedsmomenten, bezinningsdagen of vieringen niet langer georganiseerd of zijn ze niet langer verplicht. Dit sluit aan bij de visie van de Erkende Instantie Rooms-katholieke godsdienst, die in een uitvoeringsnota van 2000 (“*Het vak rooms-katholieke godsdienst in katholie-*

ke basisscholen met een hoog percentage moslims”) stelde dat het “nodig [is] heel voorzichtig om te gaan met het bidden van moslims op katholieke scholen, en vooral te zorgen dat de persoonlijke vrijheid van de islamitische leerlingen geëerbiedigd blijft. In geen geval verplicht men hen tot actieve deelname aan een christelijk gebed, in gelijk welke vorm (klasgebed, gebedsdienst, sacramentele of andere liturgische dienst).”

De vraag is echter of deze openheid voldoende is. We lezen immers in diezelfde uitvoeringsnota dat de Erkende Instantie rooms-katholieke godsdienst – en met haar het katholieke onderwijsnet – ervoor kiest om in katholieke scholen “als levensbeschouwelijk vak enkel lessen rooms-katholieke godsdienst aan te bieden, met oog voor verscheidenheid en in een open dialoog”. In een context waarin steeds minder leerlingen die zich expliciet katholiek noemen schoollopen in een katholieke school is dit echter niet zo vanzelfsprekend.

#### 4.2 Rooms-katholieke godsdienst op school

Sinds de nieuwe leerplannen van 2000 is het vak rooms-katholieke godsdienst, dat in alle Vlaamse katholieke scholen (basis en secundair) 2 uur per week op het verplichte curriculum staat, niet langer catechetisch van aard. Anders dan voorheen wil het vak ‘dialogerend’ zijn en hiermee tegemoetkomen aan de levensbeschouwelijke diversiteit van de leerlingen. Toch merken we op dat er, ondanks de openheid, nog wordt vastgehouden aan de

‘voorkeurspositie’ van het christendom als referentiepunt en dat men het zinaanbod in eerste instantie vanuit het christelijke geloofsverhaal presenteert. Het vak rooms-katholieke godsdienst blijft dus steeds “in Jezus’ spoor” en één van de “grondopties” voor het vak in Vlaanderen is “de rijkdom en de kracht van het christelijk geloven” (*Leerplan RK godsdienst secundair onderwijs*, p. 22).

De interreligieuze dialoog vertrekt hiermee vanuit een bevoorrechte positie voor het christendom: “De kernbelijdenis – dat Jezus de Redder van de wereld is in wie God zich heeft uitgesproken – is zo beslissend, zo engagerend en zo rijk, dat ze juist in de ontmoeting met andere godsdiensten aan duidelijkheid en betekenis wint. In contact met andere godsdiensten wordt men immers bewust van de betekenis van de eigen geloofsbelijdenis en van de unieke identiteit van het christendom” (*Leerplan*, p. 30). De verrijking van de eigen (christelijke) belijdenis is hiermee nog steeds een doelstelling van het vak: “In de ontmoeting met andere godsdiensten, worden de eigen belijdenis en haar draagwijdte verrijkt of kan de oproep tot bekering en verzoening nog scherper klinken” (*Leerplan*, p. 30). Kortom, “de ontmoeting met andere godsdiensten” zal “niet alleen [...] een gedegen kennismaking met andere godsdiensten inhouden, [...] het bewustzijn van religieuze en godsdienstige vragen doen groeien en meer aanvaardbaar maken, [...] aansporen tot onder meer dialoog en verdraagzaamheid, [maar deze ontmoeting] zal ook de identiteit van het christendom beter doen uitkomen of christengelovigen

meer doen verankeren in de eigen traditie en gemeenschap” (*Leerplan*, p. 30).

Principieel is het vak rooms-katholieke godsdienst dus nog altijd een confessioneel vak: hoewel het niet (langer) als doel heeft om leerlingen te bekeren of tot het juiste geloof te brengen, wordt het vak gedragen door het idee dat het christendom een unieke bron van inspiratie is. Bovendien is de kerk (de erkende Instantie rooms-katholieke godsdienst) bevoegd voor de opleiding, aanstelling en inspectie van godsdienstleerkrachten en worden leerplannen opgesteld door diezelfde erkende instantie. Dit alles maakt dat het vak rooms-katholieke godsdienst, ondanks de bereidheid tot dialoog, nog steeds een vak is dat vanuit een bepaalde levensbeschouwing vertrekt.

Het overgrote marktaandeel van katholieke scholen in Vlaanderen en de genoemde sociologische verschuivingen op levensbeschouwelijk gebied maken echter dat niet langer alle leerlingen (en ouders) zich (nog) kunnen vinden in een dergelijk confessioneel godsdienstvak: van alle leerlingen in Vlaanderen volgt 82% rooms-katholieke godsdienst (primaire en secundaire onderwijs) en in het vrije net, dat goed is voor 62% van de basisscholen en 75% van de middelbare scholen, loopt dit percentage op tot 97% voor lagere scholen en 99% voor middelbare scholen.<sup>9</sup> Dit blijkt echter niet langer te stroken met de sociologische realiteit, waarin slechts de helft van de Belgen zich nog katholiek noemt en waarin 69% van de jongeren zich niet-religieus of atheïst noemt. Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat slechts de helft van de leerlin-

gen aangeeft dat het levensbeschouwelijk vak dat ze volgen aansluit bij de levensvisie die ze van thuis uit meekrijgen.<sup>10</sup>

Vaak kiezen ouders een katholieke school omwille van praktische redenen (kwaliteit, schoolklimaat, nabijheid, opleidingsaanbod, imago),<sup>11</sup> terwijl de katholieke identiteit voor vele ouders, maar zeker ook voor leerlingen, geen doorslaggevende rol meer speelt.<sup>12</sup> Hoewel de overheid, met het oog op de reële onderwijsvrijheid, zorgt voor leerlingenvervoer van en naar openbare scholen, kunnen we ons de vraag stellen of dit vandaag de dag nog volstaat om deze vrijheid *daadwerkelijk* te garanderen. Wanneer er in een bepaalde gemeente drie katholieke scholen op wandel- of fietsafstand van de woning van een leerling zijn, terwijl men voor een openbare school bijvoorbeeld 10 km moet afleggen, is het – het gratis leerlingenvervoer ten spijt – voor vele ouders evidentier om voor een school te kiezen die dicht bij huis is, ook al strookt dit niet met de eigen levensbeschouwing. Men laat praktische overwegingen primeren boven de levensbeschouwelijke identiteit die men er, net zoals de bijpassende godsdienstlessen, maar bijneemt. Door het overgrote aanbod aan katholieke scholen zien we vooral in grotere steden en hun agglomeraties dat de ‘katholieke identiteit’ van de katholieke school hierdoor niet langer strookt met de identiteit van vele leerlingen (en hun ouders). Een gevolg hiervan is dat onder meer een verplicht vak rooms-katholieke godsdienst problematisch kan worden in het licht van de godsdienst- en onderwijsvrijheid.



## 5. Godsdienst- en onderwijsvrijheid

Volgens het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (art. 2 protocol 1) houdt het recht op onderwijs in dat de staat het recht van ouders eerbiedigt “om zich van die opvoeding en van dat onderwijs te verzekeren, die overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen” en ook in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (art. 26, §3) lezen we dat “aan de ouders [...] in de eerste plaats het recht [toekomt] om de soort van opvoeding en onderwijs te kiezen, welke aan hun kinderen zal worden gegeven”. Hiertoe kan de overheid scholen met een levensbeschouwelijke grondslag subsidiëren, maar ze hoeft dit niet te doen. Wel moet de overheid er steeds voor zorgen dat, indien gekozen wordt voor een ondersteuningsbeleid, er steeds voldoende alternatieven zijn voor ouders/leerlingen die zich niet kunnen vinden in dergelijke scholen: “the minimum standard international human rights law provides is that all persons, whether secular or religious, must be able to have public school education if they so desire” (Temperman, 2010, p. 872). De afwezigheid van een voldoende aanbod aan seculiere alternatieven (openbare scholen) kan er immers toe leiden dat burgers *de facto* genoodzaakt zijn om gebruik te maken van scholen met een levensbeschouwelijke grondslag die verschilt van de eigen levensbeschouwing en dit dient vermeden te worden om de godsdienst- en onderwijsvrijheid te vrijwaren.<sup>13</sup> Ondanks de toegenomen secularisering en pluriformiteit, gaan de meeste leerlingen

in België, en in het bijzonder in Vlaanderen, naar een katholieke school. Omdat alle leerlingen in deze scholen verplicht zijn om rooms-katholieke godsdienst te volgen, dringen een aantal veranderingen zich noodgedwongen op, opdat de vrijheid van godsdienst en van onderwijs niet enkel *de jure*, maar ook *de facto* gegarandeerd worden.

Zo zou de overheid ervoor kunnen kiezen om het aantal scholen met een levensbeschouwelijk karakter op een proportionele manier af te stemmen op het aantal ouders/leerlingen dat vragende partij is voor dergelijke scholen. Als blijkt dat anno 2015 minder dan 75% van de ouders/leerlingen in Vlaanderen vragende partij is voor katholiek onderwijs op secundair niveau, is er in principe geen reden om als overheid zo'n hoog percentage aan katholieke middelbare scholen te subsidiëren. En hetzelfde geldt natuurlijk ook voor het lager onderwijs. De overheid zou een deel van haar subsidies voor het katholiek onderwijs in dit geval kunnen gebruiken voor scholen met een andere levensbeschouwelijke signatuur – bijvoorbeeld vrijzinnige, islamitische, joodse of protestantse scholen – als daar vraag naar zou zijn. Wanneer de overheid ervoor kiest om onderwijs gedeeltelijk uit te besteden aan private (levensbeschouwelijke) instanties, moet ze er als neutraal instituut immers voor zorgen dat diverse levensbeschouwelijke en niet-levensbeschouwelijke scholen gelijke kansen op subsidiëring hebben wanneer ze op een efficiënte manier degelijk onderwijs verschaffen: “all who provide the service equally well should be treated the same” (Greenawalt, 2009, p. 354).

Wel zal de overheid er steeds moeten over waken dat een dergelijk pluriform onderwijsstelsel niet leidt tot sociale en religieuze segregatie en dat alle leerlingen, wat hun religieuze affiniteit ook mag zijn, worden gevormd tot kritische, autonome burgers. Bovendien zal de overheid er in een dergelijk beleid steeds voor moeten zorgen dat er voldoende alternatieven zijn voor ouders/leerlingen die zich niet identificeren met een welbepaalde levensbeschouwing of voor ouders/leerlingen die bewust kiezen voor onderwijs dat niet-levensbeschouwelijk georiënteerd is. Hiertoe zouden er anno 2015 meer middelen moeten worden vrijgemaakt voor openbare scholen, die met een marktaandeel van minder dan 40% in België (32% in Vlaanderen en 48% in Wallonië) ondervertegenwoordigd zijn.

Om pragmatische redenen geniet een dergelijk beleid echter niet onmiddellijk de voorkeur. Doordat het katholiek onderwijs zich in de loop van de geschiedenis sterk heeft geprofessionaliseerd, is dit onderwijs in België, net zoals het openbaar onderwijs, zeer degelijk. Het zou dan ook vanuit praktisch oogpunt contraproductief kunnen zijn om subsidies voor katholieke scholen zomaar te verminderen en te investeren in andere scholen. Daar deze scholen een degelijke expertise hebben uitgebouwd en *principieel* toegankelijk zijn voor *alle leerlingen*,<sup>14</sup> lijkt het niet meteen aangewezen om subsidies zomaar af te bouwen. Allicht zijn er heel wat ouders/leerlingen (ook deze met bv. een moslimachtergrond) die niets hebben tegen de christelijke inspiratie van de katholieke school, maar die liever niet zouden deelnemen aan de godsdienstlessen en andere katholieke of christelijke acti-

viteiten. Men zou daarom, om de vrijheid van onderwijs niet enkel *de jure* maar ook *de facto* te garanderen in de huidige Belgische context, kunnen opteren voor een beleid waarin substantieel gesubsidieerde katholieke scholen hun religieuze activiteiten en godsdienstlessen facultatief maken, zodat de godsdienst- en onderwijsvrijheid van ouders/leerlingen meer gerespecteerd wordt dan nu het geval is.

Wanneer sommige katholieke scholen er toch voor zouden kiezen om hun eigen levensbeschouwelijke identiteit explicieter in de verf te zetten en hiertoe godsdienstlessen en religieuze activiteiten verplicht op het curriculum willen plaatsen, kan de overheid besluiten om deze scholen minder subsidies te geven en deze subsidies te gebruiken voor scholen die *de facto* een opener beleid voeren. Dit is overigens ook de gangbare praktijk in landen zoals Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk: enkel wanneer scholen met een levensbeschouwelijke identiteit aan een aantal (kwaliteits)criteria voldoen en hun levensbeschouwelijke activiteiten (inclusief de godsdienstlessen) facultatief maken, worden ze in deze landen door de overheid (substantiëler) gesubsidieerd. Met andere woorden, de vrijheid van godsdienst laat toe dat private scholen steeds vrij zijn om hun pedagogisch project op hun eigen manier in te vullen en om bijvoorbeeld godsdienstlessen verplicht op het curriculum te plaatsen, maar wanneer een dergelijk beleid leidt tot een *de facto* ondermijning van diezelfde onderwijsvrijheid (en de godsdienstvrijheid), mag de overheid subsidies verminderen of zelfs afschaffen. In de woorden van onderwijsfilosoof Harry Brighouse (2002, p. 251):

“religious schools [...] have the choice to opt out. They are simply being presented with a new option: more financial security in return for fulfilling a secular function, or refusing that security and refusing the secular function”.

## 6. Besluit

In 2008 werd Ierland door het Human Rights Committee op de vingers getikt, omdat de grote meerderheid van de lagere scholen er katholiek is en er onvoldoende ‘seculiere’ scholen (openbare scholen) zijn.<sup>15</sup> Hoewel katholieke scholen in België – in tegenstelling tot de meeste katholieke scholen in Ierland – een zeer open beleid voeren, kan het verplicht godsdienstonderwijs voor sommige ouders/leerlingen aanstootgevend zijn en zelfs leiden tot een *de facto* ondermijning van de onderwijs- en godsdienstvrijheid. Om dit in de toekomst in België op een zo efficiënt mogelijke manier te voorkomen, is het voorlopig aangewezen om godsdienstlessen facultatief aan te bieden op gesubsidieerde vrije (katholieke) scholen:

“De kerk is al marginaal in onze cultuur, in de samenleving, in de media. Die positie in de marge stemt toch niet overeen met het overwicht in het onderwijs? Kunnen we ook daar niet eerlijk toegeven dat we in een minderheidspositie zitten? Zou het niet beter zijn in plaats van het plichtvak godsdienst, de kern van het christendom die hoe dan ook een ‘teken van tegenspraak’ is, facultatief aan te bieden aan hen die daarvoor openstaan in een keuzevak? Met een plichtvak dwingen we jongeren in

een keurslijf en dat werkt op lange termijn contraproductief” (Van Heeswijk, 2012).

Ik kan me alleen maar aansluiten bij deze visie en hoop dan ook dat politici werk durven maken van een onderwijsstelsel waarin de fundamentele rechten en vrijheden van iedereen, wat de eigen levensbeschouwelijke overtuiging ook mag zijn, niet enkel *de jure*, maar ook *de facto* maximaal worden gerespecteerd.

## Noten

1. ‘Openbare’ scholen of ‘officiële’ scholen zijn scholen die, anders dan ‘vrije’ of ‘bijzondere’ scholen, niet enkel door de overheid worden gesubsidieerd, maar die ook door de overheid worden opgericht en bestuurd.
2. Sinds 2002 zijn subsidies voor werkmiddelen en personeelskosten in Vlaamse vrije en openbare scholen gelijkgesteld, met inachtneming van ‘objectieve verschillen’ zoals het leerlingentransport en de organisatie van levensbeschouwelijke vakken, die duurder zijn in het openbare net. Voor infrastructuur (gebouwen) is er voor het gemeenschapsonderwijs (scholen ingericht door de Vlaamse Gemeenschap) subsidiëring voor 100%, terwijl dit voor katholieke scholen (maar ook voor gemeentelijke, stedelijke en provinciale scholen) 60% is. Ook in de Franse en in de Duitstalige Gemeenschap geldt een gedeeltelijke subsidiëring voor infrastructuur, maar anders dan in Vlaanderen worden ook werkmiddelen in het katholieke net er niet volledig, maar voor 75% gesubsidieerd. Personeelskosten worden in heel België voor

100% gesubsidieerd in de erkende onderwijsinstellingen.

3. Zo gingen er reeds in de jaren 70 vanuit progressieve katholieke hoek (CVP-jongeren) stemmen op om pluralistische scholen op te richten. De implementatie ervan werd echter voornamelijk door behoudsgezinde katholieken tegengewerkt. Recenter stelden partijgenoten Karel de Gucht en Marleen Vanderpoorten (VLD) in 2002 voor om vrije scholen meer subsidies te geven, op voorwaarde dat ze pluralistisch zouden worden en een afspiegeling zouden zijn van hun leerlingenpubliek en van de Vlaamse bevolking. Hiertoe zouden deze pluralistische scholen verschillende levensbeschouwelijke vakken moeten aanbieden en de inrichtende machten zouden democratisch verkozen moeten worden, waardoor de macht van de Kerk in deze scholen zou verdwijnen. Dit voorstel zorgde voor de nodige commotie bij het vrije onderwijsnet (dat dit voorstel als een aantasting van de onderwijsvrijheid zag) en bij het gemeenschapsonderwijs (dat zich realiseerde dat het binnen een dergelijk beleid wel eens overbodig zou kunnen worden), maar de gemoederen waren snel weer bedaard. Naar aanleiding van de hoge kostprijs van een verzuild onderwijssysteem gingen er ook in 2014 stemmen op om over te gaan tot één pluralistisch net ("Vrijheid van onderwijs is te duur", *De Standaard* 1 december 2014, p. 14). Maar ook hier bleef een grondig politiek debat uit en bleven de bestaande netten halsstarrig vasthouden aan de eigen belangen binnen het verzuilde systeem.

4. Openbare of officiële scholen vallen in Vlaanderen onder de bevoegdheid van de

Vlaamse overheid (gemeenschapsonderwijs of GO!), maar ze kunnen ook onder de bevoegdheid van de gemeente (gemeentelijk onderwijs), stad (stedelijk onderwijs) of provincie (provinciaal onderwijs) vallen. Deze laatste drie worden overkoepeld door het OVSG: Onderwijssecretariaat Van Steden en Gemeenten. Scholen van het GO! en van het OVSG zijn vergelijkbaar met de openbare scholen in Nederland. Vrije scholen worden ingericht door private instanties (hoofdzakelijk de katholieke kerk) en zijn vergelijkbaar met bijzondere scholen in Nederland.

