



Res Publica

politiek-wetenschappelijk tijdschrift van de Lage Landen

België - Belgique
PB. - PP.
B-21



Afzettingen: 3000 Leuven X | Driemaandelijkse tijdschrift | oktober-december 2010 | P 702166

Volume 52 | 2010/4

acco

Res Publica

<http://www.respublica.be>

Hoofdredacteur

Carl DEVOS (Universiteit Gent)

Redactiesecretaris

Hilde VAN LIEFFERINGE (Universiteit Gent)

Redactie

Peter BURSENS (Universiteit Antwerpen), Gustaaf GEERAERTS (Vrije Universiteit Brussel),
Eelke HEEMSKERK (Universiteit van Amsterdam), Herman LELIEVELDT (Roosevelt Academy Middelburg),
Petra MEIER (Universiteit Antwerpen), Jan ORBIE (Universiteit Gent), Martin ROSEMA (Universiteit Twente),
Paul VAN DER BIJL (Hogeschool van Amsterdam), Joop VAN HOLSTEYN (Universiteit Leiden)

Redactieadres

Universiteitstraat 8, B-9000 Gent
res.publica@acco.be

Uitgever

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

Vertegenwoordiging in Nederland:

Acco Nederland, De Star 17, NL-2266 NA Leidschendam
tel. +31 70 386 88 54
fax +31 70 386 14 98
e-mail: info@uitgeverijacco.nl

Abonnementsprijzen

	Individueel	Instelling	Student
België & Nederland	€ 45	€ 110	€ 35
Abroad (EC members)	€ 85	€ 115	/
Abroad (non EC members)	€ 135	€ 135	/

Los nummer

€ 20

Dubbel nummer

€ 40

Abonnementen worden stilzwijgend voor één jaargang verlengd tenzij per e-mail opgezegd ten laatste 31 januari van de lopende jaargang. Opzeggen kan enkel per e-mail op dit adres: uitgeverij@acco.be.

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

politiek-wetenschappelijk tijdschrift
van de Lage Landen

Driemaandelijks tijdschrift
Volume 52 – 2010/4

Inhoud

Deel 1 — Wetenschappelijke artikels

- Anticipatie en reactie. Hoe en wanneer bestaande partijen voorstellen overnemen van nieuwe partijen – *Simon Otjes* 429
- Bepalende factoren voor een succesvolle bevoegdheidsoverdracht. Een analyse van de overheveling van landbouw naar het Vlaams Gewest n.a.v. de vijfde staats hervorming – *Dieter Vanhee en Annie Hondeghem* 453
- Kabinetten als spil en het begijnhof voor de ambtenaren? Een vergelijkende analyse van de beleidsinteracties van kabinetsmedewerkers en ambtenaren in de Vlaamse beleidsvorming – *Diederik Vancoppenolle en Marleen Brans* 483

Deel 2 — Rubrieken

- Essay: De maakbare partijdemocratie? Over de (grond)wettelijke regulering van politieke partijen – *Ingrid van Biezen* 513
- Symposium: Promoveren / doctoreren in de Lage Landen – *Laure Michon, Marjolein Meijer, Sandra Groeneveld en Walter Kickert* 531
- Onderzoek uitgelicht
- Waarom moslims wel democratische attitudes hebben maar geen democratische instituties – *Robbert Maseland en André van Hoorn* 549
- Parlementsleden als (on)gelijke concurrenten voor media-aandacht – *Peter Van Aelst, Adam Shehata en Arjen van Dalen* 552
- Besmettelijke partijen. Anti-immigratiepartijen en hun effect op de immigratiestandpunten van andere partijen – *Joost van Spanje* 555

Auteursinfo 559

Verantwoordelijke uitgever:

Politologisch Instituut vzw
K.U.Leuven
Parkstraat 45 Bus 3602
3000 Leuven

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

Afgiftekantoor: 3000 Leuven X

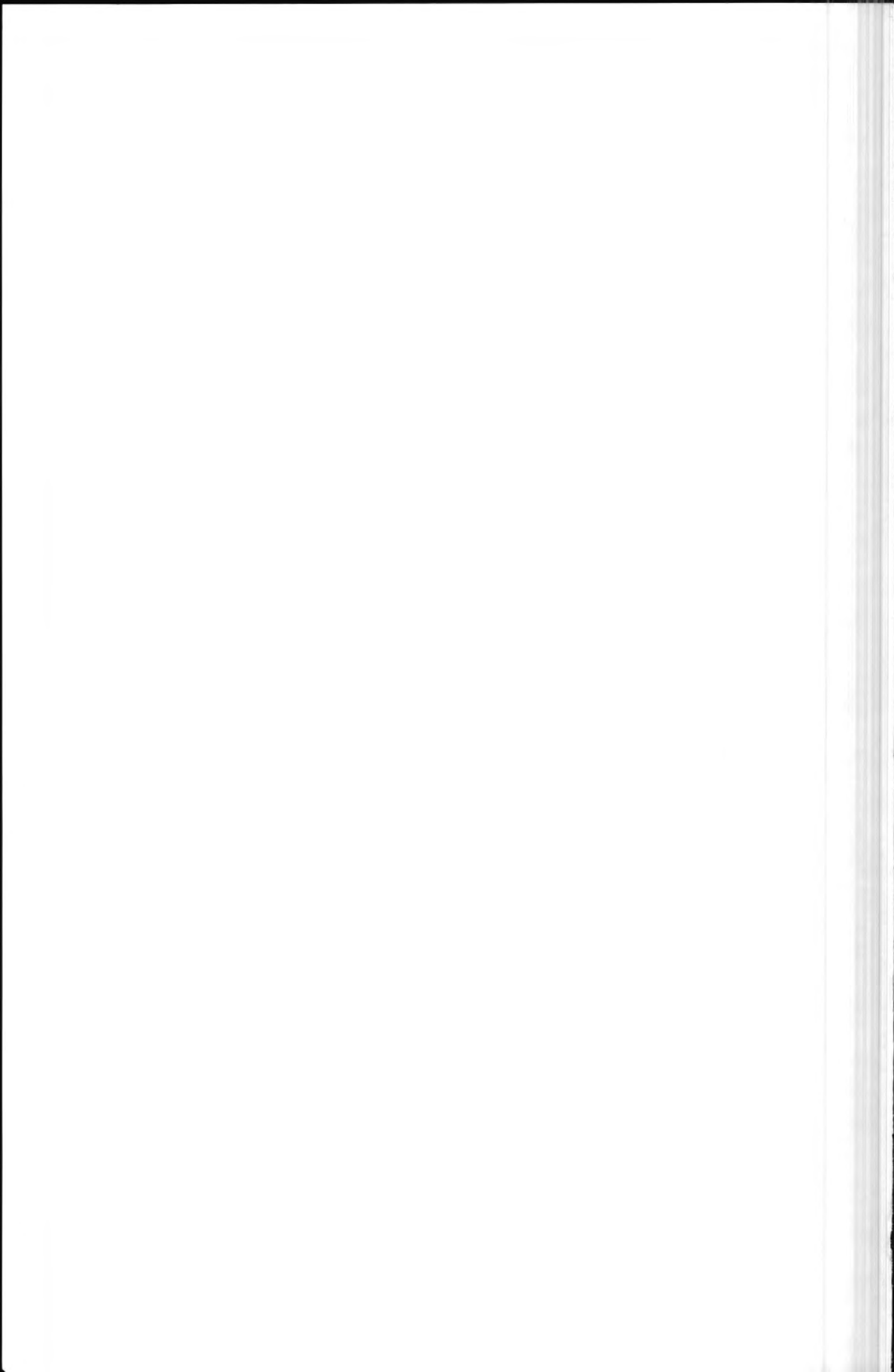
Omslagontwerp: www.dsigngraphics.be

Coverfoto: Vlaams Parlement © Marnix Van Esbroeck

© 2010 by Acco

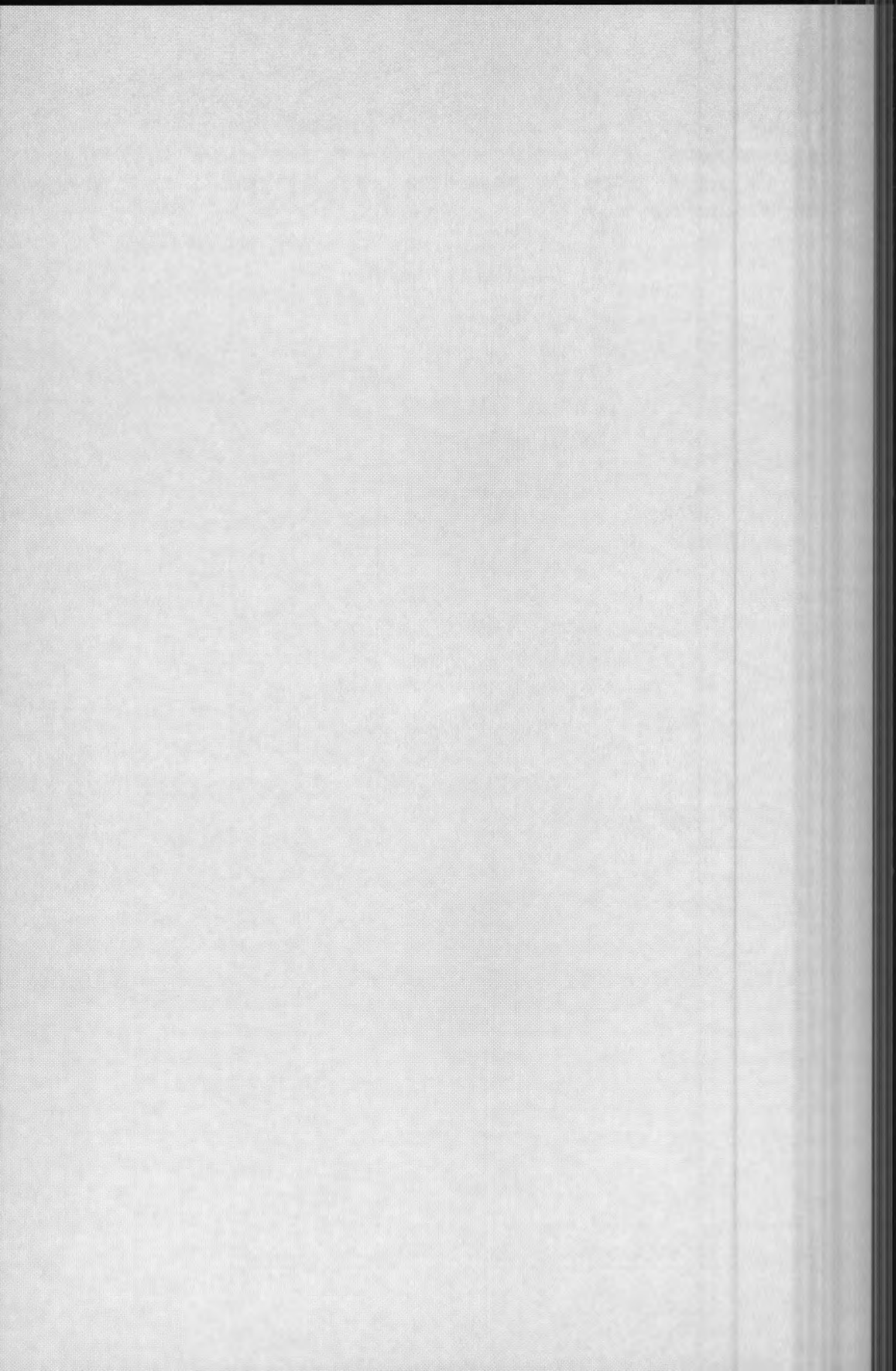
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

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.



INHOUD

- Anticipatie en reactie** 429
*Hoe en wanneer bestaande partijen
voorstellen overnemen van nieuwe partijen*
Simon Otjes
- Bepalende factoren
voor een succesvolle
bevoegdheidsoverdracht** 453
*Een analyse van de overheveling
van landbouw naar het Vlaams Gewest
n.a.v. de vijfde staatshervorming*
Dieter Vanhee en Annie Hondeghem
- Kabinetten als spil en
het begijnhof voor de ambtenaren?** 483
*Een vergelijkende analyse van de
beleidsinteracties van kabinetsmedewerkers
en ambtenaren in de Vlaamse beleidsvorming*
Dieprik Vancoppenolle en Marleen Brans



Anticipatie en reactie¹

Hoe en wanneer bestaande partijen voorstellen overnemen van nieuwe partijen

Simon Otjes

ABSTRACT

Downs (1957) has proposed that new political parties may be formed in order to change the policy positions of established parties. Rather than seeking to implement their own manifestos directly from government office, some new parties may seek to influence the manifestos of established parties in order to see their policy goals realized. While the notion is old, it has not been studied extensively. This paper seeks to find out under what conditions established parties take over policy positions specific to new parties. It looks at two points in time when an established party can do so: in anticipation, i.e., before a new party enters parliament, and in reaction, i.e., after a new party has entered parliament. To this end, the paper will study the anticipatory behaviour and reactions of all established parties to all new parties entering the Dutch political system since 1946.

Keywords: new political parties, party positions, Dutch politics, party strategy, party behaviour

1. Inleiding

Politieke partijen worden door politieke wetenschappers primair gezien als organisaties die proberen om, door zetels in het parlement en posten in het kabinet te verkrijgen, invloed uit te oefenen op overheidsbeleid (Ware, 1996, p. 5). Downs stelde dat sommige partijen worden opgericht om de posities van andere partijen te beïnvloeden (Downs, 1957, p. 127). Deze nieuwe partijen proberen niet zelf hun beleidsdoelen te realiseren. Ze proberen andere partijen hun voorstellen te laten overnemen en deze hun beleidsdoelen te laten realiseren. Gevestigde partijen kunnen ook bewust proberen de voorstellen van een nieuwe partij te kopiëren om daar electoraal van te profiteren (Schain, 2006; Downs, 2001, p. 27, Meguid, 2005; Harmel & Svåsand, 1997; Huijbregts, 2006). Deze twee fenomenen – nieuwe partijen die de posities van bestaande partijen proberen te beïnvloeden en bestaande

partijen die proberen posities van nieuwe partijen te kopiëren – zijn twee kanten van één en dezelfde medaille: het zijn positionele reacties van bestaande partijen op de opkomst van een nieuwe partij.

Het vermogen van nieuwe partijen om de posities van bestaande partijen te veranderen, maakt hen in potentie belangrijke spelers in een democratie. Politieke partijen zijn immers niet geneigd hun posities te veranderen als ze daar niet toe gedwongen worden (Harmel & Svåsand, 1997, p. 316). Mair (1997) en Harmel (1985) hebben voorgesteld dat de opkomst van een nieuwe politieke partij een belangrijke externe schok kan vormen, die partijen kan forceren nieuwe posities in te nemen. Harmel (1985, p. 416) schreef vijftieng jaar geleden dat dit fenomeen vaak besproken was maar niet systematisch onderzocht. Sindsdien is er een beperkt aantal onderzoeken geweest die zich op dit fenomeen hebben gericht (in het bijzonder Huijbregts, 2006 en Harmel & Svåsand, 1997). Volgens Norris (2005, p. 264) is de voornoemde *case study* van Harmel en Svåsand de meest systematische analyse voor dit fenomeen. Het doel van dit artikel is om hun hypothesen verder te toetsen.

Dit artikel kijkt naar één enkele manier waarop bestaande partijen kunnen reageren op nieuwe partijen, namelijk door beleidsvoorstellen over te nemen. Dit onderzoek zal proberen te achterhalen hoe bestaande partijen reageren op nieuwe partijen, zowel in anticipatie op een nieuwe partij die in het parlement toetreedt als daarna in reactie op dat toetreden. Daarnaast wordt geprobeerd te verklaren waarom sommige bestaande partijen krachtiger reageren op bepaalde nieuwe partijen dan op andere. Het onderzoek richt zich op Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog. In die zin is het onderzoek een *case study*, maar er zijn wel negentien nieuwe partijen die binnen het onderzoek vallen. Er is gekozen om naar één land te kijken om institutionele factoren constant te houden. Norris (2005) heeft gesteld dat institutionele factoren de reacties van bestaande partijen kunnen beïnvloeden. Zij stelt onder meer dat, als door het kiesstelsel nieuwe partijen structureel worden buitengesloten, bestaande partijen niet op hen hoeven te reageren. Er is mede voor Nederland gekozen, omdat in dit land door het open politieke stelsel, in het bijzonder het proportionele kiesstelsel, veel nieuwe partijen hebben weten toe te treden tot het parlement (Krouwel & Lucardie, 2008).

2. Nieuwe partijen in een theoretisch kader

In de volgende secties zullen enkele theoretische onderscheiden geschetst worden die helpen om de verschillen tussen nieuwe partijen te begrijpen, evenals de manieren waarop bestaande partijen op nieuwe partijen kunnen reageren, en condities waaronder zulke reacties meer of minder sterk zullen zijn.

2.1. *Nieuwe partijen*

Om te beginnen is het noodzakelijk te definiëren wat onder een nieuwe partij precies dient te worden verstaan. Dit begrip heeft twee onderdelen: 'nieuw' en 'politieke partij'. Een politieke partij is een organisatie die kandidaten benoemt voor de verkiezingen voor het nationale parlement (Sjöblom, 1968, p. 12). Om het 'nieuwe' van politieke partijen te begrijpen, is hun vormingsproces belangrijk. Mair (1999) stelt een onderscheid voor tussen partijen die zijn gevormd door geboorte, huwelijk, scheiding en transformatie (zie tabel 1).

TABEL 1. **Types partijen en hun oprichters.**

Type	Gevormd door	Voorbeeld
Geboorte	Mensen zonder achtergrond in bestaande partij	Partij voor de Dieren
Scheiding	Mensen die zich afsplitsen uit een partij	Partij voor de Vrijheid
Huwelijk	Twee of meer partijen	ChristenUnie
Transformatie	Eén partij	Vlaamse Liberalen en Democraten

Politieke partijen die ontstaan door geboorte worden gevormd door *homines novi*, die geen achtergrond hebben in een bestaande politieke partij. De Partij voor de Dieren, die is opgericht door voorheen politiek-neutrale dierenrechtenactivisten, is hier een voorbeeld van. Partijen die gevormd zijn door een scheiding, zijn een afsplitsing van een bestaande partij. De Partij voor de Vrijheid (PVV), die is opgericht door Geert Wilders nadat hij zich onafhankelijk verklaarde van de VVD-fractie, is hier een voorbeeld van. Nieuwe partijen die door een huwelijk gevormd zijn, zijn een fusie van twee of meer bestaande partijen. De ChristenUnie is een dergelijke fusie van twee christelijke partijen, de RPF en de GPV. Ten slotte zijn transformaties partijen die hun naam, leiderschap en ideologie radicaal veranderen (Krouwel & Lucardie, 2008, pp. 279-280). In Vlaanderen, bijvoorbeeld, veranderden tussen 1992 en 2004 alle grote partijen hun naam, als teken van een nieuwe koers. Partijen die gevormd zijn door een huwelijk of een transformatie zijn in strikte zin geen nieuwe partij, maar een hergroepering van een of meer bestaande partijen. Daarom zal in navolging van Rochon (1985, p. 437 voetnoten 6 en 10) een nieuwe partij gedefinieerd worden als een organisatie die voor het eerst kandidaten verkozen ziet in het nationale parlement en niet gevormd is door een transformatie of een huwelijk waarbij ten minste één partij betrokken is geweest die eerder in het parlement verkozen kandidaten heeft gehad. Van de 165 verschillende partijen die hebben meegedaan aan verkiezingen in Nederland sinds 1946 blijven er dan 19 over die voldoen aan deze omschrijving (zie tabel 2).²

TABEL 2. Nieuwe Nederlandse partijen tussen 1946 en 2006.

Nieuwe Partij		Jaar		Verkiezingen		Typologie		Ideologie ^a
		Opgericht	Verkozen	Stemmen	Zetels	Vorming	Doel	
Katholieke Nationale Partij	KNP	1948	1948	1%	1	Scheiding	Uitdager (KVP)	Economisch Rechts Katholicisme
Pacifistisch-Socialistische Partij	PSP	1957	1959	2%	2	Geboorte ^b	Uitdager (PvdA) ^c	Links-Socialisme
Boerenpartij	BP	1957	1963	2%	3	Geboorte	Mobiliserend	Rechts-Populisme
Gereformeerd Politiek Verbond	GPV	1948	1963	1%	1	Scheiding	Uitdager (ARP) ^c	Orthodox Protestantisme
Democraten '66	D66	1966	1967	5%	7	Geboorte	Mobiliserend	Pragmatisme
Politieke Partij Radicalen	PPR	1968	1971	2%	2	Scheiding	Uitdager (KVP) ^c	Progressief Katholicisme
Democratisch Socialisten '70	DS70	1970	1971	5%	8	Scheiding	Uitdager (PvdA)	Sociaal-Democratie
Nederlandse Mid-denstands Partij	NMP	1970	1971	2%	2	Geboorte	Mobiliserend ^c	Rechts-Liberalisme
Rooms Katholieke Partij Nederland	RKPN	1972	1972	1%	1	Geboorte ^d	Uitdager (KVP)	Orthodox Katholicisme
Reformatoerisch Politieke Federatie	RPF	1975	1981	1%	2	Scheiding	Uitdager (CDA) ^c	Orthodox Protestantisme
Evangelische Volkspartij	EVP	1982	1982	1%	1	Scheiding	Uitdager (CDA) ^c	Progressief Protestantisme
Centrumpartij	CP	1980	1982	1%	1	Geboorte ^e	Mobiliserend	Nationalisme
Algemeen Ouderen Verbond	AOV	1994	1994	4%	6	Geboorte	Mobiliserend	Geen (Ouderenbelang)
Politieke Unie 55+	U55+	1992	1994	1%	1	Geboorte ^f	Mobiliserend	Geen (Ouderenbelang)
Socialistische Partij	SP	1971	1994	1%	2	Scheiding	Uitdager (PvdA)	Socialisme
Leefbaar Nederland	LN	1999	2002	2%	2	Geboorte	Mobiliserend	Populisme
Lijst Pim Fortuyn	LPF	2002	2002	17%	26	Geboorte ^g	Mobiliserend	Rechts-Populisme
Partij voor de Dieren	PvdD	2002	2006	2%	2	Geboorte	Mobiliserend	Groene politiek
Partij voor de Vrijheid	PVV	2004	2006	6%	9	Scheiding	Mobiliserend ^h	Rechts-Populisme

^a Ideologie in de beginjaren.

^b De PSP is gevormd door mensen met een achtergrond in de PvdA, SDAP en/of CDU maar niet als directe splitsing (Van der Land, 1962).

^c Deze classificatie is in tegenstelling met Rochon (1985).

^d De RKPN is gevormd als splitsing van de buitenparlementaire NRP (Tomassen, 2003, p. 134).

^e De CP is gevormd als splitsing van de buitenparlementaire NCP (Van Donselaar & Van Praag, 1983, p. 35).

^f De U55+ is gevormd als een fusie van de buitenparlementaire ouderenpartijen Partij voor Ouderen en Bejaarden Centraal (Hippe, Lucardie & Voerman, 1995).

^g De LPF is gevormd als een splitsing van het toen nog buitenparlementaire LN (Hippe, Lucardie & Voerman, 2004, p. 97).

^h Deze classificatie is in tegenstelling met Krouwel en Lucardie (2008).

2.2. *Reacties van bestaande partijen*

Bestaande partijen kunnen op verschillende manieren reageren op nieuwe partijen. Om de verschillende reacties te begrijpen, zijn er twee onderscheiden te maken: ten eerste tussen positieve en negatieve reacties, ten tweede tussen reacties in termen van aandacht en in termen van posities.

Downs (2001) maakt een onderscheid tussen positieve en negatieve reacties ('engaging' en 'disengaging'). In een positieve reactie worden elementen van het programma van een nieuwe partij overgenomen door een bestaande partij. In een negatieve reactie worden juist programmatische elementen van een nieuwe partij afgewezen. Het tweede onderscheid is tussen de aandacht die partijen aan bepaalde thema's besteden en de daadwerkelijke voorstellen waar ze voor of tegen zijn. Zo ontstaan er vier soorten reacties (zie tabel 3).

TABEL 3. **Types reacties van bestaande partijen.**

Reactie	Aandacht	Positie
Positief	Zelfde aandachtspunten ontwikkelen	Overnemen van voorstellen
Negatief	Aandacht richten op andere onderwerpen	Innemen van tegenstelde posities

Ten eerste zijn er positieve reacties in termen van aandacht (Huijbregts, 2006; Meguid, 2005). Een bestaande partij besteedt dan meer aandacht aan onderwerpen die door de nieuwe partij op de politieke agenda worden gezet. Dit hoeft niet te betekenen dat ze de specifieke voorstellen van de nieuwe partij overneemt. Ze kan ook meer nadruk leggen op de oplossingen die zij zelf had voor het probleem dat de nieuwe partij agendeert. Een partij kan, ten tweede, negatief reageren in termen van aandacht. Dat betekent dat de partij minder aandacht besteedt aan het belangrijkste onderwerp van de nieuwe partij (Downs, 2001; Huijbregts, 2006; Meguid, 2005). Ten derde is een positieve reactie in termen van positie mogelijk: een bestaande partij kan specifieke beleidsvoorstellen van een nieuwe partij overnemen (Heinisch, 2003, pp. 103-109; Schain, 2002, pp. 237-238; Downs, 2001, p. 27; Bale, 2003; Donovan & Broughton, 1999, p. 267). Ten slotte kan een partij zich juist negatief uitspreken over de voorstellen die een nieuwe partij doet.

Er is slechts beperkt onderzoek gedaan naar positieve en negatieve reacties op nieuwe partijen in het algemeen. De studie van Huijbregts (2006) is het enige onderzoek met een groot aantal casussen dat zich richt op nieuwe partijen in het algemeen. Het richt zich in het bijzonder op aandacht. Huijbregts (2006, p. 58) stelt dat, terwijl sommige nieuwe partijen een groot effect hebben gehad op bestaande

partijen, de meeste nieuwe partijen door bestaande partijen worden genegeerd, zeker als ze niet als een bedreiging worden gezien. Huijbregts (2006, pp. 58-59) doet tevens enkele voorstellen voor onderzoek: dat vervolgonderzoek zou zich moeten richten op verschillende soorten effecten, zoals partijposities, en het zou op een zodanige manier te werk moeten gaan dat de veranderingen terug te voeren zijn op de nieuwe partijen. Dit onderzoek volgt dit advies en richt zich op positionele veranderingen die terug te voeren zijn op nieuwe partijen.

2.3. *Tussenliggende factoren*

Verschillende nieuwe partijen kunnen verschillende bestaande partijen op verschillende manieren beïnvloeden. Hier wordt uitgegaan van de theorie van Harmel en Svåsand (1997), die stellen dat drie factoren van invloed kunnen zijn: de electorale ontwikkeling van de nieuwe partij, de electorale ontwikkeling van de bestaande partij, en de relatie tussen de nieuwe en de oude partij. Daarnaast kunnen de reacties van bestaande partijen gevolgen hebben voor het electorale succes van een nieuwe partij.

De eerste factor is de mate waarin een nieuwe partij een reële bedreiging is voor de bestaande partijen. Harmel en Svåsand (1997, p. 317) stellen voor dat slechts op partijen gereageerd zal worden als ze genoeg stemmen of zetels krijgen om opgemerkt te worden. De nieuwe partij moet een geloofwaardige bedreiging zijn voor de bestaande partijen, die sterker zullen reageren op een grote partij dan op een partij die in electoraal opzicht marginaal blijft.

De tweede factor is het electorale succes van een bestaande partij: gaat de bestaande partij erop vooruit of achteruit? In tijden van instabiliteit en onzekerheid zullen organisaties geneigd zijn succesvolle voorbeelden te volgen (DiMaggio & Powell, 1991). In dit geval zou een bestaande partij in crisis voorstellen overnemen van een succesvolle nieuwe partij. Bij het verklaren van het gedrag van nieuwe partijen benadrukken de meeste auteurs electorale overwegingen (Schain, 2006; Norris, 2005, p. 264; Downs, 2001, p. 27; Meguid, 2005; Huijbregts, 2006; Norris & Lovenduski, 2004; Demker, 1997). Harmel en Svåsand (1997, p. 317) stellen dat een partij slechts zal reageren als ze daar door slechte verkiezingen toe gedwongen wordt. Door voorstellen van de nieuwe partij over te nemen proberen partijen kiezers terug te winnen of te voorkomen dat meer kiezers de partij verlaten.

Harmel en Svåsand (1997, p. 317) brengen de genoemde factoren samen. Ze stellen voor dat een bestaande partij de posities van een nieuwe partij zal overnemen als die nieuwe partij een significant aantal zetels of stemmen wint en tegelijkertijd de

bestaande partij een verkiezingsuitslag krijgt die ze beschouwt als 'slechte verkiezingen'. Ze stellen aldus een interactie-effect voor: als beide factoren aanwezig zijn, reageren bestaande partijen sterk op nieuwe partijen.

De laatste factor heeft betrekking op de relatie tussen een nieuwe partij en een bestaande partij: Rochon (1985) maakte een onderscheid tussen uitdagende ('challengers') en mobiliserende partijen ('mobilizers'). Een uitdagende partij valt een bestaande partij aan op haar eigen terrein (Rochon, 1985, p. 421). Ze stelt dat een bestaande partij haar eigen ideologie heeft verloren en/of het niet langer opneemt voor haar traditionele electoraat. Mobiliserende partijen proberen kiezers aan te spreken met een nieuw thema. Ze proberen een nieuwe groep kiezers aan te spreken, formuleren een nieuwe ideologie of stellen voor het politieke bestel te hervormen (Lucardie, 2000). Ze benadrukken hoe hun 'nieuwe politiek' verschilt van de oude politiek der bestaande partijen (Rochon, 1985, p. 421). Het valt te verwachten dat, als een bepaalde bestaande partij wordt uitgedaagd door een nieuwe partij, deze ene partij sterker zal reageren dan de andere partijen. Harmel en Svåsand (1997, p. 317) nemen dit derde element op in hun onderzoek en stellen dat een bestaande partij sterker zal reageren op een nieuwe partij als deze ideologisch 'in de buurt' staat. Hier wordt dan ook uitgegaan van de relatie tussen uitdagers en uitgedaagden.

De reacties van bestaande partijen kunnen effect hebben op de electorale prestaties van een nieuwe partij. Door alvorens een nieuwe partij het systeem binnenkomt punten van deze partijen over te nemen, kunnen bestaande partijen proberen het gras voor de voeten van de nieuwe partij weg te maaien. Zo zullen partijen proberen te voorkomen dat hun eigen kiezers naar die partij uitwijken en de nieuwe partij te groot wordt. Dit volgt het idee van Meguid (2005) dat door de reacties van bestaande partijen de steun voor nieuwe partijen kan worden beperkt of vergroot.

De bovenstaande overwegingen leiden tot vijf hypothesen:

1. Bestaande partijen reageren positiever op nieuwe partijen die tot het parlement toetreden met een groot aantal stemmen dan op nieuwe partijen die tot het parlement toetreden met een klein aantal stemmen.
2. Bestaande partijen die veel stemmen verloren hebben in de verkiezing waarin een nieuwe partij toetreedt tot het parlement, reageren positiever op een nieuwe partij dan partijen die weinig of geen stemmen hebben verloren.
3. Er bestaat een interactie-effect tussen de grootte van een nieuwe partij en de electorale ontwikkeling van een bestaande partij, die de reacties van de bestaande partij bepaalt.
4. Bestaande partijen die worden uitgedaagd door een nieuwe partij reageren daar sterker op dan partijen die niet worden uitgedaagd door een nieuwe partij.

5. Als bestaande partijen anticiperen op het toetreden van een nieuwe partij tot het parlement, dan zal deze nieuwe partij minder stemmen krijgen bij de verkiezingen dan bij het uitblijven van anticipatie.

3. Methodologie

In dit artikel is gekozen voor een kwantitatieve benadering. De effecten van nieuwe partijen op bestaande partijen worden gemeten en vergeleken om te ontdekken onder welke voorwaarde nieuwe partijen meer of minder sterke reacties uitlokken bij bestaande partijen. De keuze voor een kwantitatieve benadering hangt samen met de ontwikkeling van het onderzoek naar het effect van nieuwe partijen. Gerring (2007, pp. 39-43) stelt dat *case studies* en studies met een groter aantal casussen beide een functie hebben in de sociale wetenschappen: zo kunnen *case studies* gebruikt worden om hypothesen te genereren en studies met een groter aantal casussen om hypothesen te toetsen. Dit onderzoek bouwt verder op de vergelijkende *case study* van Harmel en Svåsand (1997) en heeft als doel de hypothesen die zij hebben gepostuleerd op een robuuste manier te toetsen. Een kwantitatieve benadering heeft ook beperkingen: zo worden alle verschuivingen in partijposities naar aanleiding van een nieuwe partij gelijkwaardig geacht. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen wezenlijke en marginale veranderingen van programma's van bestaande partijen. Een meer kwalitatieve benadering is echter veel minder geschikt om voor een groter aantal casussen de hypothesen te toetsen.

3.1. *Positionele reacties meten*

Bestaande partijen kunnen op een positieve en op een negatieve manier reageren op de opkomst van een nieuwe partij. Een positieve reactie bestaat uit het overnemen van de voorstellen van deze partij, een negatieve reactie bestaat uit het afwijzen daarvan. Deze zullen hier geïntegreerd worden in één meetinstrument dat reacties onderscheidt van heel negatief tot heel positief. Dit artikel kijkt naar twee manieren waarop bestaande partijen kunnen reageren op nieuwe partijen: in anticipatie, voor een nieuwe partij het parlement betreedt, en in reactie, nadat de partij het parlement is binnengetroten. Deze zullen de anticipatiescore respectievelijk de reactiescore genoemd worden. Deze scores gaan uit van een specifiek begrip van partijposities. Diverse wetenschappers zien een positie van een partij als de locatie van die partij in een politieke ruimte (Harmel & Svåsand, 1997; Pellikaan, De Lange & Van der Meer, 2007; Norris, 2005). Een positie kan echter ook het standpunt van een partij op een specifiek beleidsvoorstel zijn. Een partij kan voor of tegen de

doodstraf zijn, bijvoorbeeld. De meetinstrumenten die hier ontwikkeld worden kijken naar de verandering van partijen in zulke specifieke partijposities. De methode is een variant van de confrontatiemethode (zie Pellikaan, De Lange & Van der Meer, 2007), die is gebaseerd op het handmatig coderen van verkiezingsprogramma's. De methode 'kijkt' naar de verandering van partijposities op de beleidsvoorstellen die uniek zijn voor de nieuwe partij. Deze benadering is geprefereerd boven een ruimtelijke benadering om zo zeker als mogelijk te zijn van de uniciteit van de posities. Twee begrippen spelen hierbij een cruciale rol: uniciteit en overeenstemming.