5. Deze cijfers zijn gebaseerd op Botterman en Hooghe, 2009 en op Dobbelaere, Billiet en Voyé, 2011.

6. Zie hiervoor Billiet, Abts & Swyngedouw 2013.

7. Omdat België geen officiële cijfers per levensbeschouwing heeft en de beschikbare *survey data* geen correct beeld van de kleinere religieuze groeperingen geven, moeten we ons noodgedwongen beperken tot een benaderend beeld, gebaseerd op Dobbelaere, Billiet en Voyé, 2011.

8. Zo pleit René Stockman (overste van de Broeders van Liefde) in zijn boek *Christelijke identiteit: een utopie?* voor een herwaardering van de katholieke identiteit in onder meer het onderwijs en de zorgsector. Vele katholieke instellingen zijn immers vaak enkel in naam nog katholiek, maar veelal primeren verzakelijking, techniciteit, bureaucratie en geld boven de christelijke dienstbaarheid aan de medemens. Als alternatief bepleit Stockman meer geloofsinhoud, wat in eerste in-

stantie betekent dat bestuurders van katholieke zorg- en onderwijsinstellingen dienst verlenen vanuit een christelijk charisma. Dat dit allicht impliceert dat er minder katholieke ziekenhuizen en scholen zullen zijn, moeten we er maar bijnemen, aldus Stockman.

9. *Statistisch Jaarboek voor Onderwijs 2013-14.*

10. Bevraging in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en in het kader van gelijke onderwijskansen (Onderwijs Spiegel schooljaar 2004-2005). In de eerste graad geeft respectievelijk 60% van de leerlingen in de A-stroom en 50% in de B-stroom aan dat het levensbeschouwelijk vak dat ze volgen aansluit bij de levensvisie van thuis. In de tweede graad blijkt dit het geval te zijn voor 51% van de ASO-leerlingen, 55% van de TSO-leerlingen en 46% van de BSO-leerlingen. Ten slotte zien we in de derde graad dat 64% van de ASO-leerlingen vindt dat het levensbeschouwelijk vak dat ze krijgen aansluit bij de levensvisie van thuis, terwijl dit geldt voor 46% van de TSO-leerlingen en 46% van de BSO-leerlingen. Jammer genoeg werden in het kader van deze bevraging slechts een 250-tal leerlingen bevraagd en een grootschalige enquête is aangewezen om een representatiever en actueler beeld te krijgen.

11. Zie het onderzoek van de Vlaamse Gemeenschap uit 1997: "Voor elk wat wils: Schoolkeuze in basis- en secundair onderwijs".

12. Volgens recent onderzoek onder leiding van theoloog Didier Pollefeyt in 68 Vlaamse katholieke onderwijsinstellingen zou er on-

der leerkrachten, directies, ouders en vicariaten van het katholiek onderwijs een "massief draagvlak" zijn voor de dialoogschool: 84% is voorstander, 12% stelt zich onverschillig op en 4% is ronduit tegen. Toch dient dit beeld genuanceerd te worden: van de 84% die voorstander is van de dialoogschool, blijkt minder dan de helft (35%) zich hier expliciet voor uit te spreken. De meeste ondervraagden blijken wel 'akkoord' te gaan met het dialoogmodel, maar allicht zijn zij ook te vinden voor een ander model: respectievelijk 55 en 27% van de bevraagden ziet immers geen graten in de 'kleurrijke' school (een school waarin levensbeschouwelijke diversiteit wordt gerespecteerd, maar ten koste van de 'eigen' identiteit) of in de 'kleurloze school' (een school waarin er geen plaats is voor levensbeschouwingen). Dit toont aan dat het expliciet *katholieke* karakter van de katholieke school minder belangrijk blijkt te zijn dan door de onderzoekers wordt gesuggereerd. Bovendien wordt er in het onderzoek geen onderscheid gemaakt tussen ouders enerzijds (zij die gebruik maken van de katholieke school) en directies, leerkrachten en vicariaten anderzijds (zij die de katholieke school mee verwezenlijken). Om een genuanceerd beeld te krijgen, zou dit onderscheid duidelijk gemaakt moeten worden. Ook zien we in het genoemde onderzoek dat leerlingen veel minder te vinden zijn voor de zogenaamde dialoogschool, wat aansluit bij de genoemde tendens tot atheïsme en areligiositeit bij de jongste generatie: 62% van de leerlingen is voorstander van de zogenaamde 'kleurrijke' school (38% is zelfs expliciet voorstander, wat deze groep tot de grootste maakt), terwijl 42% (waarvan 23% expliciet) liever een 'kleurloze school' heeft. Daar deze leerlingen de ouders van de volgende

generatie leerlingen zijn, valt te verwachten dat het zogenaamde 'massief draagvlak' voor de dialoogschool in de toekomst nog zal afnemen. Opvallend is ook dat leerlingen in de feiten veel minder dialoog zien dan de volwassenen op de werkvloer menen te realiseren (Pollefeyt & Bouwens, 2013).

13. Sommige lezers zullen hier opwerpen dat ook openbare scholen niet strikt neutraal zijn, maar gebaseerd zijn op een specifiek mensbeeld en een daaraan gerelateerde (pedagogische en didactische) visie. Dit is inderdaad zo, maar anders dan in scholen met een levensbeschouwelijke grondslag, mag een openbare school geen enkele levensbeschouwing bevoorrechten en moeten alle levensbeschouwingen er met evenveel respect behandeld worden. Precies daarom kan een openbare school – anders dan de meeste vrije scholen – als neutraal worden bestempeld.

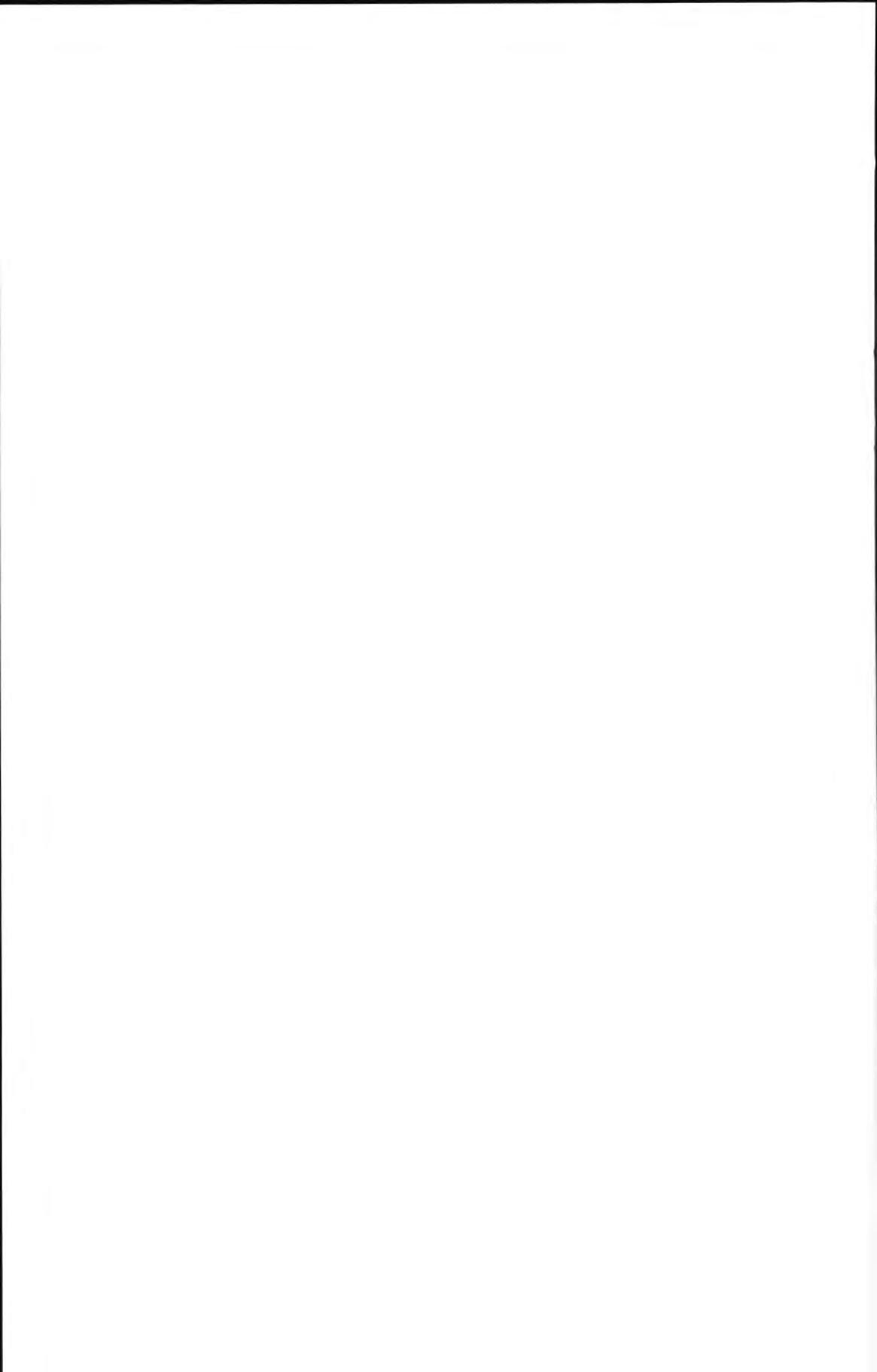
14. Vlaams Decreet betreffende Gelijke Onderwijskansen I, 28 juni 2002 (BS 14 september 2002), hoofdstuk 3: recht op inschrijving, art. III.1.

15. Concluding Observations of the Human Rights Committee: Ireland (2008).

## Bibliografie

- Billiet, J., Abts, K. & Swyngedouw, M. (2013). *De evolutie van de kerkelijke betrokkenheid in Vlaanderen tijdens de voorbije twee decennia en het verlies van vertrouwen in de Kerk in het bijzonder tussen 2009 en 2011*. Leuven: IPSO.
- Boeve, L. (2014). Interview met Lieven Boeve, *Forum* 45 (09-2014). Brussel: VSKO.
- Botterman, S. & Hooghe, M. (2009). *Religieuze praktijk in België 2007: een statistische analyse. Rapport ten behoeve van de Belgische Bisschoppenconferentie*. KULeuven: faculteit Sociale wetenschappen.
- Brighthouse, H. (2002). School Vouchers, Separation of Church and State, and Personal Autonomy. In: S. Macedo & Y. Tamir (Eds.), *Moral and Political Education* (pp. 244-274). New York: New York University Press.
- Dobbelaere, K., Billiet, J. & Voyé, L. (2011). Religie en kerkbetrokkenheid: naar een sociaal gemarginaliseerde kerk. In K. Abts, K. Dobbelaere en L. Voyé (red.), *Nieuwe Tijden Nieuwe Mensen – Belgen over arbeid, gezin, ethiek, religie en politiek* (pp. 143-172). Leuven: Lannoo Campus.
- Erkende Instantie Rooms-katholieke godsdienst (2000). *Uitvoeringsnota 6: het vak rooms-katholieke godsdienst in katholieke basisscholen met een hoog percentage moslims*. Brussel: VSKO.
- Erkende Instantie Rooms-katholieke godsdienst (2000) *Leerplan rooms-katholieke godsdienst voor het secundair onderwijs in Vlaanderen*. Brussel: Licap.
- Franken, L. (2012). *Hoe neutraal is kerkfinanciering? Een politiek-filosofische analyse* (doctoraatsproefschrift, voorgelegd aan de Universiteit Antwerpen, Faculteit Letteren en Wijsbegeerte, Departement Wijsbegeerte).
- Franken, L. (2013). Liberalisme en overheidssteun voor scholen met een levensbeschouwelijk karakter: hoe en waarom? *Ethiek en maatschappij*, 15(1), 21-38.

- Franken, L. (2015). Overheidssteun voor religie: antiperfectionisme of perfectionisme? *Netherlands Journal of Legal Philosophy*, 44(1), 62-82.
- Greenawalt, K. (2009). *Religion and the Constitution. Volume 2: Establishment and Fairness*. Princeton: Princeton University Press.
- Huyse, L. (1987). *De verzuiling voorbij*. Leuven: Kritak.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs (1997). *Voor elk wat wils: Schoolkeuze in basis-en secundair onderwijs*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (samenvatting op <http://www.ond.vlaanderen.be/ob-pwo/projecten/1997/9702/default.htm>, geraadpleegd op 26 februari 2015).
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Onderwijs (2006). *Onderwijs Spiegel: Gelijke kansen voor iedereen? Schooldoorlichtingen 2004-2005. Opvoeden en onderwijzen tot tolerantie – karakteristieken van het levensbeschouwelijke onderricht in het licht van GOK*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Mountford, B. (2011). *Christian Atheists. Belonging without Believing*. Alresford: O-books.
- Pollefeyt, D. & Bouwens, J. (2013). Dialoog als Toekomst. Een Katholiek Antwoord op de Verkleuring van het Onderwijslandschap. In P. Keersmakers, M. Van Kerckhoven & K. Vanspeybroeck (Eds.), *Dialoogschool in Actie! Mag ik er zijn voor U?* (pp. 49-60). Antwerpen: Halewijn/VSKO/VVKHO.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Harvard: Harvard University Press.
- Rawls, J. (2005) (1993). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Stockman, R. (2015). *Christelijke identiteit: een utopie?* Kalmthout: Pelckmans.
- Temperman, J. (2010). State Neutrality in Public School Education: An Analysis of the Interplay Between the Neutrality Principle, the Right to Adequate Education, Children's Right to Freedom of Religion or Belief, Parental Liberties, and the Position of Teachers. *Human Rights Quarterly*, 32(4), 865-897.
- Van Heeswijck, G. (2012). Laten we als katholieken toegeven dat we een minderheid zijn. *Tertio* (11 januari 2012), 9.
- Vlaams Secretariaat voor Katholiek Onderwijs. *Opdrachtverklaring van het katholiek onderwijs in Vlaanderen*. Beschikbaar op [http://ond.vsko.be/portal/page?\\_pageid=1510,1136186&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://ond.vsko.be/portal/page?_pageid=1510,1136186&_dad=portal&_schema=PORTAL) (geraadpleegd op 19 maart 2015).
- Witte, E. (1990). Conflicten en conflictbeheersing in de levensbeschouwelijke sfeer. In E. Witte (red.), *Politieke geschiedenis van België. Van 1830 tot heden* (pp. 257-277). Antwerpen: Standaard Uitgeverij.





# Midden- en Oosteuropese migranten in de Lage Landen

Monique Kremer, Jeroen Doomernik, François Levrau en  
Christiane Timmerman

## Inleiding

Steven Van Hecke (KU Leuven)

Het Symposium is deze keer gewijd aan immigranten uit Midden- en Oost-Europa. De openingsbijdrage is van Monique Kremer, bijzonder hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en stafmedewerkster bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in Nederland. Zij vraagt zich af of er sprake is van een nieuw multicultureel drama. Jeroen Doomernik, immigratie- en integratiedeskundige aan de Universiteit van Amsterdam, reageert op haar verhaal. François Levrau en Christiane Timmerman, minderhedeskundigen aan de Universiteit van Antwerpen, doen dat ook. Zij bespreken tevens de situatie in België.

## Een nieuw multicultureel drama 'in the making'?

Monique Kremer

(Universiteit van Amsterdam en Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid)

Met het 'multiculturele drama' heeft Paul Scheffer in 2000 een populaire term aangedragen om over migranten te kunnen praten. Hij doelde daarmee op een

nieuwe sociale kwestie, voortgekomen uit de gastarbeidersgeschiedenis, namelijk het ontstaan van een nieuwe etnische onderklasse, terwijl de rest van het land wegkeek. Volgens hem was dit te wijten aan onze argeloze omgang met onze 'nationale identiteit' en de oplossing lag dan ook, hoe kan het anders, in het met kracht benadrukken ervan. Met het openstellen van de grenzen aan de oostzijde van Europa, doemt de term al snel weer op. "Nieuw multicultureel drama met Roemenen en Bulgaren" kopte *De Telegraaf* in januari 2014, naar aanleiding van een WRR Policy Brief. Om in het bericht keurig te vervolgen met: "als migranten niet beter worden begeleid". Want een belangrijke toevoeging is: de geschiedenis *hoeft* zich niet te herhalen. Maar het *kan* wel. De redenen waarom we ons geen zorgen hoeven te maken en de redenen waarom we ons wel zorgen zouden moeten maken op een rijtje.

## Migratie heeft een ander gezicht gekregen

Alle signalerende termen als tsunami en code oranje ten spijt: we worden in Noord-West-Europa niet "overspoeld" door migranten. Natuurlijk, migratie "is

here to stay". In Europese landen is ruim tien procent van de bevolking in het buitenland geboren, maar de echte volksverhuizingen in dit deel van de wereld blijven uit. Vooral Europeanen zijn nog steeds behoorlijk honkvast. Slechts 2,5 procent van de Europeanen woont in een ander Europees land. Oost-Europeanen zijn degenen die het meest geneigd zijn te verkassen. In Nederland zijn er naar (een ruime) schatting zo'n 340.000. Dit neemt niet sterk toe. Ook niet door het openstellen van de grenzen voor Roemenen en Bulgaren. Want waar zijn eigenlijk alle Roemenen en Bulgaren gebleven die vanaf 1 januari 2014 Nederland zouden "overspoelen"? Het waarschijnlijke antwoord: degenen die dat wilden, woonden waarschijnlijk al lang in Spanje of Italië, landen waar zij zich meer mee verbonden voelen.

Vergeleken met het gastarbeiderverleden heeft de huidige migratie bovendien een veel diverser gezicht gekregen. Motieven, herkomstlanden en achtergronden van migranten variëren. Mensen komen steeds vaker om te werken: arbeidsmigranten zijn de belangrijkste groep, terwijl gezinsmigratie en asielmigratie in het laatste decennium zijn afgenomen. Er zijn ook veel verschillende herkomstlanden, al domineren Europese landen. Migranten komen uit Duitsland, Engeland, en ja, ook steeds vaker uit Polen. Dat zijn geen ongeschoolde arbeiders maar mensen met een opleiding, hoewel vaak wel LBO of MBO. Ook kenniswerkers zijn een belangrijke categorie geworden, vooral in de ICT werkzame Indiërs.

Een ander belangrijk verschil waardoor de geschiedenis zich niet hoeft te herhalen, is dat de aard van migratie is

veranderd: door goedkope vliegtickets (Wizzair) en open Europese binnengrenzen kunnen mensen makkelijker terug naar het land van herkomst, en dat doen ze ook. In Nederland bleek dat de helft van de gemigreerde Polen inmiddels weer terug is gegaan. Ook in andere Europese landen (bv. in het VK) ziet men zogenaamde 'circulaire migratie'. In het verleden ging overigens ook het overgrote deel van de Spanjaarden en Italianen weer terug – niet alle beelden van vroeger kloppen; er zijn veel migratiemythes – maar de eigentijdse migrant kan nog veel makkelijker verbonden blijven met het land van herkomst. Dat wil niet zeggen dat niemand zich meer zal vestigen. Mensen worden verliefd, hebben goed werk, gaan zich settelen. Maar vestigingsmigratie is niet meer het standaardmodel.