De reactie- en de anticipatiescore geven een indruk van programmatische overeenstemming tussen oude en nieuwe partij. Een oude partij kan het eens of oneens zijn met de beleidsvoorstellen van nieuwe partijen. Al deze standpunten kunnen geïntegreerd worden tot één score die weergeeft in hoeverre een oude partij het eens of oneens is met het programma van de nieuwe partij. Men kan dit voor opeenvolgende verkiezingsprogramma's doen en zo bekijken of een bestaande partij het in de loop der tijd meer of minder eens (of oneens) wordt met een nieuwe partij. Dit onderzoek kijkt naar drie momenten: de verkiezing voordat een nieuwe partij toetreedt tot het parlement, de verkiezing waarin de nieuwe partij toetreedt, en de verkiezing nadat de nieuwe partij is toegetreden.

De reactie- en de anticipatiescore hebben betrekking op unieke voorstellen van een nieuwe partij. Zo kan men er zeker van zijn dat de verandering in de posities van de bestaande partij gerelateerd kan worden aan de opkomst van de nieuwe partij, zoals voorgesteld door Huijbregts (2006). Het is mogelijk dat naast de opkomst van een nieuwe partij externe factoren, zoals rampen, aanslagen of de opkomst van sociale bewegingen, een verklaring kunnen zijn waarom bepaalde thema's (meer) politieke aandacht krijgen. Het is echter onwaarschijnlijk dat deze externe factoren ertoe leiden dat bestaande partijen precies die voorstellen in hun verkiezingsprogramma's opnemen die alleen in het verkiezingsprogramma van een nieuwe partij stonden. Bij de reactiescore worden tevens slechts die voorstellen geselecteerd waarvan de nieuwe partij de enige voorstander was in de verkiezingen voordat en waarin de nieuwe partij tot het parlement is verkozen. Zo kan men het meest zeker zijn dat bestaande partijen deze punten hebben overgenomen van de nieuwe partij. Zo worden type-I-fouten voorkomen: een verandering in een verkiezingsprogramma van een bestaande partij wordt alleen aan een nieuwe partij gerelateerd als het zo zeker als mogelijk is dat het niet uit een ander programma is gekomen. Deze methode kan uiteraard wel leiden tot type-II-fouten: veranderingen die het gevolg zijn van de aanwezigheid van een nieuwe partij worden niet opgenomen, omdat ze geen uniek standpunt betreffen.

Het codeerproces bestaat uit twee stappen. Voor de twee verschillende maten worden dezelfde onderliggende coderingen gebruikt, maar deze worden op een andere manier geïntegreerd. Eerst wordt het programma van de nieuwe partij opgedeeld in voorstellen.³ Vervolgens worden de verkiezingsprogramma's van andere partijen vergeleken met deze voorstellen: de programma's voor ($t = -1$), uit ($t = 0$) en na ($t = +1$) de verkiezing waarin de partij is toegetreden tot het parlement worden gebruikt.⁴ Per voorstel wordt gekeken of een bestaande partij het eens is met de nieuwe partij (code is $+1$), neutraal is (code is 0), of dat de bestaande partij het oneens is met de nieuwe partij (code is -1).

De volgende stap is de integratie, dat wil zeggen het maken van de reactie- en anticipatiescore. Bij de reactiescore bestaat deze integratie uit twee stappen, te beginnen met de eliminatie van niet-unieke voorstellen. Alle voorstellen die een positieve code hadden voor $t = -1$ en $t = 0$ worden geëlimineerd. Vervolgens wordt de 'gemiddelde positie' van iedere bestaande partij op de unieke voorstellen van de nieuwe partij berekend voor $t = -1$ en $t = +1$: dat is de som van alle coderingen op unieke voorstellen gedeeld door het aantal unieke voorstellen. Het verschil tussen $t = -1$ en $t = +1$ is de mate waarin een partij van mening is veranderd over de unieke voorstellen van de nieuwe partij: de reactiescore. Deze loopt in theorie van $-1,00$ (op alle onderwerpen van neutraal naar negatief) tot $+2,00$ (op alle onderwerpen van negatief naar positief). In de appendix wordt verder ingegaan op enkele beperkingen van deze methode, manieren om op deze beperkingen te reageren, en wat dat dan betekent voor de resultaten.

TABEL 4. Reacties van de VVD op de LPF 1998-2003 (selectie).

#	LPF	VVD		
		1998	2002	2003
1	Beperken gezinsmigratie	+1	+1	+1
2	Afschaffen Europees Parlement	-1	-1	-1
3	Herintroduceren gemeentepolitie	-1	0	0
4	<i>Performance targets</i> voor de politie	0	0	+1
5	Geen extra geld voor onderwijs	0	-1	-1
6	Alle containers die Nederland inkomen scannen op drugs	0	0	0
7	Vluchtelingen in eigen regio opvangen	0	+1	+1
8	Deelname aan inburgering koppelen aan uitkeringen	0	+1	+1

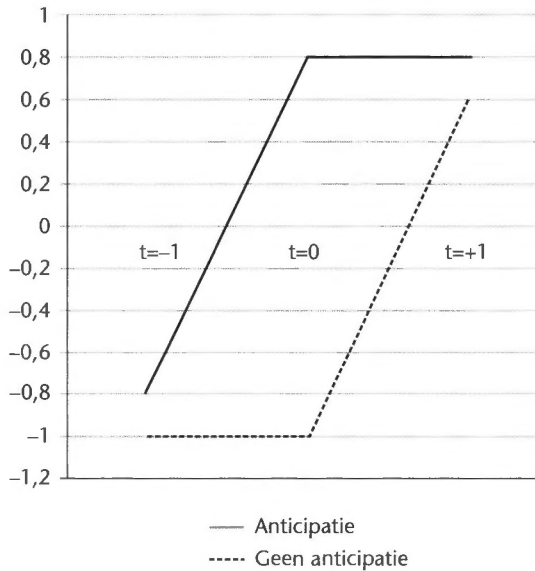
Een voorbeeld helpt wellicht om uit te leggen hoe de coderingen zijn gemaakt. In tabel 4 staan acht voorstellen uit het LPF-verkiezingsprogramma uit 2002 en het boek van Pim Fortuyn (2002), *De Puinhopen van Acht Jaar Paars*. Deze vormen slechts een fractie van de in totaal 139 voorstellen die de LPF heeft gedaan in haar

programma en in Fortuyns boek; daarom is het een goede illustratie. In tabel 4 staan ook de posities van de VVD ten opzichte van de voorstellen op basis van het programma van 1998, 2002 en het verkiezingspamflet van 2003. Er zijn drie coderingen mogelijk: de VVD kan een vergelijkbaar voorstel maken als de LPF doet. In 1998, bijvoorbeeld, stelde de VVD, net als de LPF in 2002, voor om de gezinsmigratie te beperken. Een negatieve codering is ook mogelijk: zo deed de VVD het voorstel om de bevoegdheden van het Europese Parlement te vergroten. Dit gaat in tegen het voorstel van de LPF om dit parlement af te schaffen. Een 0-score betekent dat de VVD het punt niet noemde in haar programma. Zo meldde de VVD in haar programma van 2002 niets over de vraag of de verantwoordelijkheid van de politie op het gemeentelijke niveau moet worden gelegd. Om de reactiescore te berekenen, moet de som van alle coderingen op unieke voorstellen worden gedeeld door het aantal unieke voorstellen voor 1998 en voor 2003. Het verschil daartussen is de reactiescore. Van de acht voorstellen zijn er vijf uniek (voorstel #1, #7 en #8 vallen weg omdat ze een positieve codering hebben in 1998 en/of 2002). In 1998 is de VVD het op twee punten met de LPF oneens. In 2003 is de VVD het met twee punten oneens, maar op één punt is zij het nu eens met de LPF. Dat betekent dat de gemiddelde code voor de LPF in 1998 -0,4 en in 2003 -0,2 wordt. Het verschil is +0,2. Dat is de waarde van de reactiescore. In dit voorbeeld is de VVD dus positiever geworden over de voorstellen van de LPF.

De anticipatiescore gaat uit van een andere operationalisatie van uniciteit. Om anticipatie te meten, moet een positieve codering in $t = 0$ tellen als een verschuiving en niet worden geëlimineerd als niet-uniek. Immers, juist op $t = 0$ kan het anticiperende gedrag van de bestaande partij waargenomen worden. Daarom wordt een voorstel bij het berekenen van de anticipatiescore slechts geëlimineerd als niet-uniek als dat in een verkiezingsprogramma staat op $t = -1$. De maat is een dichotomie: er is wel of geen anticipatie. Er is sprake van anticipatie als de verschuiving van de bestaande partij op de unieke beleidsvoorstellen van de nieuwe partij groter is voor een nieuwe partij het parlement binnen komt, dan nadat zij is toegetreden. Als de bestaande partij sterker op een partij reageert nadat een nieuwe partij tot het parlement is toegetreden dan daarvoor, is er geen sprake van anticipatie. Hierbij telt slechts de grootte van de 'gemiddelde reactie', niet de richting. De absolute waarden van de gemiddelde reacties worden met elkaar vergeleken. Figuur 1 illustreert dit. Hierin zijn twee lijnen getrokken: één met anticipatie (het verschil zit tussen $t = -1$ en $t = 0$) en één zonder anticipatie (het verschil is tussen $t = 0$ en $t = +1$).

Voor de vergelijking van LPF en VVD zijn er zeven unieke voorstellen; alleen het voorstel #1 wordt geëlimineerd als niet uniek. In 1998 scoort de VVD negatief op twee voorstellen en neutraal op de rest (gemiddelde score van -0,29). In 2002 scoort de VVD negatief op twee voorstellen en positief op twee (gemiddelde score

0). En in 2003 scoort de VVD negatief op twee voorstellen en positief op drie (+0,14). De verschuiving in de periode 1998-2002 was groter (0,29) dan in de periode 2002-2003 (0,14). Er is in dit voorbeeld dan ook sprake van anticiperend gedrag: voordat de LPF in de Tweede Kamer kwam had de VVD een groot deel van haar programma overgenomen.



FIGUUR 1. Wel of geen anticipatie.

3.2. De onafhankelijke variabelen

Er zijn drie onafhankelijke variabelen: de grootte van een nieuwe partij, de electorale prestaties van een bestaande partij, en de relatie tussen een nieuwe uitdagende partij en een bestaande uitgedaagde partij.

De grootte van een nieuwe partij wordt uitgedrukt als het percentage van de stemmen dat ze verkregen heeft in de eerste Tweede Kamerverkiezing waarin ze zetels in die Kamer wint. Veertien van de negentien partijen winnen niet veel meer dan 2%, vijf partijen winnen ruim meer dan 2% van de stemmen: AOV, D66, DS70, PVV en LPF. De laatste is met 17% veel groter dan de andere. In de in het navolgende te bespreken modellen is gewerkt met en zonder deze *outlier*, maar dat heeft geen invloed op de significantie en kracht van de relaties. De electorale prestaties van de bestaande partij zijn berekend relatief aan het aantal stemmen dat een partij eerder

heeft gewonnen. De aanname is dat een partij die van 4% naar 2% gaat even sterk zal reageren als een partij die van 40% naar 20% gaat: beide verliezen 50% van hun stemmen. Aangezien het volgens Harmel en Svåsand (1997) gaat om hoe de partij de verkiezingen ervaart, is een dergelijke relatieve en contextgevoelige maat te verkiezen boven een maat die kijkt naar de absolute prestaties van een partij.

Waar het gaat om de uitdager/uitgedaagde-relatie is zo veel als mogelijk uitgegaan van het onderzoek van Rochon (1985) en Krouwel en Lucardie (2008), waarin nieuwe Nederlandse partijen sinds 1946 geïnclassificeerd zijn. Op zeven punten wordt hier in meer of mindere mate van hun classificatie afgeweken. Dat betreft de PSP, die door Rochon (1985, p. 430) werd gekenmerkt als een mobiliserende partij, terwijl hij tegelijkertijd stelt dat deze partij het socialisme, de ideologie van de PvdA, probeerde te 'revitaliseren'. Daarmee is de PSP veeleer uitdager van de PvdA. Rochon (1985, p. 430) classificeert de GPV als een mobiliserende partij, omdat deze partij kiezers mobiliseerde op een nieuwe religieuze scheidslijn tussen vrijgemaakt-gereformeerden en andere gereformeerden. Dit was echter een groep gereformeerden die door de ARP werd beschouwd als achterban; de ARP bleef ook vrijgemaakt-gereformeerden op haar lijst zetten (Harinck, 2001, p. 232). Daarom is de GPV beter te beschouwen als uitdager van de ARP. Rochon (1985, p. 431) karakteriseert de PPR als een mobiliserende partij vanwege haar combinatie van christelijke politiek met aandacht voor sociale en milieuvraagstukken. Maar deze partij richtte zich in de vroege jaren expliciet op christelijke kiezers die deze aandacht misten bij de confessionele partijen (Van Egdome, 1991, p. 8; Waltmans, 1983, p. 35). Omdat de PPR de kiezers van de confessionele partijen probeerde aan te spreken, is zij bovenal hun uitdager. Over de NMP, die slechts één jaar in de Tweede Kamer heeft gezeten, is relatief weinig bekend (Koole, 1995, p. 340), maar zij wordt door Rochon (1985, p. 430) als uitdager van de VVD gezien, omdat beide partijen een grote mate van programmatische overeenkomst hadden. Een relatie als uitdager vereist echter dat de partij zich in haar campagne op de kiezers van de uitgedaagde partij richt, en dat is voor de NMP onbekend. Daarom is er onvoldoende reden de NMP als uitdager te classificeren. De RPF wordt door Rochon (1985, p. 430) gezien als een uitdager van de GPV, omdat deze partij deels is ontstaan uit een groep die zich verzette tegen het feit dat de GPV slechts openstond voor vrijgemaakt-gereformeerden. De andere groepen die in de RPF opgingen, werden echter gevormd door mensen die zich verzetten tegen de linkse koers van de ARP en de samenwerking van ARP met KVP (Van Mulligen, 2010, p. 33). Daarom is de RPF beter te beschouwen als uitdager van het CDA. De EVP wordt door Rochon (1985, p. 430) gezien als uitdager van de PPR, maar deze van het CDA afgesplitste groep beschouwde zich zelf primair als het 'geweten van het CDA' (Nieboer & Lucardie, 1992, p. 155). Daarom is het verkieslijk om in navolging van De Bas (1999, p. 103) de partij te zien als een uitdager van het CDA. Krouwel en Lucardie (2008, p. 287),

ten slotte, beschouwen de PVV als een uitdager van de VVD. In haar politieke ideologie, bijvoorbeeld de kritiek op het door 'links' gedomineerde opinieklimaat en op de politieke elite en in haar verdediging van liberale verworvenheden tegenover het gevaar van de 'islamisering', lijkt de PVV sterker op de LPF (Vossen, te verschijnen). In die zin is de PVV te beschouwen als een mobiliserende partij in de traditie van de LPF.

4. De reactiescore

Dit onderzoek richt zich ten eerste op de reacties van bestaande partijen op nieuwe partijen nadat deze zijn toegetreden tot het parlement (de Tweede Kamer). Dit is gemeten met de reactiescore, die uitdrukt hoe partijen reageren op een nieuwe partij in een maat lopend van een sterk negatieve reactie (-1,00) tot een sterk positieve reactie (+2,00). Gemiddeld reageren partijen licht positief op een nieuwe partij (+0,033), maar er zijn aanzienlijke verschillen tussen partijen. Een aantal partijen reageert heel sterk op een nieuwe partij. Zo heeft de KVP een score van +0,21 in reactie op de KNP, wat betekent dat ze veel unieke punten van deze partij heeft overgenomen. Er zijn eveneens sterke negatieve reacties: de ChristenUnie heeft een score van -0,14 in reactie op de PVV, wat betekent dat ze meer unieke punten van de partij is gaan afwijzen sinds de PVV in de Tweede Kamer zit. De SP krijgt over het algemeen negatieve reacties (gemiddelde reactie -0,018). Als partijen met heel hoge reacties van slechts één enkele individuele partij worden geëlimineerd, heeft D66 de meest positieve reactie (+0,049).

TABEL 5. Covarianten van de gemengde reactiescore.

Onafhankelijke variabelen	Maat	Relatie	N
Grootte van de nieuwe partij	Pearsons r	0,005	161
Prestatie van de bestaande partij	Pearsons r	-0,188 *	161
Uitgedaagd	Eta	0,029	94

* Significant op het 0,05-niveau.

De vraag is vervolgens wat de patronen in reacties van bestaande partijen verklaart. In tabel 5 staat een overzicht van de covarianten van de gemengde reactiescore. Om de hypothesen te testen worden deze individueel afgelopen. Ten eerste is er is geen significante correlatie tussen de reacties van bestaande partijen en de grootte van de nieuwe partij. De hypothese dat er een relatie was tussen de grootte van een nieuwe partij en de reacties van de bestaande partijen moet verworpen

worden. Er is echter wel een statistisch significante relatie (op 0,05-niveau) tussen de electorale prestaties van een bestaande partij en hoe de bestaande partijen reageren (Pearsons r : -0,188). De relatie laat zien dat partijen die zetels verliezen sterkere positieve reacties afgeven op de nieuwe partij. Deze relatie heeft weliswaar beperkte verklarende kracht, maar de hypothese vindt steun in de data. De derde hypothese betreft de uitgedaagde partij. Hier wordt gekeken of de partij die wordt uitgedaagd door een nieuwe partij sterker reageert dan partijen die niet worden uitgedaagd. De reacties op mobiliserende nieuwe partijen worden dus niet opgenomen. Er is geen significante relatie met deze variabele en reactiescore. Deze hypothese moet gegeven deze uitkomst verworpen worden.

TABEL 6. Twee regressiemodellen en gemengde reactiescore.

Onafhankelijke variabelen	Model 1		Model 2	
	Beta	Sign.	Beta	Sign.
Grootte van de nieuwe partij	-0,004		-0,005	
Prestatie van de bestaande partij	-0,188	*	-0,188	*
Grootte van de nieuwe partij * Prestatie van de bestaande partij			-0,001	
R-Squared	0,035		0,035	
N	161		161	

* Significant op het 0,05-niveau.

De regressieanalyse, gepresenteerd in tabel 6, onderstreept de geformuleerde conclusies. In het model met en zonder een interactieterm is er maar één sterke, significante variabele: de electorale prestaties van de bestaande partij. In vergelijking daarmee zijn alle andere relaties zeer zwak; de interactieterm is niet significant, heeft een lage bètawaarde en verhoogt de verklaarde variantie niet. De hypothese dat er een interactierelatie is moet worden verworpen.

Er blijkt aldus maar één robuuste, significante relatie met de reactiescore te bestaan: hoe meer bestaande partijen verliezen, des te positiever ze reageren op de binnenkomst van een nieuwe partij. Dit duidt erop dat er geen onderscheid gemaakt moet worden tussen kleine nieuwe partijen, die door bestaande partijen genegeerd kunnen worden, en grote nieuwe partijen die een serieuze bedreiging zijn voor bestaande partijen. Bestaande partijen reageren positiever wanneer zij, vanwege hun eigen verkiezingsuitslag, een reden hebben om juist op deze partij te reageren, dan wanneer dit niet het geval is.

5. De anticipatiescore

Het is mogelijk dat partijen op de komst van een nieuwe partij anticiperen en voordat de partij in het parlement komt punten uit haar programma overnemen. Om dit te bestuderen moet er minder streng worden omgegaan met het begrip uniek: slechts als een voorstel al gedaan is in verkiezingsprogramma's voordat een nieuwe partij tot het systeem is toegetreden, wordt het geëlimineerd als niet-uniek. De resultaten zijn opmerkelijk: in 45% van de nieuwe partij/oude partijparen is anticipatie aanwezig. Bij de LPF, waar bestaande partijen niet sterk op reageerden, is daarentegen veel anticipatie zichtbaar: er was slechts één partij (GroenLinks) die sterker na de entree van de LPF in de politieke arena op de partij reageerde dan daarvoor. Voor de EVP was er de minste anticipatie.

Wat is het effect van anticipatie op de electorale prestaties van een nieuwe partij? Men zou wellicht verwachten dat partijen waarop wordt geanticipeerd het in electoraal opzicht minder goed doen dan partijen waarvan op de komst in de Kamer niet wordt geanticipeerd. Het tegenovergestelde is waar: gemiddeld doen partijen waarop geanticipeerd wordt het significant *beter* dan partijen waarvoor dat niet het geval is. De relatie is statistisch significant maar is zwak en heeft beperkte verklarende kracht (η^2 is 0,193 – significant op het 0,05-niveau). Hypothese 5 moet worden verworpen.

Het gesignaleerde patroon duidt op een interessante mogelijkheid: nieuwe partijen waarbij op de komst in het parlement wordt geanticipeerd, doen het beter dan andere nieuwe partijen. De uiteindelijke uitslag van een partij bij de verkiezingen is waarschijnlijk een redelijke indicator van hoe de andere partijen schatten dat deze partij het zal doen. De relatie is dan ook mogelijk 'andersom': bestaande partijen nemen in anticipatie punten over van nieuwe partijen, *omdat* ze groot kunnen worden. Partijen proberen niet de pas af te snijden van een nieuwe partij, maar de schade van de klap zo klein mogelijk te maken. De hypothese die verworpen is over de reactiescore, lijkt hier en in deze variant ondersteund te worden: partijen reageren relatief sterk op een grotere partij, maar zij doen dat voordat deze partij het parlement inkomt in plaats van daarna.

6. Conclusie

Volgens de gevestigde opvatting zou op een grotere (nieuwe) partij positiever gereageerd worden dan op een kleine partij (Harmel & Svåsand, 1997). De data die hier zijn gepresenteerd laten echter zien dat er geen relatie is tussen de grootte van een

nieuwe partij en de reacties van bestaande partijen. Er is wel, zoals bij het toetsen van hypothese 5 is gebleken, een positieve relatie tussen de verkiezingsuitslag van een nieuwe partij en de mate waarin op een partij geanticipeerd wordt. Dit lijkt erop te duiden dat bestaande partijen de opkomst van grote nieuwe partijen zien aankomen en in anticipatie alvast punten uit het programma van die relatief succesvolle nieuwkomer overnemen.

Een andere hypothese stelt dat er een relatie is tussen de verkiezingsuitslag van de bestaande partijen en de mate waarin zij reageren op nieuwe partijen. Er is inderdaad sprake van een significante relatie in de juiste richting: nadat een partij in een verkiezing verloren heeft, reageert zij positiever dan een partij die de verkiezingen heeft gewonnen. Als een bestaande partij geconfronteerd wordt met een slechte uitslag in de verkiezing waarin een nieuwe partij is binnengekomen, neemt zij punten uit het programma van die partij over.

Harmel en Svåsand (1997) stelden dat deze twee factoren aanwezig moesten zijn om een sterke verschuiving in de standpunten van een bestaande partij te zien: de bestaande partij moest in de verkiezingen zijn afgestraft en de nieuwe partij moet een groot aantal stemmen winnen. Deze relatie is gemodelleerd als een interactie-effect. In het regressiemodel had deze variabele echter een heel beperkte rol. Daarom moet deze hypothese verworpen worden. Dat betekent echter niet dat de achterliggende theoretische notie in alle opzichten onjuist is. De relatie is veeleer gecompliceerder dan Harmel en Svåsand (1997) stelden: de voorstellen van grote nieuwe partijen worden, nog voor ze in de Tweede Kamer komen, overgenomen door bestaande partijen. Als bestaande partijen zelf de verkiezingen hebben verloren, nemen ze nog meer punten over. Het is niet zo dat beide factoren aanwezig moeten zijn voor een bepaalde uitkomst, maar wel dat deze factoren de reacties van bestaande partijen op verschillende momenten bepalen. De hypothese met betrekking tot de relatie tussen uitgedaagde en uitdagende partijen leverde een nulresultaat op: partijen die zijn uitgedaagd reageren niet positiever dan partijen die niet zijn uitgedaagd.

De hypothese dat bestaande partijen door op de voorstellen van de nieuwe partij te anticiperen kunnen voorkomen dat een nieuwe partij uitgroeit tot een grote bedreiging, wordt niet ondersteund door deze data. Zoals al een aantal keer werd gesteld in deze conclusie, is de relatie eerder andersom: bestaande partijen anticiperen nadrukkelijk op de binnenkomst van grote nieuwe partijen.

Noten

1 Dit artikel is een bewerking van een paper die is gepresenteerd op het Politicologenetmaal in Leuven, 28 mei 2010. De auteur dankt de deelnemers van de werkgroep "The New Wave: The nature, causes and impact of populist, new and niche parties on European democracies", alsmede prof. dr. Rudy Andeweg, dr. Huib Pellikaan en de anonieme beoordelaars van *Res Publica* voor hun commentaar.

2 Zes lijsten die in deze periode voor het eerst zetels kregen toegewezen in het parlement worden niet opgenomen in het onderzoek, omdat het geen nieuwe partijen in deze betekenis zijn: VVD, KNP, CDA, CD, GroenLinks en ChristenUnie. De Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) was een fusie van de Partij van de Vrijheid (PvdV) en een groep rond PvdA-dissident Pieter Oud en is te zien als transformatie van de PvdV. De KNP deed in 1952 voor het eerst mee maar had in 1948 aan de verkiezingen deelgenomen als lijst-Welter; dit betreft een naamwijziging. Het Christen-Democratisch Appèl deed voor het eerst mee aan de Tweede Kamerverkiezingen in 1977 als fusie van de Anti-Revolutionaire Partij, Christelijk-Historische Unie en Katholieke Volkspartij. De Centrum-Democraten haalden voor het eerst een zetel bij de Tweede Kamerverkiezingen van 1989, maar werden gevormd door het enige kamerlid van de Centruumpartij; vanwege de programmatische gelijkenissen tussen deze partijen wordt de partij beschouwd als een transformatie. GroenLinks haalde voor het eerst zetels bij de verkiezingen van 1989 en was een fusie van de Communistische Partij Nederland, PSP, PPR en EVP. De ChristenUnie haalde voor het eerst Kamerzetels in 2002, en is gevormd als fusie van RPF en GPV.

3 Een voorstel is een 'quasi-sentence' dat een specifiek beleidsvoorstel behelst. Eerder onderzoek heeft getoond dat er een grote mate variantie is in hoeveel quasi-sentencescodeurs verkiezingsprogramma's indelen (Benoit, Laver & Mikhaylov, 2007, zoals geciteerd in Benoit, Laver & Mikhaylov, 2008). Bij de LPF zijn zowel het programma als de voorstellen uit het boek *De Puinhopen van Acht Jaar Paars* gebruikt.

4 Een probleem is dat niet alle partijen in alle jaren een volledig verkiezingsprogramma hebben gepubliceerd, met name in jaren met vervroegde verkiezingen (1959, 1972, 1982 en 2003). Als partijen een geamendeerd programma hebben gepubliceerd, is dat gebruikt. Als de partijen slechts een addendum hebben gepubliceerd, dan is bij het coderen zowel gebruik gemaakt van het oude verkiezingsprogramma als van dit addendum. In 1972 had geen van de partijen een nieuw programma gepubliceerd; 1977 is geselecteerd als het $t = +1$ -moment voor nieuwe partijen die in 1971 in de Tweede Kamer kwamen (PPR, de NMP en DS70).

Bibliografie

- Bale, T. (2003). Cinderella and Her Ugly Sisters: the Mainstream and Extreme Right in Europe's Bipolarising Party System. *West European Politics*, 26 (3), 67-90.
- Benoit, K.M. Laver & S. Mikhaylov (2008). *Treating Words as Data with Error Estimating Uncertainty in the Comparative Manifesto Project Measures*. Mimeo. Dublin: Trinity College.
- De Bas, J. (1999). *De Muis die even Brulde. De Evangelische Volkspartij 1981-1991*. Kampen: Kok.
- Demker, M. (1997). Changing Party Ideology: Gaullist Parties Facing Voters, Leaders and Competitors. *Party Politics*, 3 (3), 407-426.
- DiMaggio, P.J. & W.W. Powell (1991). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality. In P.J. DiMaggio & W.W. Powell (Eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 63-82). Chicago: University Press.
- Donovan, M. & D. Broughton (1999). Party System Change in Western Europe. In D. Broughton & M. Donovan (Eds.) *Changing Party Systems in Western Europe* (pp. 255-274). London: Pinter.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper Collins.
- Downs, W.M. (2001). Pariahs in their Midst: Belgian and Norwegian Parties React to Extremist Threats. *West European Politics*, 24 (3), 23-42.
- Fortuyn, P. (2002). *De Puinhopen van Acht Jaar Paars*. Uithoorn: Karakter Uitgevers.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press
- Harinck, G. (2001). Het Ontstaan van het Gereformeerd Politiek Verbond 1945-1949. In G. Harinck, R. Kuiper & P. Bak (Eds.) *De Antirevolutionaire Partij 1829-1980* (pp. 223-238). Hilversum: Verloren.
- Harmel, R. (1985). On the Study of New Parties. *International Political Science Review*, 6 (4), 403-418.
- Harmel, R. & L. Svåsand (1997). The Influence of New Parties on Old Parties' Platforms: the Cases of the Progress Parties and Conservative Parties of Denmark and Norway. *Party Politics*, 3 (3), 315-340.
- Heinisch, R. (2003). Success in Opposition – Failure in Government: Explaining the Performance of Right-Wing Populist Parties in Public Office. *West European Politics*, 26 (3), 91-130.
- Hippe, J., P. Lucardie & G. Voerman (1995). Kroniek 1994 Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 1994. In G. Voerman (Ed.) *Jaarboek DNPP* (pp. 14-91). Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen.
- Hippe, J., A.P.M. Lucardie & G. Voerman (2004). Kroniek 2002 Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 2002. In G. Voerman (Ed.) *Jaarboek DNPP 2002* (pp. 18-180). Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen.
- Huijbrechts, D. (2006). *Ignore, Copy/Paste, Delete? Assessing Established Parties' Responses to New Party Emergence*. Onuitgegeven MA scriptie, Vrije Universiteit Amsterdam.

- Koole, R. (1995). *Politieke Partijen in Nederland. Ontstaan en Ontwikkeling van partijen en partijenstelsel*. Utrecht: Het Spectrum.
- Krouwel, A. & P. Lucardie (2008). Waiting in the Wings: New Parties in the Netherlands. *Acta Politica*, 42 (2-3), 278-307.
- Lucardie, A.P.M. (2000). Prophets, Purifiers and Prolocutors: Towards a Theory of the Emergence of New Parties. *Party Politics*, 6 (2), 175-187.
- Mair, P. (1997). *Party System Change. Approaches and Interpretations*. Oxford: Clarendon Press.
- Mair, P. (1999). New Political Parties in Established Party Systems: How Successful Are They? In E. Beukel, K.K. Klausen & P.E. Mouritzen (Eds.), *Elites, Parties and Democracy: Festschrift for Professor Mogens N. Pedersen* (pp. 207-224). Odense: University Press.
- Meguid, B.M. (2005). Competition Between Unequals: The Role of Mainstream Party Strategy in Niche Party Success. *American Political Science Review*, 99 (3), 347-359.
- Nieboer, M. & A.P.M. Lucardie (1992). Aanschuiven tegen het CDA' of aansluiten bij klein links? De geschiedenis van de Evangelische Volkspartij. In G. Voerman (Ed.) *Jaarboek DNPP 1991* (pp. 149-167). Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen.
- Norris, P. (2005). *Radical Right. Voters and Parties in the Electoral Market*. Cambridge: University Press.
- Norris, P. & J. Lovenduski (2004). Why Parties Fail to Learn: Electoral Defeat, Selective Perception and British Party Politics. *Party Politics*, 10 (1), 85-104.
- Pellikaan, H., S.L. de Lange en T. van der Meer (2007). Fortuyn's Legacy: Party System Change in the Netherlands. *Comparative European Politics*, 5 (3), 282-302.
- Rochon, T.R. (1985). Mobilizers and Challengers: Towards a Theory of New Party Success. *International Political Science Review*, 6 (4), 419-439.
- Schain, M.A. (2002) The Impact of the French National Front on the French Political System. In M. Schain, A. Zolberg & P. Hossay (Eds.) *Shadows over Europe. The Development and Impact of the Extreme Right in Western Europe* (pp. 223-244). Houndmills: Palgrave/MacMillan.
- Schain, M.A. (2006). The Extreme-Right and Immigration Policy Making: Measuring Direct and Indirect Effects. *West European Politics*, 29 (2), 270-289.
- Schattschneider, E.E. (1960). *The Semi-Sovereign People. A Realists view on Democracy in America*. New York: Holt, Rhineheart and Winston.
- Sjöblom, G. (1968). *Party Strategies in a Multiparty System*. Lund: Student-litteratur.
- Tomassen, E. (2003). *Tussen Eenheid en Verscheidenheid. Katholiek politiek dissidentisme in Nederland 1945-1980*. Onuitgegeven doctorale scriptie, Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Van der Land, L. (1962) *Het ontstaan van de Pacifistisch Socialistische Partij*. Amsterdam: UvA.

- Van Donselaar, J. & C. Van Praag (1983). *Stemmen op de Centrumpartij. De opkomst van anti-vreemdelingen partijen in Nederland*. Leiden: Rijksuniversiteit Leiden.
- Van Egdom, H. (1991). *Er werd een commissie ingesteld... Lief en leed in 23 jaar PPR*. Amsterdam: Leeuwenberg.
- Van Mulligen, R. (2010). Tussen Evangelisch en Reformatorisch. Het politiek getuigenis van de RPF (1975-2003). In J. Hippe & G. Voerman (Eds.) *Van de Marge naar de Macht. De ChristenUnie 2000-2010* (pp. 31-50). Amsterdam: Boom.
- Vossen, K. (nog te verschijnen). Van Bolkestein via Bush naar Bat Ye'Or. De ideologische ontwikkeling van Geert Wilders. In G. Voerman (Ed.), *Jaarboek DNPP 2008*. Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen. Voor publicatie te verkrijgen via <http://dnpp.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/jb-dnpp/jb08/KoenVossenartikelJB2008.pdf>.
- Waltmans, H. (1983). *Niet bij Rood Alleen. Vijftien jaar Nederlandse politiek en de geschiedenis van de PPR*. Groningen: Xenos.
- Ware, A. (1996) *Political Parties and Party Systems*. Oxford: University Press.

Appendix. Reactiescore – alternatieve meetinstrumenten

TABEL 7. Voorstellen per partij.

Nieuwe partij	Totaal aantal voorstellen	Uniek			
		t=-1		t=0 en t=-1	
KNP	37	16	43%	14	38%
PSP	23	14	61%	9	39%
GPV	62	34	54%	31	50%
BP	22	14	64%	12	54%
D66	92	64	70%	31	34%
PPR	78	36	46%	12	15%
DS70	90	44	49%	22	24%
NMP	23	5	22%	2	9%
RKPN	73	-	-	18	25%
RPF	295	143	49%	98	33%
EVP	366	92	25%	84	23%
CP	48	13	27%	12	25%
AOV	141	54	38%	31	22%
SP	117	44	38%	31	27%
US5+	117	31	27%	14	12%
LN	101	19	19%	11	11%
LPF	139	61	43%	33	24%
PvdD	227	127	56%	107	47%
PVV	107	43	40%	29	27%

In deze appendix wordt aandacht besteed aan de robuustheid van de relaties. De reactiescore die gepresenteerd is, heeft namelijk twee problemen: ten eerste is er een relatie tussen het aantal unieke voorstellen van een partij en de mate waarin partijen reageren. In tabel 7 zijn de lengtes van programma's weergegeven. Er staan gemiddeld 113 voorstellen in een programma, en onder de strengste operationalisatie van uniciteit is gemiddeld 29% van het programma uniek. Geen enkele nieuwe partij heeft een programma dat meer dan 55% uniek is. Er is wel een aantal *outliers* aan de andere kant van de schaal, namelijk partijen met heel weinig unieke voorstellen, zoals NMP en PSP. Er is een relatie tussen de reacties van de nieuwe partijen en de lengte van het programma. Partijen met een laag aantal unieke voorstellen krijgen meer reacties van bestaande partijen: dit betreft zowel negatieve als positieve reacties. Hun reacties zijn extremer. Hoe meer unieke voorstellen een partij in haar programma heeft, des te minder reacties. Er is een wiskundige en een inhoudelijke verklaring voor dit fenomeen. Ten eerste hebben partijen met een langer programma een grotere deler in de gehanteerde berekening. Als er uit een kort programma en uit een lang programma evenveel punten worden overgenomen, dan zal de reactiescore voor het lange programma lager uitvallen dan voor het korte. Partijen met een hoger aantal unieke voorstellen hebben echter ook meer mogelijkheden voor reacties. Er is ook een substantiële reden: partijen met meer unieke voorstellen hebben een gedetailleerder programma en de kans op een positieve of een negatieve score is hier veel kleiner dan in een programma dat een veel algemener karakter heeft.

Dit probleem kan op twee manieren worden aangepakt. Ten eerste kunnen *outliers* geëlimineerd worden. Dat betreft twee partijen (NMP en PSP). Deze partijen hebben minder dan 10 unieke voorstellen. Ten tweede zou de reactiescore aangepast kunnen worden, zodat deze niet iedere reactie even zwaar rekent maar de zwaarte van de reactie relateert aan de aandacht die de bestaande partij aan dat specifieke voorstel besteedt. Als iedere codering gewogen wordt voor het relatieve aantal woorden uit het programma dat aan dat onderwerp wordt gependend, is de mate niet meer afhankelijk van het aantal unieke voorstellen van de nieuwe partij. Er is een significante correlatie tussen de reactiescore en de gewogen reactiescore (0,507 – significant op het 0,01-niveau).

Het tweede probleem van de reactiescore is dat hierbij het aantal negatieve reacties wordt afgetrokken van het aantal positieve reacties. Dit kan tot de volgende situatie leiden: stel een partij zegt op $t = -1$ niets over de unieke voorstellen van een nieuwe partij (gemiddelde positie is 0) maar op $t = +1$ heeft deze partij één punt van een nieuwe partij overgenomen en deze partij op één ander punt tegengesproken (gemiddelde positie is 0). Dan is de waarde van de reactiescore 0, terwijl de bestaande partij op twee unieke punten van de nieuwe partij haar mening heeft veranderd.

Om met dit probleem om te gaan is het mogelijk een responsiescore te berekenen in plaats van een reactiescore. Hierbij worden positieve en negatieve reacties gelijk behandeld: de maat gaat dan van 0 (geen reactie) naar 1 (op alle unieke punten reactie zowel negatief als positief). De responsiescore is dan dus meer een maat van de aandacht die een bestaande partij aan de unieke onderwerpen van een nieuwe partij besteedt dan een maat van haar positie op de unieke onderwerpen. Er is een significante correlatie tussen de reactiescore en de responsiescore (0,487 – significant op het 0,01-niveau).

TABEL 8. Covarianten van de alternatieven voor gemengde reactiescore.

Onafhankelijke variabele	Maat	Relatie			N
		Reactiescore zonder outliers	Gewogen reactiescore	Responsie- score	
Grootte van de nieuwe partij	Pearsons r	0,025	0,026	0,056	161 (145)
Prestatie van de bestaande partij	Pearsons r	-0,132	-0,168 *	-0,038	161 (145)
Uitgedaagd	Eta	0,120	0,133	0,190	94 (87)

* Significat op het 0,05-niveau.

De N voor de analyse met de geëlimineerde *outliers* staat tussen haakjes.

In tabel 8 zijn resultaten van de nieuwe analyses met deze drie oplossingen weer-gegeven. Eén resultaat blijft staan: als de *outliers* geëlimineerd worden, als er gewogen wordt en als er negatieve en positieve reacties zijn, dan blijft er geen relatie tussen de reactiescores en de grootte van een nieuwe partij. Voor de tweede variabele (de prestatie van de bestaande partij) zijn de resultaten minder eenduidig: deze relatie blijft in alle gevallen in de juiste richting. De Pearsons r wordt echter erg laag voor de responsiescore, en alleen bij de gewogen reactiescore is de waarde significant op het 0,05-niveau. Dit duidt erop dat de bestaande partijen die verliezen positief reageren op een nieuwe partij en partijen die winnen eerder negatief. Een tegenovergesteld patroon is zichtbaar bij de relatie tussen een uitgedaagde en een uitdagende partij: in alle analyses wordt de relatie sterker en blijft deze in de juiste richting. Voor de responsiescore is de relatie zelfs significant (op het 0,1-niveau). Dit duidt erop dat uitgedaagde partijen sterker reageren op hun uitdager, maar dat dit zowel positieve als negatieve reacties zijn. De resultaten die hierboven zijn gepresenteerd versterken en specificeren het beeld dat eerder is gepresenteerd: de grootte van een nieuwe partij heeft geen invloed op de reacties van bestaande partijen. De prestaties van bestaande partijen hangen met name samen met de reactiescore, maar wel zo dat winnende partijen negatief reageren en verliezende partijen positief. Uitgedaagde partijen laten zowel negatieve als positieve reacties

zien, wat leidt tot een nulresultaat voor de reactiescore, maar een positief resultaat voor de responsiescore.

Bepalende factoren voor een succesvolle bevoegdheidsoverdracht

Een analyse van de overheveling van landbouw naar het
Vlaams Gewest n.a.v. de vijfde staatshervorming

Dieter Vanhee en Annie Hondeghe

ABSTRACT

This paper analyzes the way the Flemish administration dealt with the competence transfer in the field of agriculture it experienced in 2001-2002. The main research question goes as follows: "Which factors have an impact on a successful competence transfer in the context of a state reform". This research shows that the decision-making process has a negative impact on that success because of the difficulties the administration experiences with the translation of the vague political compromises in the law. On the other hand, there is evidence that the change management willingness and capacity of the 'receiving' Flemish and 'losing' federal administration have a positive influence on that success.

1. Inleiding

Sinds 1970 wordt in België onophoudelijk gesleuteld aan de bevoegdheidsverdeling tussen de centrale overheid en de deelstatelijke overheden met de vijf gekende staatshervormingen als resultaat. Sinds de verkiezingen van juni 2007 is men bezig met de, weliswaar bijzonder moeizame, uittekening van een mogelijk zesde staatshervorming.

Onderzoek m.b.t. de Belgische staatshervorming is bijna altijd politicologisch en juridisch van aard waarin respectievelijk het besluitvormingsproces en de interpretatie van de wetteksten als studieobject worden genomen. Maar een staatshervorming stopt niet na de besluitvorming. Integendeel, dan begint deze pas. Het is immers de administratieve vertaling van de politieke besluitvorming en de

implementatie ervan die voor een groot stuk het succes bepalen van een staats-hervorming.

Dit onderzoek probeert deze lacune te vullen en analyseert doorheen het proces van een staats-hervorming de factoren die bepalend zijn voor een succesvolle bevoegdheidsoverdracht, met aandacht voor de aanloop naar de besluitvorming, de besluitvorming zelf en de uitvoering van de beslissing en de impact ervan op de Vlaamse administratie.

2. Onderzoeksontwerp

De algemene onderzoeksvraag van dit artikel luidt: *“Welke factoren bepalen een succesvolle bevoegdheidsoverdracht n.a.v. een staats-hervorming”*. Hoe deze onderzoeksvraag geoperationaliseerd wordt, volgt hierna. In de eerste plaats definiëren wij de afhankelijke variabele ‘succes bevoegdheidsoverdracht’. In tweede instantie maken wij duidelijk hoe in dit artikel het proces van overdracht zal worden weergegeven. In een derde punt staan wij stil bij het theoretisch kader dat zal worden gebruikt om de verklaringen te onderbouwen en tegelijk poneren wij de onderzoekshypothesen die nagaan welke factoren een rol spelen in het slagen of mislukken van zo’n overdracht. Tot slot leggen wij in een vierde deel uit hoe de casestudie inhoudelijk zal worden gestoffeerd.

2.1. *Afhankelijke variabele ‘succes bevoegdheidsoverdracht landbouw’*

In dit artikel zullen wij nagaan welke de bepalende factoren zijn die een succesvolle bevoegdheidsoverdracht n.a.v. een staats-hervorming tot stand brengen. Maar vooraleer die factoren onderzocht kunnen worden, moet eerst worden gedefinieerd wanneer en op welke manier men over het succes van zo’n overdracht kan spreken. In dit onderzoek wordt, op basis van een eigen ontwikkelde definitie van succes, een onderscheid gemaakt tussen het uitvoeringssucces, het processucces, en het post-uitvoeringssucces.

- Uitvoeringssucces: de effectieve uitvoering van de overdracht zoals die is vastgelegd in de besluitvorming. De formele besluitvorming moet daarbij ter hand worden genomen en worden vergeleken met het eindresultaat. Is alles uitgevoerd of zijn er onderdelen die nog wachten op uitvoering?
- Processucces: de manier waarop de uitvoering tot stand kwam. Binnen het proces van overdracht zijn er drie deelsuccessen:

- Snelheid: daarbij kijken wij naar de snelheid van het hele proces, dus zowel de aanloop naar de besluitvorming als de uitvoering van de besluitvorming. Daar de mate van complexiteit van de overdracht een belangrijke rol speelt in de snelheid van uitvoering, definiëren wij vooraf geen algemeen aanvaardbare snelheid. M.a.w. wat een aanvaardbare overdrachtsnelheid is zal moeten blijken bij analyse van de case.
- Middelen/output: daarbij bekijken wij of de overdracht is verlopen met een aanvaardbare verhouding tussen ingezette middelen en output. Onder middelen wordt in dit onderzoek verstaan: mensen (eigen personeel, externen), budget en communicatie. Hier is dezelfde opmerking als daarnet op zijn plaats. Daar de mate van complexiteit niet voor elke overdracht dezelfde is, zal de verhouding tussen middelen en output niet steeds dezelfde zijn. Opnieuw zal bij analyse van de case moeten blijken wat aanvaardbaar is en wat niet.
- Beleidscontinuïteit: dit deelsucces bestaat erin dat de beleidscontinuïteit niet wordt verstoord tijdens het proces van overdracht. Met andere woorden: ondervinden de klanten van het overgehevelde beleidsdomein problemen op het veld tijdens de overdracht als gevolg van die overdracht? Dit kan worden nagegaan door het opsporen van klachten m.b.t. de verstoring van het beleid.
- Post-uitvoeringssucces: nieuwe bevoegdheidsverdeling na regionalisering. Hier wordt nagegaan hoe, na overdracht, in de praktijk wordt omgegaan met de nieuwe bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende beleidsniveaus. Binnen de bevoegdheidsverdeling zijn er twee deelsuccessen:
 - Bevoegdheidsafbakening: een duidelijke bevoegdheidsafbakening tussen de verschillende betrokken beleidsniveaus. Is het na uitvoering duidelijk welk niveau voor wat bevoegd is?
 - Coördinatie: een goede coördinatie tussen de verschillende beleidsniveaus. Is de coördinatie tussen de beleidsniveaus, in domeinen waar die nodig is als gevolg van de overdracht, optimaal?

Het spreekt voor zich dat de twee laatstgenoemde hoofdsuccessen, met name processucces en post-uitvoeringssucces, alleen kunnen worden bekeken als de uitvoering, het eerste hoofdsucces, op zijn minst partieel heeft plaatsgevonden. Door te werken met drie hoofdsuccessen opgedeeld in verschillende deelsuccessen, zal het beeld dat zal worden verkregen van de mate van succes een stuk dichterbij de werkelijkheid aanleunen dan indien werd toegespitst op slechts één of enkele van deze deelsuccessen. Deze deelsuccessen samen zullen een algemene succesindicator vormen voor de overdracht van een bevoegdheid naar aanleiding van een staatshervorming. In dit onderzoek worden de drie hoofdsuccessen geacht dezelfde wegingswaarde te hebben, namelijk één derde van het succes. Ook de

deelsuccessen worden, binnen de hoofdsuccessen, geacht onderling dezelfde wegingswaarde te hebben.

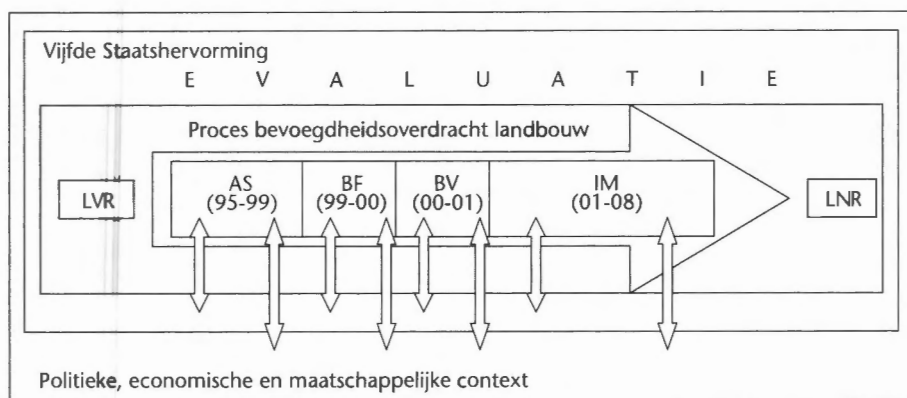
De caseselectie is zonder twijfel van groot belang bij het voeren van dit type onderzoek. In dit onderzoek wordt gekozen voor de bevoegdheidsoverdracht landbouw naar aanleiding van de vijfde staatshervorming van 2001. Verschillende redenen liggen aan de basis van deze keuze. In de eerste plaats betreft het een overdracht naar aanleiding van de meest recente staatshervorming. Op drie vlakken is dit van belang. In de eerste plaats zorgt het bestuderen van de meest recente staatshervorming ervoor dat de erfenis van de vorige vier staatshervormingen wordt meegedragen en indien nodig mee wordt geanalyseerd. In de tweede plaats zorgt deze keuze ervoor dat men zal geconfronteerd worden met de meest recente graad van veranderingscapaciteit en veranderingsmanagement van de administratie. Een derde belangrijk gevolg van deze keuze is van pragmatische aard: doordat de feiten zich in een niet al te ver verleden hebben voorgedaan, is het gemakkelijker om aan de nodige documentatie te geraken en de toenmalige sleutelspelers te interviewen.¹

Binnen de keuze van de vijfde staatshervorming is de keuze gevallen op de overdracht landbouw en dit om twee redenen. In de eerste plaats kan men vaststellen dat de bevoegdheid landbouw niet voor het eerst geïntroduceerd werd voor regionalisering, daar er in het verleden al stukken bevoegdheid zijn geregionaliseerd. In tweede instantie is het van belang aan te halen dat met deze bevoegdheidsoverdracht naar aanleiding van de vijfde staatshervorming een belangrijk aantal personeelsleden werd overgeheveld, namelijk 708 federale ambtenaren, wat meteen de meest recente grote overdracht naar het Vlaamse niveau is.

2.2. *Procesbenadering*

Na de definiëring van 'succesvolle bevoegdheidsoverdracht' is het eveneens belangrijk om de weg naar het succes of de mislukking te structureren. De procesbenadering van Howlett en Ramesh (1995) met de vijf fases van de beleidscyclus – nl. agenda-setting, beleidsformulering, besluitvorming, implementatie en evaluatie – is daarbij de indeling bij uitstek om dit complex verhaal van beginsituatie X tot eindsituatie Y weer te geven. De agenda-setting heeft volgens Howlett en Ramesh (1995) een belangrijke impact op het vervolg van het proces maar leidt daarom niet tot duidelijk geformuleerde doelen. Bepaalde gebeurtenissen zorgen ervoor dat iets op de politieke agenda komt. Dit laatste gebeurt meestal door de inspanningen van één of meer entrepreneurs. De beleidsformulering is een fase waarin voorstellen en opties voor het uitwerken van de veranderingen worden gedefinieerd, overwogen, aanvaard of geweigerd. Tijdens deze fase worden dus de verschillende opties

geformuleerd en geherformuleerd over de tijd. De fase van de besluitvorming is vooral een belangrijke fase voor de politieke actor, met de nodige aandacht voor de wetgeving die meestal met de hervorming gepaard gaat. De implementatiefase is niet zomaar een uitvoerfase, want ook hier nog kunnen onderhandelingen plaatsvinden over de effectieve uitvoering. De besluitvormers die het niet gehaald hebben zijn immers niet verdwenen en kunnen in deze fase terug op de voorgrond treden om het beleid alsnog te wijzigen naar hun ideaalbeeld. Ten slotte is er nog de evaluatiefase, waarin de mate van succes inzake overdracht wordt bepaald. In dit onderzoek wordt er gekozen voor een duidelijke afbakening tussen de verschillende fases, waarbij de ene fase telkens perfect aansluit bij de voorgaande. In realiteit is dit vanzelfsprekend veel gecompliceerder en lopen de verschillende fases door elkaar. Figuur 1 geeft deze pragmatische afbakening weer voor de case landbouwregionalisering met de tijdsafbakening tussen haakjes.²



LVR: landbouw voor regionalisering; AS: agenda-setting; BF: beleidsformulering; BV: besluitvorming; IM: implementatie; LNR: landbouw na regionalisering.

FIGUUR 1. Beleidsstappen in de beleidscyclus toegepast op de case landbouwregionalisering n.a.v. de vijfde staatshervorming.

Het veranderingsproces staat natuurlijk niet los van de bredere context van de vijfde staatshervorming waarvan de bevoegdheidsoverdracht deel uitmaakt, en van de nog bredere algemene politieke, economische en maatschappelijke context, zoals in figuur 1 te zien is. Het is voorts reeds duidelijk bij de beschrijving van deze fases dat de eerste drie – namelijk de agenda-setting, de beleidsformulering en de besluitvorming – eerder zullen worden bekeken vanuit een politicologische invalshoek, terwijl de twee laatste fases – namelijk de implementatie en de evaluatie – eerder zullen worden geanalyseerd vanuit een bestuurskundige invalshoek. Het proces zelf zal worden beschreven op basis van de narratieve of vertellende methode (Abbot, 1992).

2.3. *Theoretisch kader*

Om de beschrijvende aard van de narratieve methode te overstijgen, codificeren wij de narratieve verklaring: het verhaal wordt verteld in de taal van een theoretisch raamwerk (Ragin, 1987). Wij zullen daarbij het proces niet beschrijven en verklaren vanuit één enkele theorie maar vanuit verschillende theorieën, afhankelijk van de beleidsstap binnen de procesbenadering. Per beleidsstap formuleren wij één of meer hypothesen die doorheen het onderzoek moeten worden verkend en aansluitend bevestigd of ontkracht moeten worden.

Het startpunt van de overdracht is 'LVR' of 'landbouw voor regionalisering', de situatie voor de start van de agenda-setting (zie figuur 1). In het kader van dit onderzoek komt dit neer op de situatie gecreëerd door de eerdere staatshervormingen. Omdat de voorgeschiedenis van belang is om het vervolg te begrijpen, zullen wij de beginsituatie analyseren en verklaren doorheen de theorie van 'path dependency': gebeurtenissen en beslissingen in het verleden hebben een invloed op latere beleidsbeslissingen (Pierson, 2000). De verwachting bij dit beginpunt luidt als volgt: *Hoe meer onderdelen van de bevoegdheid binnen het specifiek beleidsdomein er reeds in het verleden zijn overgedragen, hoe meer kans op succes inzake overdracht.* Men zou mogen verwachten dat de ervaring die vroeger is opgedaan binnen het beleidsdomein zal bijdragen tot het succes inzake overdracht. In het verlengde hiervan ligt de volgende verwachting: *Hoe substantiëler de eerder overgehevelde bevoegdheden, hoe meer kans op succes inzake overdracht.* Men mag verwachten dat vooral de ervaringen met substantiële overdrachten die vroeger zijn opgedaan zullen bijdragen tot een succesvolle overdracht.

Voor de fase van de agenda-setting maakt dit onderzoek gebruik van het stromenmodel van Kingdon (1995). Kingdon (1995) maakt een onderscheid tussen drie stromen: de beleidsstroom, de probleemstroom en de politieke stroom. De beleidsstroom bestaat uit beleidsalternatieven en kan zich geleidelijk ontwikkelen tot beleidsvoorstellen. De probleemstroom omvat een veelheid van factoren die allemaal potentieel door besluitvormers zouden kunnen worden gecatalogeerd als problemen waaraan ze iets moeten doen. De politieke stroom bestaat uit gebeurtenissen zoals veranderingen in de publieke opinie of veranderingen in regeringsmeerderheid. Zij beïnvloeden of politici geneigd zijn om aandacht te besteden aan bepaalde problemen of bepaalde beleidsalternatieven in overweging te nemen. Deze stromen bestaan normaal onafhankelijk van elkaar maar kunnen op cruciale momenten wel convergeren waardoor een 'window of opportunity' wordt geopend en drastische veranderingen in het beleidsdomein mogelijk zijn. Dit gebeurt door de inspanning van één of meer entrepreneurs (Pelgrims, 2008). De verwachting binnen deze beleidsstap luidt: *Een optimale samenkomst van de beleidsstroom,*

de politieke stroom en de probleemstroom geleid door een policy entrepreneur zal een positieve impact hebben op het succes van de bevoegdheidsoverdracht. In dit onderzoek is de verwachting dat wanneer deze drie stromen samenkomen en er dus een draagvlak is voor verandering en wanneer daarenboven een entrepreneur ook effectief iets met deze samenkomst doet, dit zal bijdragen tot een vlottere overdracht.

Binnen de fase van de beleidsformulering maakt dit onderzoek gebruik van de theorie van Barzelay (2001) die een onderscheid maakt tussen een snelle en trage afhandeling van de ontwikkeling van alternatieven. Dit onderscheid is van belang omdat de snelheid waarmee alternatieven worden geformuleerd een impact kan hebben op de afhandeling van de besluitvorming en de implementatie. Vaak hangt de snelheid samen met de issue status. Een issue status die zeer hoog op de politieke agenda staat vraagt een snellere oplossing dan één die lager staat (Pelgrims, 2008). De twee verwachtingen luiden: *Een issue status die hoog op de politieke agenda staat zal een positieve impact hebben op het succes van de bevoegdheidsoverdracht. Een hoge betrokkenheid van alle stakeholders binnen de beleidsformuleringsfase zal eveneens een positieve impact hebben op het succes van de bevoegdheidsoverdracht.* Er wordt aangenomen dat de betrokkenheid van alle stakeholders zal toelaten om de volgende beleidsstappen vlotter te doorlopen. Wat is men immers met een vlotte beleidsformulering als deze maar van één kant komt en de niet-betrokkenen zich manifesteren in de fase van de besluitvorming en implementatie?

De besluitvormingsfase is ongetwijfeld de meest politieke van alle fases. Het is ook in deze fase dat de verliezers van de beleidsformulering terug op de voorgrond proberen te komen om alsnog de beslissing naar hun hand te zetten (Howlett & Ramesh, 1995). In deze fase wordt de besluitvormingstheorie eigen aan de Belgische staatshervorming aangewend zoals beschreven door auteurs als Deschouwer (2002) en Dewachter (2001) en die is afgeleid van Lijphart (1968) en Huysse (1970): de pacificatiebesluitvorming. Lijphart (1968) probeert te verklaren waarom er politieke stabiliteit heerst in verzuilde en verdeelde maatschappijen. Volgens hem zijn het de in kartel opererende elites die ervoor zorgen dat er relatieve stabiliteit wordt tweegebracht. Deze elites moeten aan bepaalde vaardigheidseisen voldoen om dit soort politiek te doen slagen. In de eerste plaats moet de elite beseffen dat, als de pacificatie niet bestendig wordt, dit het einde kan betekenen van het politiek regime. Voorts moet de politieke elite de specifieke pacificatiespelregels volgen: organiseren van topperleg voor zeer bedreigende issues, geheimhouding die leidt tot een informatiekloof tussen de toplaag van de politiek en de rest, gedepoliteerde en zakelijke onderhandelingen, verdraagzaamheid tussen de elites, evenredigheid inzake verdeling van de baten volgens aantal en ten slotte de macht van de regering. In later werk zou Lijphart onder meer ook nog het vetorecht van de

minderheid toevoegen. Dewachter (2001) voegt nog drie punten toe die eigen zijn aan de Belgische variant van de pacificatiebesluitvorming. In de eerste plaats is er de macht van de politieke partijen, veeleer dan de macht van de regering. In de tweede plaats is er het incrementalisme of het beleid in kleinere mootjes, zoals dit ook het geval is bij de staatshervormingen. Ten slotte is er het complexe systeem van 'checks and balances' tussen de politieke elites in België, dat een aanpassing vormt van de evenredigheidsregel. In het kader van de staatshervorming kan worden gewezen op de dubbele tweederdemeerderheid die moet gehaald worden. De verwachting in deze besluitvormingsfase luidt: *De besluitvorming eigen aan een staatshervorming, nl. de pacificatiebesluitvorming, zal een negatieve impact hebben op het succes van de bevoegdheidsoverdracht.* Negatief omdat dit type (weinig gedetailleerde en op compromis gestoelde) besluitvorming kan leiden tot onduidelijkheid voor de ambtenarij die nadien de administratieve vertaling moet verzorgen. Men zou er mogen van uitgaan dat hoe gedetailleerder de politieke besluitvorming is, hoe minder kans er is op onduidelijkheden en administratieve interpretatietwisten en hoe meer kans op een succesvolle overdracht.

Voorts is er de implementatiefase die wordt gekaderd binnen de theorie van veranderingsmanagement. Daarbij wordt ingezoomd op het veranderingsproces, veeleer dan op de beschrijving van de inhoud of de context van de veranderingen (Petigrew, Ferlie & Mc-Kee, 1992). De vijf steunpilaren van het veranderingsmanagementproces, gebaseerd op het werk van Parys, Pelgrims en Hondeghem (2005) die deze fase zullen kaderen zijn: projectorganisatie (Duck, 2000; Kotter, 2000), aanvaardbaarheid door betrokkenen (Kloosterboer, 1993), communicatie (Doppler & Lauterberg, 1996) en middelen en weerstand (Stroh, Northcraft & Neale, 2002). De verwachting binnen deze implementatiefase luidt als volgt: *De aanwezige veranderingsbereidheid en -capaciteit inzake projectorganisatie, betrokkenheid, communicatie, middelen en weerstandsbestrijding binnen de 'verliezende' federale en 'ontvangende' Vlaamse administratie zullen een positieve impact hebben op het succes van de bevoegdheidsoverdracht.* Deze voorwaarden worden hier aangenomen van cruciaal belang te zijn voor het welslagen van de overdracht en hebben alles te maken met de wil en de capaciteit van de administratie om zich te organiseren en te veranderen.

Ten slotte is er de evaluatiefase die het processucces, het uitvoeringssucces en het post-uitvoeringssucces evalueert waarvan sprake in punt 2.1. Een overdracht wordt als succesvol beschouwd indien deze voldoet aan volgende voorwaarden: de snelheid van de overdracht is aanvaardbaar, de ingezette middelen staan in verhouding met de output, er is sprake van beleidscontinuïteit tijdens de overdracht, de besluitvorming wordt effectief uitgevoerd, de bevoegdheidsverdeling is duidelijk

afgebakend over de verschillende beleidsniveaus en er is een goede coördinatie tussen de beleidsniveaus.

2.4. *Bronnenmateriaal*

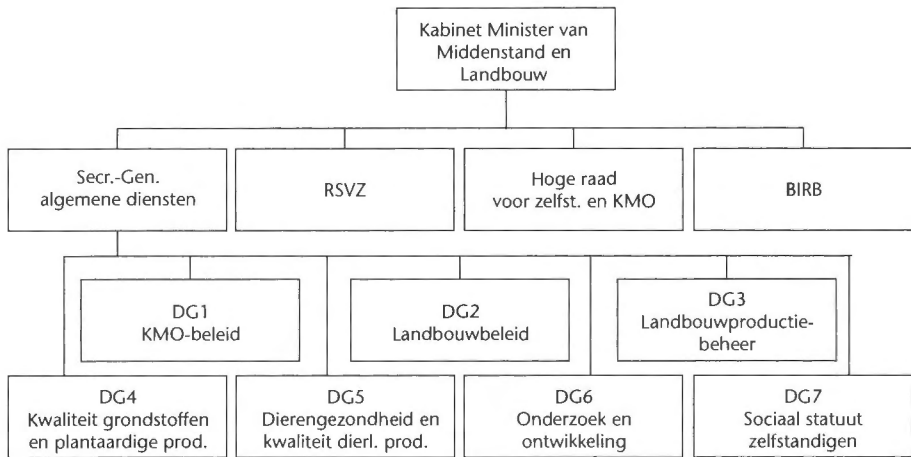
Wij gebruiken twee soorten bronnen om de reconstructie van deze case tot een goed einde te brengen. Ten eerste wordt er gebruik gemaakt van verschillende, zowel wetenschappelijke, politieke, ambtelijke als journalistieke documenten: wetenschappelijke boeken en tijdschriften, wetgeving, parlementaire vragen, commissie-verslagen, regeringsverklaringen, interne nota's en verslagen van de verschillende administratieve overlegstructuren, krantenartikelen enz. In tweede instantie wordt deze informatie zo veel als mogelijk getoetst door de politieke, ambtelijke en maatschappelijke sleutelactoren van toen te interviewen. Door te werken met twee verschillende types bronnen wordt de accuraatheid van dit kwalitatief onderzoek verhoogd.

3. **Procesanalyse van de bevoegdheidsoverdracht landbouw n.a.v. de vijfde staatshervorming**

3.1. *Landbouw voor regionalisering n.a.v. de vijfde staatshervorming*

Vooraleer te beginnen met de fase van de agenda-setting is het niet onbelangrijk eerst een historisch overzicht te geven van de staatshervorming inzake landbouw voor de Lambermont-akkoorden en van de landbouwadministratie op het Vlaamse en federale niveau.³ De bevoegdheid van de gewesten op het vlak van landbouw werd vastgelegd door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen (BS 13 augustus 1980) en gewijzigd in 1988 en 1993 door de derde en vierde staatshervorming. Nog voor de vijfde staatshervorming zijn de gewesten reeds bevoegd voor: de toepassing, in het kader van het landbouwfonds, van de Europese maatregelen inzake het landbouwstructuurbeleid met betrekking tot de specifieke steun voor de landbouw in probleemgebieden en de plattelandsontwikkeling; het landbouwinvesteringsfonds; de aanvullende of suppletieve hulp aan landbouwbedrijven; het promotiebeleid; de toepassing van de Europese maatregelen in het raam van het gemeenschappelijk landbouwbeleid die betrekking hebben op het leefmilieu en op de landinrichting, de bosbouw en het natuurbehoud. Voorts wordt ook al voorzien in coördinatiemechanismen tussen de federale overheid en de deelstaten inzake landbouwbeleid.