In het politieke en maatschappelijke debat over migratie is voortdurend sprake van een *pars pro toto*-generalisatie: de vestigingsmigratie van Turken en Marokkanen uit de jaren zestig en zeventig is voortdurend het (enige) referentiepunt als het om migratie gaat. Maar er is meer migratie onder de zon dan Ali uit de Rif of Mohammed uit Kayseri. We hebben nu ook Sunil uit Bangalore en Marek en Mirka uit Polen.

### *Veranderende verzorgingsstaat*

De nieuwe *arbeidsmigranten* komen, dat zegt de term al, om te werken. De werkloosheidspercentages zijn dan ook laag. Bovendien ziet de verzorgingsstaat er echt anders uit dan pakweg twintig jaar geleden, zeker op het terrein van de sociale

zekerheid. In de WAO hebben in de laatste 25 jaar zestien ingrijpende veranderingen plaatsgevonden, waardoor de regeling die het vanzelfsprekende vangnet was voor veel gastarbeiders niet meer als zodanig bestaat voor de nieuwe generatie migranten. Ook de Bijstandswet is essentieel veranderd. Er is geen toegang meer voor mensen onder de 27 jaar, en de meeste nieuwe migranten zijn jong. Ook staat in de Bijstand activering centraal. Bovendien kunnen mensen vanuit Europese landen nooit meteen een bijstandsuitkering ontvangen: als ze die wel aanvragen, wordt hun gevraagd het land te verlaten. Om in Nederland een uitkering te ontvangen moet je wel eerst gewerkt hebben. Oftewel, de passieve verzorgingsstaat van weleer bestaat niet meer.

Samen met de hoge arbeidsdeelname van recente migranten is het dan ook niet verwonderlijk, dat de nieuwe migranten juist een bijdrage leveren aan de verzorgingsstaat. Volgens een recente studie van de OECD zijn in de meeste landen de fiscale baten van arbeidsmigratie inmiddels groter dan de fiscale kosten (Kremer, 2013; Kremer & Schrijvers, 2014). Vooral de recente Europese arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa blijkt positief uit te pakken voor de overheidsfinanciën. Berekeningen voor het Verenigd Koninkrijk – waar de meeste Europese arbeidsmigranten naartoe zijn getrokken – en Spanje en Zweden laten zien dat zij een positieve bijdrage leveren aan de schatkist (Kremer, 2013; Kremer & Schrijvers, 2014). Onderzoek naar tijdelijke arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in Nederland komt tot eenzelfde conclusie: een tijdelijke arbeidsmigrant levert de schatkist jaarlijks netto 1800 euro op.<sup>1</sup>

Dat komt doordat Europese migranten wel belasting betalen maar weinig gebruik maken van publiek gefinancierde voorzieningen. Ook niet van bijstandsuitkeringen. In Nederland is momenteel het aandeel bijstandsontvangers onder Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten met 1 procent wel licht stijgende maar nog steeds laag (Kremer, 2013; Kremer & Schrijvers, 2014). Er is bovendien geen overtuigend empirisch bewijs voor het bestaan van Europees bijstandstoerisme. Europese migranten vertrekken niet naar een land om gebruik te maken van de verzorgingsstaat; ze komen vooral om te werken.<sup>2</sup>

Maar de cruciale vraag geldt de toekomst: blijft de situatie zo voordelig voor de economie, de samenleving en migranten zelf? Voor een deel zullen mensen teruggaan of doorreizen als er geen werk meer is, maar een deel van de nieuwe migranten zoekt in Nederland een thuis. Mensen die naar Nederland komen doen dat om te werken, maar *blijven* de vestigingsmigranten ook aan het werk? En hoe ziet de toekomst eruit van de Poolse kinderen die nu hier geboren worden?

### *Flexibele arbeidsmarkt*

Veel arbeidsmigranten uit Oost-Europa werken aan de onderkant van de arbeidsmarkt. En net als ten tijde van de gastarbeiders, werken ze in sectoren waarvan niet veel te verwachten is. Ze werken in slachthuizen of fabrieken, en nog vaker in de tuinbouw, allemaal sectoren waarvan het werk op het punt staat om geautomatiseerd te worden of verplaatst te worden

naar het buitenland. Daar komt bij dat het merendeel van deze migranten een tijdelijke betrekking heeft. Het leeuwendeel van de Polen is in dienst van een uitzendbureau. Veel Turks-Bulgaarse migranten werken in de informele sector. Migratie en de flexibele arbeidsmarkt zijn een soort bondgenootschap met elkaar aangegaan.

Dit zijn geen goede vertrekpunten voor migranten die zich toch in Nederland vestigen. Want is er straks nog werk voor ze? In de kassen kun je niet eeuwig werken. Op een gegeven moment zijn de nu nog jonge arbeiders te oud. Opvallend is dat veel Oost-Europeanen de Nederlandse taal maar nauwelijks leren. Werkgevers en uitzendbureaus doen op dit moment weinig meer dan het aanbieden van werk en eventueel het zorgen voor huisvesting. Sommige werkgevers schenden zelfs doelbewust de wettelijke en cao-afspraken, zoals ook uit parlementair onderzoek bleek (Tweede Kamer, 2011). Terwijl werkgevers wel de meeste baten hebben bij de nieuwe arbeidsmigranten, net als destijds bij de gastarbeiders, bieden ze weinig mogelijkheden aan mensen om de taal te leren of door te stromen, liefst naar andere sectoren.

### *Verzorgingsstaattekort*

Tegelijkertijd kan de vraag worden gesteld of de overheid wel geleerd heeft van de tragische kanten van de gastarbeidersgeschiedenis. De Nederlandse verzorgingsstaat is dan misschien niet meer 'passief', maar de vraag is of er daadwerkelijk gewerkt wordt naar doorstroming op de arbeidsmarkt en scholing. De sterke nadruk op nationale identiteit door onder andere

Scheffer hebben ertoe bijgedragen dat er veel gesproken is over normen en waarden en nationale identiteit en dat er weinig is geïnvesteerd in de 'harde' economische kant van de migratieproblematiek.

Europese verzorgingsstaten hebben ronduit een bedroevende reputatie op het terrein van de sociaaleconomische integratie van immigranten. Samen met België scoort Nederland het slechtst als het gaat om de arbeidsmarktkansen van migranten en hun kinderen (OECD, 2012). Ook de Pisascores van migrantenkinderen in Nederland zijn in Europees perspectief bijzonder laag. De segregatie in het onderwijs, die al bij kinderen in de luiers begint, en de vroege selectie op twaalfjarige leeftijd waardoor veel migrantenkinderen in een laag schooltype terechtkomen dat ook weinig begeleiding kent, doen Nederland de das om. Turkse migrantenkinderen in Zweden verlaten bijvoorbeeld minder vaak zonder diploma de school dan in Nederland, omdat al vanaf hun babytijd in hen wordt geïnvesteerd door goede kinderopvang (Crul, Schneider & Lelie, 2012).

De conclusie van de commissie-Blok in 2004 dat ons beleid te weinig is gericht op arbeidsparticipatie klopt ruim tien jaar later nog steeds. Het huidige inburgeringsbeleid gaat door de nadruk op 'nationale identiteit' vooral over normen en waarden. Saillant is dat weinig mensen die een inburgeringsdiploma haalden daadwerkelijk werk hebben gekregen (Klaver *et al.*, 2012). Bovendien zijn de integratiebudgetten in Nederland schamel. Zelfs een liberaal land als Canada trekt veel financiële middelen uit de kast om de sociaaleconomische integratie te bevorderen, net als Denemarken, dat in zijn

restrictieve benadering van migranten een inspiratiebron was voor Nederland. Uit Scandinavië weten we ten slotte dat een actief arbeidsmarktbeleid, met name "on the job" training en intensieve begeleiding en loonsubsidies, vaak goed werken voor (laagopgeleide) migranten. Maar in Nederland doen we daar weinig aan.

Belangrijker nog is dat door de afspraken binnen de EU Europese migranten niet hoeven in te burgeren, met als gevolg dat er weinig middelen voor zijn uitgetrokken. Van Europese burgers wordt door de EU verondersteld dat ze naadloos in de economie en samenleving passen. Op dit moment geldt dat in zekere zin ook. Met de Oost-Europese migranten gaat het – economisch gezien – redelijk goed. Maar de vraag is of dat zo blijft. De (gastarbeider)geschiedenis zal zich heus niet op dezelfde manier herhalen. Het zou wel goed zijn om daaruit lessen te trekken.

### Noten

1. In Nederland bestaat, anders dan elders, alleen onderzoek naar de economische kosten en baten van tijdelijke arbeidsmigratie. Over recente vestigingsmigratie zijn in Nederland geen berekeningen bekend.

2. Bijstandstoerisme of uitkeringstoerisme is het verschijnsel dat migranten naar landen trekken om een uitkering te ontvangen. Een beperkt aantal studies vindt inderdaad een verband tussen het aantal immigranten en de generositeit van de sociale zekerheid, maar dat verband is vaak klein. Veel andere studies vinden geen enkel verband tussen migratie en sociale zekerheid. Overigens kan

het wel zo zijn dat mensen liever in Nederland *blijven* als zij een uitkering ontvangen.

### Bibliografie

- Crul, M., Schneider, J. & Lelie, F. (2012). *The European Second Generation Compared: Does the Integration Context Matter?* Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Klaver, J., Odé, A., Dagevos, J. & Bakker, L. (2012). Inburgering in Nederland. In M. Gijsberts, W. Huijnk & J. Dagevos (red.), *Jaarrapport Integratie 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kremer, M. (2013). *Vreemden in de verzorgingsstaat. Hoe arbeidsmigratie en sociale zekerheid te combineren*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Kremer, M. & Schrijvers, E. (2014). *Roemeense en Bulgaarse arbeidsmigratie in betere banen*. WRR-Policy Brief nr. 1.
- OECD (2012), *Settling*, In *OECD Indicators of Immigrant Integration*. Parijs: OECD.
- Tweede Kamer (2011-2012). *Arbeidsmigratie in goede banen*. Eindrapport. Tijdelijke commissie lessen uit recente arbeidsmigratie. Parlementair onderzoek, 32 680, 4.

### Geen tweede drama

Jeroen Doomernik

(Universiteit van Amsterdam)

De geschiedenis herhaalt zich nooit. Dat komt omdat er telkens andere personen met andere persoonlijkheden en politieke voorkeuren zijn die (samen) de beslissingen nemen en omdat de structurele condities waarin zij dat doen permanent

veranderen. De economie van gisteren is anders dan die van vandaag. En dat geldt ook voor de demografie en de mondiale politieke verhoudingen. Maar, en dat is de terechte conclusie van Monique Kremers bijdrage, dat laat onverlet dat we moeten proberen van de geschiedenis te leren; vooral van wat destijds verkeerd ging.

Ik wil in kort bestek trachten uiteen te zetten welk migratie- en integratiebeleid in theorie tot optimaal resultaat leidt. Als optimale uitkomsten veronderstel ik dan dat uitsluitend arbeidsmigranten naar Nederland komen en daar verblijven, die in hun eigen onderhoud kunnen voorzien en complementair zijn op de arbeidsmarkt (er vindt dan geen verdringing plaats). Optimaal is eveneens dat zij over adequate huisvesting beschikken, dat zij en hun nageslacht toegang hebben tot scholing en dat zij een sterke rechtspositie bezitten (en ze dus altijd zeker zijn van gelijke behandeling door overheid, werkgevers en medeburgers). Om te bedenken onder welke omstandigheden deze uitkomsten ontstaan, wenden we ons tot migratietheorie.<sup>1</sup> In oorsprong is die neoklassiek economisch van aard. In die termen is het de factor arbeid die zich verplaatst van een locatie met een ruim aanbod naar een locatie met een tekort daaraan en met een overschot aan kapitaal. Als dit proces zich voltrekt tussen landen, spreken we van internationale migratie. Als deze migratie zich ongehinderd kan voltrekken, leidt dit uiteindelijk tot een evenwicht tussen beide locaties en eindigt de migratie. Als de vraag naar arbeid door externe redenen afneemt of verdwijnt, is retournigratie te verwachten. De zwakte van deze theorie is dat zij geen verklaring biedt voor het

feit dat veruit de meeste mensen die economisch voordeel van migratie zouden hebben, toch liever in hun vertrouwde omgeving blijven.

Het wordt inderdaad iets ingewikkelder als de menselijke factor erbij gehaald wordt. Dat doet de "new economics of labour migration". In deze theoretische verfijning verandert de factor arbeid in een sociaal handelend wezen dat niet uitsluitend door individuele belangen (het maximaliseren van het eigen nut) gemotiveerd wordt maar ook door die van familieleden. Dat verklaart niet-migreren en biedt een andere blik op hen die wel vertrekken. Waar de neoklassieke theorie uitgaat van permanente vestiging elders en retournigratie als het resultaat van een mislukking zou zien, is in deze tweede benadering terugkeer juist het resultaat van succes. De migrant gaat tijdelijk geld verdienen in het buitenland. Dat inkomen spaart hij of zij. Of het wordt naar huis gestuurd als investering of als additioneel gezinsinkomen, bijvoorbeeld om de kinderen naar school te kunnen sturen.

Beide theoretische perspectieven vullen elkaar mooi aan en maken migratie voorspelbaar: van nature ademt migratie mee met de economische conjunctuur of de seizoenen en neigt, mede daardoor, tot tijdelijkheid.

Voor een volledig begrip moeten we nog de aard van de vraag naar migranten op de arbeidsmarkt bekijken. Die is in de regel complementair aan het reeds aanwezige arbeidsaanbod en bevindt zich bij uitstek aan de onder- en de bovenkant van de markt: laaggekwalificeerd en hooggekwalificeerd. In het eerste geval gaat het om werk waarvoor de inboorlin-

gen zich te goed voelen. Het is denkbaar de afschuw hiervan af te kopen door het salaris navenant te verhogen. Maar dat gebeurt meestal niet, omdat dit tot structurele inflatie leidt (werknemers met een hogere maatschappelijk status zullen na zo'n aanpassing meer salaris eisen, passend bij hun status en dus hoger dan dat van iemand die simpel en vies werk doet). Om die reden zijn het bij uitstek buitenstaanders die zulk werk willen verrichten. Hun referentiekader is immers nog niet dat van het land van immigratie maar van dat van herkomst.

Vanwege de mondialisering van de economie zijn ook de hoogst geschoolden vaak internationaal mobiel. Het is in de wereld van de multinationale ondernemingen normaal het personeel tussen de diverse vestigingen te laten rouleren. Ook elders, bijvoorbeeld aan de universiteiten, is het heel gebruikelijk geworden simpelweg de slimste en succesvolste kandidaat aan te nemen, los van diens nationaliteit. Over deze laatste categorie migranten zal ik het verder niet hebben, omdat bij de vrees voor multiculturele rampspoed nooit aan hen gedacht wordt.

Laten wij terugkeren naar de vaststelling dat migratie in principe een goed te begrijpen aangelegenheid is. In principe. In de praktijk is veel internationale migratie slecht te begrijpen en onvoorspelbaar, doordat het proces niet ongehinderd verloopt. Staten van bestemming zijn niet genegen iedereen die wil komen werken (of om andere redenen het land in wil) zomaar binnen te laten en dat verstoort de logica. Met dit in het achterhoofd kijken we nog eens terug naar het tijdperk van de Turkse en Marokkaanse gastarbeiders.<sup>2</sup>

Destijds dacht iedereen dat het om tijdelijke migratie ging. De 'gastarbeiders' kwamen, zodat ze geld konden sparen en dat op zeker moment zinvol 'thuis' te investeren. De overheid stelde tijdelijkheid als voorwaarde voor de werving. En de werkgevers dachten primair in termen van de factor arbeid, ongeschoold welteverstaan. Migrantten werden niet geselecteerd omdat ze goed opgeleid waren maar vaak omdat ze dat níét waren. In 1993 constateerde het Sociaal Cultureel Planbureau (Tesser, 1993, p. 119) dan ook dat bijna de helft van alle Marokkaanse mannen en bijna twee derde van de vrouwen geen opleiding had genoten of in elk geval niet meer dan enige jaren basisonderwijs. Onder Turken was de situatie minder ongunstig, maar toch waren er weinig die meer dan de basisschool hadden afgerond (*ibid.*).

Van de eerste lichten "gastarbeiders" zijn de meesten weer huiswaarts gekeerd. Maar daarna deed zich een eerste stap richting langdurig verblijf voor. De migrant noch zijn werkgever hadden veel belang bij kortstondige tijdelijkheid. Migrantten verlangden hun verblijf en de overheid liet dat in het belang van de werkgevers gebeuren. Toen echter na 1973 de economie inzakte als gevolg van de eerste oliecrisis<sup>3</sup> kwamen er restricties op verdere arbeidsmigratie. De massale retourmigratie van overbodig geworden 'gastarbeiders' waarop iedereen, waaronder de migrantten zelf, rekende, bleef uit. Waarom was dat?

De economische recessie die volgde op de oliecrisis trof niet alleen Nederland. Ook in Turkije en Marokko waren de gevolgen voelbaar. Werk lag daar sowieso niet voor het oprapen. Als werknemers

hadden deze migranten bovendien rechten opgebouwd, waardoor ze eenmaal werkloos geworden niet zonder inkomsten zaten. Noch de situatie in het land van herkomst noch die in Nederland gaven aanleiding tot onmiddellijke retourmigratie.