Voor de vijfde staatshervorming beschikt de federale overheid dus nog steeds principieel over de residuaire bevoegdheid. Concreet gaat het over de reglementering, het beheer en de controle van dieren, van planten, van de landbouwgrondstoffen en van de landbouw- en voedingsproducten, het sanitair beleid betreffende planten en dieren en betreffende dierlijke en plantaardige producten. Deze residuaire bevoegdheid voor de federale overheid vertaalt zich in de grootte van de administratie. Terwijl de Vlaamse landbouwadministratie net voor de vijfde staatshervorming om en bij de 100 ambtenaren telt en is ondergebracht onder het departement EWBL (Economie, Werkgelegenheid, Binnenlandse Aangelegenheden en Landbouw), telt de federale landbouwadministratie 2800 ambtenaren. Figuur 2 geeft het organigram weer van het toenmalig Ministerie van Middenstand en Landbouw. Het federaal Departement voor Middenstand en Landbouw is in die tijd samengesteld uit 7 directoraten-generaal naast het secretariaat-generaal en de algemene diensten. Het secretariaat-generaal en de algemene diensten zijn een horizontale dienst met als voornaamste taak het ondersteunen van de operationele besturen. Directoraat-Generaal (of DG) 1 en 7 hebben betrekking op middenstandsbevoegdheden, DG2 tot en met DG6 zijn de directoraten-generaal die later rechtstreeks door de regionalisering zouden worden getroffen.



FIGUUR 2. Organigram voormalig Ministerie Middenstand en Landbouw.

DG2 – Landbouwbeleid is verantwoordelijk voor de conceptie en het beheer van het landbouw- en zeevisserijbeleid. Dit beleid vindt hoofdzakelijk zijn oorsprong op Europees niveau, en voor landbouw met name in het gemeenschappelijke landbouwbeleid. DG2 heeft als belangrijkste taak het Europees beleid voor te bereiden en te beheren. DG2 beheert eveneens het landbouwfonds en het landbouwinveste-

ringsfonds. Binnen DG2 zijn er twee afdelingen: de afdeling intern landbouwbeleid en de afdeling internationaal landbouw- en visserijbeleid. DG2 is ten slotte ook verantwoordelijk voor de opvolging van het beleid in andere multilaterale organisaties zoals de WHO. DG2 telt 158 ambtenaren.

DG3 – Landbouwproductiebeheer is het betaalorgaan van het Ministerie en is verantwoordelijk voor de uitbetaling van de rechtstreekse steun aan de producenten. DG3 voert dus het Europees beleid uit dat mee door DG2 wordt bepaald en telt 286 ambtenaren.

DG4 – Kwaliteit grondstoffen en plantaardige producten is bevoegd voor de controle en de kwaliteit in de plantaardige sector. Het bestuur is opgesplitst in 2 inspecties-generaal waarbij inspectie-generaal grondstoffen en verwerkte producten (IG1) verantwoordelijk is voor de grondstoffen en inspectie-generaal planten en plantaardige producten (IG2) verantwoordelijk is voor de planten en plantaardige sector. DG4 telt 434 ambtenaren.

DG5 – Diergezondheid en de kwaliteit van dierlijke producten is bevoegd voor de controle en de kwaliteit in de dierlijke sector. Het bestuur is opgesplitst in 2 inspecties-generaal waarbij het IG veterinaire diensten verantwoordelijk is voor de diergezondheid, de diergeneeskunde, de dierenbescherming en het in het verkeer brengen van dieren en het IG kwaliteit van dierlijke producten verantwoordelijk is voor het kwaliteitsbeleid in de dierlijke sector, samen goed voor 292 ambtenaren.

DG6 – Onderzoek en ontwikkeling is bevoegd voor het wetenschappelijk onderzoek in de landbouwsector; het staat in voor de verspreiding en de toepassing van de resultaten en bestaat uit 99 ambtenaren. Daarnaast zijn er nog 5 wetenschappelijke instellingen verbonden aan het departement: het centrum voor landbouweconomie (CLE) met 134 ambtenaren, de nationale plantentuin (NBP) met 157 ambtenaren, het centrum voor onderzoek in de diergeneeskunde en de agrochemie (CODA) met 232 ambtenaren, het centrum voor landbouwkundig onderzoek (CLO) te Melle met 466 ambtenaren en het centre de recherche agronomique (CLA) te Gembloux met 448 ambtenaren. Naast de financiering vanuit de begroting van het departement DG6 beschikt elk van deze instellingen over een rechtspersoonlijkheid waarin eigen inkomsten gegenereerd worden (Pvtconsult, 2001).

3.2. *Agenda-setting (21/05/1995 – 13/06/1999)*

De agenda-setting met betrekking tot de overheveling van landbouw loopt van de verkiezingen van 21 mei 1995 tot de verkiezingen van 13 juni 1999. De federale regeringsverklaring van 28 juni 1995 voorziet in de oprichting van een commissie samengesteld uit vertegenwoordigers van het federale parlement en de gemeenschapsparlamenten om zich onder meer te buigen over de evaluatie van de bevoegdheidsverdeling en de coherentie van de bevoegdheidsdomeinen met het oog op een grotere homogeniteit. Het Bureau van de Senaat besluit geen afzonderlijke commissie op te richten maar de bestaande Commissie voor Institutionele Aangelegenheden te gebruiken voor deze taak. Na haar werkzaamheden publiceert deze commissie op 30 maart 1999 haar verslag maar de conclusies vormen in de meeste gevallen niet meer dan een aanzet tot grondiger studie. Voor wat betreft landbouw worden de verschillende facetten belicht en wordt een mogelijke regionalisering besproken.⁴ Ook de Vlaamse Regering is communautair actief en wil na de vierde staatshervorming nog een stap verder gaan. Zij legt haar krachtlijnen voor een verdere staatshervorming neer in een discussienota.⁵ Deze ligt samen met de resultaten van een reeks hoorzittingen aan de basis van de werkzaamheden van de Commissie voor Staatshervorming van het Vlaams Parlement, die uitmonden in verschillende resoluties over de volgende staatshervorming die worden aangenomen op 3 maart 1999. In één van die resoluties wordt expliciet gevraagd naar de volledige overheveling van de landbouwbevoegdheden: "Er dient een volledige overheveling van de landbouw-, tuinbouw- en visserijbevoegdheden naar de deelstaten doorgevoerd te worden. Dat impliceert de volledige uitvoering van het Europees beleid, met inbegrip van het quotabeheer, het wetenschappelijk onderzoek, de productcontrole en de sanitaire en fytosanitaire bevoegdheden".⁶ In reactie op de resoluties van het Vlaams Parlement nemen de Parlementen van het Waals Gewest en van de Franse Gemeenschap op hun beurt een resolutie aan waarin de afwijzende standpunten van de Franstalige partijen worden neergelegd.⁷ Deze grote communautaire activiteit in de Senaat, het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering kan men categoriseren binnen de eerder vermelde beleidsstroom. Het is daarbij vooral de Vlaamse politieke elite die geen genoegen neemt met een vierde staatshervorming als eindpunt. De regionalisering van landbouw is daar een onderdeel van.

In mei van 1999 breekt in België de dioxinecrisis uit. Rond die tijd wordt duidelijk dat de giftige stof dioxine in de voedselketen is geraakt. Grote hoeveelheden kippen en zuivelproducten worden preventief uit de rekken genomen en de aanvoer van kippen-, varkens- en rundvlees wordt stilgelegd. Deze crisis krijgt ook een belangrijk politiek staartje, want vanuit de oppositie wordt beweerd dat de verantwoordelijke ministers geprobeerd hadden de omvang van het probleem beschreven in de

nota-Destickere stil te houden, een nota die aan het licht was gekomen door Guy Verhofstadt. De positie van minister van Volksgezondheid Colla en van minister van Landbouw Pinxten wordt onhoudbaar en op 1 juni 1999 nemen beiden ontslag als minister.⁸ Deze crisis zorgt ervoor dat er een probleemstroom ontstaat rond landbouw, met name dat het federale landbouwdepartement niet naar behoren zou gewerkt hebben. Deze dioxinecrisis beheerst de aanloop naar en de verkiezingen van 13 juni 1999, wat de politieke stroom inhoudt van dit verhaal. Het samenkomen van de drie stromen – de beleidsstroom, de probleemstroom en de politieke stroom – met de verkiezingen van 13 juni 1999 als hoogtepunt en tegelijkertijd eindpunt van de agenda-setting, zorgt ervoor dat landbouw in het midden van de storm komt te staan en dat er een ‘window of opportunity’ ontstaat voor hervormingen. Guy Verhofstadt werpt zich in deze crisis op als de entrepreneur die na de verkiezingen de nodige hervormingen zou doorvoeren.

Bekijkt men de andere stakeholders,⁹ dan kan men vaststellen dat deze geen of weinig invloed hebben op de agenda-setting. Vooreerst zijn er de drukkingsgroepen waarvan de belangrijkste zijn: de Boerenbond en het Algemeen Boerensyndicaat (ABS). De Boerenbond is geen vragende partij van een regionalisering, integendeel, hij is er een tegenstander van. Het ABS is wel te vinden voor een regionalisering want het is meer Vlaamsgericht maar het heeft niet echt een impact op de agenda-setting. Ook de ambtelijke actoren zijn niet betrokken bij de agenda-setting. De landbouwadministratie, zowel op Vlaams als op federaal niveau, mengt zich dan ook niet in deze politieke fase van agenda-setting. De administratie volgt met belangstelling de werkzaamheden in het Vlaams Parlement en de Senaat maar besteedt er voor de rest niet veel aandacht aan. Dit verandert toch enigszins bij het uitbreken van de dioxinecrisis, want al snel wordt binnen de federale administratie gevoeld dat deze crisis haar zuur zou kunnen opbreken. Het federaal landbouwdepartement krijgt immers deels de schuld in de schoenen geschoven van wat fout is gelopen. Het federaal landbouwkabinet is meer betrokken dan de hierboven vermelde landbouwadministraties, daar de agenda-setting volledig politiek getint is. En ook hier is er bij het uitbreken van de dioxinecrisis een verhoogde waakzaamheid te bespeuren met betrekking tot een mogelijke landbouwregionalisering. Het Vlaamse landbouwkabinet staat in deze fase eerder aan de zijlijn en volgt de gebeurtenissen van op een afstand.

3.3. *Beleidsformulering (13/06/1999 – 05/04/2000)*

De beleidsformulering gaat van start na de verkiezingen van 13 juni 1999 en loopt tot 5 april 2000, de dag waarop het Hermes-akkoord, dat de regionalisering van landbouw bezegelt, wordt gesloten. De verkiezingsresultaten van 13 juni 1999

worden enorm beïnvloed door de dioxinecrisis in de weken die eraan voorafgaan. De Groenen behalen een mooie score en ook Guy Verhofstadt als oppositieleider komt versterkt uit deze verkiezingen. Al snel wordt duidelijk dat de christendemocraten een oppositiekuur wensen en zij laten het initiatief aan de overwinnaars. Op federaal niveau komt er een paars-groene regering, hetgeen ook op Vlaams niveau gebeurt, weliswaar aangevuld met VU&ID. Het federale regeerakkoord van 7 juli 1999¹⁰ wordt een compromis tussen de weigering van de Franstaligen voor verdere institutionele onderhandelingen en de Vlamingen die met de daarnet beschreven initiatieven hadden aangetoond net de tegenovergestelde positie in te nemen. Het compromis bestaat erin de onderhandelingen door te verwijzen naar een intergouvernementele en interparlementaire conferentie voor institutionele vernieuwing, met zowel vertegenwoordigers van federale en regionale parlementen als regeringen. Deze conferentie zou in de pers de naam 'Costa' krijgen. Illustratief voor de Vlaamse wens voor een verdere stap in de staatsvorming is het Vlaams Regeerakkoord van 8 juli 1999 dat een onderscheid maakt tussen hervormingen die snel kunnen worden doorgevoerd en noodzakelijke hervormingen waarvoor een diepgaander overleg noodzakelijk is. Land- en tuinbouw en visserij zijn terug te vinden in de tweede categorie met de vraag naar de overheveling van het volledige takenpakket.¹¹

De Costa wordt op 20 oktober 1999 geïnstalleerd en wordt voorgezeten door Patrik Vankrunkelsven (VU&ID) en Philippe Moureaux (PS). Al snel wordt duidelijk dat dit orgaan het moeilijk zal hebben om een consensus te bereiken, getuige de samenstelling: 31 partijvertegenwoordigers vanuit de zes meerderheidspartijen en vanuit VU&ID, CVP en PSC. Twee werkgroepen worden opgericht: één over de bevoegdheidsverdeling die zou beginnen met de domeinen landbouw en buitenlandse handel en één over de financiering van de gemeenschappen en gewesten. Belangrijk in deze beginperiode is dat de werkzaamheden doorkruist worden door onderhandelingen inzake de financieringswet. Op 1 december 1999 wordt immers het Sint-Elooisakkoord gesloten dat bepaalt dat de verdeling van de federale onderwijsdotatie tussen de Vlaamse en de Franse Gemeenschap volgens het aantal leerplichtige leerlingen tussen 6 en 18 jaar moet gebeuren. Voor hun werkzaamheden maken de leden van de Costa gebruik van het eerder besproken senaatscommissieverslag. Werkgroep I vindt op 22 december 1999 een principiële overeenstemming over een maximale regionalisering van het landbouwbeleid. Maar enkele maanden nadien is deze overeenstemming zoek en op 22 maart 2000 stelt Vankrunkelsven onder druk van VU&ID voor dat premier Verhofstadt zelf onderhandelingen zou openen over alle hangende kwesties. Daarbij wordt rekening gehouden met hetgeen reeds in de Costa is besproken maar doordat het aantal onderhandelaars en beleidsbepalers nu kleiner is, blijkt deze werkvorm veel efficiënter dan de Costa tot dan toe was gebleken. Na discrete voorbereidende gesprekken en nachtelijke

vergaderingen van het kernkabinet en de twee Costa-covoorzitters stemmen de zes partijen van de federale regering uiteindelijk op 5 april 2000 in met de principiële regionalisering van het landbouw- en exportbeleid: het Hermes-akkoord (Deweerd, 2000b).

In de fase van de beleidsformulering is er als gevolg van de dioxinecrisis een andere beleidsformulering die deze van de landbouwregionalisering doorkruist. Deze andere beleidsformulering handelt over een nieuw federaal agentschap voor de veiligheid van de voedselketen, of kortweg FAVV, waarbij de inspectiediensten van volksgezondheid en landbouw zouden worden geïntegreerd onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Volksgezondheid. Gezien de druk die was ontstaan na de dioxinecrisis gaat de beleidsbepaling met betrekking tot dit agentschap erg snel. Begin juli 1999 kondigt Verhofstadt de idee aan; eind juli 1999 is er al een voorakkoord binnen de regering dat leidt tot de officiële oprichting van het FAVV op 4 februari van 2000. Het FAVV zou een openbare instelling zijn met rechtspersoonlijkheid, die als doel heeft de veiligheid van de voedselketen en de kwaliteit van het voedsel te controleren teneinde de gezondheid van de consumenten te beschermen (Deweerd, 2000a).

De twee beleidsformuleringsfasen hierboven beschreven, nl. de regionalisering van landbouw en deze met betrekking tot de oprichting van het FAVV, hebben duidelijk een verschillende issue status. De hervormingen die nodig worden geacht naar aanleiding van de dioxinecrisis kennen een hoge issue status en als gevolg daarvan een heel korte en krachtdadige beleidsformulering. De regionalisering van de landbouw kent een lagere issue status en is het slachtoffer van het nieuwe FAVV.

Na de verkiezingen van 13 juni 1999 verliest de Boerenbond zijn directe lijn met de federale Minister van Landbouw, daar deze niet langer van CVP- maar wel van VLD-signatuur is, namelijk Jaak Gabriëls. De Boerenbond is dus niet langer, zoals gebruikelijk, de voorkeursgesprekspartner van de minister en wordt, integendeel, in het begin van de legislatuur op een zijspoor geplaatst. Het verlies van deze directe verbinding zorgt er ook voor dat de Boerenbond er niet in slaagt om de beleidsbepaling te beïnvloeden. Het Algemeen Boerensyndicaat (ABS) is eerder akkoord met wat op tafel ligt en hoeft dus niet aan beïnvloeding te doen. Net zoals in de fase van de agenda-setting nemen de federale en Vlaamse landbouwadministraties in deze fase van beleidsformulering een afwachtende houding aan. De beleidsformulering is immers een politieke fase waarin toppolitici en hun kabinet een grotere rol spelen. Zowel het kabinet van Vlaams minister Dua als het kabinet van federaal minister Gabriëls hebben in deze periode contacten met de Costa. Maar deze inbreng is beperkt tot enkele nota's die de beleidsformulering niet in een andere richting duwen.

3.4. *Besluitvorming (05/04/2000 – 13/07/2001)*

Op 5 april 2000 zorgen, zoals eerder vermeld, nachtelijke onderhandelingen binnen de regering voor een doorbraak en stemmen de zes partijen van de federale regering in met de regionalisering van het landbouwbeleid. Volgens dit akkoord, het Hermes-akkoord, zouden de gewesten bevoegd worden voor het landbouwbeleid en de zeevisserij, met uitzondering van alles wat met de volksgezondheid te maken heeft, de inkomensvervangende maatregelen bij vervroegde uittreding van landbouwers, het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (BIRB), en het prijs- en inkomensbeleid. Met betrekking tot de Europese besluitvorming inzake landbouw zou een federaal regeringslid nog steeds de spreekbuis zijn maar deze minister zou dan wel het standpunt van de gewesten vertolken. Ten slotte zou ook de plantentuin in Meise overgedragen worden aan de Vlaamse Gemeenschap (Deweerd, 2002a).

Het akkoord mandateert de ministers van Institutionele Hervorming om samen met beide voorzitters van de Costa volgende tekst bij de Costa in te dienen.¹²

“(1) Nieuw artikel 6 par.1, V, BWHI: (De gewesten zijn bevoegd voor:) Het landbouwbeleid en de zeevisserij, onverminderd de federale bevoegdheid inzake:

1. De normering en de daarop toepasselijke controle inzake de kwaliteit van de grondstoffen en de plantaardige producten met het oog op het beschermen van de volksgezondheid.
2. De normering en de daarop toepasselijke controle inzake de dierengezondheid, het dierenwelzijn en de kwaliteit van de dierlijke producten met het oog op het beschermen van de volksgezondheid.
3. De inkomensvervangende maatregelen bij vervroegde uittreding van oudere landbouwers met uitzondering van de premies gekoppeld aan de vermindering van de activiteit.
4. Het BIRB met dien verstande dat de gewesten in zijn schoot beschikken over een gegarandeerde en significante vertegenwoordiging.

Dit nieuwe artikel doet geen afbreuk aan de exclusieve federale bevoegdheden vermeld in artikel 6, §1, VI.

(2) Vertegenwoordiging in de Raad en de andere organen van de Europese Gemeenschap:

De vertolking van de standpunten van de gewesten in de diverse Europese organen zal geschieden door de federale Staatssecretaris voor Buitenlandse Zaken toegevoegd aan de federale Minister van Buitenlandse Zaken, met die verstande dat het ambtenaren uit de gewesten zullen zijn die, door detachering, een nog op te richten dienst op de Permanente vertegenwoordiging zullen bemannen

welke dient te zorgen voor de ondersteuning van de besluitvorming op Europees niveau. Deze ondersteuning zal niet enkel geschieden op het politiek niveau maar ook in de onderscheiden beheerscomités. Verder zal voormelde federale Staatssecretaris een Vlaamse en Waalse assessor bij zich hebben waar het gaat om de Belgische vertegenwoordiging in de Europese Raden.

Wijziging van het samenwerkingsakkoord zodat de Raad m.b.t. de zeevisserij verplaatst wordt van categorie I naar categorie IV.

(3) Wijziging van het KB van 30 oktober 1996 tot aanwijzing van de federale wetenschappelijke en culturele instellingen:

Opheffen van de punten a) het Centrum voor Landbouwkundig Onderzoek te Gembloux, b) het Centrum voor Landbouwkundig Onderzoek te Gent, c) de Nationale Plantentuin van België. De effectieve overdracht van de NPB zal slechts uitgevoerd worden na het tot stand komen van een samenwerkingsverdrag tussen de gemeenschappen. Wat betreft het Centrum voor Onderzoek in Diergeneeskunde en Agrochemie en het Centrum voor Landbouweconomie dient onderzocht te worden welke diensten desgevallend overgedragen dienen te worden aan het federale agentschap voor de voedselveiligheid of aan andere federale overheden.

(4) Financiering

Met betrekking tot de financiering zal er een 'foto' worden gemaakt van wat de vijf voorbije jaren aan de gewesten inzake financiële middelen, zowel wat betreft de ambtenaren als de sectie oriëntatie, werd toevertrouwd. Er zal een gemiddelde berekend worden. Er zal evenzeer een uitsplitsing geschieden van de Europese bedragen die door toedoen van het federaal niveau aan de gewesten worden doorgegeven. In het bijzonder zullen de middelen die transiteerden via het luik garantie per gewest opgesplitst worden op basis van de lokalisatie van de ondernemingen. Ook voor het effectief personeel zal de opsplitsing gemaakt worden zowel van contractuelen als statutairen en zal eveneens de loonkost bij volledige bezetting van het kader berekend worden. Op basis van dit akkoord zal een voorlopige financiële regeling uitgewerkt worden in afwachting van een structurele wijziging van de financieringswet in het kader van de Costa".

Op 5 juli 2000, drie maanden na het Hermes-akkoord, wordt het akkoord licht aangepast. Wordt toegevoegd aan de tekst: "De instemming van de betrokken gewestregeringen is vereist voor de maatregelen van de federale overheid inzake dierenwelzijn die een weerslag hebben op het landbouwbeleid. Als toelichting wordt gegeven: Het behoud op federaal niveau van de reglementering en de controle inzake dierenwelzijn moet gepaard gaan met waarborgen voor de gewesten. Een verplichte procedure wordt ingesteld, die de desbetreffende maatregelen die ge-

volgen hebben voor het landbouwbeleid afhankelijk maken van het akkoord van de gewesten. Dit biedt het voordeel van de vereiste bescherming van de dierlijke sector en de specifieke belangen van elk gewest te verbinden".¹³ De toegevoegde paragraaf is opmerkelijk te noemen: de federale regering zal het akkoord van de gewesten nodig hebben voor maatregelen inzake dierenwelzijn als die gewestelijke economische belangen raken. Deze aanpassing kwam er op vraag van de PS, die vreesde voor beperkende maatregelen voor de sector van de foie gras (Eeckhout, 2000). Over de financiële aspecten is er op 5 juli nog geen eensgezindheid en daarom wordt het voorstel nog niet in het parlement ingediend.

Ondertussen komen de financiële problemen van de Franse Gemeenschap steeds pertinenter op de voorgrond. Met mondjesmaat geven de Franstalige politici aan dat ze bereid zijn om te praten over fiscale autonomie, iets wat ze tot dan toe hadden geweigerd. Discrete voorbereidende gesprekken worden gevoerd voor en tijdens het parlementair reces van 2000. De echte onderhandelingen beginnen op 11 oktober en worden gevoerd tussen de topministers van de federale regering en de gewest- en gemeenschapsregeringen, en de Costa-covoorzitters. Op 16 oktober wordt het Lambermont-akkoord gesloten en wordt de regionalisering van landbouw herbevestigd (Deweerd, 2002a). De regering-Verhofstadt concretiseert deze akkoorden vervolgens in twee ontwerpen van bijzondere wet van 23 januari 2001. Een eerste ontwerp regelt de financiële kant van het verhaal: de herfinanciering van de gemeenschappen en de fiscale autonomie. Een tweede bevat de overheveling van de bevoegdheden: landbouw, buitenlandse handel, gemeente- en provinciewet en, op termijn, ontwikkelingssamenwerking. In dit ontwerp wordt ook de financiële impact van de landbouwregionalisering duidelijk. Met de regionalisering van het landbouwbeleid is een bedrag gemoeid van 1,8 miljard BEF. Vlaanderen krijgt daar, na aftrek van 370 miljoen BEF voor het Brussels Gewest, 61,96 % van, of 874 miljoen BEF. Voorts worden drie wetenschappelijke instellingen naar Vlaanderen en Wallonië overgedragen: het CLE, het CLO in Gent en Gembloux, alsook de verbonden subsidies voor wetenschappelijk onderzoek. Voor de verdeling wordt het lokalisatieprincipe gehanteerd, zodat Vlaanderen 864 miljoen BEF krijgt, tegenover 777 miljoen BEF voor Wallonië (Deweerd, 2001). Nog voor de parlementaire bespreking van start gaat keurt het Overlegcomité op 22 maart 2001 de twee ontwerpen van bijzondere wet goed alsook het samenwerkingsakkoord over de plantentuin in Meise en het samenwerkingsakkoord over de vertegenwoordiging van België in de Europese ministerraad.¹⁴

Wat volgt is een moeizame parlementaire bespreking en stemming (Deweerd, 2002a) van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen met als rode draad de zoektocht van Verhofstadt naar een tweederdemeerderheid binnen het parlement.

Door de partiële opzeg van steun van VU&ID gaat Verhofstadt zijn pijlen richten op de oppositiepartij PSC, die zelf onder druk staat van de christelijke onderwijsvakbond om de bijzondere wetten goed te keuren. Uiteindelijk geeft de PSC de steun aan beide ontwerpen nadat enkele noodzakelijke vereisten vervuld zijn. Een eerste vereiste is inspraak in de manier waarop het Lambermont-geld zou worden besteed. Dit wordt een feit met het Sint-Bonifatiusakkoord. Een tweede vereiste is de ondertekening door België van het Kaderverdrag van de Raad van Europa over de bescherming van de nationale minderheden. Uiteindelijk raken beide wetten gestemd en is de vijfde staatshervorming geboren.¹⁵ Het resultaat met betrekking tot het landbouwluk is dat DG4 en DG5 zo goed als volledig federaal blijven en naar het nieuwe FAVV worden overgeheveld, hetgeen een enorme impact heeft op de grootte van de landbouwregionalisering.

De Boerenbond slaagt er opnieuw niet in om de besluitvorming te beïnvloeden en is erg kritisch over de beslissing inzake de Belgische vertegenwoordiging op de Europese landbouwraden en de manier waarop de landbouwmiddelen worden verdeeld. De Boerenbond klaagt de regionalisering aan als een puur politieke keuze, ingegeven door het feit dat de VU moest worden gesust en dan maar landbouw als cadeau kreeg (X, 2000). Het Algemeen Boerensyndicaat ziet minder problemen in de kersverse besluitvorming. De federale en Vlaamse landbouwadministratie zijn verbaasd door de snelheid en de manier waarop het Hermes-akkoord tot stand komt. De administraties vernemen het immers via de media. Ook het Vlaamse en vooral het federale landbouwkabinet zijn bijzonder verrast door de manier waarop de besluitvorming tot stand komt. Illustratief is het feit dat de kabinetschef van Jaak Gabriëls zich op 5 april 2000 in de wagen bevindt wanneer hij het nieuws van de landbouwregionalisering op de radio verneemt, onmiddellijk contact opneemt met de kabinetschef van Verhofstadt om er op aan te dringen op zijn beurt onmiddellijk contact op te nemen met Jaak Gabriëls die op dat moment met de Koning in Nederland is. Het federaal landbouwkabinet is dus amper betrokken bij de besluitvorming inzake de ontmanteling van het eigen landbouwministerie, wat toch opmerkelijk is. Na het politiek akkoord kan het federaal landbouwkabinet niets anders doen dan de besluitvorming respecteren.

De besluitvorming naar aanleiding van de vijfde staatshervorming in het algemeen en de regionalisering van landbouw in het bijzonder past perfect in het type besluitvorming dat eerder in dit artikel beschreven werd: pacificatiebesluitvorming. Er zijn in de eerste plaats opgebouwde spanningen. Aan Vlaamse kant wil men verdergaan met de staatshervorming met betrekking tot bevoegdheidsoverdrachten en fiscale autonomie voor de deelstaten. Aan Franstalige kant is er nood aan een herfinanciering van het onderwijs. De politieke elites beseffen dat men tot een akkoord moet komen. Wat volgt is topperleg met de bovenlaag van de politiek,

waarbij een toegeving aan de ene kant een toegeving aan de andere kant als gevolg heeft. Alle andere stakeholders worden tijdens deze besluitvorming buitenspel gezet. Het gevolg van dit geheim topperleg is een informatiekloof tussen de top-onderhandelaars en de rest van de politiek en de andere stakeholders. In dit type besluitvorming wordt gestreefd naar evenredigheid tussen de bevolkingsgroepen maar door het vetorecht van de minderheid wordt die evenredigheid afgezwakt ten voordele van diezelfde minderheid, getuige bijvoorbeeld de onevenredige verdeel-sleutels die worden gehanteerd bij de landbouwoverdracht. Dit type besluitvorming kent als resultaat uitgekende, uitgebalanceerde, uiterst complexe en moeilijk te doorgronden stukken tekst die aan de achterban moet worden voorgelegd, telkens opnieuw. Tijdens de besluitvorming zijn er immers meerdere momenten waarop de teksten door de politieke elite moeten worden verdedigd bij de achterban: bij het afsluiten van het politiek akkoord, bij de omzetting in wetteksten en ten slotte bij de parlementaire behandeling en eindstemming, zoals dat ook het geval was bij de vijfde staatshervorming.

3.5. *Implementatie (13/07/2001 – eind 2008)*¹⁶

3.5.1. *Vorbereidings- en transitiefase*

Eens de besluitvorming definitief is, verplaatst het zwaartepunt zich in juli van 2001 van de politiek naar de administratie en begint de administratieve vertaling van de bijzondere wetten. Het federaal landbouwdepartement neemt daarbij de leiding en overlegt in tal van overlegstructuren met de gewesten. Tijdens dit overleg wordt al snel duidelijk dat de federale diensten die zouden moeten overkomen naar de gewesten niet fysiek zouden kunnen worden gescheiden tegen 1 januari 2002, de datum van inwerkingtreding van de bijzondere wetten. Daarom wordt in december van 2001 in een samenwerkingsprotocol¹⁷ principieel afgesproken hoe de federale en gewestelijke landbouwadministraties zouden werken en hoe de betrokken ministers vanaf 1 januari van 2002 tot 15 oktober 2002 hun bevoegdheid zouden kunnen opnemen. Dit protocol is het resultaat van intense discussies en samenwerking tussen federale en gewestelijke overheden onderling en bevat een aantal algemene bepalingen met betrekking tot logistiek, personeel, taalgebruik en bevoegdheidsverdeling. Hoewel het zwaartepunt tijdens deze fase verschuift naar de administratie, is het toch opvallend hoeveel nog politiek moet worden beslist. Alle administratieve vertalingen moeten immers worden voorgelegd aan de centrale politieke werkgroep die de administratieve werkgroepen overkoepelt.

Vanaf 1 januari 2002 zijn de gewestelijke ministers van Landbouw bevoegd voor de overgedragen landbouwbevoegdheden. De administratie blijft gewoon doorwer-

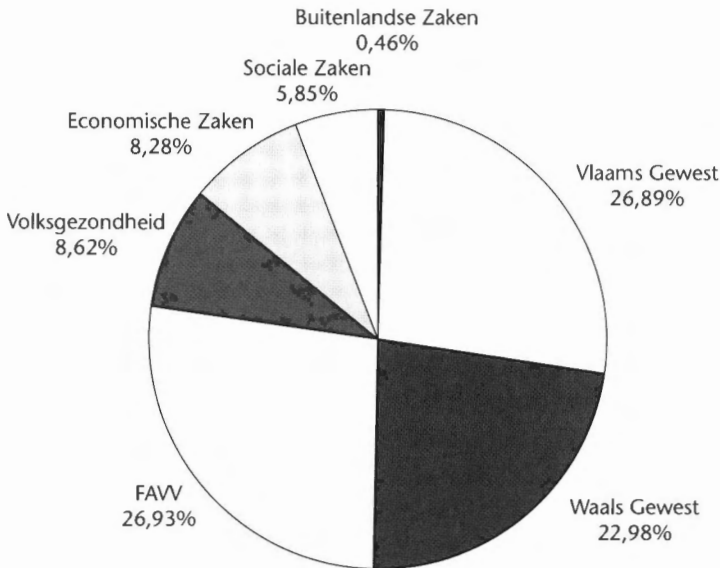
ken, maar rapporteert wel aan de bevoegde gewestelijke ministers.¹⁸ In de praktijk betekent dit dat vanaf 1 januari 2002 de gewestelijke landbouwministers dus federale dossiers op hun bureau krijgen (Belga, 2002). De moeilijkheden die er nog zijn op politiek vlak moeten worden opgelost binnen de interministeriële conferentie landbouw. Net voor het einde van de transitieperiode komt een ontbindingscomité samen om de laatste fase van de regionalisering te begeleiden inzake personeel, logistiek, budget en informatica. Dit ontbindingscomité is opnieuw een orgaan waar nog tal van politieke beslissingen moeten worden genomen inzake verdeel-sleutels.

3.5.2. *Eigenlijke implementatie en integratie binnen de Vlaamse administratie*

In oktober van 2002 staat in het *Belgisch Staatsblad* te lezen hoeveel personeelsleden naar welke entiteit-erfgenaam zouden verhuizen. 2633 landbouwambtenaren zijn betrokken partij. 708 ambtenaren gaan naar het Vlaamse Gewest en 605 gaan naar de Waalse tegenhanger. De DG's die te maken hebben met voedselkwaliteit en -veiligheid, die 709 ambtenaren vertegenwoordigen, gaan naar het FAVV. De overige ambtenaren komen bij vier federale overheidsdiensten terecht. Het Federaal Ministerie van Volksgezondheid krijgt 227 landbouwambtenaren in dienst. 12 ambtenaren die zich bezighouden met de Europese Landbouwraden verhuizen naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarnaast verhuizen 218 ambtenaren naar het Federaal Ministerie van Economische Zaken en gaan 154 ambtenaren naar het Federaal Ministerie van Sociale Zaken. Bij Sociale Zaken gaat het uitsluitend, bij Economische Zaken grotendeels, over ambtenaren van Middenstand.¹⁹ Interessant hierbij is dat eindelijk definitief zichtbaar wordt wat de ontbinding nu eigenlijk betekent qua personeel dat naar de gewesten zal gaan en personeel dat federaal blijft. In figuur 3 kan men zien dat 49,87% van het personeel van het Ministerie van Middenstand en Landbouw wordt overgeheveld naar de gewesten. Iets meer dan een vierde van het totaal over te hevelen personeel gaat naar Vlaanderen, iets minder dan een vierde gaat naar Wallonië. 50,13% van het personeel blijft federaal. Opmerkelijk is dat het FAVV met 26,93% de grootste erfgenaam is, zelfs nog groter dan het Vlaams Gewest met 26,89%.

De personeelsoverheveling publiceren in het *Staatsblad* is één ding, de integratie in een nieuwe entiteit een ander. Op basis van de Bijzondere Wet van 1980 die zegt dat "de overgang van de personeelsleden geschiedt met hun graad of een gelijkwaardige graad en in hun hoedanigheid" volgt immers een noodzakelijke afstemming met de Vlaamse spelregels. Het federale statuut wordt daartoe vergeleken met het Vlaams personeelsstatuut. De overgeheveldde personeelsleden behouden krachtens dezelfde bijzondere wet ten minste de bezoldiging "*die zij hadden of zouden verkregen hebben indien zij in hun dienst van herkomst het ambt hadden blijven*

uitoefenen dat zij bij hun overplaatsing bekleden".²⁰ Als gevolg hiervan ontvangen de overgehevelde personeelsleden in hun nieuwe graad nooit een lager salaris dan hetgene dat zij hadden bij de federale overheid op het tijdstip van hun overheveling, met name 1 oktober 2002. Deze ambtenaren kunnen bovendien bij hun inschaling niet worden geblokkeerd in hun salaris; hun evolutie in salarisschaal bij de Vlaamse overheid dient minstens even goed te zijn als bij de federale overheid.²¹ Ten slotte is het artikel 4, § 3 van het KB van 25 juli 1989 eveneens belangrijk dat zegt: "de personeelsleden die worden overgeheveld behouden de toelagen, vergoedingen of premies en andere voordelen waarop zij in het traditionele ministerie aanspraak konden maken overeenkomstig de reglementering die op hen van toepassing was".²² Zij behouden de voordelen verbonden aan een functie slechts in zoverre de voorwaarden voor de toekenning ervan blijven bestaan in de diensten van de regering. De integratie van deze 708 ambtenaren binnen de Vlaamse administratie duurt nog tot lang na de officiële overheveling van 15 oktober 2002. Het duurt immers lang voor alle personeelsdossiers definitief in orde zijn en de moeilijke inschalingsoefening binnen het Vlaams Personeelsstatuut definitief rond is. Pas in 2004 kan men stellen dat de grootste problemen inzake personeel van de baan zijn. Deze oefening heeft voor praktisch alle ambtenaren een positief resultaat, want met de overheveling is een gemiddelde loonstijging van 6% gemoeid.



FIGUUR 3. Erfgenamen van ambtenaren Ministerie van Middenstand en Landbouw.

De organisatie waar de 708 'Lambermont-ambtenaren' in terechtkomen is niet optimaal. Een kleine Vlaamse administratie van om en bij de 100 ambtenaren ontvangt plots een veelvoud aan federale ambtenaren en is daar niet klaar voor. De ambtenaren worden in een interimstructuur gedropt, waarbij er geen sprake is van integratie tot de 'Beter Bestuurlijk Beleid'-structuur definitief wordt toegepast op het beleidsdomein in 2006.²³ In het verlengde van de organisatie is er ook het probleem van de huisvesting. De diensten die overgeheveld worden komen niet onmiddellijk fysiek bij de bestaande Vlaamse diensten terecht en ook hier neemt het enkele jaren in beslag vooraleer de twee populaties geïntegreerd zijn. Het spreekt voor zich dat deze problemen een negatieve invloed hebben op de snelheid waarmee de oud-federale Lambermont-ambtenaren zich vermengen onder de Vlaamse ambtenaren en er kan dus niet onmiddellijk sprake zijn van een uniforme Vlaamse landbouwadministratiecultuur. Op het vlak van budget, ICT en logistiek verloopt de implementatie en integratie wel een stuk vlotter.

Wanneer men de case landbouw toetst op de steunpilaren van het veranderingsmanagement die eerder werden aangehaald kan men volgende vaststellingen doen. In eerste instantie kan men vaststellen dat de veranderingsbereidheid van de 'verliezende' federale en de 'ontvangende' Vlaamse administratie erg verschillend is. Bij de eerstgenoemde is deze bereidheid aanvankelijk heel laag, daar men zich het slachtoffer voelt van een politieke beslissing als gevolg van een gemediatiseerde dioxinecrisis. Toch neemt de ambtelijke loyaleiteit ten aanzien van de politieke besluitvormers na een tijdje de bovenhand op deze aanvankelijk lage graad van veranderingsbereidheid. De bereidheid tot verandering bij de Vlaamse landbouwadministratie is daarentegen al vanaf het begin erg groot en wordt gedreven vanuit het Vlaamse administratiecredo 'wat we zelf doen, doen we beter'. Het spreekt voor zich dat het voor een organisatie motiverender is om een groot stuk administratie op te nemen, dan wel om zichzelf te moeten ontbinden, zoals het geval is op het federale niveau.

In tweede instantie moet, na de veranderingsbereidheid, worden stilgestaan bij de veranderingscapaciteit van beide administraties. Ten eerste wordt de overheveling professioneel voorbereid en gecoördineerd vanuit het federale niveau met als doel de opsplitsing van het ministerie, en in tweede instantie wordt de overheveling professioneel overgenomen door het Vlaamse niveau met als doel de implementatie en integratie van de bevoegdheid en het personeel binnen de eigen rangen. Beide niveaus bouwen daarvoor de nodige projectstructuren op en zetten daarvoor de nodige middelen in. Zo laten ze zich zelfs in meerdere of mindere mate bijstaan door externe consultants. Voor het federale niveau is dit KPMG en voor het Vlaamse niveau PVT-consult met Piet Vanthemsche als opdrachthouder. Later is er zelfs een heuse Vlaamse veranderingsmanager die zowel de landbouwoverheveling alsook

de BBB-oefening voor zijn rekening neemt. Ten tweede kan men niet spreken van echte betrokkenheid van de stakeholders tijdens de implementatiefase. De hervorming wordt top-down geïmplementeerd, wat ook niet zo verwonderlijk is als men de (politieke) oorsprong van de bestuurlijke hervorming bekijkt. Van een 'burning platform' is er dan ook geen sprake, niet tijdens de agenda-setting, de beleidsformulering, de besluitvorming maar dus ook niet tijdens de implementatiefase. Een derde vaststelling is dat, ondanks de lage betrokkenheid van de stakeholders, de federale administratie en later de Vlaamse er toch alles aan doen om de landbouwambtenaren te informeren en voldoende te communiceren over de voortgang van de overdracht. Ten slotte valt de weerstand tegen de verandering met betrekking tot de overdracht al bij al nog mee, ondanks de top-down implementatie. Het syndicaal overleg, waardoor de voeling met de basis behouden blijft, speelt daar ongetwijfeld een rol in.

3.6. Evaluatie

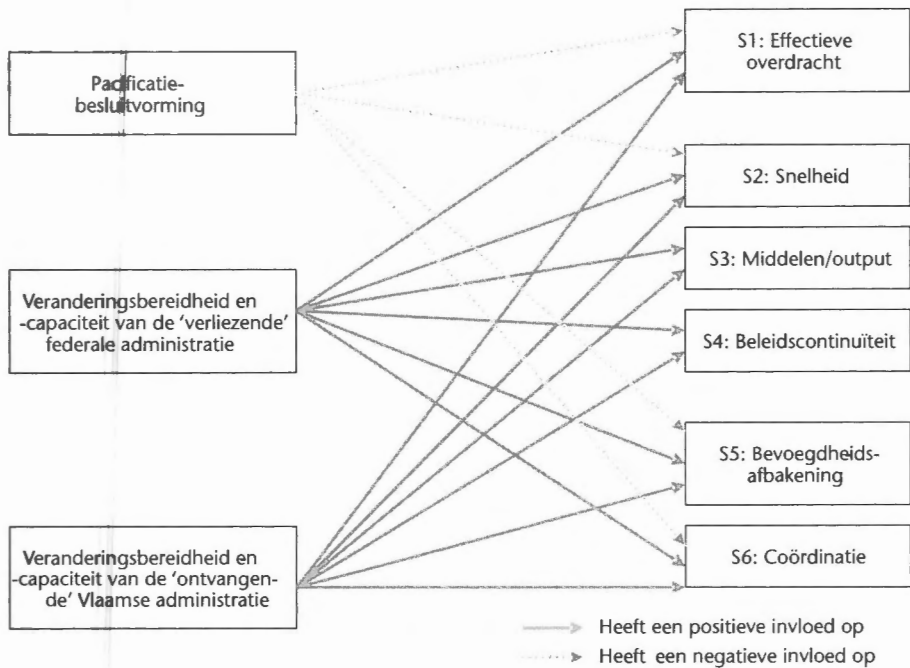
Kan men nu spreken van een succesvolle overdracht? Ondanks de complexe besluitvorming kan men toch zeggen dat deze bijna volledig is uitgevoerd,²⁴ wat een partieel succes is. Het processucces is, volgens de geïnterviewden, zowel positief als negatief. In de eerste plaats moet men vaststellen dat de snelheid van de overheveling te laag was. Tussen het politiek akkoord en de officiële overheveling van personeel ligt immers meer dan 2,5 jaar, om nog te zwijgen van de integratie die nog veel meer tijd in beslag nam. De ingezette middelen om tot de overheveling te komen waren, gezien de complexiteit van de oefening, in proportie. Positief aan de overheveling was verder dat de beleidscontinuïteit tijdens de complexe overheveling niet werd verstoord. Het post-overdrachtsucces is, volgens de geïnterviewden, genuanceerd. De nieuwe bevoegdheidsafbakening tussen de verschillende beleidsniveaus is er door de regionalisering niet duidelijker op geworden en nog meer dan vroeger is coördinatie tussen de verschillende beleidsniveaus noodzakelijk. Toch lijkt het erop dat de minder goede afbakening en de grote noodzaak aan coördinatie op het veld tot op de dag van vandaag niet leiden tot onwerkbare situaties.

4. Conclusie

Welke factoren zijn bepalend geweest voor de graad van succes van deze overdracht en welke niet? Drie rechtstreekse verbanden (figuur 4) komen in dit onderzoek naar boven. In eerste instantie kan de hypothese *De besluitvorming eigen aan een staatshervorming, namelijk de pacificatiebesluitvorming, zal een negatieve im-*

pact hebben op het succes van de bevoegdheidsoverdracht worden aanvaard. De negatieve invloed situeert zich meer bepaald op het deelsucces effectieve overdracht, op het deelsucces snelheid, en op de deelsuccessen bevoegdheidsafbakening en coördinatie na regionalisering. Op de ratio middelen/output en op de beleidscontinuïteit is er geen verband op te meten.

Een tweede en derde rechtstreeks verband betreffen de veranderingsbereidheid en -capaciteit van zowel de Vlaamse als de federale administratie. De hypothese *De aanwezige veranderingsbereidheid en -capaciteit inzake projectorganisatie, betrokkenheid, communicatie, middelen en weerstandsbestrijding binnen de 'verliezende' federale en 'ontvangende' Vlaamse administratie zullen een positieve impact hebben op het succes van de bevoegdheidsoverdracht* kan worden aanvaard. Vanuit het onderzoek blijkt dat er een positieve invloed is op alle deelsuccessen.



FIGUUR 4. **Bepalende factoren voor succesgraad van de overdracht landbouw.**

Indien men teruggrijpt naar de andere vooropgestelde hypothesen, dan kan men stellen dat sommige kunnen worden aanvaard terwijl andere verworpen dienen te worden. Maar wat deze factoren gemeen hebben is dat zij ofwel geen ofwel slechts onrechtstreekse invloed hebben op het succes van de beschreven bevoegdheidsoverdracht, vandaar ook dat zij niet terug te vinden zijn in bovenstaande figuur 4.

Zo bevorderen eerdere ervaringen met bevoegdheidsoverhevelingen binnen het betrokken beleidsdomein inderdaad succes, en zeker wanneer deze substantieel zijn, maar eerder onrechtstreeks. Onrechtstreeks omdat deze ervaringen de veranderingsbereidheid en -capaciteit van de betrokken administraties in het verleden hebben gevoed.

De hypothese dat een optimale samenkomst van beleidsstroom, politieke stroom en probleemstroom begeleid door een policy-entrepreneur een positieve impact heeft op het uiteindelijke succes kan niet worden aanvaard. Ook de hypothese dat een hoge issue status en een hoge graad van betrokkenheid voor een meer succesvolle bevoegdheidsoverdracht zorgen moet worden verworpen. Deze hypothesen worden verworpen om dezelfde reden: ze beïnvloeden immers niet rechtstreeks het succes van de overheveling maar wel de besluitvorming eigen aan de staatsvorming: de pacificatiebesluitvorming.

In welke mate deze bevindingen kunnen worden veralgemeend naar alle types van bevoegdheidsoverdrachten moet in verder onderzoek nog diepgaander worden geanalyseerd.

Noten

1. De namen van de geïnterviewden: Camiel Adriaens, Magda Aelvoet, Werner Bosmans, Xavier De Cuyper, Noël Devisch, Vera Dua, Jaak Gabriëls, Jan Rammeloo, Erik Van Bockstaele, Pascal Vanderbecq, Noël Van Ginderachter, Patrik Vankrunkelsven, Jules Van Liefveringe en Piet Vanthemsche.
2. De implementatiefase loopt tot het einde van het onderzoek, namelijk eind 2008.
3. Voor een volledig overzicht van de eerste vier staatsvormingen raden wij u aan de boeken te raadplegen van Clement, D'Hondt, Van Crombrugge & Vanderveeren (1993) en Alen & Suetens (1993).
4. Evaluatie van de werking van de federale structuren: verslag namens de commissie voor de institutionele aangelegenheden, *Parl.St.* Senaat 1998-99, 1-1333/1.
5. Discussienota voor een verdere staatsvorming, *Parl.St.* Vlaams Parlement 1995-1996, 253/8, 23-41.

6. Voorstel van resolutie betreffende het tot stand brengen van meer coherente bevoegdheidspakketten in de volgende staatshervorming, *Parl.St.* Vlaams Parlement 1998-1999, 1342.
7. *Parl.St.* Fr. Gem. R. 1998-1999, 328/1.
8. Voor een overzicht van het politieke jaar 1999 verwijzen wij u naar het artikel van Deweerdt (2000).
9. Gezien de case de overdracht betreft naar de Vlaamse administratie, werd ervoor geopteerd om de Waalse en Brusselse stakeholders niet in dit onderzoek op te nemen.
10. Federaal Regeerakkoord: de Brug naar de eenentwintigste eeuw, *Parl.St.* Kamer BZ 1999, 20/1.
11. Vlaams Regeerakkoord: een nieuw project voor Vlaanderen, *Parl.St.* Vlaams Parlement BZ 1999, 31/1.
12. Federale Ministerraad, *Verslag van de vergadering van de Ministerraad van 5 april 2000*, Archief P. Vanderbecq.
13. Costa, *Voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen: verklarende nota*, 05.07.2000, Archief P. Vanderbecq.
14. Ontwerp van bijzondere wet houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, *Parl.St.* Senaat 2000-2001, 2-709/1.
15. Bijzondere Wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, *BS* 3 augustus 2001. Voor boeken inzake de vijfde staatshervorming verwijzen wij u graag naar Alen, Craenen *et al.* (2002) en Ingelaere, Clemer *et al.* (2001).
16. De implementatiefase loopt tot het einde van het onderzoek, namelijk eind 2008.
17. Protocol van 13 maart 2002 tussen de federale staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijke Gewest met betrekking tot de overgangsmaatregelen voor de uitoefening van de geregionaliseerde bevoegdheden op het vlak van Landbouw en Visserij, Archief P. Vanderbecq.

18. Gedachtewisseling over de implicaties van de verdere regionalisering van het landbouwbeleid, Verslag namens de Commissie Economie, Landbouw, Werkgelegenheid en Toerisme, *Parl.St.* Vlaams Parlement 2001-2002, 1097/1.
19. KB tot overdracht van personeelsleden van het Ministerie van Middenstand en Landbouw naar de Vlaamse regering van 29 september en KB tot overdracht van personeelsleden van het Ministerie van Middenstand en Landbouw naar de voorlopige cellen van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen van 29 september, *Belgisch Staatsblad* 1 oktober 2002. Zie ook Deweerdt, 2002b.
20. Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 13 augustus 1988.
21. *Hand.* Commissie voor institutionele en bestuurlijke hervorming en ambtenarenzaken van het Vlaams Parlement, 2 juli 2002, 4-20.
22. KB van 25 juli 1989 tot vaststelling van de wijze waarop personeelsleden van de federale ministeries overgaan naar de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en naar het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, *BS* 31 juli 1989.
23. Beleidsbrief Landbouw, *Parl.St.* Vlaams Parlement 2002-2003, stuk 1403/1.
24. De officiële overdracht van de Plantentuin in Meise laat anno 2010 nog steeds op zich wachten.

Bibliografie

- Abbot, A. (1992). From Causes to Events. Notes on Narrative Positivism. *Sociological Methods and Research*, 20 (4), 428-455.
- Alen, A., G. Craenen *et al.* (2002). *De vijfde staatshervorming van 2001*. Brugge: die Keure.
- Alen, A. & L.P. Suetens (1993). *Het federale België na de vierde staatshervorming*. Brugge: die Keure.
- Algoed, K. & D. Heremans (2008). *De Bijzondere Financieringswet en de staatshervorming van 2001: feiten en cijfers*. Leuven: Steunpunt Fiscaliteit en Begroting.
- Andriessen, M., C. Pelgrims & T. Steen (2003). Aandachtspunten in het veranderingsproces. Methodologie om de roep om veranderingen te beantwoorden. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 8 (1), 20-28.

- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press.
- Barzelay, M. (2003). Introduction The Process Dynamics of Public Management Policy-making. *International Public Management Journal*, 6 (3), 251-281.
- Baumgartner, F.R. & B.D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Belga (2002, 23 januari). Vanthemsche begeleidt overstap 1300 landbouwambtenaren.
- Clement, J., H. D'hondt, J. Van Crombrugge & C. Vanderveeren (1993). *Het Sint-Michielsakkoord en zijn achtergronden*. Antwerpen: Maklu.
- Deschouwer, K. (2002). Falling apart Together. The Changing Nature of Belgian Conso-
ciationalism, 1961-2000. *Acta Politica*, 37 (1-2), 68-85.
- Dewachter, W. (2001). *De mythe van de parlementaire democratie*. Leuven: Acco.
- Deweerd, M. (2000a, 16 augustus). De strijd om de nalatenschap van Landbouw. *De Tijd*.
- Deweerd, M. (2000b). Overzicht van het Belgische politieke gebeuren in 1999. *Res Publica*, 44 (2/3), 211-221.
- Deweerd, M. (2001, 27 februari). Ministerie van Landbouw en BDBH sluiten de deuren. *De Tijd*.
- Deweerd, M. (2002a). Kroniek van de vijfde staatshervorming. *Res Publica*, 44 (2/3), 363-395.
- Deweerd, M. (2002b, 1 oktober). Regionalisering landbouw administratief rond. *De Tijd*.
- Doppler, K. & C. Lauterberg (1996). *Change management. Vormgeven aan het veranderingsproces*. Amsterdam: Addison-Wesley.
- Duck, J. (2000). Veranderingsmanagement. De kunst van het balanceren. In X, *Harvard Business Review over verandering*. Zaltbommel: Thema.
- Eeckhout, B. (2000, 6 juli). Hermes-akkoord wordt wetsvoorstel. *De Morgen*.
- Howlett, M. & M. Ramesh (1995). *Studying Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- Huysse, L. (1970). *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek*. Antwerpen: Standaard.
- Ingelaere, F., G. Clemer et al. (2001). *Lambermont: de staatshervorming van 2001*. Brugge: die Keure.
- Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: HarperCollins.
- Kloosterboer, P. (1993). *Leidinggeven aan verandering*. Deventer: Kluwer.
- Kotter, J.P. (2000). Leidinggeven over verandering. Waarom veranderingsprocessen mislukken. In X, *Harvard Business Review over verandering*. Zaltbommel: Thema.
- Krasner, S. (1988). Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, 21, 66-94.

- Lijphart, A. (1968). *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: University Press.
- Maesschalk, J. (2003). When Do Scandals Have an Impact on Policy Making? A Case Study of the Police Reform Following the Dutroux Scandal in Belgium. *International Public Management Journal*, 6 (5), 169-193.
- Parys, M., C. Pelgrims & A. Hondeghem (2005). *Veranderingsmanagement in de federale overheid: casestudie van de Copernicushervorming*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke organisatie Vlaanderen.
- Pelgrims, C. (2008). *Bestuurlijke hervormingen vanuit een politiek perspectief*. Brugge: Vanden Broele.
- Pettigrew, A., E. Ferlie & L. McKee (1992). *Shaping Strategic Change, Making Change in Large Organizations. The Case of the National Health Service*. London: Sage.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94 (2), 251-267.
- Pvtconsult (2001, 17 januari). Voorbereiding en begeleiding regionalisering landbouw, Deel 1: een onderzoek en analyse van de bestaande federale landbouwbevoegdheden en structuren. Archief N. Van Ginderachter.
- Ragin, C. (1987). *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Steen, T. (2001). *Gemeenten in verandering. De sturing en implementatie van de krachtlijnen voor een nieuw personeelsbeleid*. Brugge: die Keure.
- Stroh, L., G. Northcraft & M. Neale (2002). *Organisational Behavior*. Londen: Lawrence Erlbaum Associates.
- Van den Spiegel, P. (2008). *Voorbereiding overheveling nieuw contingent federaal personeel*. Brussel: Departement Bestuurszaken Vlaamse overheid.
- Vanhee, D. & A. Hondeghem (2009). *De impact van de staatshervorming op de Vlaamse administratie: een analyse van de overdracht landbouw n.a.v. de vijfde staatshervorming*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke organisatie Vlaanderen.
- X, (2000, 12 april). Boer niet beter af met regionalisering landbouw. *De Tijd*.

Kabinetten als spil en het begijnhof voor de ambtenaren?

Een vergelijkende analyse van de beleidsinteracties van kabinetsmedewerkers en ambtenaren in de Vlaamse beleidsvorming

Diederik Vancoppenolle en Marleen Brans

ABSTRACT

The Belgian politico-administrative relationship is known for its large *ministerial cabinets* who operate as interfaces between ministers and civil servants. According to Dierickx & Majersdorf (1994) *ministerial cabinets* are the central nodes in the Belgian policy-making networks, reducing the policy role of civil servants and shielding them from all relevant policy-making interactions. They found that pressure groups hardly ever turned to civil servants and stated that civil servants lived in an administrative *beguinage*. This article tests whether the conclusions of Dierickx & Majersdorf (1994) are still valid. Next, it seeks to explore the policy-making interactions of both actors in a more detailed way, since Dierickx & Majersdorf (1994) only measured the frequency of their contacts, not the direction, goal and/or content of the interactions.

Based on a unique written survey-research among top civil servants and *ministerial advisers*, we discuss the role differences with regard to their interactions in four 'arenas'.

Keywords: ministerial cabinets, political advisers, policy-making, civil servants, interactions, communication patterns

1. Inleiding

Ministeriële adviseurs – door de minister persoonlijk aangestelde medewerkers die wel tot de uitvoerende macht behoren, maar buiten de ambtelijke hiërarchie staan – lijken in steeds meer landen ter discussie te staan. In landen als België en Frankrijk wordt al jaren sterk gepleit voor een numerieke afslanking van het aantal kabinetsmedewerkers; in landen als Nederland, Nieuw-Zeeland, Australië

en het Verenigd Koninkrijk wordt de recente toename van het aantal adviseurs met argusogen gevolgd en bekritiseerd. In navolging van deze debatten is ook de wetenschappelijke aandacht voor hun positie en rol weer¹ toegenomen. Zo brachten studies van Maijenburgh (2007) en De Vries (2008) de rol van Nederlandse politiek assistenten in kaart, belichtten Eichbaum & Shaw (2007) de rol van Nieuw-Zeelandse *'special advisers'* en schetsten Maley (2002) en Tiernan (2004) de rol van ministeriële stafmedewerkers in Australië. Ook in Vlaanderen werd het ministerieel kabinet het voorbije decennium druk bestudeerd door onderzoekers als Pelgrims (2001, 2005, 2006), Walgrave, Caals & Suetens (2004), De Swert, Walgrave, Caals & Suetens (2006) en vormde het tevens het onderwerp van diverse licentiaatsverhandelingen (Boudrez, 2003; Rommel, 2003; Dereu, 2005; Vandeweerd, 2005; Vandamme, 2007). De toegenomen wetenschappelijke aandacht in Vlaanderen resulteerde echter vooral in verhoogde kennis over het socio-demografische profiel en de loopbaan van kabinetsmedewerkers. Hun feitelijke rol in de beleids- en besluitvorming werd de laatste jaren amper of niet in kaart gebracht, laat staan vergeleken met de rol van ambtenaren. Bij gebrek aan een recent rolonderzoek blijven de bevindingen van Dierickx & Majersdorf uit 1994 dan ook de wetenschappelijke literatuur over de rol van Belgische/Vlaamse ministeriële kabinetten domineren. Het is echter de vraag of hun conclusies over de interactiepatronen van kabinetsmedewerkers en ambtenaren – zoals “kabinetten zijn de spil in de Belgische beleidsnetwerken”, “belangengroepen richten zich amper rechtstreeks tot ambtenaren” en “onze topambtenaren werken gemarginaliseerd in een ambtelijk begijnhof” – nog steeds geldig zijn. Bovendien roepen hun uitspraken tal van vragen op over het netwerk dat ambtenaren dan wel zouden hebben en over het soort contacten dat ambtenaren er dan op na zouden houden met actoren zoals belangengroepen.

Om beide empirische leemtes op te vullen, toetsen we in dit artikel op basis van unieke en meer recente Vlaamse survey-data of de bevindingen van Dierickx en Majersdorf (1994) over de interacties van kabinetsmedewerkers en ambtenaren nog kloppen en verfijnen we hun conclusies door de interacties van beide actoren in de beleidsvorming nader in kaart te brengen. Bedoeling is om via een dergelijk toetsend-verkennend onderzoek het wetenschappelijk inzicht in de beleidsvormingsrol van ministeriële adviseurs en ambtenaren (in Vlaanderen) te actualiseren en te verdiepen. Op die manier kan ook een wetenschappelijk onderbouwde bijdrage geleverd worden aan het maatschappelijk debat over de rol van ministeriële kabinetten in de Vlaamse beleidsvorming en kunnen onze ministeriële adviseurs en ons politiek-ambtelijk systeem beter vergeleken worden met deze/dat van andere landen.

Vooraleer op de resultaten in te gaan, situeren we eerst onze focus op beleidsinteracties en schetsen we het gehanteerde onderzoeksoptzet.

2. Situering en operationalisering van onze onderzoeksfocus

In de Vlaamse bestuurskundige literatuur zijn er slechts drie onderzoeken die de interactiepatronen van kabinetmedewerkers in de beleids- en besluitvorming grondig in kaart hebben proberen te brengen: Van Hassel (1974), Dierickx & Majersdorf (1994) en Suetens & Walgrave (1999). We schetsen kort hun focus en opzet.

Op basis van een uitgebreid survey-onderzoek onder 200 kabinetmedewerkers heeft Van Hassel (1974) getracht om een verklaring te vinden voor het kabinetfenomeen. Hij analyseerde niet alleen het socio-demografische profiel van de kabinetmedewerkers, maar peilde ook naar enkele aspecten van de politiek-ambtelijke verhouding en naar het werk dat ze verrichtten. Qua communicatie vroeg Van Hassel naar de frequentie van contact en conflict met diverse actoren uit regering, partij, kabinet, ambtenarij (eigen en andere departementen), andere kabinetten en maatschappelijke groepen (werkgevers, werknemers).

Dierickx & Majersdorf (1994) bevroegen een steekproef van politici, ambtenaren en kabinetmedewerkers om op zoek te gaan naar rolverschillen op vlak van waarden en denkbeelden. Ze legden tijdens mondelinge interviews aan 236 respondenten, waaronder 157 ambtenaren en 28 kabinetmedewerkers, een vragenlijst voor die niet alleen peilde naar het zelfbeeld van de verschillende elites en naar hun beeldvorming over andere (politieke) actoren, maar die ook de communicatie tussen de politieke en administratieve systemen in kaart trachtte te brengen.

Suetens & Walgrave (1999) wilden socio-demografische kenmerken en eigenschappen en werk van de kabinetmedewerkers in kaart brengen om zo zicht te krijgen op de rol en betekenis van de kabinetten in de politieke besluitvorming. Ze deden dit via een schriftelijke bevraging van alle federale en Vlaamse kabinetmedewerkers uit de regeringen van 1995-1999. Qua werk stelden de auteurs eigenlijk maar drie soorten vragen: Hoeveel uren werkten kabinetmedewerkers? Welk aandeel van hun tijd besteedden ze aan interacties met tal van actoren? Hoe frequent kwamen ze met de minister in contact?

Ondanks de relevantie van de geschetste onderzoeken kunnen ze volgens ons toch op diverse vlakken bekritiseerd worden, zowel qua focus als qua opzet en operationalisering.

Doordat Van Hassel en Suetens & Walgrave enkel kabinetmedewerkers bevroegd hebben, konden ze niet controleren of ambtenaren hun taken, functies en/of interacties al dan niet vervulden. Omdat ze gelijktijdig beide groepen bevroegd hebben,

konden Dierickx & Majersdorf dat wel. Jammer genoeg werden er in hun studie relatief weinig kabinetsmedewerkers bevraagd en telde hun steekproef respondenten uit de federale, de Vlaamse, Waalse en Brusselse administraties, waardoor er geen zuivere analyses per overheid konden gemaakt worden. Wetenschappelijk kan hun vergelijking tussen ambtenaren en kabinetsmedewerkers van verschillende overheden dan ook bekritiseerd worden. Het lijkt immers aannemelijk dat de rol van federale ambtenaren en kabinetsmedewerkers verschilt van deze van hun Vlaamse tegenhangers, niet alleen omwille van het communautaire aspect maar ook omdat het politiek-maatschappelijk actorenveld waarmee beide actoren interageren wellicht enigszins verschilt tussen de Vlaamse en federale bevoegdheden.

Niet elke studie bestudeerde de interacties van kabinetsmedewerkers expliciet in meerdere arena's. Hoewel Van Hassel wel oog had voor hun overleg met andere departementen/ kabinetten/ministers en voor hun contacten met maatschappelijke groepen en met politiek-parlementaire actoren lag de nadruk toch vooral op de interne arena van het eigen beleidsdomein.

De analyse van de interactiepatronen gebeurde in de geschetste onderzoeken zeer breed, maar tegelijk ook zeer eng. De 'breedte' had te maken met het feit dat de vraag soms ging over politieke communicatie in het algemeen, over 'beroepshalve' contacten. Dergelijke contacten zijn niet altijd beleidsmatig van aard, waardoor men onzes inziens moeilijk tot valide conclusies komt over de *beleidsvormingsrol* van kabinetsmedewerkers en/of ambtenaren. Het 'enge' van de gekende operationaliseringen had te maken met de geringe specificatie van actoren en met de arme operationalisering van het contact zelf. Er werd immers nogal *beperkt* en *eenzijdig* geassocieerd. Zo maakte men geen melding van actoren als parlementaire medewerkers of studiediensten van politieke partijen en werd enkel de frequentie van de interacties in kaart gebracht, niet de richting, het onderwerp en/of het doel van de contacten, nochtans belangrijke variabelen om tot verrijnde uitspraken over rolgelekenissen en -verschillen te komen.

Gelet op de geformuleerde kritieken, bestudeerden wij kabinetsmedewerkers en ambtenaren uit één overheid gelijktijdig en focusten we in meer evenwichtige mate op hun beleidsinteracties in vier soorten arena's: de *verticale overheidsinterne arena* (tussen administraties-kabinet-minister), de *horizontale overheidsinterne arena* tussen verschillende administraties en kabinetten onderling (beleidsdomeinoverschrijdend), de *politiek-parlementaire arena* (interacties met parlementaire en andere politieke actoren) en de *externe maatschappelijke arena* tussen kabinet/administratie enerzijds en belangengroepen anderzijds. We bekeken niet alleen hoe beide actoren hun interactietijd verdeelden over deze vier arena's, maar belichtten ook de richting, het doel en/of het onderwerp van hun interacties.

De *richting* van de interacties is een eerste belangrijke variabele om tot een meer verfijnd beeld van beleidsinteracties te komen. Tussen gecontacteerd worden en zelf contact leggen bestaat immers een belangrijk verschil. Dierickx & Majersdorf (1994) concludeerden dat ambtenaren zelden zouden gecontacteerd worden door belangengroepen. Impliceert dit dan dat ze amper zelf contact zoeken?

Doordat geen van de drie vermelde studies beleidswetenschappelijk van aard was, werd er nergens een genuanceerd onderscheid in soorten beleidsinteracties gemaakt. In principe zouden kabinetsmedewerkers en ambtenaren immers even frequent met alle actoren kunnen communiceren, maar zou de *inhoud* van hun contacten sterk kunnen verschillen. De drie geschetste onderzoeken konden een dergelijk rolverschil niet vatten. Indien ambtenaren enkel over aspecten van de beleidsuitvoering zouden overleggen en kabinetsmedewerkers vooral over de hoofdlijnen van nog uit te werken beleidsmaatregelen, dan zou ons dat veel leren over de rol van beide actoren in de Vlaamse beleidsvorming.

Hetzelfde geldt voor de *finaliteit* van de contacten. Overleggen met belangengroepen is iets geheel anders dan onderhandelen of louter informeren. Indien ambtenaren ook zouden onderhandelen, dan zouden ze veel belangrijkere spelers in de Vlaamse beleidsvorming zijn dan vaak gedacht wordt.