Ook het meer restrictieve migratiebeleid weerhield migranten ervan te vertrekken. Vanaf 1974 was arbeidsmigratie nog slechts mondjesmaat mogelijk, waardoor retourmigratie feitelijk neer zou komen op het permanent opgeven van het recht in Nederland te verblijven. Onder deze omstandigheden voelden veel migranten zich gedwongen dan maar – in elk geval voorlopig – te blijven en zich in Nederland met hun gezinnen te herenigen. Het is duidelijk dat als kinderen eenmaal naar school gaan, de kansen op vertrek snel afnemen. Deze kinderen bleken in de decennia daaropvolgend aantrekkelijke huwelijkspartners voor jonge mannen en vrouwen in het land van oorsprong van hun ouders, wat tot veel meer migratie leidde. En zo kwamen er onder een restrictief bedoeld immigratieregime uit de circa 74.000 ‘gastarbeiders’ die zich destijds in Nederland bevonden, ruim tienmaal meer allochtonen met Turkse en Marokkaanse wortels.<sup>4</sup> Deze paradoxale uitkomst van migratiebeperkende maatregelen is zeker niet uniek. In Duitsland weerhielden een officiële Anwerbestop en een terugkeerbeleid (dat in Nederland achterwege bleef) voormalige ‘gastarbeiders’ er al evenmin van zich te vestigen en hun gezinnen over te laten komen.<sup>5</sup>

Zoals Kremer opmerkt, is arbeidsmigratie in het huidige tijdsgewricht in belangrijke mate een Europese aangelegen-

heid. Al is het in zijn algemeenheid waar dat Europeanen honkvast zijn (zelfs bij grote inkomens- en welvaartsverschillen tussen lidstaten), bepaalde persoonscategorieën van sommige nationaliteiten zijn zeer mobiel. Onder de Europeanen die naar Nederland komen, zijn de Polen dominant. Zij baren sommige politici zorgen. Een Haagse wethouder waarschuwde voor een tsunami van Polen. De PVV creëerde een Polenmeldpunt. En Kremer refereert aan de angst opgeroepen door *De Telegraaf* voor een nieuw multicultureel drama. Als we het verleden en het heden vergelijken, hoe reëel is dan deze angst?

Allereerst: de economische omstandigheden verschillen sterk van die in de jaren zeventig. Eenvoudig productiewerk is grotendeels uit Nederland verdwenen. De vraag naar werknemers van buiten zit nu vooral in de dienstverlening. Dat maakt het, samen met de beperkte fysieke afstand en betaalbaar transport, veel gemakkelijker om klusgewijs naar Nederland te komen. Zoals Kremer opmerkt, zijn deze migranten ook niet meer de laag- of ongeschoolden die als ‘gastarbeider’ werden gerekruteerd, maar juist mensen die een ambacht beheersen.

Werkgelegenheid in de landen van herkomst was destijds afwezig. In het Marokkaanse geval is zelfs vandaag nog sprake van een hoge (jeugd)werkloosheid, niet in het minst als gevolg van een demografische scheefgroei die resulteert in een groot aandeel jongeren in de bevolking. In een land als Polen, dat door zijn toetreding tot de Europese Unie een pijnlijke maar effectieve economische transitie doormaakte, trekt de werkgelegenheid aan. De bevolking wordt, vergeleken met



Nederland, relatief snel ouder, waardoor de werkloosheid onder jongeren afneemt. Retourmigratie is door deze ontwikkelingen een aantrekkelijke optie.

Overigens: in Turkije is de situatie ook aanmerkelijk verbeterd. De laatste jaren vindt er daardoor wel degelijk migratie vanuit Nederland naar Turkije plaats. Het gaat dan vaak om jongeren van Turkse origine die gewapend met twee nationaliteiten (de Turkse en de Nederlandse) ongehinderd in beide landen kunnen verkeren. Dat brengt me op het tweede punt: het effect van migratiebeperking, of beter gezegd juist de afwezigheid van migratierestricties in het huidige Europa.

Alle EU-burgers mogen zich zonder restricties waar dan ook in de Unie vestigen. Zij mogen op geen enkele wijze in hun mobiliteit worden beperkt. Discriminatie is slechts toegestaan in toegang tot de verzorgingsstaat. In het Nederlandse geval betekent dit dat EU-migranten vijf jaar in Nederland moeten wonen en werken, voordat ze onbeperkte toegang tot de verzorgingsstaat krijgen (Braaksma & Westra, 2015). Als arbeidsmigratie mislukt of binnen die periode in werkloosheid uitmondt, is vestiging in Nederland in principe geen optie. Gezinsleden mogen zich vrijelijk bij de arbeidsmigrant voegen, maar daartoe bestaat veel minder een dwingende reden dan destijds. Als ze meekomen, geldt ook voor de partners dat ze op voet van gelijkwaardigheid mogen participeren. Kinderen van EU-migranten zullen op school waarschijnlijk beter meekomen dan die van de oorspronkelijke 'gastarbeiders'. Het opleidingsniveau van de ouders is namelijk een goede voorspeller voor schoolsucces (Frenk, 2005).

Dat Marokkaans- of Turks-Nederlandse jongeren momenteel nog niet dezelfde schoolresultaten boeken als hun autochtone leeftijdsgenoten is dus niet bijzonder opmerkelijk.

Samenvattend kunnen we vaststellen dat het perverse effect van een op restrictie geschoeid immigratiebeleid in het geval van EU-burgers – per definitie – achterwege zal blijven. Sterker nog: een relatief hoge mobiliteit ligt meer in de rede. En onder de EU-migranten die zich toch vestigen is geen hoge uitkeringsafhankelijkheid te verwachten. Sociale segregatie die zich tot in een tweede of derde generatie uitstrekt, is evenmin waarschijnlijk. Omdat er veel veranderd is, herhaalt de geschiedenis zich niet.

### Noten

1. Voor een goed overzicht van migratietheorieën, zie: Massey, Durand & Nolan (2003), hoofdstuk 2.
2. Zie voor een uitvoeriger beschrijving o.a. Lucassen & Lucassen (2011), Lucassen & Penninx (1995).
3. Westerse landen werden getroffen door een Arabische olieboycot vanwege hun steun voor Israël in de Yom Kippour-Oorlog.
4. In 1973 woonden er 46.000 Turken en 28.000 Marokkanen in Nederland (Penninx, Schoorl & van Praag, 1994, p. 12, tabel 1.1). Op 1 januari 2015 telde Nederland respectievelijk 397.000 en 381.000 inwoners van Turkse en Marokkaanse origine (eerste en tweede generatie) (CBS-cijfers op [statline.cbs.nl](http://statline.cbs.nl)).

5. Voor meer voorbeelden, o.a. de gevolgen van de beperkingen in het vrije verkeer binnen de Britse Commonwealth in 1962 of de Amerikaanse pogingen illegale immigratie uit Mexico te verhinderen, zie: Hayter, 2007.

*gration on Receiving Countries. The Case of the Netherlands.* Amsterdam: Swets & Zeitlinger.

Tesser, P. (1993). *Rapportage minderheden 1993.* Rijswijk: SCP.

### Bibliografie

- Braaksma, S. & Westra, T. (2015). De sociale zekerheid van MOE-landers in Nederland. In S. Bonjour, L. Coello Eerting, J. Dagevos, C. Huinder, A. Odé & K. De Vries (red.), *Open grenzen, nieuwe uitdagingen. Arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa* (pp. 105-122). Amsterdam: Amsterdam University Press,
- Frenk, M. (2005). Instroom en slagingspercentages in het hoger onderwijs. *Sociaal Economische Trends* (pp. 38-40).
- Hayter, T. (2007). Open Borders. The Case against Immigration Controls. In S. Gupta & T. Omoniyi (Eds.), *The Cultures of Economic Migration: International Perspectives* (pp. 17-26). Aldershot: Ashgate.
- Lucassen, L. & Lucassen, J. (2011). *Winnaars en Verliezers. Een nuchtere balans van vijfhonderd jaren immigratie.* Amsterdam: Bert Bakker.
- Lucassen, J. & Penninx, R. (1995). *Nieuwkomers, Nakomelingen, Nederlands. Immigranten in Nederland 1550-1993.* Amsterdam: Spinhuis.
- Massey, D.S., Durand, J. & Nolan, J.M. (2003). *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration.* New York: Russell Sage Foundation.
- Penninx, R., Schoorl, J. & van Praag, C. (1993). *The Impact of International Mi-*

## Angst als regulatieve emotie in de multiculturele samenleving?

François Levrau & Christiane Timmerman  
(Universiteit Antwerpen)

### Het multiculturele drama

Het 'multiculturele drama' waarover Scheffer het in zijn diatribe heeft, is niet enkel een verwijzing naar de disproportionele werkloosheid, school *drop-out* en residentiële segregatie die vooral de Turkse en Marokkaanse immigrantenpopulaties kenschetsen. Het indiceert ook een 'nee' tegen een bepaald multicultureel beleid dat het belang van erkenning van de etnisch-culturele (groeps)identiteit te sterk zou hebben beklemtoond en derhalve een 'ja' tegen een andersoortig en meer op het individu gericht beleid (*i.c.* het inburgeringsbeleid). Ook al kan men betwijfelen of in de meeste West-Europese landen het multiculturalisme effectief werd afgevoerd (Banting & Kymlicka, 2012), feit is dat er steeds meer werd beweerd dat immigranten door het inburgeringsbeleid beter zouden integreren. Die integratie werd aanvankelijk vooral begrepen in termen van een verbeterde positie op de arbeidsmarkt. Door het toegenomen groeiende rechtspopulisme als gevolg van de spanningen

met de Islam en met het moslimfundamentalisme, veranderde dit 'economische beleid' waarbij immigranten vooral zelfredzaam werden gemaakt (om alzo de afhankelijkheid van de verzorgingsstaat te verminderen) echter naar een beleid dat op cultuur en identiteit focust. Immigranten dienden voortaan op de hoogte te zijn van en zich aan te passen aan de normen en waarden van de ontvangende samenleving. Deze evolutie ging in vele gevallen samen met een in toenemende mate restrictieve en straffende benadering, waarbij bijvoorbeeld permanent verblijf afhankelijk werd gemaakt van het al dan niet slagen voor inburgeringstests en waarbij tijdelijke visa werden uitgedeeld aan familieleden van de migranten nadat zij eerst konden aantonen dat ze de basiskennis van de samenleving en taal beheersten (cf. *'integration from abroad'*). Dit maakt dat het 'multiculturele drama' niet alleen een feitelijk drama is voor zover er een etnische onderklasse bestaat. Het drama heeft er ook mee te maken dat men beleidsmatig niet goed weet waarop men de focus moet leggen. Gebeurt integratie het best via collectieve (multiculturele) emancipatie of via een beleid dat 'actief burgerschap' promoot of dient er een assimilationistisch beleid te worden geïmplementeerd waarbij 'gedeeld burgerschap' het uitgangspunt is? Deze 'beleidsonzekerheid' werd, zoals gesteld, mede aangestuurd door het moslimterrorisme dat de *mindset* in het Westen doordringend heeft beïnvloed. Deze drie elementen samen – het bestaan van de etnische onderklasse, het gebrek aan consistent beleid en de dreiging van terreur – hebben ervoor gezorgd dat zowat alles wat met migratie en

integratie te maken heeft negatief geconoteerd is en dat assimilatie steeds populairder lijkt te zijn. De burger zit dan ook niet bepaald te wachten op de influx van nieuwe migranten (ook niet als die van Oost-Europa komen) en lijkt zich ook niet meteen solidair te willen opstellen ten aanzien van die migranten.<sup>1</sup> 'Angst' lijkt in de multiculturele samenleving de regulatieve emotie te zijn geworden.

### *De multiculturele angstsamenleving*

Die angst en terughoudendheid zijn op zich goed te begrijpen. Zo stelt het *evolutieargument* dat er een universele tendens bestaat om interetnische redistributie tegen te gaan, omdat etnocentrisme een genetisch gedetermineerde positie is. Dat wil zeggen dat de evolutie, in haar natuurlijke en seksuele selectieprocessen, het etnisch nepotisme heeft behouden en dus dat mensen als het ware zijn voorbestemd om 'gelijkaardige mensen' te helpen. Wat de sociale cognitie betreft, zal de hedendaagse mens dan ook een soort adaptatiefase moeten doorlopen, aangezien die cognitie, met haar processen van categorisatie ("Iedereen met een mediterraan uiterlijk is een moslim"), sociale vergelijking ("Ik werk me te pletter, terwijl zij komen profiteren!") en attributie ("Wie een religieuze baard draagt, die moet wel terrorist zijn!") nog te sterk is afgestemd op een context die niet langer overeenstemt met de hedendaagse complexe superdiverse realiteit. Aangezien de moderne mens teruggrijpt naar een aantal atavistische vuistregels, wordt het

moeilijk om in een multiculturele samenleving groepsoverstijgende cohesie en solidariteit te bewerkstelligen. Volgens het *homofilieargument* zijn mensen meer geneigd om contact te zoeken met mensen die op enkele demarcatiekenmerken zoals leeftijd, geslacht, socio-economische achtergrond en etnisch-culturele achtergrond gelijkaardig zijn. Gelijkaardige mensen vertrouwen elkaar sneller, werken meer met elkaar samen en hebben meer sympathie voor elkaar, omdat ze elkaars gedragingen beter kunnen begrijpen en voorspellen. Hoe heterogener de samenleving wordt, des te minder kans er is op solidariteit en vertrouwen. Het *conflictargument* stelt dat de aanwezigheid van veel etnisch-culturele diversiteit onder invloed van een strijd over een beperkt aantal publieke goederen tot spanningen leidt tussen groepen vanwege meer solidariteit tegenover de eigen groep. Lange tijd heeft deze conflicttheorie zich toegespitst op economische goederen als bron van conflict (“Ze pakken onze jobs af!”), maar recent stelt men ook vast dat het culturele behoud een belangrijke bron van interetnisch conflict kan zijn (“Ze pakken onze identiteit af!”). Het *anomieargument* stelt dat snelle sociale veranderingen de orde van een samenleving ondermijnen. Dat kan gevoelens van onzekerheid in de hand kan werken, maar ook angst voor en afkeer van de ander (“Er komt een tsunami van migranten of vluchtelingen op ons af!”). Het *contactargument* geeft aan dat het gebrek aan relaties tussen mensen van verschillende etnisch-culturele groepen de socioculturele afstand en stereotype perceptie versterkt. Spatiale segregatie

leidt tot wantrouwen en angst voor het ‘vreemde’ (“Wie is die vreemde en wat doet hij?”).

Zo beschouwd is de multiculturele malaise ook en misschien wel vooral een ‘drama in de perceptie’. Precies omdat ‘angst’ het basisgevoel lijkt te zijn, wordt de vraag echter apert hoe er met die emotie moet worden omgegaan. *Ofwel* versterken we die angst en laten we ons leiden door populisten en door wat Nussbaum (2012) een ‘*politics of fear*’ noemt. Exemplarisch is wat Geert Wilders op zijn kerfstok heeft. Schaamteloos stelt hij in volle campagneperiode: “Willen jullie meer of minder Marokkanen?” Ook de oprichting van het Meldpunt Midden- en Oost-Europese migranten in 2012 is illustratief voor hoe de angst door de PVV wordt gevoed. In Vlaanderen worden dergelijke astrante uitspraken quasi enkel door het Vlaams Belang (VB) gedaan. Het VB liet zich overigens door de PVV inspireren om een meldpunt illegaliteit op te richten. Doordat deze partij echter electoraal werd ‘leeggezogen’ door de Nieuw Vlaamse Alliantie (NVA), wordt de laatste jaren minder ruchtbaarheid gegeven aan de excessen van het VB. Net als het VB bepleit de NVA een streng migratiebeleid en spint ze ook duidelijk garen bij de angst die als een spook door de multiculturele samenleving waart. Hoewel zij in vergelijking met het VB haar ‘*politics of fear*’ op een meer beschaafde wijze voert, wordt de NVA eveneens een polariserend discours aangewreven, waarbij bijvoorbeeld diegenen die op de vlucht zijn voor het oorlogsgeweld in het Midden-Oosten worden voorgesteld als een gevaar voor de Belgische sociale zekerheid. *Ofwel* pro-

beren we de angel uit het angstdiscours te halen door bijvoorbeeld mensen goed te informeren – een Verlichting van het maatschappelijk discours – en door hen erop te wijzen dat een solidariteitsbeleid (en de multiculturele ingrepen die daar mogelijks kunnen uit voortvloeien) geen unfaire voorrechten sommeert voor bepaalde groepen, maar wel compensaties biedt voor unfaire nadelen die deze groepen zouden ervaren. Hieronder bespreken en weerleggen we – in lijn met Kremer – kort een tweetal angsten: enerzijds de angst dat de migratiesystemen, eens ze aanwezig zijn, ook lang/altijd zullen blijven en anderzijds de angst dat migranten op de verzorgingsstaat zouden wegen.

### *Migratiesystemen*

Migratie is geen statisch gegeven, maar een dynamisch proces dat doorheen de tijd evolueert (De Haas, 2011). Verschillende micro-, meso- en macrofactoren zorgen ervoor dat, onder bepaalde condities, migratie kan toenemen en afnemen. Concreet neemt men aan dat migratiesystemen enerzijds worden bepaald door externe migratiedynamieken, waarin de macrocontext van de regio's van oorsprong en bestemming cruciaal zijn, en anderzijds door interne migratiedynamieken, waarin transnationale netwerken die ontstaan tussen regio's van oorsprong en bestemming van belang zijn. Vanuit een longitudinaal perspectief kan men in een ideaaltypisch migratiesysteem een aantal fasen onderscheiden. De eerste fase betreft de 'pioniersmigratie', waarbij migratie voornamelijk een individuele zaak

is van avonturiers en/of ondernemende individuen die risico's durven nemen. In deze fase wordt immigratie door de ontvangende gemeenschap zelden als bedreigend ervaren. Na de pioniersfase kan er een fase van 'beginnende kettigmigratie' op gang komen. Kenmerkend voor deze tweede fase zijn de zogenaamde 'kudde-effecten', waarbij vele migranten in het volste vertrouwen (want ze beschikken nu eenmaal over weinig informatie) diegenen volgen die hen zijn voorafgegaan. In een derde fase volgt de 'bloeiende kettigmigratie'. Door deze volgmigratie ontwikkelen zich intense transnationale netwerken tussen de regio's van oorsprong en van bestemming, waarbij heel wat informatie wordt uitgewisseld die het migratieproces van 'kandidaat-migrant' kan vergemakkelijken. Het bestaan van deze transnationale netwerken doet de mogelijkheden van migratie verhogen en de kosten verminderen. In die zin brengt de bestaande migratie een interne dynamiek op gang die de migratie bestendigt. In een vierde fase, deze van de 'late kettigmigratie', wordt de volgmigratie meer selectief. In deze fase zien we eveneens dat de tweede en volgende generaties migranten toenemen. Migrant en hun nakomelingen maken steeds meer deel uit van de *mainstream society*. Mede door de opwaartse sociale mobiliteit van de migrantenpopulatie veranderen de transnationale netwerken die de regio's van herkomst en bestemming verbinden. Deze ontwikkelingen hebben ook een effect op de migratieaspiraties in de regio's van oorsprong. Mensen zijn ondertussen beter geïnformeerd en worden ook meer selectief in het plannen van een migratie-

project. De vijfde, en tevens laatste ideaaltypische fase is deze van 'stagnatie en afname' van de migratie.

Wanneer we concreet naar de huidige migratiesystemen kijken die relevant zijn voor Europa, stellen we vast dat er zich op verschillende niveaus van het migratieproces fundamentele veranderingen voordoen. Zo is er op het macroniveau sinds 2008 een economische crisis die maakt dat jobs schaars worden en dat de onzekerheid, ongelijkheid en polarisatie toenemen. Zo heeft zich door de economische crisis in de EU een nieuwe migratiedynamiek ontwikkeld. Mensen met een migratieachtergrond, ook van tweede en volgende generaties, keren bijvoorbeeld terug naar het land van herkomst. Daarenboven wordt aan 'kandidaat-migranten' vaak afgeraden om te immigreren door mensen uit hun gemeenschap die zich reeds in de regio's van bestemming hebben gevestigd (Engbersen, 2013). Dit toont aan dat transnationale netwerken eveneens een temperend effect op migratie kunnen hebben (Timmerman *et al.*, 2014a). Ook het migratiebeleid is gedurende deze jaren strenger geworden. Tezelfdertijd stellen we vast dat een aantal andere regio's het economisch relatief goed doen: de BRIC-landen, maar ook Turkije en Polen, die voorheen belangrijke 'source countries' waren voor de migratie naar de Lage Landen. Dit veranderende beeld van Europa in vergelijking met de rest van de wereld heeft zijn weerslag op de migratie-aspiraties van potentiële migranten. Zij kunnen er immers voor kiezen om naar andere dan de Europese bestemmingen te vertrekken of om gewoon niet te migreren. Niet alleen

de economische situatie van de regio's van oorsprong en bestemming beïnvloeden de migratie en de netwerken die zich tussen beide ontwikkelen, de algemene situatie op het vlak van democratie en mensenrechten wordt mee in rekening gebracht wanneer mensen migratieplannen maken. Opmerkelijk is bijvoorbeeld dat mensen in Senegal, Oekraïne, Marokko en Turkije die migratie naar Europa overwegen, eerder gemotiveerd zijn door een gunstiger democratisch klimaat en dus minder door economische factoren (Timmerman *et al.*, 2014b). Zoals reeds vermeld, zijn er eveneens een aantal interne migratiedynamieken die een remmende invloed kunnen hebben. Zo kunnen de socio-economische mobiliteit, de integratie en geografische spreiding van de gevestigde migranten de transnationale banden met de regio's van oorsprong verzwakken. Ook de toenemende negatieve attitude en het strikter beleid ten aanzien van migranten kunnen ervoor zorgen dat migratiesystemen hun aantrekking verliezen. In België zien we dat de Oost-Europese migratie zich reeds in de laatste fases van de eerder vernoemde migratiecyclus bevindt. De immigratie vanuit Polen is sinds 2011 drastisch verminderd, maar ook deze vanuit Roemenië en Bulgarije is in dalende lijn.<sup>2</sup> De Turkse migratie in België is zelfs quasi stilgevallen (RR-ADSEI, 2015).

### Welvaartsmagnetisme

Naast de angst dat migratiesystemen een permanent karakter zouden hebben, is er de angst voor wat Kremer 'bijstands-

toerisme' noemt. Die angst refereert aan het gevoel dat men zich tekortgedaan voelt en dat anderen iets krijgen waarop ze eigenlijk geen of minder recht hebben. Deze angst steekt thans in de specifieke context van de 'vluchtelingen crisis' sterk de kop op. Zo stelt Bart De Wever – burgemeester van Antwerpen en voorzitter van de grootste Vlaamse Partij NVA – in niet mis te verstane bewoordingen dat de vluchtelingen welvaartzoekers zijn. "Oorlogsvluchteling ben je tot je een grens bent overgestoken waar je niet meer voor je leven hoeft te vrezen. Voor een Syriër is dat de Turkse grens. Wie doorreist naar West-Europa, is een economische vluchteling. Dat kind [de verdronken Syrische kleuter Aylan wiens foto de wereld choquerde] is dus niet gestorven omdat zijn ouders op de vlucht waren voor geweld. Het is gestorven omdat zijn ouders op zoek gingen naar een beter leven".<sup>3</sup> Zoals ook Kremer stelt, blijkt uit onderzoek niet dat de Noord-Europese landen met een sterkere sociale bescherming meer immigranten zouden aantrekken dan de kleinere welvaartsstaten van Zuid-Europa (zie ook Hooghe *et al.*, 2008). Zo overheerst de indruk dat de Nederlandse (en Vlaamse) samenleving overspoeld wordt door Oost-Europese migranten, maar in verhouding tot de Zuid-Europese landen kennen de noordelijke EU-lidstaten eigenlijk een bescheiden instroom (Wets & Van den Broecke, 2014). Zoals hoger aangegeven, bepalen heel wat factoren de *rise and fall* van migratiesystemen. Roemenen en Bulgaren richten zich vooral op Italië en Spanje. Polen richten zich voornamelijk op de Angelsaksische wereld. Thans heerst de indruk (en leeft de angst) dat de Syrische

vluchtelingen niet in Griekenland of Servië willen blijven, maar willen doorreizen naar Duitsland en de Noord-Europese landen. Conform de Dublin-verordening zou dat nochtans niet mogen. Het eerste land waar een vluchteling binnenkomt, hoort immers verantwoordelijk te zijn voor de behandeling van de asielaanvraag. In de realiteit werkt dit echter niet, omdat landen als Griekenland en Italië de aantallen vluchtelingen niet aankunnen. Het gevolg is dan ook dat de vluchtelingen doorreizen. Precies omdat de Syrische vluchtelingen meestal hoger opgeleid en ook goed geïnformeerd zijn, kiezen ze voor landen die zich gastvrij opstellen en betere asielvoorwaarden aanbieden (bv. het Duitsland van 'Mama Merkel') en/of voor landen met een hoog welvaartsniveau en met goed uitgebouwde stelsels van sociale bescherming. Vanuit dit oogpunt beschouwd is een redelijk Europees spreidingsplan noodzakelijk.<sup>4</sup>

Opvallend is ook dat immigranten in vergelijking met 'autochtonen' niet noodzakelijk meer van de overheid verwachten inzake sociale bescherming. Meer zelfs, er blijkt een grote overlap te bestaan in opinies van de autochtone bevolking en de immigranten. Dit wijst op een zekere acculturatie (Reeskens & Van Oorschot, 2015). En wat dan met die migranten die zich in de noordelijke welvaartsstaten bevinden? Zijn zij dan meer afhankelijk van sociale voorzieningen? Uit het onderzoek van Koopmans (2010) blijkt dat inderdaad het geval te zijn, zeker wanneer er sprake is van een robuuste welvaartsstaat in combinatie met een sterk multicultureel beleid waar groepsrechten worden geboden. Dit hoeft echter niet noodzakelijk het geval te

zijn of althans begrepen te worden als zou de 'multiculturele welvaartsstaat' een oxymoron zijn (zie Levrau, 2015a). Kremer stelt voor Nederland dat Koopmans' beeld juist is voor migranten van buiten Europa, maar dat Oost-Europese immigranten over het algemeen niet afhankelijk zijn van sociale voorzieningen. Wat de situatie in België betreft, stellen Haemels en Marx (2015) vast dat het aandeel in de tewerkgestelde bevolking van EU12-migrant sterker is gestegen dan hun aandeel in de totale bevolking van tussen 16 en 64 jaar.<sup>5</sup> Hoewel de nodige nuances op hun plaats zijn, kan dit worden gezien als een indicatie dat zij goede tewerkstellingscijfers kunnen voorleggen en geen bijkomende druk op de Belgische verzorgingsstaat leggen. Nog los van het feit of migranten op de welvaartsstaat wegen, blijft het belangrijk dat het beleid maatregelen neemt om de tewerkstelling van immigranten te verhogen, zowel aan de kant van immigranten (bv. taalcursussen) als aan de kant van de arbeidsmarkt (bv. tegengaan van discriminatie). Hier wringt echter, zoals Kremer terecht aangeeft, het schoentje. De verzorgingsstaat is dan wel niet meer passief (sociaal profitaat wordt geweerd), maar hij heeft onvoldoende toegewerkt naar de doorstroming op de arbeidsmarkt en ook de idee van gelijke onderwijskansen is amper gerealiseerd. Bijkomend is het maar de vraag of het wel zo'n goed idee is om op categoriale wijze bepaalde groepen te verplichten om zich in te burgeren, terwijl andere groepen daar *de facto* van gevrijwaard worden. Zowel op Europees als op landelijk niveau is er duidelijk sprake van twee beleidsregimes. Enerzijds is er de veronderstelde

mobilititeit en vertrouwdheid met de Europese samenlevingen van EU-burgers, die maken dat integratie en inburgering nauwelijks een beleids*issue* zijn. Anderzijds is er de veronderstelde immobiliteit van niet-EU-burgers en hun gebrek aan vertrouwdheid met de Europese context die ervoor zorgen dat een inburgeringsbeleid verplicht wordt (Timmerman *et al.*, 2015). Het vooropgestelde onderscheid tussen de mobiele EU-arbeider en de vestiging van de niet-EU-(familie)migrant vertaalt zich echter niet noodzakelijk in verschillende integratienoden. Er lijkt vooral nood te zijn aan inburgering op maat van nieuwkomers, los van de vooropgestelde categorieën van nationaliteit (al dan niet EU-burgerschap), duur (tijdelijk of permanent) en reden van verblijf (arbeidscontext of familiehereniging). In die zin zou de aanbodgestuurde aanpak moeten ingewisseld worden voor een meer vraaggestuurde aanpak (Vanduynslager *et al.*, 2015). Niet de categorieën dienen centraal te staan, maar wel de behoeften van de nieuwkomers zelf. Een beleid voeren op basis van wat misschien initieel de reden voor vertrek is, is nogal naïef. Ook de idee dat wie hier komt om te werken niet zal blijven – een gedachte die ook centraal stond in de jaren 60 – is naïef en het is dan ook belangrijk dat de geschiedenis zich op dit punt niet herhaalt.

Als immigranten blijven, dan dienen we ervoor te zorgen dat ze over dege-lijke levenskansen beschikken. Ook hier knelt het schoentje. Zo is geweten dat arbeidsmigranten vooral in sectoren werken waarvan er door de technologisering veel jobs op de helling staan. Zal er nog werk zijn voor de arbeidsmigranten, zo



vraagt Kremer zich af. Duidelijk moet zijn dat deze vraag verder reikt dan de migratiecontext en het 'integratievraagstuk' naar een andere dimensie doet bewegen. De kennismaatschappij, waar vooral de aanwezigheid van een hoger diploma van belang is voor de levenskansen, zal er immers toe leiden dat er steeds meer mensen – ongeacht het feit of zij een migratieachtergrond hebben – economisch 'slecht' geïntegreerd zijn. Wat doen we dan met diegenen die geen hoger diploma hebben of (kunnen) halen? Een rigoureuze beleid van gelijke onderwijskansen zal in dat geval niet volstaan (zie Levrau, 2015b). In het beste geval wordt er immers een egalitaire samenleving bereikt voor zover de sociaaleconomische en culturele afkomst geen belemmering meer mogen zijn voor maatschappelijk succes, maar die samenleving zal – wanneer het hoger diploma het toegangsticket biedt voor een welvarend bestaan – erg inegalitair worden wanneer men ze bijvoorbeeld bekijkt vanuit de lens van natuurlijke begaafdheid. Het zal sommigen immers altijd blijven ontbreken aan die vaardigheden en eigenschappen die op de markt gewild zijn. Dat is vaak een kwestie van toeval (iemand heeft pech wanneer de markt weinig waarde hecht aan diens talent), maar ook van natuurlijke beperking of begaafdheid, waarbij iemand de intelligentie, creativiteit, mogelijkheden, talenten en vaardigheden ontbeert waardoor hem slechts een beperkt palet van jobs ter beschikking staat die vaak ook nog maatschappelijk minder hoog worden aangeschreven. Zoals in Levrau (2015c) wordt aangetoond, zou deze vaststelling in essentie moeten

leiden tot een andere vormgeving van de welvaartsstaat.

### Noten

1. Zie bijvoorbeeld de resultaten van de grootschalige enquête uitgevoerd door IPSOS. <http://www.ipsos-na.com/news-polls/pressrelease.aspx?id = 6930>.
2. Cijfers dienen natuurlijk altijd met de nodige omzichtigheid te worden behandeld. Zo bleek de grote toename van Polen in 2009 niet zozeer het gevolg te zijn van een toename van migranten – iets wat vaak zo werd voorgesteld – maar wel van Polen die uit de illegaliteit traden. Niettegenstaande de cijfers dus *prima facie* iets anders lieten vermoeden, ging het niet om een instroom van veel nieuwe migranten, maar eerder om de registratie van mensen die zich al lang op Vlaamse/Belgische bodem bevonden (zie Levrau *et al.*, 2014).
3. [http://www.standaard.be/cnt/dmf20150905\\_01851706](http://www.standaard.be/cnt/dmf20150905_01851706).
4. De Syrische vluchtelingen ontvluchten hun patria niet uit vrees voor persoonlijke vervolging, maar omwille van de oorlogssituatie. Dit betekent dat zij niet onder het asielsysteem vallen en derhalve weinig kans maken om het vluchtelingenstatuut te krijgen. De meesten vallen onder de 'subsidiare bescherming' die hen recht geeft op een tijdelijk verblijf van maximaal vijf jaar. Hoewel oorlogsvluchtelingen er doorgaans op gericht zijn om zo snel mogelijk terug te keren, ziet het er niet naar uit dat Syrië snel (d.w.z. binnen de vijf jaar) een veilige plek

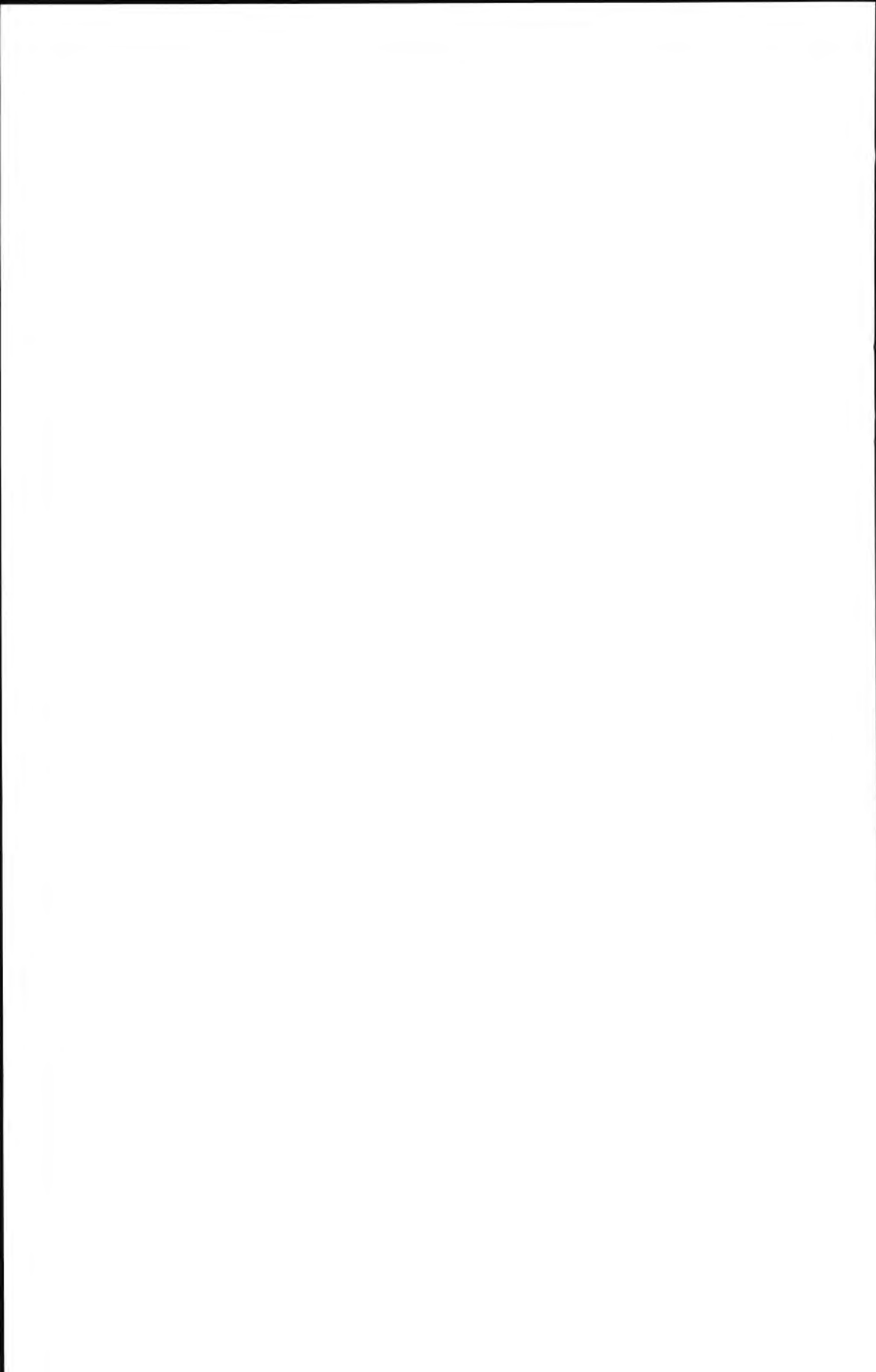
zal worden, waardoor de kans groot is dat ze zich dus effectief in Europa (i.c. in de meer welvarende lidstaten) zullen vestigen.

5. EU-12 omvat alle landen uit de Europese Unie die na 2004 zijn toegetreden: Bulgarije, Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Tsjechië.

### Bibliografie

- Banting, K. & Kymlicka, W. (2012). *Is there Really a Backlash against Multiculturalism Policies. New Evidence from the Multiculturalism Policy Index*. Gritim, Working Paper, nr. 14.
- De Haas, H. (2011). *The Determinants of International Migration. Conceptualizing Policy, Origin and Destination Effects*. IMI Working Paper 32.
- Engbersen, G. (2013). *Networks and Beyond: Feedback Channels and the Diminutive Causation of International Migration*. Conference Paper: THEMIS International Conference: Examining Migration Dynamics: Networks and Beyond. 24-26 september, Oxford.
- Haemels, J. & Marx, I. (2015). Instroom van laaggeschoolden uit de nieuwe EU-lidstaten en hun positie op de laaggekwalificeerde arbeidsmarkt. In C. Timmerman, R. Mahieu Rilke, F. Levrau & D. Vanheule (red.) (2015). *Intra-Europese migratie en mobiliteit. Andere tijden, nieuwe wegen?* (pp. 149-173). Leuven: Universitaire Pers Leuven.
- Hooghe, M., Trappers, A., Meuleman, B. & Reeskens, T. (2008). Migration to European Countries: A Structural Explanation of Patterns – 1980-2004. *International Migration Review*, 42(2), 476-504.
- Koopmans, R. (2010). Trade-offs between Equality and Difference: Immigrant Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-national Perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(1), 1-26.
- Levrau, F. (2015a). De multiculturele hervorderingsstaat: over gelijkheid en solidariteit in de multiculturele samenleving. *Res Publica: Tijdschrift voor politieke wetenschappen*, 57(3), 269-294.
- Levrau, F. (2015b). De blinde vlek van gelijke onderwijskansen. *Samenleving en Politiek*, 22(1), 26-33.
- Levrau, F. (2015c). Voorbij de kapitalistische welvaartsstaat? Een analyse vanuit John Rawls. *Ethische Perspectieven*, 25(3), 199-227.
- Levrau, F., Piqueray, E., Goddeeris, I. & Timmerman, C. (2014). Polish Immigration in Belgium since 2004: New Dynamics of Migration and Integration? *Ethnicities*, 14(2), 303-323.
- Nussbaum, M. (2012). *The New Religious Intolerance. Overcoming the Politics of Fear in an Anxious Age*. Cambridge: Harvard University Press.
- Reeskens, T. & Van Oorschot, W. (2015). 'Immigrants' Attitudes toward Welfare Redistribution. An Exploration of Role and Government Preferences among Immigrants and Natives across 18 European Welfare States. *European Sociological Review*, 31(5), 433-445.
- RR-ADSEI (2015). MYRIA Federaal Migratiecentrum. Statistisch en demografisch verslag 2013, augustus 2015 (<http://www.myria.be/nl/publicaties/statistische-en-demografisch-verslag-2013>).