Voor elk van de geschetste interactievariabelen formuleerden we op basis van de conclusies van Dierickx & Majersdorf (1994) en Suetens & Walgrave (1999) hypothesen over de verschillen en gelijkenissen die zich zouden voordoen tussen kabinetsmedewerkers en ambtenaren. We overlopen de hypothesen kort per variabele.

- *Tijdsverdeling van de interactietijd over de vier arena's*: Met deze variabele wilden we rechtstreeks de stellingen toetsen dat kabinetsmedewerkers een spilfunctie zouden vervullen en dat ambtenaren in een 'ambtelijk begijnhof' zouden werken. Indien dit het geval zou zijn, dan zouden kabinetsmedewerkers meer tijd moeten besteden dan ambtenaren aan de politieke, de horizontale en de maatschappelijke arena's en zouden ambtenaren nagenoeg al hun interactietijd 'overheidsintern' moeten besteden. Indien ze amper door belangengroepen zouden gecontacteerd worden, dan zouden ze ook weinig tijd mogen besteden aan de maatschappelijke arena.
- *Contactfrequentie met de minister*. Met de klassieke interactievraag uit de literatuur, wilden we nagaan hoe dicht ambtenaren bij hun minister staan. We vermoedden natuurlijk dat kabinetsmedewerkers veel frequentere contacten zouden hebben met hun minister.
- *Frequentie van verticale contacten tussen ambtenaren en kabinetsmedewerkers*. Doordat geen van de drie vermelde studies tegelijk een grote groep van ambtenaren en kabinetsmedewerkers uit dezelfde overheid had bevroegd, bestond er nog geen zicht op de onderlinge interacties tussen ambtenaren en kabinetsmedewerkers. Als ambtenaren in een ambtelijk begijnhof zouden leven, zouden ze

dan ook geen frequente contacten met kabinetsmedewerkers hebben? Indien dat zo zou zijn, dan zou dat erop wijzen dat de beleidsvormingsrol van ambtenaren wel echt beperkt zou zijn. Indien ambtenaren wel frequent in contact zouden staan met kabinetsmedewerkers, maar niet met de andere beleidsactoren, dan scheiden de kabinetten de administratie als het ware af van de buitenwereld.

- *Contactfrequentie met andere ministers/kabinetten/ambtenaren.* Indien kabinetten de spil zouden zijn in de beleidsnetwerken, dan kon verwacht worden dat ze ook meer frequente horizontale beleidscontacten zouden hebben dan ambtenaren.
- *Finaliteit van het horizontaal overleg.* Deze variabele peilde naar het doel van de horizontale beleidsinteracties die enerzijds in het interambtelijk en anderzijds in het interkabinettenoverleg plaatsvinden. Aan de ambtenaren legden we enkel het interambtelijk overleg voor, aan de kabinetten enkel het interkabinettenoverleg. Door aan beide groepen dezelfde antwoordmogelijkheden voor te leggen, hoopten we de nuanceverschillen in het horizontaal interactiewerk van beide groepen goed te kunnen vatten. Gelet op de spilfunctie van kabinetten in de beleidsnetwerken, verwachtten we dat de interacties tussen kabinetten veel meer overleggend en onderhandelend zouden zijn dan de contacten tussen ambtenaren.
- *Participatie aan IKW.* Deze variabele werd zowel aan ambtenaren, als aan kabinetsmedewerkers voorgelegd en peilde naar de frequentie en de aard van participatie aan interkabinettenwerkgroepen (IKW), de geïnstitutionaliseerde structuur van het interkabinettenoverleg. We verwachtten dat ambtenaren amper aan deze kabinetsvergaderingen zouden deelnemen en, als ze het al zouden doen, dan eerder niet om namens hun minister te onderhandelen.
- *Frequentie en richting van de contacten met politiek-parlementaire actoren.* Via deze variabele wilden we de interacties van kabinetsmedewerkers en ambtenaren met partijpolitieke actoren en parlementsleden aan nader onderzoek onderwerpen. Qua partijpolitieke actoren onderscheidde we de partijleiding van de eigen minister, de studiedienst van de partij van de minister en andere politieke partijen. Qua parlementaire actoren maakten we een onderscheid tussen parlementsleden en parlementaire (fractie)medewerkers. Ook voor deze vraag werd gepeild naar de frequentie van tweezijdige (actieve en passieve) interacties. We veronderstelden dat ambtenaren eerder zelden in interactie zouden treden met partijpolitieke en parlementaire actoren. We verwachtten dat kabinetsmedewerkers er meer frequente contacten op zouden nahouden, maar hadden geen idee van de grootte van het verschil.
- *Finaliteit van de interacties met parlementsleden.* Indien ambtenaren al in contact zouden komen met parlementsleden, dan was het wellicht niet om te overleggen of te onderhandelen over politieke of inhoudelijke beleidsaspecten. Parlementsleden informeren was mogelijks wel een interactie die ambtenaren erop na zouden houden. Als spil in de beleidsnetwerken verwachtten we dat

de interacties van kabinetsmedewerkers wel degelijk alle finaliteiten zouden omvatten.

- *Frequentie en richting van de contacten met belangengroepen.* Volgens Dierickx en Majersdorf zouden ambtenaren amper in contact komen met belangengroepen. Via deze variabele wilden we niet alleen de geldigheid van hun conclusie toetsen, maar wilden we ook nagaan of er ook qua richting een duidelijk verschil zou bestaan tussen kabinetsmedewerkers en ambtenaren.
- *Inhoud/Finaliteit van de interacties met belangengroepen.* Net zoals voor de horizontale contacten onderscheidde we tal van mogelijke onderwerpen en finaliteiten voor de interacties met belangengroepen. Beleidsinteracties met belangengroepen kunnen immers zowel dienen om hen te informeren over beleidsbeslissingen als om te overleggen of te onderhandelen over de grote lijnen van een voorstel. In totaal onderscheidde we negen mogelijke finaliteiten. In het verlengde van de conclusie van Dierickx & Majersdorf kon verwacht worden dat ambtenaren niet zouden overleggen over de hoofdlijnen van een maatregel of over beleidsintenties en dat ze zeker niet zouden onderhandelen met belangengroepen. De interacties van de kabinetsmedewerkers met belangengroepen zouden de onderscheiden contactfinaliteiten wellicht beter afdekken.

3. Onderzoeksopzet

3.1. Methodologie

Omdat we een veelheid aan variabelen gestandaardiseerd aan een grote groep respondenten wilden voorleggen, was een schriftelijk survey-onderzoek onzes inziens de beste onderzoeksmethode. Het afnemen van enkele honderden mondelinge interviews was niet haalbaar omwille van de tijdsinvestering die dat met zich mee zou brengen. Ook het observeren van dergelijke elites – zoals onder meer toegepast door Noordegraaf (2000), Rhodes (2005), Rhodes, 't Hart & Noordegraaf (2007) en De Vries (2008) – leek ons minder geschikt om veralgemenende uitspraken te doen over de rol van beide actoren. Het observeren van een beperkt aantal kabinetsmedewerkers en ambtenaren gedurende een handvol dagen zou de generaliseerbaarheid van ons onderzoek immers beperken en zou wellicht ook resulteren in een onvolledig beeld van hun beleidsinteracties. Het ligt immers voor de hand dat niet iedereen op één en dezelfde dag met alle actoren in contact treedt.

De diverse deelaspecten van de interactiepatronen werden dan ook in geoperationaliseerde vorm in een omvangrijke vragenlijst gegoten. De respondenten moesten

per item aankruisen of en desgevallend hoe frequent ze de betreffende contacten hadden.

Qua onderzoekspopulatie beperkten we ons tot een bevraging onder Vlaamse kabinetsmedewerkers en ambtenaren. Om praktische redenen (tijd en budget) was het niet mogelijk om tegelijk de federale of een andere overheid te bevragen. Onze conclusies zijn bijgevolg enkel geldig voor de Vlaamse overheid. Omdat we veralgemende roluitspraken wilden doen, hebben we wel alle actoren bevroegd. Eerder dan te werken met een steekproef, stuurden we de vragenlijst dus naar de hele populatie van Vlaamse kabinetsmedewerkers en ambtenaren. We bevroegen echter maar een fractie van de hele populatie. Binnen de kabinetten werd de vragenlijst verstuurd naar alle beleidsfuncties: (adjunct-)kabinetschefs, raadgevers, experts, medewerkers, woordvoerders en secretarissen. Aangezien we het werk van *beleidsambtenaren* wilden bestuderen, lag het voor de hand dat we ons alleen op ambtenaren van niveau A zou richten. Omdat er dan nog een populatie van enkele duizenden ambtenaren overbleef en omdat niet alle ambtenaren van niveau A beleidsvoorbereidend werk verrichten, besloten we om enkel het ambtelijk topkader van departementen en agentschappen te bevragen, wat wil zeggen dat zowel de Secretarissen-Generaal, de Directeurs-Generaal en de afdelingshoofden uit het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, als ook de Leidend Ambtenaren, Adjunct-Leidend Ambtenaren en de afdelingshoofden van de meest relevante Vlaamse Openbare Instellingen werden bevroegd. Hoewel ongetwijfeld ook tal van lagere ambtenaren relevante beleidsinteracties hebben, denken we zo wel de belangrijkste beleidsambtenaren geselecteerd te hebben. De geselecteerde ambtenaren en kabinetsmedewerkers hebben trouwens ook dezelfde scope qua werkterrein en contacten. Kabinetsmedewerkers zijn, net zoals afdelingshoofden en hogere ambtenaren, doorgaans verantwoordelijk voor een beleidsveld of beleidsdomein, dit in tegenstelling tot lagere ambtenaren die slechts een beperkt deel van zo'n beleidsveld afdekken. Onze selectie leek ons dan ook de beste om de meest valide vergelijking te kunnen maken. Dierickx en Majersdorf (1994) interviewden trouwens personen van eenzelfde niveau.

De bevraging vond plaats in juni 2004, net voor de Vlaamse verkiezingen. De resultaten hebben dus nog betrekking op de oude structuur van de Vlaamse Overheid. Intussen is deze door de hervorming Beter Bestuurlijk Beleid al danig gewijzigd. Hoewel de data dateren van een vorige legislatuur en op de oude organisatiestructuur (met enerzijds de departementen en administraties van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (MVG) en anderzijds tal van Vlaamse Openbare Instellingen (VOI's)) betrekking hebben, zijn we ervan overtuigd dat de resultaten nog steeds relevant zijn voor publicatie. Niet alleen omdat het om de meest recente en gedetailleerde data over het beleidswerk van kabinetsmedewerkers en ambtenaren gaat die tot nog toe regeeringsbreed verzameld werden, maar ook omdat het aantal

kabinetsmedewerkers op beleidsniveau nog maar zeer recent en in beperkte mate is afgenomen en omdat heel wat mensen nog steeds dezelfde functie bekleden, ofschoon de samenstelling van de coalitie is gewijzigd, ofschoon er tal van nieuwe ministers zijn en ofschoon er zich wellicht ook wijzigingen hebben voorgedaan in de ruimere politiek-maatschappelijke omgeving.

3.2. Respons

3.2.1. Omvang

In totaal schreven we 428 personen aan: 190 ambtenaren en 238 kabinetsmedewerkers. Omdat we naderhand diverse problemen ondervonden om de precieze kabinetspopulatie af te lijnen, beschouwen we dit getal niet als de onderzoekspopulatie. Uit teruggestuurde vragenlijsten en niet aankomende e-mails bleek immers dat het officiële document over de samenstelling van de kabinetten deels reeds gedateerd was. Tussen 31 december 2003 – datum van de laatste officiële update van de samenstelling der kabinetten – en juni 2004 bleken er heel wat medewerkers het kabinet te hebben verlaten. We vermoeden dat het er enkele tientallen waren, maar kunnen dit slechts aantonen, aan de hand van teruggestuurde vragenlijsten wegens niet meer werkzaam op het kabinet, voor 30 personen. Om deze reden gaan we ervan uit dat de kabinetspopulatie op het ogenblik van ons onderzoek geen 238, maar (ten hoogste) 208 mensen telde² en dat de volledige populatie ten hoogste 398 personen bedroeg.

Van de 398 personen namen er 168 aan het onderzoek deel. Dat wil zeggen dat de totale respons 42% bedroeg. Dat is, rekening houdende met het tijdstip van het onderzoek en de omvang van de vragenlijst, meer dan bevredigend. Aangezien er in Vlaanderen tot dan nog geen gelijkaardig onderzoek op deze schaal werd gevoerd naar de rollen van kabinetsmedewerkers en ambtenaren, is het databestand erg interessant. Niet alle deelgroepen participeerden echter in dezelfde mate. Onderstaande tabel geeft de responsgraad weer per actorgroep.

TABEL 1. Responsgraad van het survey-onderzoek.

	Verstuurd	Ontvangen	Responsgraad
Kabinetten	208	65	31% (?)
MVG	115	69	60%
VOI's	75	34	45%
Totaal	398	168	42%

Van de 190 aangeschreven ambtenaren kregen we 103 antwoorden terug, wat een respons is van 54%. In het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (MVG) bedroeg de responsgraad zelfs 60%. De respons lag bij de kabinetten duidelijk lager, al kan niet met zekerheid gezegd worden hoeveel lager. Het enige dat we kunnen zeggen dat er minstens 31% van de nog in dienst zijnde kabinetsmedewerkers aan het onderzoek hebben meegedaan.

Ongeacht deze responsverschillen blijft het databestand erg relevant. Het feit dat we erin geslaagd zijn om gelijktijdig een aanzienlijk percentage³ ambtenaren en kabinetsmedewerkers van eenzelfde overheid te bevragen over een groot aantal vragen, maakt dat we op basis van een redelijk uniek databestand valide uitspraken kunnen doen over de rolverschillen tussen beide groepen, iets wat voorgaande onderzoeken niet konden. Dierickx & Majersdorf (1994) hadden ook een relatief omvangrijke respons, maar deze bevatte respondenten uit meerdere overheden. Suetens & Walgraeve (1999) haalden een mooie respons, maar ze bevroegen enkel kabinetsmedewerkers over een beperkt aantal vragen.

3.2.2. *Analyse van de non-respons*

De non-respons van de respondenten uit het MVG was zeker niet systematisch. Tabel 2 geeft aan dat meer dan de helft van elk van de drie hiërarchische rangen participeerde aan het onderzoek. Relatief gezien was de respons wel het laagst bij de afdelingshoofden.

TABEL 2. Responsgraad per hiërarchische functie.

Rang in MVG	% Non-respons
A4 (Secretaris-Generaal)	1/5=20%
A3 (Directeur-Generaal)	8/21=38%
Andere (Afdelingsniveau)	37/89=42%

De respons uit de VOI's was representatief op hiërarchisch niveau, maar vertoonde wel enige vertekening naar beleidsdomein. Uit sommige VOI's kwam een hoge respons, uit andere geen of een kleine.

De respons van de kabinetten was zeer gevarieerd. Enerzijds namen er 9 van de 15 kabinetschefs en 47 (+/- 35%) raadgevers aan het onderzoek deel, anderzijds participeerde slechts een minderheid van de adjunct-kabinetschefs (5 van de 21). 75% van de kabinetsrespondenten werkte in een vakkabinet, de overige 25% werkte in

een cel Algemeen Beleid,⁴ wat de reële verhoudingen weerspiegelde. Aangezien we de kabinetsmedewerkers, om hun anonimiteit te garanderen, niet gevraagd hebben voor welke minister ze werkten, kunnen we de non-respons niet analyseren per partij of per minister.

Globaal genomen denken we dat we – ook al zijn er enkele kleine responsvertekeningen – op basis van het aantal en de aard van de respondenten toch op verantwoorde wijze conclusies kunnen trekken over gelijkenissen en verschillen in het netwerk en de beleidsinteracties van ambtenaren en kabinetsmedewerkers.

3.2.3. *Socio-demografische analyse van de respondenten*

Net zoals in de studies van Dierickx & Majersdorf (1994) en Suetens en Walgrave (1999) telde onze vragenlijst ook socio-demografische variabelen zoals geslacht, leeftijd, werkervaring... om het profiel van de ambtenaren en de kabinetsmedewerkers in kaart te kunnen brengen. Omdat de interactiepatronen van ambtenaren en kabinetsmedewerkers zouden kunnen samenhangen met bepaalde profielkenmerken, schetsen we hierna de resultaten over het arbeidsverleden en de partijpolitieke verbondenheid (partijvoorkeur en lidmaatschap) van de respondenten, twee variabelen die de interactiepatronen onzes inziens het meest konden beïnvloeden.

Qua arbeidsverleden is het heel belangrijk om op te merken dat 32% van de deelnemende topambtenaren vroeger op een kabinet had gewerkt en dat 34 van de 65 (= 52%) kabinetsrespondenten gedetacheerd waren vanuit de administratie. Opvallend is dat deze tweedeling sterk samenhangt met de cel waarin men werkte. Enerzijds werkten zowat alle (N=31) gedetacheerde medewerkers in een vak-kabinet. Anderzijds waren 11 van de 14 respondenten uit de cellen Algemeen Beleid niet gedetacheerd. Het lijkt er dus op dat deze cellen eerder met externe actoren worden gevuld, wat echter niet betekent dat er enkel gedetacheerden in de vak-kabinetten zouden werken. 18 van de 31 'externe' kabinetsmedewerkers werkten immers ook op een vak-kabinet.

Tabel 3 geeft de resultaten over partijpolitieke verbondenheid weer.

Liefst 94% van de bevroegde kabinetsmedewerkers had 'eerder wel' of 'wel' een stabiele partijvoorkeur. Ook de meerderheid van de ambtenaren bleek eerder of wel een stabiele partijvoorkeur te hebben, al lag het cijfer wel iets lager (79%). Dat is verrassend veel. Stellingen als 'ambtenaren hebben geen politieke voorkeur' of 'kabinetten zijn louter partijpolitieke cenakels' kunnen op basis van deze data dus

verworpen worden. Cijfers over het lidmaatschap van een politieke partij leveren daar nog bijkomende evidentie voor op. 47% van de ambtenaren was op het moment van de bevraging immers nog lid van een partij. Opvallend was dat 21% van de kabinetsrespondenten aangaf geen lid te zijn van een partij en beweerde dat nooit te zijn geweest. Partijlidmaatschap bleek blijkbaar geen absolute voorwaarde te zijn om op een kabinet te komen werken.

TABEL 3. Partijpolitieke verbondenheid van de respondenten.

	Kabinetsmedewerkers	Ambtenaren	
Stabiele partijvoorkeur	<i>Geen mening</i>	0%	1,2%
	<i>Neen</i>	5%	12,1%
	<i>Eerder niet</i>	2%	8%
	<i>Eerder wel</i>	17%	22%
	<i>Ja</i>	66%	56,7%
Partijlidmaatschap	<i>Neen, nooit</i>	21%	40%
	<i>Nu niet, vroeger wel</i>	11%	13%
	<i>Ja, nu nog</i>	68%	47%

Deze gegevens tonen aan dat de scheiding tussen administratie en kabinet enerzijds en de scheiding tussen politiek en ambtenarij anderzijds, veel minder absoluut is dan vaak gedacht, wat op zich al een bijzonder interessante vaststelling is. Bovendien is deze vaststelling ook bijzonder relevant voor ons opzet. Indien er geen grote interactieverschillen zouden bestaan tussen ambtenaren en kabinetsmedewerkers, dan zou dat niet alleen kunnen betekenen dat beide actoren er dezelfde rol in de beleidsvorming op nahouden, het zou er ook op kunnen wijzen dat de functie op zich er eigenlijk niet veel toe doet, maar dat het (het arbeidsverleden en/of de politieke verbondenheid van) de personen zijn die de interacties bepalen. Om valide uitspraken te kunnen doen over rolgelijkenissen en -verschillen moeten we dus controleren of er geen andere variabelen in het spel zijn.

4. Resultaten

Per deelaspect schetsen we de resultaten en geven we aan of onze hypothesen bevestigd werden of niet. Waar dat relevant is, geven we weer of arbeidsverleden of partijlidmaatschap interveniërende variabelen waren of niet.

4.1. Verdeling van de interactietijd over arena's

Op basis van de gemiddelde tijdsbestedingsgegevens (zie tabel 4) kan besloten worden dat beide actorgroepen in alle arena's interageren en dat ze er nagenoeg

dezelfde interactiehiërarchie op nahouden, al zijn de verschillen tussen de arena's soms (voor de kabinetsrespondenten) niet groot.

TABEL 4. Statistische analyse van de tijdsbestedingsverschillen per interactiearena (t-toets).

Tijdsbesteding aan interacties		Mean	t	Df	Sig. (2-tailed)
in de <i>verticale</i> arena	A	59.3	4,091	131,296	.000
	K	45.84			
in de <i>horizontale</i> arena	A	11.04	-3,922	87,396	.000
	K	19.62			
in de <i>politiek-parlementaire</i> arena	A	5.25	-5,768	74,891	.000
	K	14.57			
in de <i>maatschappelijke</i> arena	A	24.69	2,060	161,976	.041
	K	19.48			

Kabinetsmedewerkers en ambtenaren werken dus niet in afzonderlijke of verschillende arena's. Maar dat betekent niet dat er geen rolverschillen zijn. Uit de tabel blijkt duidelijk dat de ene groep significant meer of minder in een arena interageert dan de andere groep. Ambtenaren besteden meer tijd dan kabinetsmedewerkers aan interacties in de verticale arena van het eigen beleidsdomein, kabinetsmedewerkers communiceren gemiddeld meer met andere domeinen en interageren meer in de politiek-parlementaire arena dan ambtenaren. Verrassend genoeg besteden ambtenaren meer tijd aan interacties in de maatschappelijke arena (al is het op een significantieniveau van .05). Het is dus hoegenaamd niet (meer?) het geval dat ambtenaren leven in een van de buitenwereld afgesloten 'begijnhof'. Meer nog, een kwart van hun interactietijd besteden ze aan maatschappelijke contacten.

Opmerkelijk is dat alle ambtenaren er nagenoeg dezelfde tijdsverdeling op nahouden, hetgeen aangeeft dat de interactietijd zeker niet gedetermineerd wordt door kabinetservaringen of politieke verbondenheid. Bij de kabinetten doen er zich wel significante verschillen qua tijdsbesteding voor naar gelang van de cel waarin men werkt. Respondenten uit een cel Algemeen beleid besteden meer tijd aan horizontale en politiek-parlementaire contacten dan hun collega's uit een vakkabinet en minder tijd aan maatschappelijke en overheidsinterne interacties. Binnen de kabinetten lijken er dus twee verschillende deelorganisaties te bestaan.

4.2. Contactfrequentie met de minister

Uit de analyses blijkt heel duidelijk dat de kabinetsmedewerkers frequenter contact hebben met de minister dan de ambtenaren. Ambtenaren communiceren gemid-

deld 'af en toe' met de minister over beleidsaangelegenheden, terwijl kabinetsmedewerkers gemiddeld 'regelmatig' met de minister communiceren. Deze gegevens stroken ook met de conclusies van Suetens & Walgrave (1999). De minister behoort organisatorisch tot het kabinet. Het is in die organisatie dat hij/zij dagelijks vertoef. Het feit dat kabinet en administratie in vele gevallen ook ruimtelijk-fysiek gescheiden van elkaar gehuisvest zijn, zal wel tot deze ongelijke contactfrequentie bijdragen.

4.3. *Frequentie van verticale contacten tussen ambtenaren en kabinetsmedewerkers*

Tussen ambtenaren en kabinetsmedewerkers onderling bestaan wel 'regelmatige' contacten. De intensiteit van de interacties neemt echter af naar gelang van het hiërarchisch niveau op het kabinet. Ambtenaren komen dus vooral met de raadgevers in contact, minder frequent met de adjunct-kabinetschef(s) en de kabinetschef(s).

4.4. *Contactfrequenties in de horizontale arena*

Uit de analyses bleek dat kabinetsmedewerkers – zoals verwacht – meer frequent dan ambtenaren in contact komen met andere ministers en andere kabinetten. Kabinetsmedewerkers scoren gemiddeld 'Regelmatig', ambtenaren gemiddeld 'Nooit of zelden'. Verrassend genoeg hebben kabinetten echter even frequent contact met ambtenaren van andere beleidsdomeinen als ambtenaren, al moet gezegd worden dat de contactfrequenties van beide actoren met andere ambtenaren niet hoog liggen. Het ontbreken van frequente horizontale contacten tussen ambtenaren is echter wel erg relevant. Het duidt erop dat het horizontale beleidsoverleg vooral een zaak van kabinetten is.

4.5. *Finaliteit van de horizontale contacten*

Belangrijker nog dan de horizontale frequentieverschillen waren de verschillen die konden vastgesteld worden met betrekking tot het doel van de horizontale contacten. Tabel 5 geeft welk percentage van de kabinetsmedewerkers/ambtenaren aangaf dat hun horizontaal overleg de betreffende finaliteit afdekte en maakt tevens duidelijk voor welke finaliteiten er zich een statistisch significant (Chi-kwadraat toets) verschil voordeed.

De significantieniveaus in onderstaande tabel geven aan dat er zich een duidelijk finaliteitsverschil voordoet tussen het ambtelijk en het kabinetsoverleg. Het interkabinettenoverleg is duidelijk gericht op de concrete besluitvorming en is vaker 'onderhandelend' en 'politieker' van aard. Het ambtelijk overleg is minder 'onderhandelend' van aard en situeert zich in eerste instantie na de beleidsbepaling.

De hoogst scorende 'ambtelijke' finaliteiten zijn immers het afstemmen van de beleidsuitvoering en het informeren over beleidsbeslissingen. Dat wil echter niet zeggen dat ambtenaren in de voorbereidende fase niet overleggen. De derde meest aangekruiste finaliteit is immers het overleggen over ontwerpen van maatregelen en de vierde is het voorbereiden van de besluitvorming.

TABEL 5. Percentage van de kabinetsmedewerkers/ambtenaren dat 'JA' aankruiste.

Finaliteit van de horizontale interacties tussen ambtenaren of kabinetten	Ambtenaren vs Kabinet		
	Kabinet	Ambtenaren	Sig. χ^2
De beleidsuitvoering op elkaar af te stemmen	60	86.9	.000
Elkaar te informeren over beleidsbeslissingen	55.4	76	.006
Te overleggen over ontwerpen van beleidsmaatregelen	84.4	75.5	.176
De besluitvorming voor te bereiden	86.2	68.4	.010
De voortgang in de beleidsuitvoering op te volgen	49.2	67.3	.021
Gezamenlijk beleidsontwerpen uit te werken	37.5	50	.146
Te onderhandelen over ontwerpen van beleidsmaatregelen	90.6	49	.000
Gezamenlijk strategische nota's uit te werken	32.8	42.9	.200
Het overleg tussen ministers voor te bereiden	70.3	26.5	.000
Bindende beleidsbepalende beslissingen te nemen	37.5	17.3	.004
Plooien onder de coalitiepartners glad te strijken	60	3.1	.000
Te onderhandelen onder coalitiepartners	64.6	1	.000

Opvallend is dat het niet zo is dat het interkabinettenoverleg in eerste instantie die functies vervult die het ambtelijk overleg niet vervult. De finaliteiten die het ambtelijk overleg het minst vervulde zijn immers niet per definitie de contactfinaliteiten die kabinetsrespondenten het meest aankruisten. Bovendien doet er zich ook een zekere overlap voor, omdat bepaalde overlegdoelen door een meerderheid van ambtenaren en kabinetsmedewerkers worden 'erkend'. Het is echter wel zo dat het voorbereiden van het ministeriële overleg, het nemen van beleidsbepalende beslissingen, het gladstrijken van plooiën tussen de coalitiepartners en het voeren van onderhandelingen slechts door een minderheid van de ambtenaren wordt verricht. Deze functies vervult het ambtelijk overleg (eerder) niet. Enkele van die overlegfinaliteiten worden juist wel door het interkabinettenoverleg vervuld. Omgekeerd zijn er ook overlegfinaliteiten die significant meer tot het overleg van ambtenaren behoren. Meer specifiek gaat het om het opvolgen van de voortgang in de beleidsuitvoering, om het afstemmen van de beleidsuitvoering en om het elkaar informeren over beleidsbeslissingen. Het ambtelijke en het interkabinettenoverleg zijn dus ten dele complementair.

4.6. Participatie aan IKW-overleg

Om na te gaan in hoeverre het interkabinettenoverleg eigenlijk toegankelijk was voor ambtenaren, hebben we gevraagd naar de mate waarin en de wijze waarop ambtenaren aan interkabinettenwerkgroepen (IKW's) participeren. Er waren vier antwoordmogelijkheden om aan te kruisen. Tabel 6 geeft de resultaten weer.

TABEL 6. Frequentie en aard van de participatie aan IKW's.

IKW-participatie	Kabinet	Ambtenaren
1) Ik ben <i>nooit</i> op IKW's aanwezig	1.5%	32%
2) Ik ben daar <i>soms (indien gevraagd)</i> op aanwezig om ons beleid toe te lichten	24.6%	58.3%
3) Ik ben daar <i>altijd</i> op aanwezig als <i>ondersteunend expert</i>	9.2%	1.9%
4) Ik ben daar <i>altijd</i> op aanwezig als <i>vertegenwoordiger van de minister, gemachtigd om te onderhandelen.</i>	46.2%	0%
5) Andere (eigen) participatievorm	18%	5%

Uit tabel 6 blijkt heel duidelijk het verschil tussen ambtenaren en kabinetsmedewerkers. Een derde van de ambtelijke respondenten participeerde nooit aan IKW's, terwijl er maar één kabinetsmedewerker antwoordde dat hij/zij nooit aan IKW's deelnam. Als ambtenaren participeren, dan gebeurt dat 'soms' en 'op vraag (van minister of kabinet) om het beleid toe te lichten'. Als kabinetsmedewerkers participeren, dan is dat vooral om te 'onderhandelen namens de minister', iets wat geen enkele ambtenaar deed!

4.7. Contactfrequenties in de politiek-parlementaire arena

Tabel 7 geeft aan welk percentage van de kabinetsmedewerkers en ambtenaren 'minstens af en toe'⁵ contact hadden met enkele politieke actoren.

Tabel 7 illustreert vooreerst zeer duidelijk dat het onderscheid tussen passieve en actieve contacten van belang is. Beide actorgroepen worden immers frequenter gecontacteerd door politiek-parlementaire actoren, dan dat ze er op eigen initiatief contact mee leggen.

De tabel bevestigt voorts onze hypothese dat kabinetsmedewerkers er meer frequente interacties met politiek-parlementaire actoren op nahouden dan ambtenaren, al is er ook een aanzienlijk deel van de kabinetsmedewerkers dat geen politiek-parlementaire contacten legt. Het verschil is wel kleiner voor de parlementaire interacties dan voor de partijcontacten. De tabel toont immers aan dat de interac-

ties met de partij van de minister het prerogatief zijn van een (groot) deel van de kabinetsmedewerkers en haast door geen enkele ambtenaar verricht worden.⁶ Met andere partijen hebben kabinetsmedewerkers heel wat minder contact, maar nog steeds meer dan ambtenaren.

TABEL 7. Percentage respondenten (per groep) dat minstens af en toe contact heeft met politiek-parlementaire actoren.

Contactfrequentie	Kabinet	Ambtenaren
Passieve contacten met parlementsleden	75%	39%
Actieve contacten met parlementsleden	68%	14%
Passieve contacten met de partijleiding	60%	3%
Actieve contacten met de partijleiding	52%	1%
Passieve contacten met de studiedienst van de partij van de minister	72%	5%
Actieve contacten met de studiedienst van de partij van de minister	55%	1%
Passieve contacten met andere partijen	34%	16%
Actieve contacten met andere partijen	25%	6%

Ondanks het feit dat vele ambtelijke respondenten lid waren van een politieke partij vertaalde dit zich niet in significant meer contacten met politiek-parlementaire actoren. Enkel voor de contactfrequentie met parlementsleden bleek er zich een beperkt effect van politieke verbondenheid voor te doen. We beschouwen dit verschil als een effect van de functie, maar houden er wel rekening mee dat er enige vertekening omwille van sociale wenselijkheid onder deze scores schuilgaat.

4.8. Finaliteit van de beleidsinteracties met parlementsleden

Aansluitend op het vastgestelde verschil in contactfrequentie met parlementsleden vroegen we ons af of er zich ook op het vlak van de finaliteit van die contacten verschillen zouden voordoen. We legden de respondenten vier finaliteiten voor die hun contacten met parlementsleden over beleidsaangelegenheden zouden kunnen kenmerken. Tabel 8 geeft de resultaten weer.

TABEL 8. Percentage van de respondenten dat aangaf dat zijn/haar overleg met parlementsleden de betreffende finaliteit kende.

Contactfinaliteit	Ambtenaren	Kabinet	Sig. χ^2
Uitwisselen van informatie	66,7%	96,8%	.000
Overleg over de beleidsinhoud	35,6%	81,3%	.000
Onderhandelen over de beleidsinhoud	13,3%	61,9%	.000
Overleg over de strategie van de parlementaire behandeling	8,9%	68,3%	.000

Uit de tabel blijkt dat er zich tussen ambtenaren en kabinetsmedewerkers – zoals verwacht – significante verschillen voordoen in het doel van de beleidsinteracties met parlementsleden. De contacten tussen ambtenaren en parlementsleden dienen immers vooral om informatie uit te wisselen. Ze dienen in veel mindere mate om te overleggen over de inhoud van het beleid en ze dienen eigenlijk amper om te onderhandelen over de beleidsinhoud of om te overleggen over de parlementaire strategie. Daarentegen blijkt dat het overleg tussen kabinetsmedewerkers en parlementsleden wel de vier finaliteiten omvat. Telkens gaf meer dan 60% van de bevraagde kabinetsmedewerkers immers aan dat hun overleg het bevraagde doel omvatte.

4.9. *Contactfrequenties in de maatschappelijke arena*

Net zoals in de andere arena's vroegen we zowel naar de frequentie als naar de richting van de contacten. Tabel 9 geeft weer hoeveel percent van de kabinetsmedewerkers en ambtenaren 'minstens regelmatig'⁷ passieve en actieve contacten hebben met belangengroepen.

TABEL 9. **Percentage respondenten (per groep) dat 'minstens regelmatig' contact heeft met belangengroepen.**

Contacten met belangengroepen	Kabinetsmedewerkers	Ambtenaren
Passieve contacten	55%	36%
Actieve contacten	40%	26%

Wat de passieve contacten betreft, stellen we vast dat zowel kabinetsmedewerkers als ambtenaren door belangengroepen worden gecontacteerd. Gemiddeld genomen gebeurt dat voor elk van de groepen 'af en toe'. Toch worden meer kabinetsmedewerkers minstens regelmatig aangesproken door belangengroepen dan ambtenaren. Wat de actieve contacten betreft, doet zich eigenlijk hetzelfde interactorverschil voor, maar de totale contactintensiteit ligt iets lager. Beide actoren worden dus frequenter gecontacteerd dan dat ze zelf contact zoeken.

Kabinetsmedewerkers blijken dus het meest regelmatig contact te hebben met de maatschappelijke groeperingen, zowel in passieve als in actieve zin. Dit impliceert echter niet dat de belangengroeperingen zich niet tot de ambtenaren zouden richten of dat ambtenaren zelf geen contacten zouden onderhouden met belangengroepen. Ambtenaren hebben zowel passieve, als actieve contacten met belangengroepen, maar wel in mindere mate dan kabinetsmedewerkers. De conclusie uit vroeger

onderzoek dat belangengroepen zich amper tot ambtenaren zouden richten, wordt door ons onderzoek, alleszins voor de Vlaamse Overheid, weerlegd.

4.10. *Inhoud/Finaliteit van de interacties met belangengroepen*

Tabel 10 geeft weer welk percentage van de kabinetsmedewerkers en ambtenaren aangaf dat zijn/haar overleg met belangengroepen de betreffende finaliteit kende. De negen finaliteiten peilden enerzijds naar het onderwerp van het overleg (hoofdlijnen, inhoudelijke details, uitvoeringsaspecten) en hadden anderzijds betrekking op de aard van het overleg (informereren, overleg of onderhandelen).

TABEL 10. Percentage van de respondenten dat aangaf dat zijn/haar overleg met belangengroepen de betreffende finaliteit kent.

Finaliteit van de interacties met belangengroepen	Ambtenaren	Kabinet	Sig. χ^2
Informereren over beleidsbeslissingen	88%	91%	.577
Overleggen over geplande implementatie	78%	70%	.267
Overleggen over de inhoudelijke operationalisering	68%	72%	.599
Reactie vragen op ontwerp van beleidsvoorstel	66%	78%	.108
Overleggen over het verloop van de beleidsuitvoering	65%	55%	.187
Overleggen over grote lijnen van een beleidsvoorstel	62%	84%	.002
Informereren over beleidsintenties	59%	77%	.018
Onderhandelen over grote lijnen van een beleidsvoorstel	25%	53%	.000
Onderhandelen van sectoraal akkoord	9%	14%	.323

De analyse van de ambtelijke antwoorden leert dat zeven van de negen contactfuncties door de meerderheid van de ambtenaren wel wordt opgenomen. Ze informeren en overleggen over grote en kleine beleidsaspecten, maar onderhandelen wordt slechts door een (erg) beperkt aantal ambtenaren gedaan. De twee onderhandelingsitems werden immers het minst door de ambtenaren aangekruist. Er doet zich echter wel een verschil tussen beide 'onderhandelingssoorten' voor. Over grote lijnen wordt nog door een kwart van de ambtenaren onderhandeld, aan de onderhandelingen voor een sectoraal akkoord participeren echter slechts enkele ambtenaren. Sommige contactfuncties behoren wel duidelijker tot de ambtelijke interactierol dan andere. Het neutrale en 'late' informeren over beleidsbeslissingen wordt door de meeste respondenten gedaan; het 'vroegere' en meer onzekere informeren over beleidsintenties door aanzienlijk minder ambtenaren. Het wordt dan ook significant meer gedaan door kabinetsmedewerkers. Tussen het overleggen over implementatie en inhoudelijke operationalisering en het overleggen over grote lijnen ligt echter niet zo'n groot verschil. Blijkbaar overleggen diegenen die over grote lijnen gaan, ook over de concrete beleidsinvulling en over de planning en organisatie van de

beleidsuitvoering. Maar ondanks deze kleine interne nuanceverschillen, bestaat er geen aparte ambtelijke overlegfinaliteit. Over alle aspecten waarover ambtenaren en belangengroepen interageren, interageren de kabinetten dus ook. We stellen dus een zekere functie-overlap vast. Drie overlegfinaliteiten blijken wel duidelijker tot de taken van het kabinet te behoren: het informeren over beleidsintenties, het overleggen over hoofdlijnen en het onderhandelen over hoofdlijnen.

5. Conclusie

Op de vorige pagina's werden de belangrijkste gelijkenissen en verschillen tussen de beleidsinteracties van ambtenaren en kabinetsmedewerkers toegelicht. We willen in deze conclusie de resultaten hanteren voor drie doeleinden. Vooreerst willen we ze zoals aangekondigd hanteren om de geldigheid van enkele conclusies van Dierickx & Majersdorf (1994) na te gaan. Daarnaast willen we het onderzoek en/of de resultaten echter ook kort situeren in de (internationaal-vergelijkende) literatuur over ambtenaren en ministeriële adviseurs en willen we een bijdrage leveren aan het Vlaamse debat over de afslanking van de ministeriële kabinetten.

5.1. *Toetsen van geldigheid van de conclusies van Dierickx & Majersdorf (1994)*

5.1.1. *Ambtenaren leven gemarginaliseerd in een 'ambtelijk begijnhof'*

Aan de hand van diverse items hebben we geprobeerd om het waarheidsgehalte van deze uitspraak te toetsen. Vooral de variabele over de tijdsverdeling over de vier interactie-arena's was in dat opzicht erg nuttig. Uit de tijdsbestedingsscores bleek immers dat ambtenaren weliswaar het meeste tijd besteden aan contacten in de eigen arena, maar dat ze daarnaast toch ook in andere arena's aanwezig zijn, voornamelijk in de maatschappelijke arena. Het is wel waar dat kabinetsmedewerkers meer in die andere arena's aanwezig zijn, vooral dan in de politiek-parlementaire. Ambtenaren leven dus niet enkel in het 'begijnhof' van het eigen beleidsdomein. Bovendien wil het grote aandeel aan interacties in de eigen arena niet zeggen dat ze enkel met andere ambtenaren zouden interageren. Tussen kabinet en ambtenaren wordt intens gecommuniceerd. Tussen ambtenaren en adjunct-kabinetschefs bestaan regelmatige contacten, tussen ambtenaren en gewone raadgevers wordt zelfs 'vaak' gecommuniceerd. De stelling dat ambtenaren gemarginaliseerd zouden zijn, lijkt ons dus achterhaald. We vragen ons trouwens af of de conclusie van Dierickx & Majersdorf (1994) ooit wel geldig geweest is? Met een andere operationalisering van de interactievraag waren ze misschien wel tot een heel andere conclusie gekomen. Maar als hun conclusie geldig was, dan duidt dit erop dat er de voorbije twintig jaar veel veranderd is.

En wellicht is dat ook zo. De intrede van e-mail alleen al zal de communicatierelatie heel wat intenser hebben gemaakt. We willen dan ook besluiten dat de beleidsinteracties tussen ambtenaren en kabinetsmedewerkers niet alleen moeten vergeleken worden in termen van absolute contactfrequenties, maar dat ook de finaliteit van de interacties belicht moet worden. Daar deden zich – zo toonde ons onderzoek aan – (ook) heel duidelijke verschillen voor.

5.1.2. *Het kabinet als spil in de beleidsnetwerken*

Dat ambtenaren ook in de horizontale en maatschappelijke arena aanwezig zijn, wil niet zeggen dat de conclusie over de spilfunctie van de kabinetten kon worden weerlegd. Kabinetsmedewerkers hebben met alle actoren meer frequente contacten dan ambtenaren. Bovendien zijn hun interacties inhoudelijk belangrijker en dekken hun contacten meer finaliteiten af dan de ambtelijke beleidsinteracties. Verrassend genoeg kunnen de verschillen niet verklaard worden door een verschil in partijpolitieke verbondenheid. Integendeel, door het feit dat er zich duidelijke interactieverschillen voordoen tussen ambtenaren en kabinetsmedewerkers, hoewel beide actoren op elkaar gelijken qua arbeidsverleden en partijpolitieke verbondenheid, wordt duidelijk dat de interactieverschillen sterk gebonden zijn aan het positieverschil tussen kabinet en administratie. Het is de institutie waarin ze werken die hun rol bepaalt, niet zozeer hun persoon en achtergrond.

Concluderend zouden we kunnen stellen dat de ministeriële kabinetten nog altijd de voornaamste centra van communicatie, consultatie en coördinatie zijn in de Vlaamse beleidsvorming. De ambtelijke interactierol moet dan ook in het licht – of misschien beter in de schaduw – van deze centrale positie van de kabinetten bekeken worden. Dit alles wil echter niet zeggen dat ambtenaren zelf geen eigen contacten met de actoren uit hun beleidsveld hebben. Die hebben ze wel, maar het bilateraal ontvangen van maatschappelijke groepen en het onderhandelen met maatschappelijke en horizontale actoren blijft toch voornamelijk de taak van de kabinetten. Ook met politiek-parlementaire actoren staan kabinetsmedewerkers veel meer in contact dan ambtenaren.

5.2. *Situering in de (internationaal-vergelijkende) literatuur*

De wetenschappelijke waarde van het gevoerde survey-onderzoek beperkt zich niet tot het toetsen van de geldigheid van de onderzoeksresultaten van Dierickx & Majersdorf (1994). Het opzet en de resultaten zijn – onzes inziens – immers ook relevant voor de bredere Vlaamse en internationale roltheoretische en politiek-

ambtelijke literatuur en zijn van belang in het licht van een internationaal-vergelijkende positionering van Vlaanderen qua ministeriële adviseurs en qua politiek-ambtelijke verhouding.

Zoals eerder vermeld verschilt dit onderzoek op twee vlakken van het eerder gevoerde onderzoek naar de rol van kabinetten in België/Vlaanderen. Vooreerst hanteerde het een andere rolfocus, daar het onderzoek meer bestuurskundig/beleidswetenschappelijk van aard was dan politicologisch. Bedoeling was om meer te weten te komen over het beleidswerk van kabinetsmedewerkers; hun ideologische positie, attitudes of politieke activiteiten vormden minder of helemaal niet het voorwerp van ons onderzoek. We hopen daarmee het begin gevormd te hebben van een nieuwe onderzoekstraditie. Daarnaast was ons onderzoek ook vernieuwend omdat kabinetsmedewerkers en ambtenaren van één zelfde overheid tegelijk bevroegd werden over hun rol, zodat valide rolvergelijkingen mogelijk werden. Voorgaand onderzoek kon deze vergelijking om methodologische redenen eigenlijk niet maken.

De meerwaarde van dit onderzoek voor de internationale roltheoretische politiek-ambtelijke literatuur ligt in het feit dat een geheel andere rolinvulling werd gehanteerd dan traditioneel de gewoonte is. Waar het traditionele⁸ rolonderzoek in de politiek-ambtelijke literatuur eerder aansluit bij de eerste rolbenadering⁹ van Biddle & Thomas (1979), sluit ons onderzoek aan bij hun tweede rolopvatting waarbij ze een rol opvatten als "a behavioral repertoire characteristic of a person or a position". Waar auteurs als Noordegraaf (2000) dit gedragsrepertoire in kaart hebben proberen te brengen via participerende observatie, hebben wij deze rolopvatting geoperationaliseerd aan de hand van survey-onderzoek. Hoewel er diverse kanttekeningen bij een dergelijk rolonderzoek te plaatsen zijn, is gebleken dat ook deze methode het mogelijk maakt om het karakteristiek gedragsrepertoire in kaart te brengen.

Waar diverse auteurs (Aberbach, Putnam & Rockman, 1981; Peters, 1987; Hood, 2001) getracht hebben om modellen te ontwikkelen voor politiek-ambtelijke verhoudingen, was dat niet echt de bedoeling van ons onderzoek. Hoewel onze data het niet toelaten de relevantie van elk van de klassieke modellen in de Vlaamse praktijk na te gaan, kunnen we op basis van onze resultaten wel stellen dat het simplistische model - 'Policy versus administration' - van Aberbach, Putnam & Rockman (1981) en het 'formal-legal' model van Peters (1987) alvast niet van toepassing zijn op de Vlaamse beleidswerkelijkheid. Ook ambtenaren zijn met de grote lijnen van beleid bezig en blijken ook oog te hebben voor en/of te werken aan meer politieke aspecten van beleid. De interessante typologie van Hood is moeilijk toe te passen op de Vlaamse situatie, omdat Vlaanderen een dubbel sys-

teem van patronage kent. Enerzijds is er een systeem van ministeriële kabinetten die in staat zijn het ambtelijk apparaat te sturen en te domineren, anderzijds zijn de topambtenaren geen 'trustees' in een meritocratic system, maar eerder 'agents' in een systeem van partijpolitieke benoemingen.

Tot slot zijn onze onderzoeksresultaten ook nuttig in het kader van internationaal-vergelijkende studies naar de rol en positie van ministeriële adviseurs. Verrassend genoeg is deze comparatieve literatuur niet zo sterk uitgebouwd. Recent was er wel een OESO-studie (OESO, 2007), maar België werd in dat rapport niet meegenomen. Nochtans zou een gedetailleerde internationale vergelijking naar de (oorzaken achter) de verschillen en gelijkenissen in de posities en rollen van politiek adviseurs erg interessant zijn. Er blijken immers grote verschillen te bestaan tussen landen met een sterk gelijkaardig politiek systeem (zoals België en Nederland enerzijds en Groot-Brittannië & Australië anderzijds) en grote gelijkenissen qua omvang, positie en rol tussen landen met een sterk verschillend politiek systeem (zoals België en Australië). Onze studie kan hopelijk bijdragen tot een duidelijke positionering van de Vlaamse situatie in dergelijke internationale vergelijkingen. Op basis van aansluitend onderzoek (zie Vancoppenolle & Brans, 2003) weten we wel al dat Vlaamse kabinetsmedewerkers moeilijk vergeleken kunnen worden met Britse 'special advisers' en met Nederlandse 'politiek assistenten'. Waar de kabinetsmedewerkers in Vlaanderen in de verticale lijn tussen minister en ambtenaren opereren, staan de *special advisers* in Groot-Brittannië en de *politiek assistenten* in Nederland er eerder buiten. Bovendien houden Vlaamse kabinetsmedewerkers er op eigen initiatief en vaak in afwezigheid van ambtenaren belangrijke beleidsinteracties in de vier onderscheiden arena's op na, terwijl, bijvoorbeeld, politiek assistenten in Nederland zich vooral in de politiek-parlementaire arena blijken te begeven (zie De Vries, 2008), daar waar ambtenaren een belangrijke rol mogen opnemen in de andere arena's.

5.3. *Bijdrage aan het debat over de afslanking van de kabinetten*

Zowel in de media, als in het politieke veld klinken geregeld vragen en zelfs plannen om de kabinetten af te slanken en om hun beleidsvormingsrol (wat) af te bouwen. Ambtenaren zouden dan een deel van hun taken moeten overnemen. Noch in de media, noch in de bestuurlijke hervormingsoperaties wordt echter geconcretiseerd welke taken dan overgeheveld zouden (kunnen) worden. Onze studie maakt het wel mogelijk om een eventuele taakoverheveling te concretiseren, zij het enkel voor wat betreft de beleidsinteracties. Meer nog, doordat de interactiegelijkenissen en -verschillen nu duidelijk en in detail in kaart zijn gebracht, kunnen we het debat openen over de implicaties en wenselijkheid van bepaalde overhevelingen.

Onze resultaten geven eerst en vooral aan dat een taakoverheveling naar ambtenaren geen eenvoudige operatie zal zijn. Ambtenaren zullen heel wat frequenter en intenser moeten gaan communiceren met tal van actoren. Indien het de bedoeling is om de spilfunctie van kabinetten door te schuiven naar ambtenaren, dan gaat het immers om een complete herpositionering van de ambtenaren in het politiek-maatschappelijk krachtenveld. Deze nieuwe positie zou dan ook grote gevolgen hebben voor de zichtbaarheid, de competenties, de jobinhoud, de neutraliteit en de verantwoordelijkheid van ambtenaren. Zo zouden ze een behoorlijk aantal interacties opnemen die ze vandaag nog niet of weinig opnemen of waarvoor ze bijzondere vaardigheden nodig hebben (zoals onderhandelen). Ten tweede vereisen een heel aantal contacten een grote dosis politieke feeling en loyaliteit ten opzichte van één partij/één minister, een loyaliteit die ambtenaren mogelijks niet hebben of niet willen ontwikkelen. Ten derde zijn de horizontale en maatschappelijke contacten in ons verzuild politiek-maatschappelijk coalitiesysteem vaak quasi-politieke contacten, waardoor ze niet zomaar overgedragen kunnen worden. Ten slotte vergt het niet alleen veel frequentere contacten tussen ambtenaren en minister, maar ook veel vertrouwen en/of een duidelijk mandaat vanuit de minister en/of de regering om bepaalde interacties goed te kunnen uitvoeren. Aangezien heel wat topambtenaren toegaven partijpolitiek gelieerd te zijn, is dat laatste zeker niet evident.

Als er een taakoverheveling zou moeten plaatsvinden, dan kan die in eerste instantie wellicht het makkelijkst gerealiseerd worden in de maatschappelijke arena, omdat zich daar de minst grote interactieverschillen voordeden, zowel qua frequentie, als qua interactiefinaliteit. Qua horizontale contacten ligt een eventuele overheveling heel wat moeilijker, omdat het interambtelijke beleidsoverleg nog zo goed als volledig uitgebouwd moet worden. Voorlopig lijkt er nog geen alternatief voor de IKW-vergaderingen te bestaan en lijkt het niet te stroken met de Vlaamse politiek-ambtelijke cultuur om deze contacten volledig te laten overnemen door een ambtelijke 'pendant', zoals die bijvoorbeeld lijkt te bestaan in Nederland (zie Noordegraaf, 2000) en Groot-Brittannië (zie Page, 2001). Dit wil echter niet zeggen dat het ambtelijke horizontale overleg niet versterkt zou kunnen worden. Meer nog, een sterkere ambtelijke betrokkenheid van ambtenaren bij het horizontale overleg – zij het door een structurele aanwezigheid op de IKW's, zij het door zelf een deel van het horizontaal beleidsoverleg over te nemen – lijkt ons enkel ten goede te komen van de kwaliteit en de efficiëntie van de Vlaamse beleidsvorming.

Qua politiek-parlementaire contacten zou een taakoverheveling ambtenaren wellicht vaker in contact brengen met politieke actoren, maar hier kan men zich afvragen of het nuttig en wenselijk is om ambtenaren volledig in de politieke vuurlijn te brengen. In Groot-Brittannië bestaan er immers expliciete gedragsregels voor ambtenaren die deze contacten verbieden. In Nederland lijken de politiek assisten-

ten juist (en enkel) de politiek-parlementaire beleidsinteracties voor hun rekening te nemen die ambtenaren ten gevolge van formele aanwijzingen er beter niet op nahouden.¹⁰ Zeker in deze arena lijken ministeriële adviseurs dus nog een nuttige rol te kunnen spelen.

Kortom, het maatschappelijk en politiek debat over de taakverdeling tussen kabinetten en administratie mag niet blind zijn voor (de verschillen tussen) de feitelijke beleidsrol van beide actoren en zou meer oog mogen hebben voor de implicaties en wenselijkheid van een afslanking van de kabinetten voor de ambtenaren en voor het hele politiek-ambtelijke systeem. Met onze genuanceerde analyse van de bestaande beleidsinteracties hebben we getracht om voor een dergelijk inhoudelijk debat het startpunt te zijn.

Noten

1. Meer dan 20 jaar geleden onderzochten auteurs als Van Hassel (1974), Suleiman (1974) en Walter (1986) reeds de rol van ministeriële adviseurs (respectievelijk in België, Frankrijk en Australië).
2. Achteraf beschouwd hadden we de kabinetschefs en/of -secretarissen misschien beter kunnen contacteren voor een up-to-date lijst over de samenstelling van hun kabinet in plaats van te steunen op objectieve documenten. Al heeft deze werkwijze het nadeel dat je dan afhankelijk wordt van directe belanghebbenden.
3. Een responsgroep waartoe 1 op de 2 topambtenaren en 1 op de 3 kabinetsmedewerkers behoren.
4. De Minister-President en diens vice-Minister-Presidenten hebben elk een cel Algemeen Beleid met adviseurs die – los van de bevoegdheden van de minister – de algemene politieke lijn van de partij bewaken en/of het beleid van andere ministers opvolgen.
5. De categorisatie 'minstens af en toe' slaat op de som van de respondenten die antwoorden dat ze af en toe, regelmatig, heel regelmatig of altijd met de betreffende actor contact hadden.
6. Dat is althans wat ze beweren. Hier zouden de resultaten vertekend kunnen zijn omwille van de sociale wenselijkheid.

7. De categorisatie 'minstens regelmatig' slaat op de som van het aantal respondenten dat antwoordde dat ze regelmatig, heel regelmatig of altijd de betrokken taak op zich namen.
8. Zie vooral Aberbach, Putnam & Rockman (1981), maar ook Rose (1984), Wright & Page (1999), Nieuwenkamp (2001), Rhodes & Weller (2001) en 't Hart, Wille & Boin (2002).
9. Een rol als "a set of standards, descriptions, norms or concepts held (by anyone) for the behaviors of a person or a position".
10. Zie Vancoppenolle & Brans (2003) voor een schets van de Britse 'code of conduct' en de Nederlandse 'Aanwijzingen inzake externe contacten'.

Bibliografie

- Aberbach, J.D., R.D. Putnam & B.A. Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Biddle, B.J. & E.J. Thomas (1979). *Role Theory: Concepts and Research*. New York: John Wiley & Sons.
- Boudrez, P. (2003). *De rol van de ministeriële kabinetten met betrekking tot de politieke ruimte in de politiek-ambtelijke verhoudingen: een vergelijkend perspectief tussen België en Nederland*. Onuitgegeven scriptie. Departement Politieke Wetenschappen, Katholieke Universiteit Leuven.
- Dereu, S. (2005). *De hervorming van de ministeriële kabinetten en de politiek-ambtelijke verhoudingen in het kader van Copernicus: een evaluatie*. Onuitgegeven scriptie. Departement Politieke Wetenschappen, Katholieke Universiteit Leuven.
- De Swert, K., S. Walgrave, T. Caals & M. Suetens (2006). Ministeriële kabinetten en participatie: carriërepatronen van Belgische kabinetsmedewerkers (1970-1999). *Burger bestuur & beleid: tijdschrift voor bestuurskunde en bestuursrecht*, 3(2).
- De Vries, M. (2008). *Politiek assistenten en hun rol als liaison*. Afstudeerscriptie NSOB. Juni 2008.
- Dierickx, G. & P. Majersdorf (1994). *De politieke cultuur van ambtenaren en politici in België*. Brugge: Vanden Broele.
- Eichbaum, C. & R. Shaw (2007). Minding the Minister? Ministerial advisers in New Zealand Government. In *New Zealand Journal of Social Sciences Online*, vol. 2, 95-113.
- Hood, C. (2001). Public Service Bargains and Public Service Reform. In Peters & Pierre (Eds.) *Politicians, Bureaucrats & Administrative Reform*. London: Routledge.

- Maijenburgh, M. (2007), *De politiek assistent: verkenning van een politiek-bestuurlijk fenomeen*. Utrecht: USOB.
- Maley, M. (2002), *Partisans at the Centre of Government: The Role of Ministerial Advisers in the Keating Government 1991-1996*, PhD Thesis. School of Social Sciences, Australian National University;
- Nieuwenkamp, R. (2001). *De prijs van het politieke primaat. Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*. Delft: Eburon.
- Noordegraaf, M. (2000). *Attention! Work and Behavior of Public Managers amidst Ambiguity*. Delft: Eburon.
- OESO (2007). *Political Advisors and Civil Servants in European countries*. Sigma paper No. 38.
- Page, E.C. (2001). *Governing by Numbers: Delegated Legislation and Everyday Policy-making*. Oxford: Hart.
- Pelgrims, C. (2001). *Ministeriële kabinetsleden en hun loopbaan. Tussen mythe en realiteit*. Brugge: die Keure.
- Pelgrims, C. (2005) Sisyfusarbeid bij de afschaffing van de kabinetten. In A. Hondeghem & R. Depré (Eds.), *De Copernicushervorming in perspectief. Veranderingsmanagement in de federale overheid* (pp. 153-178). Brugge: Vanden Broele.
- Pelgrims, C. (2006). Personal Advisors of Minister: More than Personal Loyal Agents? In B. Connaughton, G. Sootla & G. Peters (Eds.), *Politicians and Civil Servants in the Policy Making Process* (pp. 69-90). Bratislava: Nispacee.
- Peters, B. Guy (1987), Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-making. In Jan-Erike Lane, *Bureaucracy and Public Choice* (pp. 256-282). London: Sage.
- Rhodes, R. (2005). *Everyday Life in a Ministry: Public Administration as Anthropology*. *American Review of Public Administration*, 35, (1) 3-25.
- Rhodes, R.A.W. & P. Weller (Eds.) (2001). *The Changing World of Top Officials: Mandarins or Valets? Public Policy and Management*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R., P. 't Hart & M. Noordegraaf (2007). *Observing Government Elites: Up Close and Personal*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Rommel, J. (2003). *Kritische evaluatie van de rol en functie van ministeriële kabinetten*. Niet-gepubliceerde scriptie. Faculteit politieke en sociale wetenschappen, Universiteit Gent.
- Rose, R. (1984). The Political Status of Higher Civil Servants in Britain. In E. Suleiman (Ed.), *Bureaucrats & Policy Making. A Comparative Overview* (pp. 136-173). New York: Holmes & Meier.
- Suetens, M. & S. Walgrave (1999). Leven en werk van de kabinetsleden. Wie zijn de mannen achter de Minister en wat doen ze? *Res Publica*, 41(4), 499-528.
- Suleiman, E.N. (1974). *Politics, Power and Bureaucracy in France. The Administrative Elite*. Princeton University Press.

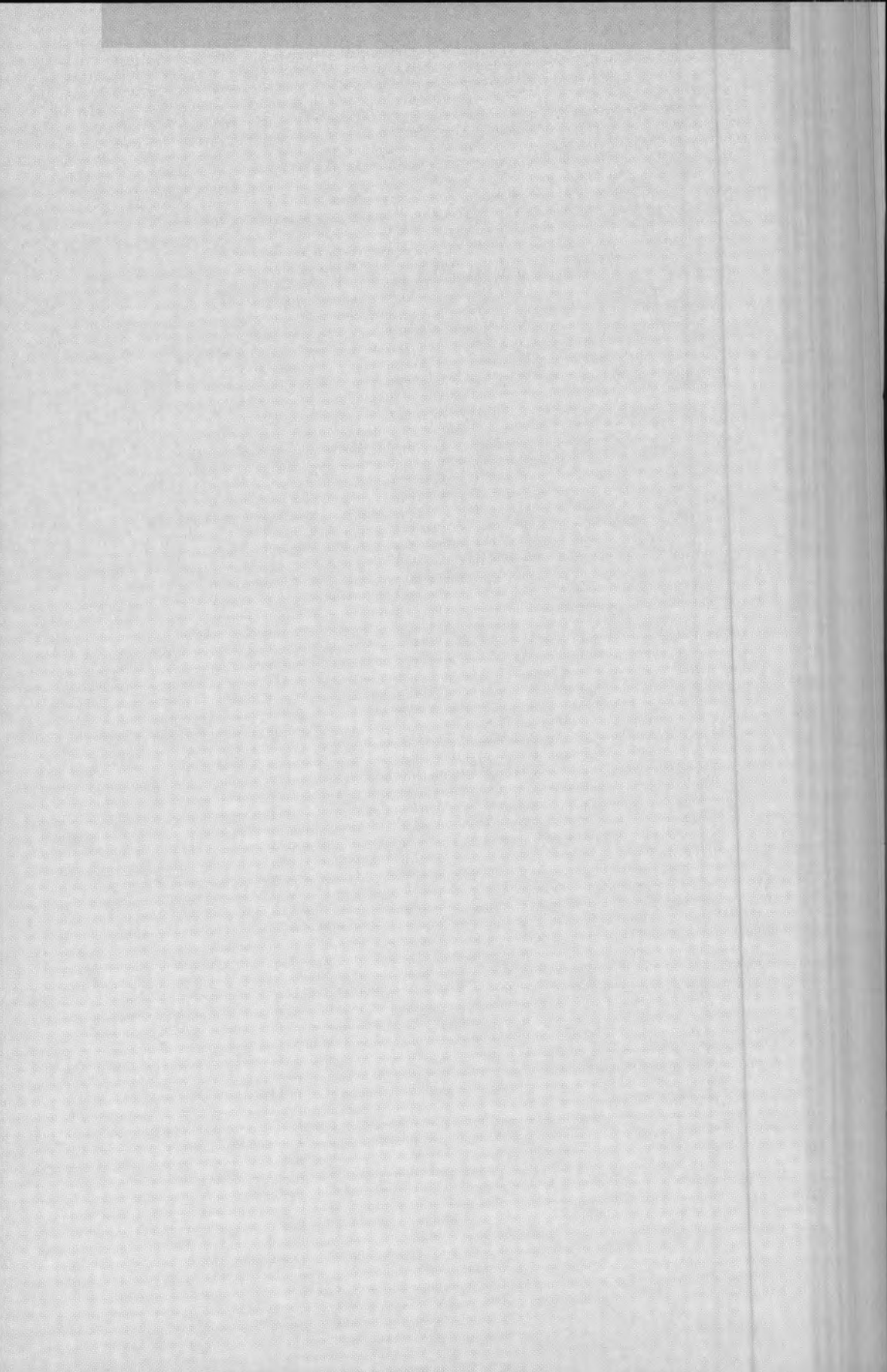
- 't Hart, P., A.C. Wille & R.A. Boin (2002). *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Tiernan, A. (2004), *Ministerial Staff Under the Howard Government: Problem, Solution or Black Hole?*, PhD Thesis. Department of Politics and Public Policy, Griffith University;
- Van Hassel, H. (1974). *Het Ministerieel kabinet. Peilen naar een sociologische duiding*. Onuitgegeven doctorale scriptie. Departement Politieke Wetenschappen, Katholieke Universiteit Leuven.
- Vancoppenolle, D. & M. Brans (2003). *Consultatiecodes voor beleidsambtenaren: een internationale verkenning*. Leuven: SBOV.
- Vandamme, M. (2007). *Profielstudie van de medewerkers op de Vlaamse ministeriële kabinetten van de regering Leterme I 2004-2006*. Onuitgegeven scriptie. Departement Politieke Wetenschappen, Katholieke Universiteit Leuven.
- Vandeweerd, T. (2005). *Ministeriële kabinetten op Vlaams beleidsniveau: onderzoek vanuit ministerieel oogpunt*. Onuitgegeven scriptie. Departement Politieke Wetenschappen, Katholieke Universiteit Leuven.
- Walgrave, S., T. Caals, M. Suetens & K. De Swert (2004). *Ministerial Cabinets and Partitocracy: A Career Pattern Study of Ministerial Cabinet Members in Belgium*. Antwerpen: Faculteit politieke en sociale wetenschappen.
- Walter, J. (1986). *The Ministers' Minders: Personal Advisers in National Government*. Melbourne: Oxford University Press.
- Wright, V. & E.C. Page (Eds.) (1999). *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials*. Oxford: University Press.

DEEL 2

RUBRIEKEN

INHOUD

ESSAY:	
De maakbare partijendemocratie?	513
<i>Over de (grond)wettelijke regulering van politieke partijen</i>	
Ingrid van Biezen	
SYMPOSIUM:	
Promoveren / doctoreren in de Lage Landen	531
Laure Michon, Marjolein Meijer, Sandra Groeneveld en Walter Kickert	
ONDERZOEK UITGELICHT:	
Waarom moslims wel democratische attitudes hebben maar geen democratische instituties	549
Robbert Maseland en André van Hoorn	
Parlementsleden als (on)gelijke concurrenten voor media-aandacht	552
Peter Van Aelst, Adam Shehata en Arjen van Dalen	
Besmettelijke partijen. Anti-immigratiepartijen en hun effect op de immigratie- standpunten van andere partijen	555
Joost van Spanje	
AUTEURSINFO	559



De maakbare partijendemocratie?

Over de (grond)wettelijke regulering van politieke partijen¹

Ingrid van Biezen²

1. Inleiding

Het Nederlandse partijpolitieke bestel is de laatste jaren in hoog tempo vrijwel onherkenbaar veranderd. Als verzuilde samenleving doorgaans het toonbeeld van politieke stabiliteit, heeft Nederland nu een van de meest instabiele en gefragmenteerde partijstelsels van heel Europa (Mair, 2008). Toen het er in de aanloop naar de verkiezingen van 9 juni jongstleden naar uitzag dat deze instabiliteit en partijpolitieke versnippering problemen zouden kunnen opleveren bij de vorming van een solide meerderheidskabinet, belandde het thema staatsrechtelijke vernieuwing weer hoog op de politieke agenda, wat leidde tot discussies over beproefde vraagstukken als de invoering van een direct gekozen minister-president en burgemeester, een districtenstelsel, een hogere kiesdrempel en een correctief referendum (bijvoorbeeld van Rij, 2010; Hoogervorst, 2010; zie ook Marijnissen, 2010). Zulke maatregelen zouden niet alleen de partijpolitieke fragmentatie tegen moeten gaan, maar ook, wat misschien nog wel belangrijker wordt geacht, de band met de kiezer versterken. Het belang hiervan wordt ook onderstreept door het in febru-

ari van 2010 door de Raad voor Openbaar Bestuur uitgebrachte advies 'Vertrouwen op democratie' (ROB, 2010). Volgens dit rapport zijn ingrijpende stelselwijzigingen noodzakelijk om het vertrouwen van de burger in de politiek te herstellen en de vermeende kloof tussen burgers en politiek te dichten.