- Timmerman, C., De Clerck, H., Hemmerrechts, K. & Willems, R. (2014b). Imagining Europe from the Outside: The Role of Perceptions of Human Rights in Europe in Migration Aspirations in Turkey, Morocco, Senegal and Ukraine. In N. Chaban & M. Holland (Eds.), *Communicating Europe in Times of Crisis External Perceptions of the European Union* (pp. 220-247). Basingstoke: Palgrave Mac Millan.
- Timmerman, C., Hemmerrechts, K. & De Clerck, H. (2014a). The Relevance of a "Culture of Migration" in Understanding Migration Aspirations in Contemporary Turkey. *Turkish Studies*, 15, 496-518.
- Timmerman, C., Mahieu, R., Levrau, F. & Vanheule, D. (red.) (2015). *Intra-Europese migratie en mobiliteit. Andere tijden, nieuwe wegen?* Leuven: Universitaire Pers Leuven.
- Vanduynslager, L., Garibay González, M., Wets, J., De Cuyper, P. & Durieux, H. (2015). Migratie- en integratietrajecten van Zuid-Europese migranten in Vlaanderen: Een kritische reflectie over intra-EU-mobiliteit en inburgering van EU-burgers versus niet-EU-burgers in beleidsperspectief. In C. Timmerman, R. Mahieu, F. Levrau & D. Vanheule (red.) (2015). *Intra-Europese migratie en mobiliteit. Andere tijden, nieuwe wegen?* (pp. 175-197). Leuven: Universitaire Pers Leuven.
- Wets, J. & Van den Broucke, S. (2014). Moe-ten we wakker liggen van de intra-Europese migratie vanuit Roemenië en Bulgarije? *De Gids*, (5), 18-25.



## Henk, Henk en Ingrid: de gender gap in het radicaal rechtse electoraat belicht

Tim Immerzeel, Hilde Coffé en Tanja van der Lippe

### EEN SAMENVATTING VAN

Immerzeel, T., Coffé, H. & van der Lippe, T. (2015). Explaining the Gender Gap in Radical Right Voting: A Cross-national Investigation in 12 Western European Countries. *Comparative European Politics*, 13(2), 263-286.

Sinds de opkomst en het electorale succes van partijen als het Franse Front National en de Nederlandse Partij voor de Vrijheid (PVV), heeft het wetenschappelijke en maatschappelijke debat over deze partijen een hoge vlucht genomen. Het is een zeldzaamheid om een politicologisch congres te vinden dat geen panel heeft rond populistisch radicaal rechts (hierna: PRR), en er is veel discussie over de impact die de opkomst en het succes van deze partijen hebben op bijvoorbeeld het beleid en de houdingen van burgers over immigranten en vluchtelingen (Immerzeel, 2015).

Door de grote aandacht voor deze partijen is er al veel bekend over het electoraat van PRR. Waar Geert Wilders zich presenteert als de politicus die opkomt voor de 'hardwerkende doorsnee-Nederlander Henk en Ingrid', bevestigt onderzoek bijvoorbeeld dat er voor elke vrouw ongeveer twee mannen stemmen op PRR-partijen (Givens, 2004; Mudde, 2007): Henk, Henk en Ingrid dus. Vooral mannen

voelen zich aangetrokken tot partijen die zich volgens Mudde (2007) kenmerken door de combinatie van nativistische, autoritaire en populistische standpunten en ideologieën. Hoewel eerdere studies deze zogenoemde 'gender gap' herhaaldelijk blootlegden, moesten onderzoekers het definitieve antwoord op de vraag waarom meer mannen dan vrouwen geneigd zijn te stemmen op PRR schuldig blijven. Bovendien was het bestaande onderzoek vaak gebaseerd op *single case studies*. Het doel van ons onderzoek was daarom om de gender gap verder onder de loep te nemen in een cross-nationaal onderzoek. Specifiek luidde onze onderzoeksvraag: "In hoeverre is er een gender gap in West-Europees PRR-stemgedrag, en in welke mate kunnen genderverschillen in arbeidsmarktpositie en typische PRR-houdingen dit genderverschil verklaren?". Om deze vraag te beantwoorden, onderzochten we in 12 West-Europese landen de genderverschillen in het PRR-electoraat.

Daarbij maakten we gebruik van de European Values Study (EVS, 2010), een groot-schalig nationaal-representatieve survey die uitgevoerd werd in meerdere Europese landen in de periode 2008-2009. In deze survey werden respondenten onder andere bevraagd over hun stemgedrag, hun opvattingen over tal van onderwerpen (zoals economie en immigratie), hun arbeidsmarktpositie en andere achtergrondkenmerken.

Op basis van analyses van die data vonden we inderdaad een gender gap in PRR-stemmen. Zoals in Tabel 1 valt te zien, zagen we bevestigd dat over het algemeen meer mannen dan vrouwen op PRR stemmen. Van alle mannen in de 12 landen die we onderzochten, zou ruim

11% op een PRR stemmen, terwijl dit percentage onder vrouwen slechts 6,8% is. In Nederland liggen deze verschillen nog wat verder uit elkaar: van alle mannen zou ongeveer 13% op de PVV of Trots op Nederland (ToN) stemmen als er op de dag van het interview in 2008 verkiezingen zouden geweest zijn. Onder de vrouwen zou dat percentage 5 procentpunten lager liggen: 8% van de vrouwen zou op de PVV of ToN gestemd hebben.

De eerste theoretische verklaring die we toetsten voor de gender gap in PRR-stemmen was de verschillende arbeidsmarktpositie van mannen en vrouwen. De veronderstelling is daarbij dat mannen, omdat zij vaker werken in sectoren waar immigranten hun concurrenten zijn,

**TABEL 1. Genderverschillen in het populistisch radicaal rechts electoraat in 12 West-Europese landen.**  
Definitie: % mannen/vrouwen die stemmen op PRR in EVS (niet-stemmers uitgezonderd).

Land	EVS 2008 Partij	N	N (totaal PRR-stemmers)	% Man	% Vrouw	% Gap
Oostenrijk	FPÖ, BZÖ	752	131	22.3	13.3	9.0
België	FN, VB	1,292	67	6.8	3.7	3.1
Denemarken	Danske FP	1,076	97	10.4	7.5	2.9
Finland	True Finns	577	68	13.2	10.2	3.0
Frankrijk	FN, MNR	1,147	26	2.3	2.3	0.0
Duitsland	Rep., NPD/NVU	1,032	20	2.6	1.3	1.3
Griekenland	LAOS	861	30	5.4	1.8	3.6
Italië	Lega Nord, F. Tricolore	667	67	11.4	8.5	3.1
Luxemburg	ADR (Comité d'Action)	712	22	3.2	3.0	0.2
Nederland	PVV, ToN	1,123	116	13.0	8.0	5.0
Noorwegen	Progress Party	860	187	27.9	14.6	13.3
Zwitserland	SVP, Swiss Democrats	544	125	25.9	19.5	6.4
Totaal		10,643	956	11.1	6.8	4.3

Bron: European Values Study (2010).

negatiever staan tegenover immigranten en daarom vaker PRR stemmen dan vrouwen. Onze analyse toonde aan dat mannen inderdaad vaker werkzaam zijn in fabrieken en andere 'blauwe-boorden'-banen dan vrouwen, maar deze verschillen verklaren slechts deels waarom zij vaker op PRR stemmen dan vrouwen. Daarnaast toetsten we of man-vrouwverschillen in autoritarisme, houdingen over immigranten, en de democratie deze gap konden verklaren. Dat was niet het geval. Sterker, mannen en vrouwen blijken eigenlijk ongeveer gelijke houdingen te hebben over bijvoorbeeld immigranten en dat kan dus niet verklaren waarom mannen meer op deze partijen stemmen dan vrouwen. Het is wel mogelijk dat mannen het immigratievraagstuk zwaarder mee laten wegen in hun overweging om te stemmen op PRR, maar dat konden we met onze data helaas niet toetsen.

Aangezien wij, net als eerder onderzoek, de verschillen tussen mannen en vrouwen in PRR-stemgedrag niet volledig konden verklaren, toetsten we een nieuw idee. Dat idee kwam voort uit de observatie dat er nogal wat variatie is in de grootte van het genderverschil in PRR-stemgedrag. Uit Tabel 1 blijkt bijvoorbeeld dat er in Frankrijk verhoudingsgewijs evenveel mannen als vrouwen op het Front National stemden, terwijl in landen als Noorwegen en Oostenrijk bijna twee keer zoveel mannen als vrouwen op de Vooruitgangspartij en de FPÖ en BZÖ stemden. We operden dat deze cross-nationale verschillen verklaard zouden kunnen worden door verschillen in kenmerken tussen de verschillende partijen

in de landen. Gezien het feit dat vrouwen minder politiek geïnteresseerd zijn, minder snel op de hoogte zijn van nieuwe politieke stromingen en sowieso minder snel op een nieuwe, politieke buitenstaander zullen stemmen (bv. Roth, 1989), voorspelden we dat in landen waar PRR populairder is en een minder populistisch imago heeft, de genderverschillen kleiner zijn. De bevindingen uit ons onderzoek onderschreven deze verwachting echter niet. In de landen waar PRR populairder is en minder een 'outsider'-imago heeft, lijkt de gender gap niet kleiner te zijn dan in de landen waar dat niet zo is.

Kort samengevat blijkt uit ons onderzoek dat, hoewel er een algemene gender gap in PRR-stemgedrag kan worden vastgesteld, er belangrijke cross-nationale verschillen zijn in de mate van de gender gap. In sommige landen stemmen er verhoudingsgewijs evenveel mannen als vrouwen op deze partijen, terwijl in andere landen er een veel duidelijker man-vrouwonderscheid zichtbaar is. In landen waar grote verschillen zijn, konden deze deels verklaard worden door de verschillende posities die mannen en vrouwen innemen op de arbeidsmarkt. Er blijft echter nog veel onduidelijkheid bestaan over waarom over het algemeen mannen meer geneigd zijn te stemmen op populistisch radicaal rechts. Het ligt voor de hand om te kijken naar hoe verschillende Europese PRR-partijen het thema gender bespreken, zowel in hun verkiezingsprogramma's als in hun publieke optredens. Wellicht zou dat kunnen bijdragen tot de verklaring voor de verschillen in de grootte van de gender gap in PRR-stemmen.

## Bibliografie

- EVS (2010). *European Values Study 2008*, 4th wave, Integrated Dataset, ZA4800 Data File Version 2.0.0.
- Givens, T.E. (2004). The Radical Right Gender Gap. *Comparative Political Studies*, 37(1), 30-54.
- Immerzeel, T. (2015). *Voting for a Change. The Democratic Lure of Populist Radical Right Parties in Voting Behavior*. Dissertatie. Utrecht: Universiteit Utrecht, Sociologie/ICS.
- Mudde, C. (2007). *Populist Radical Right Parties*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roth, D. (1989). Sind die Republikaner die fünfte Partei? *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 41-42, 10-20.



# Onbekende gezichten: substantiële vertegenwoordiging van vrouwen door mannelijke, rechtse en niet-feministische parlementsleden

Karen Celis en Silvia Erzeel

---

## EEN SAMENVATTING VAN

Celis, K. & Erzeel, S. (2015). Beyond the Usual Suspects: Non-Left, Male and Non-Feminist MPs and the Substantive Representation of Women. *Government & Opposition*, 50(1), 45-64.

---

De laatste jaren is het aantal vrouwen in politieke assemblees in Europa drastisch toegenomen. Parallel aan die stijging heeft zich in de literatuur een breed debat ontwikkeld over de gevolgen van die vrouwelijke aanwezigheid, met name rond de vraag of de aanwezigheid van vrouwelijke verkozenen ook de vertegenwoordiging van vrouwenbelangen bevordert. De empirische resultaten zijn tegenstrijdig. Enerzijds tonen studies aan dat vrouwen wel degelijk meer geneigd zijn dan mannen om de belangen van vrouwen te behartigen, vooral wanneer ze de institutionele ruimte hebben om dat te doen. Anderzijds is de kans dat vrouwen 'een verschil maken' voor vrouwen afhankelijk van allerlei contextfactoren en blijken

vooral linkse en feministische vrouwen fervente actoren in de substantiële vertegenwoordiging van vrouwen te zijn. Waar tot nu toe echter weinig aandacht aan werd besteed, is de rol van rechtse partijen, mannen en niet-feministische parlementsleden. Deze actoren zijn doorgaans 'minder actief' in de vertegenwoordiging van vrouwen, maar daarom niet inactief. Welke bijdrage leveren zij aan de vertegenwoordiging van vrouwenbelangen? Een extra reden waarom hierover meer onderzoek nodig is, is de vaststelling dat eerdere studies vaak vertrekken vanuit specifieke onderzoekdesigns die de bijdragen van mannen en rechtse partijen mogelijk minimaliseren of neutraliseren. Studies die de gevolgen van de toename

in het aantal vrouwen voor de behartiging van vrouwenbelangen onderzoeken, kijken bijvoorbeeld vooral naar linkse partijen, omdat daar het aantal vrouwen eerder toenam dan in rechtse partijen. Daarnaast hanteren onderzoekers nogal vaak een definitie van vrouwenbelangen die gebaseerd is op een feministische of links-progressieve interpretatie. Een dergelijke definitie brengt vooral feministische vrouwen en linkse partijen naar voor als behartigers van vrouwenbelangen.

Met deze probleemstelling in het achterhoofd formuleerden we de vraag of een meer inductieve en 'open' benadering ons zou toelaten om een bredere waaier aan actoren in de substantiële vertegenwoordiging van vrouwen te detecteren. Met een 'inductieve/open' benadering bedoelen we dat we niet de rol van een vooraf bepaalde groep van vertegenwoordigers onderzoeken of de inhoud van vrouwenbelangen op voorhand vastleggen. Kunnen we op die manier nieuwe groepen vertegenwoordigers van vrouwen ontdekken? Om deze vraag te beantwoorden, analyseerden we nieuwe gegevens verzameld in het kader van de Europees vergelijkende PARTIREP MP-survey (<http://www.partirep.eu/datafile/comparative-mp-survey>). Deze survey onderzocht tussen 2009 en 2011 de attitudes en gedragingen van nationale en (waar mogelijk) regionale parlementsleden in 10 Europese landen: België, Duitsland, Hongarije, Ierland, Nederland, Noorwegen, Polen, Portugal, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland.

De 'inductieve/open' benadering werd geoperationaliseerd door middel van het 'kritische actor'-concept. Dit concept tracht

actoren te identificeren "who initiate policy proposals on their own and/or embolden others to take steps to promote policies for women, regardless of the number of female representatives" (Childs & Krook, 2009, p. 138). Kritische actoren worden niet in de eerste plaats gekenmerkt door hun geslacht of ideologische opvattingen. De definitie doet verder geen uitspraken over de ideologische lading van vrouwenbelangen. Kritische actoren onderscheiden zich daarentegen door het feit dat ze sterk gemotiveerd zijn om de belangen van vrouwen te promoten en die houding omzetten in daden. De groep van kritische actoren werd geïdentificeerd op basis van drie surveyvragen: we bekeken (1) in welke mate parlementsleden belang hechten aan de vertegenwoordiging van de perspectieven en belangen van vrouwen, (2) in welke mate ze aangeven de belangen van vrouwen te behartigen tijdens fractievergaderingen en (3) in welke mate ze samenwerken met andere partijen om de belangen van vrouwen te vertegenwoordigen. Parlementsleden die hoog scoorden op alle vragen werden geïdentificeerd als kritische actoren. Zo werden 263 van de 906 parlementsleden in de PARTIREP-survey (of 29%) geïdentificeerd als kritische actoren.

Onze resultaten tonen aan dat deze inductieve benadering een veelheid en een grotere verscheidenheid aan actoren in de substantiële vertegenwoordiging van vrouwen op de kaart zet. Hoewel vrouwen, linkse partijen en feministische parlementsleden de meerderheid blijven uitmaken, is in de meeste Europese landen het behartigen van vrouwenbelangen geen exclusieve aangelegenheid van de

'bekende gezichten', met name linkse, feministische en vrouwelijke parlementsleden. Niet minder dan één derde van de kritische actoren in onze studie behoort tot een (centrum)rechtse partij en plaatst zichzelf in de rechtse vleugel van hun partij. Binnen de gehele set kritische actoren behoort 12,6% tot een liberale partij, 11,5% tot een christendemocratische partij, 9,6% tot een conservatieve partij en 1,5% tot een radicaal rechtse partij. Bovendien is er behoorlijk wat variatie tussen landen. In Duitsland, Noorwegen, Portugal en Zwitserland zijn het vooral socialistische en groene parlementsleden die 'kritisch' handelen voor vrouwen. In België zijn christendemocratische en liberale parlementsleden bijna even vaak geneigd om de belangen van vrouwen te behartigen als linkse partijen. In het Verenigd Koninkrijk brengt de Conservative Party een belangrijke bijdrage. In Ierland telt Labour geen enkele kritische actor, terwijl de helft van de kritische actoren een liberale achtergrond heeft.

Onze resultaten tonen verder een interessante interactie aan tussen de politieke ideologie en het geslacht van kritische actoren. Vooral in linkse partijen zijn vrouwen de meest fervente actoren; in rechtse partijen zijn mannen meer actief. Deze vaststelling bevestigt dat een focus op de bijdragen van vrouwelijke parlementsleden in onderzoek naar de substantiële vertegenwoordiging van vrouwen niet alleen de bijdragen van mannen onderschat, maar ook die van rechtse partijen. Ook stelden we vast dat de relatie tussen 'feministische' attitudes en de behartiging van vrouwenbelangen vooral binnen linkse partijen bestaat. In groene en socia-

listische partijen neemt meer dan de helft van de kritische actoren een sterk feministisch profiel aan. Ze hechten veel belang aan gelijkheid en gelijke kansen tussen mannen en vrouwen, ondersteunen de legitimiteit van genderquota's, onderschrijven het nut van vrouwenorganisaties en houden regelmatig contact met vrouwenbewegingen in hun land. In rechtse partijen is die band veel zwakker: een grote meerderheid van de kritische actoren in liberale, conservatieve en radicaal rechtse partijen heeft een lagere inschatting van de feministische items en heeft minder contact met vrouwenbewegingen.

De identificatie van deze verscheidenheid van de kritische actoren in de substantiële vertegenwoordiging van vrouwen is belangrijk en reikt pistes aan voor verder empirisch onderzoek, bijvoorbeeld naar wat deze actoren motiveert om vrouwenbelangen te behartigen. Maar de empirische resultaten wijzen er ook op dat meer theoretische innovatie nodig is in onderzoek naar de substantiële vertegenwoordiging van vrouwen. Als rechtse kritische actoren een lagere inschatting hebben van feministische idealen, hoe moeten we hun (rechts-conservatieve) claims over vrouwen dan normatief evalueren?

## Bibliografie

- Childs, S. & Krook, M.L. (2009). Analysing Women's Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors. *Government & Opposition*, 44 (2), 125-145.

# Gendermainstreaming in de praktijk?

De case van EU-ontwikkelingssamenwerking met Rwanda onderzocht

Petra Debusscher

---

## EEN SAMENVATTING VAN

Debusscher, P. (2014): Gender Mainstreaming on the Ground? The Case of EU Development Aid towards Rwanda', *European Integration Online Papers*, Special Issue 1, Vol. 18, Article 4. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2014-004a.htm>, pp. 1-23.

---

In dit artikel ga ik na waarom gender nauwelijks geïntegreerd is in het ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie (EU) met Rwanda, hoewel zowel de Rwandese overheid als het Directoraat-generaal voor Internationale Samenwerking en Ontwikkeling van de EU (DG DEVCO) in de literatuur bekendstaan als uitermate gender-vriendelijke actoren.

Sinds de Wereldvrouwenconferentie van de Verenigde Naties in Peking in 1995 – waarin de EU een grote rol speelde – heeft de EU de strategie van gendermainstreaming omarmd, dat wil zeggen dat zij zich ertoe engageert om een genderperspectief te integreren in elk beleidsdomein, in elke fase van het beleidsproces, zodat elke beleidsactor meewerkt aan het promoten van gendergelijkheid. Sinds 1997 heeft de EU zich ook verdragsrechtelijk verbonden om in al haar activiteiten en beleidsdomeinen ongelijkheid weg te werken en de gelijkheid tussen mannen

en vrouwen te bevorderen. Hoewel er in de praktijk een grote verscheidenheid is in de mate van mainstreaming in de verschillende EU-beleidsdomeinen, staat vooral ontwikkelingssamenwerking erom bekend een *best performer* te zijn. DG DEVCO is bovendien al twee decennia erg actief bezig met het promoten van gendermainstreaming via een indrukwekkende reeks beleidsdocumenten, het ontwikkelen van praktische instrumenten en het investeren in training van haar stafleden.

Ook Rwanda staat erom bekend een voorloper op het vlak van gendergelijkheid te zijn. In 2008 was Rwanda het eerste land ter wereld met een vrouwelijke meerderheid in het parlement en het land blijft sindsdien de wereldwijde nummer één op dat vlak. De Rwandese grondwet bevat daarnaast enkele belangrijke praktische bepalingen omtrent gendergelijkheid en de Rwandese overheid ziet de gelijkheid tussen mannen en vrouwen

als een centraal en integraal deel van haar moderniseringsbeleid. De regering ondernam bovendien verschillende initiatieven om genderexpertise structureel en op hoog niveau te verankeren in het staatsapparaat.

Ondanks deze veelbelovende combinatie blijkt uit documentanalyse en veldonderzoek dat gender in de praktijk nauwelijks aan bod kwam in het EU-Rwandeese ontwikkelingsbeleid van 2008 tot 2013. Om deze fascinerende puzzel bloot te leggen en de institutionele processen te ontwarren die gender onzichtbaar maken doorheen het proces van besluitvorming en implementatie, analyseer ik de verschillende actoren, hun verbanden, de (in)formele regels waardoor zij geleid worden, en de gendermachtsrelaties die hierin spelen. De analyse van gendermachtsrelaties stelt ons immers in staat om na te gaan hoe bepaalde beleidsuitkomsten en hun consequenties tot stand komen.

In het artikel wordt aangetoond dat de formele en informele regels van de EU op het vlak van gendergelijkheidsdoelstellingen nauwelijks aan elkaar gekoppeld zijn. De hoogste formele EU-regels waarin gesteld wordt dat gender in elk aspect van elk beleidsdomein gemainstreamed moet worden, blijken in de praktijk los te staan van de informele normen, praktijken en logica in de uitvoerende externe diensten van de EU. De informele *modus operandi* in de EU-Vertegenwoordiging in Rwanda is om de doelstelling van gendergelijkheid te zien als redundant en ondergeschikt aan andere doelstellingen. Op het terrein leidt dit tot louter ceremonieel gedrag van EU-actoren voor wat betreft gendermainstreaming en tot een gelimiteerd instrumenteel

beleid dat doorspekt is van genderstereotypen. De institutionele praktijken van de EU, zoals onder andere het gebruik van budgethulp, dragen bovendien structureel bij tot de marginalisering van Rwandese vrouwenorganisaties. Dit is problematisch in het licht van de eerder autoritaire trekken van het regime.

Hoewel de EU al erg veel geïnvesteerd heeft in het opbouwen van expertise rond gendergelijkheid, is deze expertise nauwelijks gesitueerd aan de top van de hiërarchie en verdwijnt deze ook systematisch uit de organisatie. Binnen de Europese instellingen, en vooral binnen de instellingen die zich met extern beleid bezighouden, is er bovendien een significante genderkloof, waarbij de hoogste beleidsmakers voornamelijk mannen zijn. Ook in de EU-vertegenwoordiging in Rwanda is deze trend waarneembaar en worden genderstereotypen gereproduceerd in rekrutering en werkcultuur, wat invloed heeft op de formulering van het beleid en het bepalen van wat wel of niet relevant is in de implementatie. De case legt met andere woorden een asymmetrisch machts spel bloot binnen de EU-instituties, waarbij vrouwen enerzijds en actoren die rond genderthema's werken anderzijds het onderspit delven in de strijd om middelen en om welke ideeën ertoe doen.

Het gelimiteerde gendergelijkheidsframe van de EU-vertegenwoordiging sluit bovendien nauw aan bij het frame van de Rwandese regering. Daarbij wordt gendergelijkheid in de praktijk vooral instrumenteel ingezet om een economisch groeibeleid te ondersteunen. De focus van de Rwandese overheid lijkt daarbij te liggen op het macroniveau en het genereren

van mooie statistieken die donoren aantrekken, terwijl onderliggende processen van sociale en genderongelijkheid worden genegeerd. Critici hebben echter gewaarschuwd dat het ambitieuze en snel doorgedreven moderniseringsbeleid de sociale ongelijkheid in Rwanda doet toenemen. Vooral rurale vrouwen in een context van armoede lijken de dupe te zijn van recente beleidsmaatregelen. De Rwandese overheid krijgt bovendien kritiek op haar top-downbeleid, waarbij de noden van gewone mensen opzij worden geschoven ten voordele van de moderniseringsagenda. Ook de relatie van het regime met het middenveld en in het bijzonder met vrouwenorganisaties is een heikel punt. Het middenveld wordt geacht zich mee in te zetten voor het bereiken van de doelstellingen van overheidsprogramma's en een kritische blik wordt nauwelijks geduld. De doelstellingen van genderactivisten

zijn echter niet gelijk zijn aan deze van de overheid en zij wensen onafhankelijk het beleid onder de loep te kunnen nemen. In deze context bekritisieren genderactivisten de grote som EU-budgethulp die rechtstreeks naar de overheid gaat, omdat op deze manier het middenveld wordt omzeild.

Ik besluit dat het grootste struikelblok voor een gegendermainstreamed EU-Rwandees ontwikkelingsbeleid veroorzaakt wordt door de informele *modus operandi* van EU-actoren op het terrein, waarbij gendergelijkheid gepercipieerd wordt als redundant en ondergeschikt aan andere doelstellingen. In combinatie met de economisch georiënteerde en gelimiteerde gendergelijkheidsdoelstellingen op het Rwandese niveau, leidt dit tot de afwezigheid van een substantieel gendergelijkheidsbeleid in de praktijk van de EU-Rwandese ontwikkelingssamenwerking.

**Nicolas Bouteca** promoveerde in 2011 op een proefschrift over ideologische convergentie. Momenteel werkt hij als docent aan de vakgroep politieke wetenschappen van de Universiteit Gent en is hij lid van de onderzoeksgroep GASPAR. Zijn interesses zijn: ideologie, politieke partijen, electorale competitie en het Belgisch federalisme. E-mail: nicolas.bouteca@ugent.be.

**Karen Celis** is als onderzoeksprofessor verbonden aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel en is co-directeur van RHEA Expertisecentrum Gender, Diversiteit, Intersectionaliteit. Ze verricht theoretisch en empirisch onderzoek naar de politieke vertegenwoordiging van groepen (vrouwen, etnische minderheden, klasse, holebi's en leeftijdsgroepen), gelijkekansenbeleid en 'staatsfeminisme'. E-mail: karen.celis@vub.ac.be.

**Hilde Coffé** is als Senior Lecturer verbonden aan Victoria University of Wellington (NZ), Afdeling Politieke Wetenschappen en Internationale Relaties. Haar belangrijkste onderzoeksinteresses zijn stemgedrag, politieke participatie en publieke opinie. E-mail: hilde.coffe@vuw.ac.nz.

**Petra Debusscher** is postdoctoraal onderzoeker van het FWO en verbonden aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen. Haar onderzoek bevindt zich op het kruispunt van de EU-studies en de genderstudies en richt zich specifiek op de genderdimensie van het Europees buitenlands beleid. E-mail: petra.debusscher@uantwerpen.be.

**Isabelle De Coninck** is bachelor European Studies (Universiteit Maastricht) en master vergelijkende en internationale politiek (KU Leuven). Ze is wetenschappelijk medewerker aan het Instituut voor de Overheid van de KU Leuven, waar ze onderzoek voert naar de omzetting van EU-richtlijnen in subnationale entiteiten in het kader van SBOV III. E-mail: isabelle.deconinck@soc.kuleuven.be.

**Jeroen Doomernik** is UD bij de afdeling Politicologie van de UvA en als onderzoeker verbonden aan het Instituut voor Migratie en Etnische Studies (IMES). Zijn interesse gaat uit naar de onverwachte effecten en veranderende locaties van migratiemanagement. Recent publiceerde hij met Sanne Kos en Marcel Maussen *Policies of Exclusion and Practices of Inclusion*. E-mail: J.M.J.Doomernik@uva.nl.

**Silvia Erzeel** is F.R.S.-FNRS postdoctoraal onderzoekster aan het Institut de sciences politiques Louvain-Europe (ISPOLE) van de Université catholique de Louvain en gastdocent aan de Universiteit Antwerpen. Haar onderzoek handelt over de interne werking van politieke partijen, politieke ideologie, vergelijkende politiek, en diversiteit/intersectionaliteit in Europese parlementen. E-mail: silvia.erzeel@uclouvain.be.

**Leni Franken** is als postdoctoraal onderzoekster van het FWO verbonden aan het Centrum Pieter Gillis van de Universiteit Antwerpen. Haar onderzoek richt zich voornamelijk op hedendaagse politieke filosofie, overheidsneutraliteit, kerk-staatverhoudingen en levensbeschouwelijk onderwijs. In 2016 zal haar boek *Liberal Neutrality and State Support for Religion: a Philosophical Analysis* verschijnen. E-mail: leni.franken@uantwerpen.be.

**Luzia Helfer** is promovenda bij de Instituten voor Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden en de Universiteit Antwerpen en lid van de onderzoeksgroep Media, Middenveld en Politiek (M2P). In haar onderzoek bij het VIDi-project 'Beyond Agenda-setting' bestudeert zij mechanismes in de wederkerige relatie tussen politiek en media, onder andere door middel van experimenteel onderzoek. E-mail: l.helfer@fsw.leidenuniv.nl.

**Tim Immerzeel** is postdoctoraal onderzoeker bij de afdeling Sociologie van de Vrije Universiteit Amsterdam. In zijn huidige onderzoek richt hij zich op participatie in verschillende vormen van politiek (www.polpart.org). In zijn proefschrift, waarvan bovengaand artikel deel uitmaakt, onderzocht hij de gevolgen van rechts-populisme op het stemgedrag van burgers. E-mail: t.immerzeel@vu.nl.

**Monique Kremer** is senior onderzoeker bij de WRR en bijzonder hoogleraar Actief Burgerschap aan de Universiteit van Amsterdam. Zij publiceerde onder andere *Vreemden in de verzorgingsstaat. Hoe arbeidsmigratie en sociale zekerheid te combineren* en redigeerde samen met anderen *Hoe ongelijk is Nederland?* E-mail: kremer@wrr.nl.

**François Levrau** is master in de klinische psychologie, master in de moraalwetenschappen en doctor in de sociale wetenschappen. Thans is hij als senior onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Migratie en Interculturele Studies van de Universiteit Antwerpen. Tevens neemt hij de algemene coördinatie op zich van het Steunpunt Inburgering en Integratie. E-mail: francois.levrau@uantwerpen.be.

**Lotte Melenhorst** is promovenda bij de Instituten voor Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden en de Universiteit Antwerpen en lid van de onderzoeksgroep Media, Middenveld en Politiek (M2P). Haar onderzoek maakt deel uit van het VIDi-project 'Beyond Agenda-setting' en concentreert zich op de rol van de media bij de totstandkoming van wetgeving. E-mail: l.d.melenhorst@fsw.leidenuniv.nl.

**Christiane Timmerman** is academisch directeur (ZAPBOF) van het Centrum voor Migratie en Interculturele Studies (CeMIS), Universiteit Antwerpen, waar ze verscheidene (inter)nationale projecten coördineert, o.a. EU FP7 project RESL.eu 'Reducing Early School Leaving in Europe'. Zij is eveneens lid van de Board of Directors van het Euro-



pean Research Network on Migration, IMISCOE. E-mail: [christiane.timmerman@uantwerpen.be](mailto:christiane.timmerman@uantwerpen.be).

**Peter Van Aelst** is hoofddocent aan het Departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen en lid van de onderzoeksgroep Media, Middenveld en Politiek (M2P). Daarnaast is hij deeltijds verbonden aan de Universiteit Leiden als coördinator van een VIDI-project 'Beyond Agenda-setting', een vergelijkende studie naar de wederkerige relatie tussen media en politiek. E-mail: [peter.vanaelst@uantwerpen.be](mailto:peter.vanaelst@uantwerpen.be).

**Tanja van der Lippe** is hoogleraar Sociologie aan de Afdeling Sociologie van de Universiteit Utrecht. Haar onderzoek begeeft zich op het terrein van de familiesociologie en de organisatiesociologie en richt zich in het bijzonder op interdependenties tussen werk en privé in nationaal en internationaal vergelijkend perspectief. E-mail: [t.vanderlippe@uu.nl](mailto:t.vanderlippe@uu.nl).

**Rosa van Santen** is projectleider bij het Commissariaat voor de Media. Daarvoor werkte zij als postdoc bij het Instituut voor Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden op het VIDI-project 'Beyond Agenda-setting'. Ze promoveerde in 2012 bij de Amsterdam School of Communication Research van de Universiteit van Amsterdam.

# Auteursrichtlijnen *Res Publica*

**I.** Voor ALLE BIJDRAGEN, zowel voor de wetenschappelijke artikelen als voor de rubrieken, gelden volgende voorschriften:

- Publicatie in het **Nederlands**.
- Auteurs geven aan of ze hun **bijdrage insturen** als wetenschappelijk artikel, dan wel als rubrieksbijdrage (essay, symposium, boekbespreking), naar [res.publica@acco.be](mailto:res.publica@acco.be).
- **APA-referentiesysteem**, zowel in de **tekst** als in de **bibliografie op het einde** van de bijdrage.

**II.** Voor de TWEE DELEN AFZONDERLIJK gelden voorts volgende voorschriften:

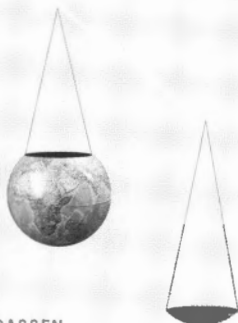
- **Wetenschappelijke artikelen:**
  - maximum 10.000 woorden, inclusief abstract, referenties, voetnoten en bibliografie
  - bestaan uit 4 onderdelen: titel, Engelstalig abstract en titel, corpus en bibliografie
  - Engelstalig abstract en titel: 100-150 woorden
  - Engelstalige keywords: maximum 6
  - corpus: In de inleiding worden doel, motivatie en context van het artikel uitgelegd.
  - enkel literatuur met rechtstreekse relevantie voor het onderwerp van het artikel dient te worden opgenomen, uitgebreide empirische details worden beter niet in de tekst zelf opgenomen
  - titels en tussentitels: 5 niveaus mogelijk, gebruik Arabische cijfers
    - niveau 1: gecentreerd en standaard lettertype
    - niveau 2: *gecentreerd en cursief*
    - niveau 3: *links uitgelijnd en cursief*
    - niveau 4: *linkse insprong, cursief, eindigt met punt*. Tekst volgt meteen.
    - niveau 5: GECENTREERD EN HOOFDLETTERS
  - het aantal voet- en eindnoten moet tot een minimum worden beperkt
  - tabellen en figuren worden in de tekst ingevoegd en aangeduid met Arabische cijfers
  - artikels worden in Word-versie ingediend
  - auteurs verklaren in begeleidende e-mail dat het ingezonden artikel in deze vorm niet bij een ander tijdschrift werd ingediend of gepubliceerd
  - aantal woorden van het artikel wordt in begeleidende e-mail meegegeven
  - auteursgegevens: naam, correspondentie- en e-mailadres worden in afzonderlijk document bij het artikel gevoegd

- **Rubrieken**

- **Politiek essay:** maximum 7.000 woorden
  - In 'het politiek essay' publiceren we artikelen die belangwekkende bijdragen leveren tot het publieke debat. Het politiek essay is een opiniërend artikel waarin auteurs, gehinderd door en gebaseerd op hun wetenschappelijke kennis, duidelijk stelling nemen ten aanzien van een maatschappelijk relevant onderwerp.
- **Symposium:** verschillende bijdragen – samen maximum 7.000 woorden
  - In 'het symposium' nemen academische en praktijkpoliticalogen stelling in over actuele dossiers. Discussiepunten kunnen zowel het academische politieke bedrijf tot voorwerp hebben, als thema's die in het bredere politieke leven beroering wekken.
  - Van de publicatietaal van politicalogen tot het gebruik van opiniepeilingen door de massamedia: al die onderwerpen waar politicalogen iets over te melden hebben, maar het er doorgaans niet over eens zijn.
  - *Res Publica* zoekt het debat op en brengt er verslag over uit. Verschillende auteurs nemen positie in tegen resp. voor een centrale stelling die door de rubriekverantwoordelijken van de redactie kort wordt ingeleid.
- **Onderzoek uitgelicht:** maximum 1000 woorden
  - In 'Onderzoek uitgelicht' wordt interessant, prestigieus en belangwekkend politicalogisch onderzoek van Vlaamse en Nederlandse bodem in de spotlight geplaatst. Auteurs vatten een recent gepubliceerd wetenschappelijk artikel samen op een toegankelijke manier in 750 tot 1000 woorden. Voorwaarde voor selectie van bijdragen is recente publicatie in een gerenommeerd internationaal politicalogisch tijdschrift (maximaal twee jaar geleden) en een eerste of tweede auteur dan wel een meerderheid van co-auteurs die verbonden zijn aan een Vlaamse of Nederlandse academische instelling. Lezers van *Res Publica* blijven hiermee op de hoogte van belangrijke theoretische en methodologische ontwikkelingen in het bredere vakgebied.
  - De klemtoon ligt op een samenvatting van het oorspronkelijke artikel. Desgewenst kan dit gekaderd worden in het bredere onderzoek dat aan het artikel ten grondslag ligt. Voor figuren en tabellen wordt best naar het oorspronkelijke artikel verwezen; noten worden best gemedend.

**Voor een uitgebreide beschrijving van de auteursrichtlijnen:**

**[www.respublica.be](http://www.respublica.be)**



SASKIA SASSEN

## UITSTOTING

BRUTALITEIT &  
COMPLEXITEIT IN DE  
WERELDECONOMIE

Saskia Sassen

## Uitstoting

*Brutaliteit en complexiteit  
in de wereldeconomie*

ISBN 9789462922372  
336 blz.

€ 34,00 (excl. verzendingskosten)

Almaar meer regeringen voeren een besparingsbeleid. De inkomensongelijkheid stijgt. De werkloosheid ook. Miljoenen mensen leven ontheemd, in gevangenschap of zijn op de vlucht voor conflicten. Land- en waterreserves raken uitgeput...

Is er een verband tussen al deze ontwikkelingen? Auteur Saskia Sassen meent van wel. Ze stelt dat we de huidige sociaaleconomische en ecologische ontwrichting niet meer kunnen vatten in termen van armoede en onrecht. Zelf gebruikt ze de term 'uitstoting' om de gelijkenis tussen al die ontwikkelingen te beschrijven.

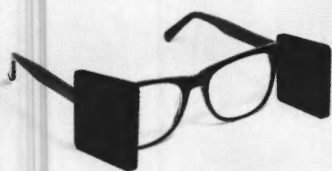
'Alle huidige vormen van kennis en technologie worden al te vaak op zo'n manier ingezet, dat ze elementaire wreedheden veroorzaken', aldus Saskia Sassen. Ze verwijst daarmee naar de complexiteit van financiële systemen. Naar de technische expertise die exploitatie van het milieu veroorzaakt, zoals bijvoorbeeld in de mijnbouw. Naar de juridische deskundigheid van rijke landen, die daardoor terrein winnen ten koste van arme landen. Die rijke landen hebben zich ontwikkeld tot machtige actoren in een cluster van kennis en belangen. Zij ondernemen acties, waarvan de gevolgen veel verder reiken dan wat

één individu, een bedrijf of een regering kan teweegbrengen. Alsof het nog niet genoeg was: de enorme complexiteit van de wereldeconomie maakt het haast onmogelijk om te zeggen wie verantwoordelijk is voor de uitwasers ervan.

In een nuchtere analyse actualiseert Saskia Sassen ons begrip van de wereldeconomie in de 21e eeuw. In *Uitstoting* laat ze een systeem zien, met verwoestende gevolgen, zelfs voor wie zich onkwetsbaar waant. Ze legt daarbij verrassende verbanden om de logica van die uitstoting te verklaren.

**acco**  
MAAKT KENNIS MET U

Uitgeverij Acco  
Blijde Inkomststraat 22, 3000 Leuven  
tel. 016/62 80 00 – fax 016/62 80 01  
e-mail: [uitgeverij@acco.be](mailto:uitgeverij@acco.be)  
[www.uitgeverijacco.be](http://www.uitgeverijacco.be)



## vanzelf

tegen het efficiëntiedenken en de doelmatigheidscultuur

Yoni Van Den Eede

Yoni Van Den Eede

## Vanzelf

*Tegen het efficiëntiedenken en de doelmatigheidscultuur*

ISBN 9789462922525

160 blz.

€ 24,90 (excl. verzendingskosten)

Efficiëntie is hét codewoord van onze tijd. Voortdurend weerklinkt de roep om allerlei domeinen van het leven efficiënter te organiseren: overheid, zorg, onderwijs, verkeer... We moeten meer doen met minder. Dat vereist dat we ons liefst zo concreet mogelijke doelen stellen en dat we die dan ook proberen te realiseren. Efficiëntie en doelmatig streven gaan dus hand in hand.

In dit boek gaat Yoni Van Den Eede na hoe efficiëntie en doelmatigheid vergaand ons leven zijn gaan bepalen en intussen onze manier van

denken domineren. Ze lijken de heilige graal van onze maatschappelijke organisatie geworden. Het zijn haast absolute principes, die op alles en iedereen van toepassing zijn en die zogenaamd overal eenzijdig positieve effecten sorteren.

Toch hebben die principes ook een keerzijde. Ze hebben neveneffecten die wel minder tastbaar zijn, maar ons raken in ons diepste, existentiële wezen. Want wat als we voornamelijk vanuit die efficiëntiegedachte betekenis proberen te geven aan ons bestaan? Wie obsessief

op doelen, resultaten en trajecten gericht is, vergeet namelijk één zaak: dat vele goeie dingen vanzelf komen, of dat ze slechts moeilijk gestuurd kunnen worden. Betekent dat dan dat we efficiëntie en doelmatigheid volledig moeten uitbannen? Geenszins. Wel moeten we dringend op zoek naar een nieuwe levenskunst.

Dit boek maakt deel uit van de reeks Kennismakers. In deze reeks verschijnen boeken van auteurs die kritisch reflecteren op belangrijke maatschappelijke problemen en evoluties van vandaag.

**acco**  
MAAKT KENNIS MET U

Uitgeverij Acco  
Blijde Inkomststraat 22, 3000 Leuven  
tel. 016/62 80 00 – fax 016/62 80 01  
e-mail: [uitgeverij@acco.be](mailto:uitgeverij@acco.be)  
[www.uitgeverijacco.be](http://www.uitgeverijacco.be)



Mieke Schrooten, Sophie Withaecx,  
Dirk Geldof, Margot Lavent

## Transmigratie

*Hulp verlenen in een wereld  
van superdiversiteit*

ISBN 9789462922716

264 blz.

€ 24,90 (excl. verzendingskosten)

acco

In deze wereld van groeiende superdiversiteit verandert migratie. Naast de klassieke migratie – van een land van herkomst naar onze samenleving – ontstaan complexere migratiepatronen. Bij transmigratie of meervoudige migratie komen migranten aan na een verblijf in meerdere landen. In de steden, maar ook in kleinere gemeenten, zien we een groeiende groep van transmigranten in kwetsbare sociale situaties. De tijdelijkheid van hun verblijf bepaalt hun leven.

*Transmigratie* schetst de ervaringen van transmigranten en neemt de uitdagingen voor hulpverleners en lokale besturen onder de loep. Transmigranten zijn geen evidente groep voor hulpverleners. Ze zijn nieuwkomers die hun weg in het sociale veld nog niet kennen. Hun verwachtingen zijn gekleurd door ervaringen in andere landen. Taalbarrières, onzekerheid en de tijdelijkheid van hun verblijf maken hulpverleningsrelaties moeilijker. Transmigranten leven bovendien in

familiale en sociale netwerken over grenzen heen. Kunnen hulpverleners inspelen op deze netwerken?

Op basis van een verkennend onderzoek bij Marokkaanse, Ghanese en Braziliaanse transmigranten in Brussel en Antwerpen schetsen de auteurs de leefwereld van transmigranten, hun welzijnsnoden en hun beroep op formele en informele hulpverlening. Tegelijk reiken ze best practices aan voor hulpverleners.

**acco**  
MAAKT KENNIS MET U

Uitgeverij Acco  
Blijde Inkomststraat 22, 3000 Leuven  
tel. 016/62 80 00 – fax 016/62 80 01  
e-mail: [uitgeverij@acco.be](mailto:uitgeverij@acco.be)  
[www.uitgeverijacco.be](http://www.uitgeverijacco.be)

---

# RES PUBLICA

---

politiek-wetenschappelijk tijdschrift  
van de Lage Landen

Driemaandelijks tijdschrift  
Overzicht volume 57 – 2015

---

## Nummer 1

### Deel 1 — Wetenschappelijke artikelen

---

- Inleiding: Personalisering van de politiek:**  
een multidimensioneel begrip – *Peter Van Aelst en Kees Aarts* 5
- Het primacy-effect in proportionele systemen gewikt en gewogen. De casus van de Antwerpse districtsverkiezingen 2012 – *Patrick van Erkel en Peter Thijssen* 11
- Van goudwaarde in verkiezingstijden? Electorale presidentialisering van het burgemeesterschap in Vlaanderen – *Johannes Rodenbach, Bram Wauters en Kristof Steyvers* 33
- De impact van digitale campagnemiddelen op de personalisering van politieke partijen in Nederland (2010-2014) – *Kristof Jacobs en Niels Spierings* 57

### Deel 2 — Rubrieken

---

- Essay: Personalisering door politici, in de media en bij kiezers: op zoek naar een referentiepunt** – *Jan Kleinnijenhuis* 81
- Symposium: De internationalisering van het bama-onderwijs** – *Peter Bursens, René Torenvlied en Isabelle De Coninck* 95
- Onderzoek uitgelicht**
- Bruggen bouwen over politieke breuklijnen: deliberatieve democratie in diep verdeeld België – *Didier Caluwaerts en Kris Deschouwer* 111
- Europese desintegratie verklaard – *Hans Vollaard* 114
- De mobilisatie van wigissues in meerpartijstelsels – *Marc Van de Wardt, Catherine E. de Vries en Sara B. Hobolt* 117
- Auteursinfo 121

## Nummer 2

### Deel 1 – Wetenschappelijke artikelen

Hervormen en herverdelen. Is de links-rechtslijn de enige conflictlijn op het sociaaleconomisch terrein? – <i>Simon Otjes</i>	133
Aandacht trekken of advies verstrekken? De aanwezigheid van middenveldorganisaties in adviesraad- en beeldbuispolitiek – <i>Bert Fraussen en Ruud Wouters</i>	159
Tussen partij en parlement: het profiel van de fractievoorzitter in België – <i>Benjamin de Vet en Bram Wauters</i>	185

### Deel 2 – Rubrieken

Essay: Waarom sport een prominente plaats verdient binnen de Commissie-Juncker: opportuniteiten en beperkingen voor EU-invloed op de FIFA – <i>Arnout Geeraert</i>	219
Symposium: Euthanasie: gaat het nog wel goed in de Lage Landen? – <i>Gerbert van Loenen, Heleen Weyers en Herman Nys</i>	235
Onderzoek uitgelicht:	
Hoe populistisch is het volk? – <i>Agnes Akkerman, Cas Mudde en Andrej Zaslove</i>	251
Populisme in West-Europa: België, Duitsland en Nederland vergeleken – <i>Teun Pauwels</i>	254
Middenpartijen en meervoudig immigratiebeleid. De noodzaak van een gedifferentieerde analyse – <i>Tjitske Akkerman</i>	257
Auteursinfo	261

## Nummer 3

### Deel 1 – Wetenschappelijke artikelen

De multiculturele herverdelingsstaat. Over gelijkheid en solidariteit in de multiculturele samenleving – <i>François Levräu</i>	269
Mondiale standaarden of <i>race-to-the-bottom</i> ? Een analyse van regelgevende samenwerking in de onderhandelingen over een Trans-Atlantisch Vrijhandels- en Investeringsakkoord (TTIP) – <i>Ferdi De Ville en Niels Gheyle</i>	295
Angels gedoopt in honing: politieke tekeningen en hun betekenis – <i>Joop van Holsteyn</i>	319



**Deel 2 — Rubrieken**

<b>Essay:</b> Sociaaldemocratie moet zich uit Europese dwangbuis wringen – <i>Ferdé De Ville</i>	353
<b>Symposium:</b> Doctoraatsopleidingen in Nederland en Vlaanderen – <i>Bas Denters, Maurits Sanders, Trui Steen en Luzia Helfer</i>	369
<b>Onderzoek uitgelicht:</b>	
Kiesstelsels en lokale activiteit: het mediërende effect van electorale kwetsbaarheid – <i>Audrey André, Sam Depauw en Shane Martin</i>	385
Hoe ‘trendy’ kiesstelsels Europese democratieën veroveren – <i>Damien Bol, Jean-Benoît Pilet en Pedro Riera</i>	388
Effecten van de kiesdrempel op het Belgische partijlandschap – <i>Min Reuchamps, François Onclin, Didier Caluwaerts en Pierre Baudewyns</i>	391
<b>Auteursinfo</b>	395

**Nummer 4****Deel 1 – Wetenschappelijke artikelen**

Omzetting van Europese richtlijnen: een balans van de omzettings- en nalevingsachterstand in Vlaanderen (2009-2013) – <i>Isabelle De Coninck</i>	405
Van de krant naar de Kamer en terug? Een studie naar media-aandacht als inspiratie voor en resultaat van het Nederlandse vragenuur – <i>Peter Van Aelst, Rosa Van Santen, Lotte Melenhorst en Luzia Helfer</i>	433
Ideologische inertie op links, flexibiliteit op rechts? Een onderzoek naar de mate van programmatische flexibiliteit bij liberalen en socialisten in België – <i>Nicolas Bouteca</i>	457

**Deel 2 – Rubrieken**

<b>Essay:</b> Godsdienst- en onderwijsvrijheid in België anno 2015 – <i>Leni Franken</i>	483
<b>Symposium:</b> Midden- en Oosteuropese migranten in de Lage Landen – <i>Monique Kremer, Jeroen Doomernik, François Levräu en Christiane Timmerman</i>	503
<b>Onderzoek uitgelicht:</b>	
Henk, Henk en Ingrid: de gender gap in het radicaal rechtse electoraat belicht – <i>Tim Immerzeel, Hilde Coffé en Tanja van der Lippe</i>	523
Onbekende gezichten: substantiële vertegenwoordiging van vrouwen door mannelijke, rechtse en niet-feministische parlementsleden – <i>Karen Celis en Silvia Erzeel</i>	527
Gendermainstreaming in de praktijk? De case van EU-ontwikkelings- samenwerking met Rwanda onderzocht – <i>Petra Debusscher</i>	530
<b>Auteursinfo</b>	533

---

**EXTERNE REVIEWERS RES PUBLICA 2015**

---

*Res Publica* bedankt iedereen die in 2015 als reviewer opgetreden heeft:

---

*Audrey André*  
*Bengü Dayıcan*  
*Bert Leuridan*  
*Christ'l De Landtsheer*  
*Dirk De Bièvre*  
*Eline Severs*  
*Ellen Mastenbroek*  
*Gerry van der Kamp-Alons*  
*Henk Dekker*  
*Jacques Bos*  
*Kees Aarts*  
*Kris Deschouwer*  
*Laura Jacobs*  
*Marcel Boogers*  
*Niels Spierings*  
*Peter Bursens*  
*Philip van Praag*  
*Ruth Dassonneville*  
*Ruud Koole*  
*Stefaan Fiers*  
*Stefanie Beyens*

## Richtlijnen voor auteurs

- Deel 1: max. 3 wetenschappelijke artikelen van elk max. 10 000 woorden
- Deel 2: 3 rubrieken
  - Politiek essay: max. 7000 woorden
  - Symposium: verschillende bijdragen – samen max. 7000 woorden
  - Onderzoek uitgelicht: max. 1000 woorden

**Res Publica is abstracted in the following journals:** ABC POL SCI. Advanced Bibliography of Contents. Political Science and Government; International Political Science Abstracts. Documentation politique internationale; International Bibliography of Political Science. Bibliographie internationale de science politique; International Bibliography of the Social Sciences. Bibliographie internationale des sciences sociales; International Bibliography of Economics. Bibliographie internationale de science économique; Social Sciences Citation Index. An International Multidisciplinary Index to the Literature of the Social, Behavioral and Related Sciences; Sociological Abstracts; Bulletin analytique de documentation politique, économique et sociale contemporaine; United Nations. Monthly Bibliography. Selected Articles. Nations Unies. Bibliographie mensuelle. Articles sélectionnés; Bulletin de renseignements documentaires. Communauté Européennes. Documentation bulletin. European Communities.



Wordt uitgegeven met de steun van de Universitaire Stichting België

## Inhoud

### Deel 1 — Wetenschappelijke artikelen

Omzetting van Europese richtlijnen: een balans van de omzettings- en nalevingsachterstand in Vlaanderen (2009-2013)

*Isabelle De Coninck*

Van de krant naar de Kamer en terug? Een studie naar media-aandacht als inspiratie voor en resultaat van het Nederlandse vragenuur

*Peter Van Aelst, Rosa van Santen, Lotte Melenhorst en Luzia Helfer*

Ideologische inertie op links, flexibiliteit op rechts? Een onderzoek naar de mate van programmatische flexibiliteit bij liberalen en socialisten in België

*Nicolas Bouteca*

### Deel 2 — Rubrieken

Essay: Godsdienst- en onderwijsvrijheid in België anno 2015

*Leni Franken*

Symposium: Midden- en Oosteuropese migranten in de Lage Landen

*Monique Kremer, Jeroen Doomernik, François Levrau en Christiane Timmerman*

Onderzoek uitgelicht:

Henk, Henk en Ingrid: de gender gap in het radicaal rechtse electoraat belicht

*Tim Immerzeel, Hilde Coffé en Tanja van der Lippe*

Onbekende gezichten: substantiële vertegenwoordiging van vrouwen door mannelijke, rechtse en niet-feministische parlementsleden

*Karen Celis en Silvia Erzeel*

Gendermainstreaming in de praktijk? De case van EU-ontwikkelingssamenwerking met Rwanda onderzocht

*Petra Debusscher*