Interessanter nog wellicht dan de wenselijkheid en effectiviteit van dergelijke stelselhervormingen is de meer recente tendens om ook te sleutelen aan de politieke partijen die binnen de democratie opereren. Deels als reactie op de heersende politieke onvrede en het klaarblijkelijk problematische functioneren van partijen, is de overheid in Europese democratieën een steeds prominentere rol gaan spelen bij de sturing van hun activiteiten en organisaties. Opdat partijen hun democratische functies beter vervullen is de laatste jaren de reikwijdte van pogingen tot zogeheten *institutional engineering* aanzienlijk toegenomen, zodat deze zich nu ook uitstrekken tot het domein van de partijen zelf. Als vrijwillige maatschappelijke organisaties en privaatrechtelijke verenigingen waren partijen vroeger nagenoeg vrij van overheidsinterventie. Tegenwoordig

zijn zij vrijwel overal het voorwerp van toenemende overheidsbemoediging met hun externe activiteiten en hun interne aangelegenheden (van Biezen, 2008).

De groei van de hoeveelheid regelgeving vloeit voor een deel voort uit de invoering van overheidssubsidies aan politieke partijen, waardoor een gecodificeerd systeem van partijregistratie en controle min of meer onvermijdelijk is geworden. Maar regelgeving strekt zich ook steeds verder uit op andere terreinen dan partijfinanciering. Als gevolg hiervan zijn de activiteiten en organisaties van politieke partijen in hedendaagse democratieën legitieme objecten van wet- en regelgeving geworden, waardoor ook de publieke controle op hun functioneren aanzienlijk is verscherpt. Volgens sommigen gebeurt dit op een niveau dat ver uitstijgt boven wat normaal gesproken als aanvaardbaar wordt gezien voor particuliere organisaties in een liberale samenleving (Katz, 2002, p. 90). Het is daarom opmerkelijk, zeker nu in de politieke wetenschap de aandacht is toegenomen voor de zogeheten juridificering van politieke processen (Shapiro & Stone Sweet, 2002), dat het fenomeen partijregulering tot nog toe relatief weinig wetenschappelijke belangstelling geniet (voor uitzonderingen zie Avnon, 1995 en Karvonen, 2007). In dit essay zal ik daarom het verschijnsel partijregulering nader bestuderen. Ik zal daarbij aandacht besteden aan de achterliggende drijfveren voor de wettelijke en grondwettelijke regulering van partijen en de mogelijke effecten die ervan verwacht kunnen worden. Twee vragen in het bijzonder staan hierbij centraal: Wat zijn de normatieve en empi-

rische grondslagen waarop de regulering van politieke partijen is gebaseerd? En kan de vorm van de moderne partijendemocratie door middel van regulering naar wens gemodelleerd worden?

2. Constituties, politieke partijen en democratie

De steeds robuustere juridische verankering van partijen kan als een indicatie worden gezien van de groeiende legitimiteit van de partijendemocratie als de institutionele vorm van de moderne democratie. Dit wordt duidelijk bij een beschouwing van de historische ontwikkeling van de relatie tussen grondwetten, politieke partijen en democratie. Grondwetten van liberale democratieën beschrijven de functies en onderlinge verhoudingen tussen de publieke instellingen van het bestel (zoals regering, parlement, of rechterlijke macht), evenals de rechten van individuele burgers ten aanzien van deze instellingen. Maar zij hebben van oudsher nauwelijks aandacht besteed aan de rol van intermediaire organisaties als politieke partijen. Dit heeft onder meer te maken met normatieve opvattingen over democratie, die lang onvereenigbaar zijn geweest met het verschijnsel politieke partij. Deze normatieve opvattingen bleven lang geïnspireerd (en zijn dat deels nog steeds) op het historische ideaal van de democratische stadsstaat en op directe vormen van politieke participatie en besluitvorming. De onwenselijkheid van partijen was deels gelegen in hun partijdigheid – beide zijn niet toevallig etymologisch verwant

– die als bedreiging werd gezien voor het verondersteld neutrale en gemeenschappelijke belang (Daalder, 2002, p. 41). Ook was het fenomeen van de politieke partij wezenlijk onverenigbaar met belangrijke democratische tradities, zoals de liberale traditie, gebaseerd op het gedachtegoed van denkers als Locke, en de radicale traditie geworteld in het gedachtegoed van Rousseau. Deze zijn nauwelijks te verenigen met partijpolitieke instituties, die bijna per definitie het individuele belang overstijgen maar zich tegelijkertijd moeilijk verhouden tot het bestaan van zoiets als een algemene wil (*volonté générale*).

Daar komt nog bij dat aan het begin van de twintigste eeuw ongerustheid bestond over de antidemocratische tendensen van de toenmalige massapartijen, op befaamde wijze door Robert Michels (1911) verwoord in zijn ‘ijzeren wet van de oligarchie’. Al met al is de verhouding tussen democratie en politieke partij van oudsher nogal moeizaam. Het idee dat partijen in een vertegenwoordigende democratie noodzakelijk zijn kreeg pas echt een impuls met de invoering van het algemeen kiesrecht. Deze schaalvergroting van de democratie legitimeerde het bestaan van politieke partijen als onafwendbare intermediaire organisaties tussen kiezers en vertegenwoordigers. Het idee dat partijen tevens wenselijk zijn is pas na de Tweede Wereldoorlog echt brede weerklank gaan vinden. Zo werd in de naoorlogse periode in de Bondsrepubliek Duitsland en in Italië aan de democratische politieke partijen een belangrijke rol toegedicht bij het herstel en de stabilisering van de democratie.

De denkbepelden over partijen en democratie zijn daarmee radicaal veranderd in de loop van de twintigste eeuw. Was men voor de Tweede Wereldoorlog doorgaans weinig gelukkig met politieke partijen, tegenwoordig wordt hun bestaansrecht niet echt meer in twijfel getrokken. Nu partijen in de naoorlogse periode aldus een normatieve transformatie hebben ondergaan, waardoor zij niet langer als een bedreiging maar als juist als onmisbaar worden gezien voor het functioneren van de democratie, is ook de aard van hun constitutionele verankering substantieel veranderd. De relevantie van politieke partijen voor de moderne democratie wordt tegenwoordig ook steeds meer erkend in grondwettelijke zin, waarmee het belang van partijen als onmisbaar onderdeel van het democratische systeem wordt onderstreept.

De constitutionele codificatie van partijen nam een vlucht in de periode onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog. Duitsland was een van de eerste landen die in de nieuwe democratische grondwet een positieve rol toekende aan politieke partijen. Daarmee verkregen partijen de status van grondwettelijke democratische instituties (Schneider, 1957, p. 527). Artikel 21 van het *Grundgesetz* van 1949 regelt kwesties als de vrijheid van vereniging van partijen, hun rol in de vorming van de politieke wil van het volk, interne partijdemocratie, en de plicht van partijen om rekenschap te geven van hun financiële middelen. De Duitse constitutie erkent aldus formeel dat partijen een legitieme functie vervullen in het democratische bestel.

Essentieel is dat de Duitse constitutie het bestaan van partijen expliciet verenigt met een van de belangrijkste democratische beginselen, namelijk door het toewijzen van een constructieve rol aan partijen bij de vorming van de politieke wil van het volk. Datzelfde geldt overigens voor de eerder verschenen Italiaanse constitutie van 1948, waarin ook, zij het minder gedetailleerd, het belang van politieke partijen voor het functioneren van het democratisch staatsbestel expliciet wordt onderkend. De naoorlogse Duitse en Italiaanse grondwetten vormden daarmee een noviteit in de geschiedenis van het constitutionele recht (Pelizzo, 2004, p. 130), omdat het belang van partijen niet slechts werd beperkt tot de rol die zij spelen bij verkiezingen, zoals dat elders soms het geval was. In een tijdperk bovendien waarin politieke partijen slechts in een handvol democratische grondwetten werd vermeld, vertegenwoordigde het Duitse *Grundgesetz* de meest uitgebreide set van constitutionele regels voor partijen in Europa (Tsatsos, 2002).

Het Duitse voorbeeld is sindsdien veelvuldig gevolgd. In het bijzonder in de democratieën die meer recentelijk zijn ontstaan in de democratiseringsgolven in de jaren 70 van de vorige eeuw in Zuid-Europa en de jaren 90 in Centraal- en Oost-Europa, werd aan partijen een centrale rol – en daarmee vaak een bevoorrechte constitutionele positie – toegeschreven als uiting van politiek pluralisme en als instrument van politieke participatie. Deze trend heeft ertoe geleid dat de grote meerderheid van de huidige Europese democratieën het bestaan van politieke partijen op een of

andere manier in de grondwet heeft verankerd. Was de constitutionele erkenning van partijen nog een unicum in de periode onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog, inmiddels worden partijen in 28 – van de in totaal 32 Europese democratieën met een geschreven constitutie – vermeld in de nationale grondwet. Nederland hoort daar overigens niet bij (zie ook Elzinga, 1982). Samen met België, Denemarken en Ierland behoort het tot de steeds kleiner wordende groep landen waar de grondwet geen enkele melding maakt van het bestaan van politieke partijen. Niet toevallig behoren deze vier alle tot de groep oudere liberale democratieën, ontstaan in wat Samuel Huntington (1991) de ‘eerste golf’ van democratisering heeft genoemd. Hier is de afwezigheid van partijen in de nationale constitutie deels een reflectie van een andere democratie- en partijopvatting.

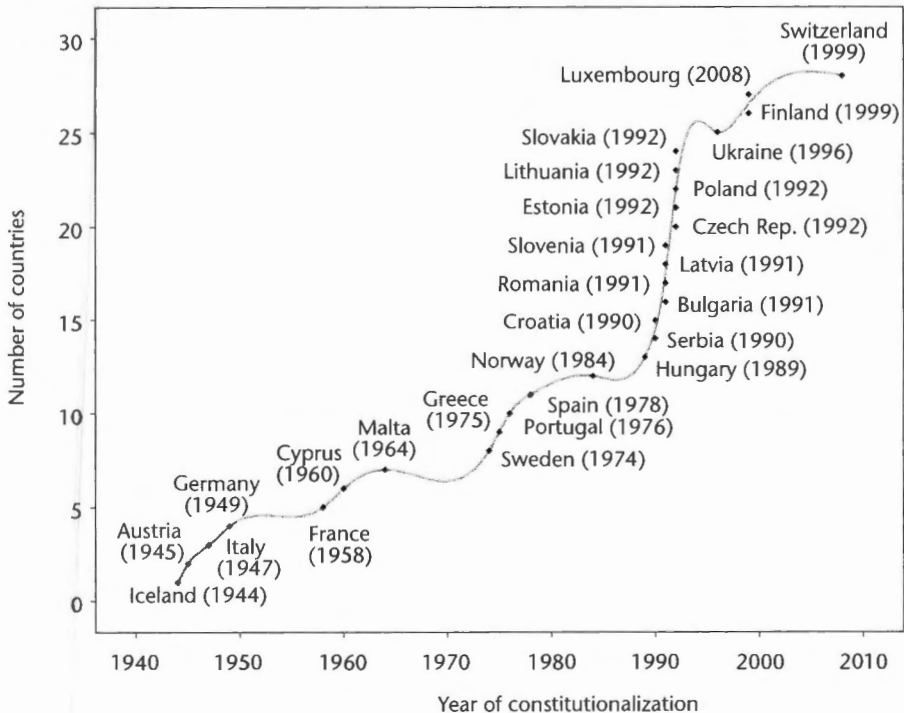
Het naoorlogse proces van partijconstitutionalisering is overigens niet lineair verlopen, maar laat een golfbeweging zien (zie Figuur 1). Deze blijkt nauw overeen te stemmen met de golven die Huntington heeft onderscheiden voor democratiseringsprocessen en die Jon Elster (1995) heeft geïdentificeerd als golven van grondwetschrijving. Processen van grondwetschrijving komen hoe dan ook nauw overeen met democratiseringsprocessen, aangezien de aanneming van een nieuwe grondwet vrijwel altijd gerelateerd is aan grote maatschappelijke en politieke omwentelingen, zoals de verandering van het politieke regime of de oprichting van een nieuwe onafhankelijke staat. De constitutionele verankering van partijen blijkt daarmee veelal in het verlengde te liggen

van momenten van institutionele hervorming, en van recente democratiseringsprocessen in het bijzonder. Deze samenhang suggereert onder meer dat de heersende democratieopvatting onder de ontwerpers van deze nieuwe grondwetten blijkbaar is geweest dat politieke partijen een van de belangrijkste fundamentele vormen van het democratische bestel.

Door partijen een constitutionele status te verlenen worden zij niet alleen expliciet erkend, maar verkrijgen zij ook een officiële status als institutioneel onderdeel van het systeem (Avnon, 1995, p. 298). Dit versterkt zowel hun materiële als ideële positie binnen het systeem. Een duidelijk voorbeeld van dat laatste is het verband dat veel democratische grondwetten tegenwoordig leggen tussen politieke

partijen en fundamentele democratische waarden. Politieke partijen worden in veel gevallen expliciet in verband gebracht met de verwezenlijking van essentiële democratische principes, zoals participatie, volkssoevereiniteit, gelijkheid of pluralisme. De Grondwet van Kroatië vermeldt bijvoorbeeld dat een democratisch meerpartijensysteem deel uitmaakt van de hoogste waarden van de constitutionele orde (art. 3). Hiermee wordt het op hetzelfde plan getild – en inderdaad in één adem genoemd – met waarden als vrijheid, gelijkheid, vrede, sociale gerechtigheid en respect voor mensenrechten.

Volgens Gerhard Leibholz, staatsrechtgeleerde en voormalig lid van het Duitse Constitutionele Hof in de jaren 50 en 60 van de vorige eeuw, betekende de con-



stitutionele erkenning van politieke partijen een revolutionaire verandering van de aard van de democratie zelf, van een representatieve liberale democratie naar een zogeheten partijenstaat. Leibholz voert aan dat de constitutionalisering van politieke partijen het bestaan van de partijendemocratie legitimeert en partijen transformeert van sociaal-politieke organisaties in instellingen die formeel deel uitmaken van de institutionele structuur van de staat (Leibholz, 1958, pp. 78-93). Hierin weerklinkt het argument dat meer recentelijk is aangedragen door Richard Katz en Peter Mair (1995), die suggereren dat politieke partijen in Europese democratieën de afgelopen jaren steeds inniger verstrengeld zijn geraakt met de staat.

Deze verstrengeling is deels een gevolg van de invoering van overheidssubsidies aan politieke partijen. Het toegenomen belang van subsidiëring door de overheid is bovendien een indicatie van de manier waarop de juridische verankering van partijen ook hun *materiële* positie binnen het politieke systeem kan versterken. Hun (grond)wettelijke relevantie impliceert namelijk dat aan partijen, in vergelijking met andere organisaties, speciale voorrechten kunnen worden toegekend, waaronder financiële. Zo is de realiteit van de moderne partijendemocratie een belangrijk argument geworden ter rechtvaardiging van de ondersteuning van partijen met publieke middelen. Dit wordt onder meer weerspiegeld in de beschikbaarheid van overheidssubsidies voor de operationele en electorale kosten van partijen, die in veel gevallen (grond)wettelijk is vastgelegd. Daarmee is een juridische basis

gecreëerd voor financiële ondersteuning aan partijen, die niet weggelegd is voor andere vormen van maatschappelijke organisaties. Het juridisch gewaarborgde recht van partijen op publieke middelen kan worden opgevat als de materialisering van de verantwoordelijkheid van de staat om de levensvatbaarheid van de moderne partijendemocratie te garanderen.

Tegelijkertijd is het indicatief voor de steeds grotere overheidsbemoening met de operationele activiteiten van partijen. Om voor subsidie in aanmerking te komen moeten partijen onvermijdelijk aan een aantal voorwaarden voldoen, zoals het behalen van een bepaald percentage stemmen bij de verkiezingen. De Nederlandse kieswet stelt bovendien dat alleen partijen met ten minste 1.000 leden in aanmerking komen voor subsidie. Voor partijen zonder ledenorganisatie, zoals de PVV, roept dit problemen op. Het ledenvereiste is verklaarbaar vanuit een zekere nostalgische hang naar de klassieke massapartij met haar brede ledenorganisatie. Het lijkt vandaag de dag echter achterhaald, nu de ledenaantallen van partijen zo dramatisch zijn teruggelopen. In Nederland is nog maar 2,5 procent van de kiezers lid van een politieke partij.³ Ledenaantallen kunnen daarom nauwelijks nog als betekenisvolle indicator worden gezien voor de mate van partijpolitieke verankering in de samenleving. De PVV mag dan een autocratisch geleide eenmanspartij zijn, het ledenvereiste – dat overigens niet uniek is voor Nederland – werpt in feite een barrière op voor partijen die experimenteren met alternatieve en wellicht meer eigentijdse vormen van organisatie.

3. Aspecten van partijregulering

Bij een nadere beschouwing van de verschillende aspecten van partijregulering valt vooral het onderscheid tussen oude en nieuwe democratieën op. Dit is bijvoorbeeld het geval op het gebied van democratische rechten en plichten. Net als individuele burgers genieten ook politieke partijen fundamentele rechten en vrijheden, zoals de vrijheid van vereniging, van vergadering en van meningsuiting. Opvallend is dat voornamelijk landen met een voormalig autoritair of totalitair regime de rechten van partijen op deze manier benadrukken. Het niet-democratische verleden blijkt dus een belangrijke factor voor de juridische verankering van de fundamentele democratische vrijheden van partijen.

Dit kan uiteraard deels begrepen worden in het licht van de bijzondere kenmerken van de dictatoriale regimes waaruit veel Europese democratieën voortkomen. Dit geldt in het bijzonder voor de voormalig communistische landen, die gekenmerkt werden door een zeer grote reikwijdte van de staat. Als reactie hierop werden, in het kielzog van het democratiseringsproces, staat en samenleving vaak diametraal tegenover elkaar geplaatst. Het gevolg van de liberalisering van voormalig niet-democratische regimes was vaak de inrichting van een expliciet private sfeer die vrij was van overheidsbemoeienis en die gewaarborgd werd door een juridisch afdwingbare catalogus van rechten (Shapiro & Stone, 1994, p. 402). In democratieën met een dictatoriaal verleden wordt deze erfenis dan ook weer spiegeld in de wettelijke regulering van

politieke partijen die hun positieve en negatieve vrijheden benadrukt. Deze bepalingen kunnen daarmee worden begrepen in het licht van de wens om een private sfeer, vrij van overheidsingrijpen, in te richten en te versterken. Vanuit dit oogpunt bekeken zijn partijen allereerst private organisaties die gevrijwaard dienen te blijven van nodeloze overheidsbemoeienis.

Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat partijen vaak ook gehouden zijn aan allerlei strikte wettelijke voorschriften over toelaatbare vormen van activiteiten en gedrag, of aan beperkingen op hun ideologische en programmatische identiteit. Deze voorschriften betekenen gewoonlijk een ernstige inperking op hun democratische vrijheden. Juist staten met een dictatoriaal verleden kennen aan partijen een hoge mate van vrijheid toe, terwijl zij tegelijkertijd het gedrag en de identiteit van partijen het ernstigst beknotten.

Een veelvoorkomende beperking houdt in dat politieke partijen die de democratie niet onderschrijven of haar actief ondermijnen, het bestaansrecht kan worden ontzegd. In een poging om het nieuwe democratische regime te beschermen tegen opstandige, separatistische en antidemocratische partijen, bepaalt de (grond)wet in bijna alle nieuwe democratieën in Zuid- en in Centraal- en Oost-Europa daarom dat partijen de fundamentele beginselen van de democratie, de nationale soevereiniteit en de territoriale integriteit van de staat moeten respecteren.

Het idee dat partijen die de democratie ongunstig gezind zijn geen bestaansrecht

hebben in de democratie zelf, vindt zijn oorsprong in de Duitse doctrine van de zogeheten 'strijdbare democratie'. Deze is grondwettelijk vastgelegd door middel van de bepaling dat partijen die op grond van hun doelstellingen of activiteiten de democratie of het bestaan van de Bondsrepubliek Duitsland in gevaar brengen, door het Federale Constitutionele Hof ongrondwettig verklaard kunnen worden. Deze bepaling legde de basis voor het verbod op de nazaten van communistische en nazistische partijen in de jaren 50 (Kommers, 1997, pp. 217-24). De basis van de strijdbare democratie ligt uiteraard in de angst voor de herhaling van het scenario van de jaren 30, toen de Weimardemocratie niet opgewassen bleek tegen antidemocratische krachten. In het geval van de meer recente democratieën moeten vergelijkbare bepalingen eveneens gezien worden in het licht van een soortgelijke wens om het voortbestaan van de nieuwe democratie niet in gevaar te brengen. Zo verbood een rechtbank in Tsjechië in februari van dit jaar een extreemrechtse partij; dit als preventieve maatregel in het kader van de strijd tegen het extremisme, die het behoud van de democratische orde op de langere termijn moet waarborgen (*New York Times*, 18 februari 2010). Onder het motto van de strijdbare democratie kunnen staten dus grondwettelijke rechten ontnemen aan partijen die deze rechten op termijn mogelijk zullen misbruiken.

Het verbieden of ontbinden van partijen raakt in de kern aan het dilemma van 'democratische intolerantie', dat wil zeggen de mate van tolerantie die de democratie in acht zou moeten nemen ten opzichte

van antidemocratische actoren (Fox en Nolte, 1995). Dat fundamentele democratische rechten kunnen worden ingeperkt in naam van het behoud van liberaal-democratische waarden wordt ook op supranationaal niveau onderschreven door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Zo heeft het Hof bepaald dat, indien democratisch noodzakelijk, partijverboden gerechtvaardigd kunnen zijn. Dit is bijvoorbeeld gebeurd in het geval van Batasuna in Spanje vanwege banden met de terroristische organisatie ETA, en de Welzijnspartij in Turkije op grond van de onverenigbaarheid van de democratie met sharia-wetgeving. Vanuit deze invalshoek is interventie van de staat in de aanleggelegheden en activiteiten van politieke partijen gerechtvaardigd met het oog op de bescherming en het voortbestaan van het democratische systeem zelf. Hiermee volgt het recht een trend die in de naoorlogse periode is ingezet, waarbij mensenrechten en individuele vrijheden in het algemeen worden bevestigd, maar tegelijkertijd op zodanige wijze worden ingeperkt dat zij onbereikbaar zijn voor vijanden van de democratie (Friedrich, 1951, p. 18). Voor politieke partijen suggereert dit dat de vrijheid van meningsuiting, vereniging en vergadering, gekwalificeerd rechten zijn, waarop zij zich alleen kunnen beroepen als zij zelf ook ten dienste staan van liberaal-democratische beginselen en waarden (Issacharoff, 2001, p. 313).

Bij het opleggen van beperkingen aan politieke partijen gaan nationale staten overigens vaak veel verder dan het Europese Hof toelaat. Zo werd in Bulgarije een politieke partij ontbonden die erkenning

zocht voor de Macedonische minderheid. Dat besluit was gebaseerd op de gedachte dat de separatistische ideeën van deze partij een bedreiging zouden vormen voor de nationale veiligheid, hoewel de partij er geen blijk van had gegeven haar toevlucht te willen nemen tot geweld of andere ondemocratische middelen. Volgens het Europese Hof was het ontbindingsbesluit daarom in strijd met het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens.⁴ Toch is tot op heden de registratie van de partij door Bulgarije onmogelijk gemaakt. Waar de rol van de staat zich volgens de leer van de strijdbare democratie dus in principe zou moeten beperken tot het beschermen van de democratie, wordt zij in gevallen als deze een instrument in handen van de staat om de politieke samenleving beter te kunnen controleren.

Ook de interne organisatiestructuren van partijen worden in toenemende mate aan wettelijke beperkingen en voorschriften onderhevig gemaakt, in het bijzonder in de nieuwere democratieën. Zo kan de wet bepaalde eisen stellen aan het lidmaatschap van politieke partijen. Een veelvoorkomende bepaling in dezen heeft betrekking op de onverenigbaarheid van het partijlidmaatschap met openbare ambten, zoals de rechterlijke macht en de veiligheidsdiensten, of met gekozen functies zoals het presidentschap.⁵ Zulke bepalingen komen voornamelijk voor in voormalig communistische staten. Het is hier duidelijk de bedoeling geweest om de grenzen te bewaren tussen de partijen en de verondersteld neutrale instellingen van de staat. De Grondwet van Slowakije schrijft zelfs met zoveel woorden voor dat poli-

tieke partijen gescheiden moeten zijn van de staat (art. 29.4). In de wens om de politieke neutraliteit van het staatsapparaat te handhaven en de poging de verstrengeling tussen partijen en de staat formeel aan banden te leggen, weerspiegelt zich wederom de erfenis van het dictatoriale verleden. Hier wordt geprobeerd om de partijpolitiek in het nieuwe democratische regime te onderscheiden van het voormalig communistische systeem, waarin de heersende partijen een min of meer volledige controle uitoefenden op zowel het publieke als het private domein.

Controversiëler zijn bepalingen zoals in Estland en Letland, waar het wettelijk alleen aan nationale burgers is toegestaan lid te worden van een politieke partij. Hiermee wordt feitelijk aan de grote minderheidsgroepering van Russischsprekenden, voor wie het vanwege de extreem hoge toegangseisen nauwelijks mogelijk is nationaal burgerschap te verkrijgen, het fundamentele politieke recht ontnomen zich in partijen te verenigen. Een dergelijke voorwaarde sluit – net als in het eerder genoemde geval van Bulgarije – van hogerhand een aanzienlijke bevolkingsgroep uit van deelname aan het democratische proces.

De wet vereist ook steeds vaker van partijen dat hun eigen organisaties democratisch ingericht zijn. Deze voorwaarde werd voor het eerst ingevoerd in Duitsland, en nadien ook in Spanje, Portugal en Kroatië. Hiermee tillen deze landen het argument van 'democratische intolerantie' naar een hoger niveau, namelijk door te verlangen dat partijen niet alleen de fundamentele

beginselen van de democratie onderschrijven in hun doelstellingen en gedrag, maar dat zij deze ook moeten toepassen op hun eigen organisaties.

Vanuit praktisch oogpunt kan interne partijdemocratie voorkomen dat partijen worden gedomineerd door een autocratisch leiderschap, dat niet of nauwelijks rekenschap aan de achterban verschuldigd is (Gardner, 2000, p. 685). Vanuit een principiële oogpunt wordt ook wel het standpunt ingenomen dat de afwezigheid van interne partijdemocratie op zichzelf kan worden opgevat als symptomatisch voor een integraal gebrek aan respect voor democratische waarden. Volgens sommigen zou daarom een gebrek aan interne democratie al voldoende aanleiding moeten zijn om een partij te mogen verbieden (Mersel, 2006). Een vergelijkbaar standpunt werd destijds ingenomen door het Duitse Constitutionele Hof bij het verbod op de nationaalsocialistische *Sozialistische Reichspartei* in 1952. Dit partijverbod werd deels gerechtvaardigd op grond van de logische relatie die zou bestaan tussen de vrije democratische rechtsorde en de democratische beginselen van partijorganisatie (Schneider, 1957, p. 536). Het vereiste van interne partijdemocratie rust op een meer inhoudelijke dan procedurele opvatting van democratie, volgens welke belangrijke democratische beginselen zoals vertegenwoordiging en participatie niet kunnen worden gerealiseerd als interne partijdemocratie ontbreekt. Interne partijdemocratie is daarmee onmisbaar vanuit bepaalde normatieve – vooral meer participatief georiënteerde – democratietheorieën.

Een dergelijke inmenging van de staat in de interne aangelegenheden van politieke partijen staat echter haaks op andere – vooral de meer liberale – democratietheorieën. De noodzaak om democratische waarden als participatie en competitie te realiseren binnen het politieke systeem betekent immers niet noodzakelijkerwijs dat diezelfde waarden ook moeten worden gerealiseerd binnen alle bestaande partijen. Sterker nog, het is niet per se evident dat een democratisch systeem vereist dat de interne procedures van partijen zelf democratisch georganiseerd zijn, of zelfs dat de democratie zou worden bevorderd door intern democratische partijen. Zoals Sartori (1965, p. 124) ooit heeft opgemerkt: de democratie op grote schaal is niet eenvoudigweg een optelsom van een veelheid aan kleine democratietjes. Vanuit deze optiek is interne partijdemocratie geen voldoende, en zelfs geen noodzakelijke voorwaarde voor democratie.

Interne partijdemocratie zal immers beleidskeuzes opleveren die eerder corresponderen met de voorkeuren van het gemiddelde partijlid dan met die van de gemiddelde kiezer. Maar partijleden – en daarmee de uitkomsten van interne ledenraadplegingen – kunnen nauwelijks meer als representatief gezien worden voor de achterban van een partij (van Biezen *et al.*, 2009). In een democratieopvatting die stelt dat het in de eerste plaats gaat om het *recht* op politieke participatie en de mogelijkheid van politieke competitie binnen het stelsel, de twee cruciale dimensies in het polyarchiemodel van Robert Dahl (1971), zijn er dan ook geen dwingende redenen om intern democratische struc-

turen op te leggen aan de partijen zelf. Voorwaarde is dan wel dat het systeem garandeert dat er, om in Hirschmans (1970) termen te spreken, voldoende betekenisvolle 'exit'-opties zijn (bijvoorbeeld door middel van het opzeggen van het partijlidmaatschap of verandering van partijkeuze bij verkiezingen).

Vanuit een dergelijk perspectief op de democratie is het onduidelijk wat precies het belang van de staat is om zich in te laten met de interne aangelegenheden van partijen. Dergelijke pogingen, zo stelt de Amerikaanse jurist Samuel Issacharoff (2007, pp. 1460-61), doen het openbaar gezag diep binnendringen in het hart van politieke partijen en geven aanleiding tot ernstige bezorgdheid over de relatie tussen partijen en de staat. Op deze manier dreigt bovendien de integriteit van partijen en hun organisatorische onafhankelijkheid gecompromitteerd te worden (Bartolini & Mair, 2001).

De relevantie van zulke vraagstukken neemt toe, ook binnen de oudere democratieën. Dit wordt bijvoorbeeld onderstreept door het arrest van de Hoge Raad in april 2010, waarin werd bepaald dat de SGP vrouwen niet langer mag uitsluiten van een plaats op de kieslijst, omdat dit in strijd is met het VN-Vrouwenverdrag.⁶ Naar aanleiding hiervan zal de Nederlandse overheid, die zich van oudsher nogal terughoudend heeft opgesteld op het gebied van partijregulering, zich genoodzaakt zien de bestaande wetgeving op dit punt aan te passen. Een van de mogelijkheden die daarbij openstaat is de invoering van quota voor de evenredige

vertegenwoordiging van vrouwen, een maatregel die ook is ingevoerd in België, Frankrijk, en Spanje (over de effectiviteit van zulke maatregelen, zie onder meer Jones, 2009; Kittilson, 2006). In ieder geval zal de wetgever een balans moeten vinden tussen inmenging in interne partijaangelegenheden enerzijds en het vergroten van de representativiteit van de partijendemocratie anderzijds.

4. Vertrouwen in politieke partijen

De juridische verankering van partijen is niet alleen een manifestatie van hun vrijwel onbetwiste bestaansrecht in de moderne democratie. Hun regulering kan ook worden gezien als indicatie van een vrijwel constante onderstroom van gebrek aan vertrouwen in politieke partijen. Afgaande op de teneur in zowel het wetenschappelijke als het maatschappelijke debat, lijkt de hedendaagse politiek inderdaad in een nagenoeg permanente staat van malaise te verkeren en zijn politieke partijen niet meer wat zij ooit geweest zijn (Schmitter, 2001). Hoewel dit crisisvertoog in sommige opzichten van alle tijden is, zijn er voldoende aanwijzingen dat de tevredenheid van burgers met het functioneren van hun regeringen met name de laatste jaren aan ernstige erosie onderhevig is. Daarmee is de enigszins paradoxale situatie ontstaan dat, ondanks de veelal geroemde overwinning van de democratie op andere staatsvormen, democratieën aan het begin van de eenentwintigste

eeuw ontegenzegglijk lijden aan ernstige legitimititeitsproblemen.

De afnemende publieke steun treft politieke partijen in het bijzonder. Partijen en politici genieten nog zeer weinig respect en vertrouwen. Volgens een recente studie is bijvoorbeeld het vertrouwen in politieke partijen in Nederland tussen 1997 en 2004 gedaald van 40 naar 27 procent. Daarmee was de daling in Nederland de grootste in de (toen nog 15) lidstaten van de Europese Unie. Daarbij dient overigens aangetekend te worden dat het vertrouwensniveau in Nederland ruim boven het Europese gemiddelde ligt (Dalton & Weldon, 2005). In de Europese Unie als geheel, zo blijkt uit de Eurobarometer van 2007, heeft slechts zo'n 18 procent van de kiezers vertrouwen in politieke partijen, terwijl een onthutsende 75 procent zegt partijen niet te vertrouwen. Daarmee worden partijen meer gewantrouwd dan willekeurig welke andere publieke of private instelling die door deze Eurobarometer werd onderzocht, inclusief nationale parlementen, regeringen, vakbonden en bedrijven en de Europese Unie zelf.

Het lage vertrouwensniveau hangt samen met de steeds breder gedeelde opvatting dat politici voornamelijk geïnteresseerd zijn in hun eigen belang en niet in dat van de gewone burger. Ook worden zij in toenemende mate beschouwd als incompetent, oneerlijk en zelfs corrupt. Zo is een ruime meerderheid van Europese burgers van mening dat, van alle beroepsgroepen en sectoren, politici degenen zijn die zich het vaakst schuldig maken aan omkoping en corruptie (Eurobarometer, 2009). In

veel gevallen heeft de ontmaskering van twijfelachtige financieringspraktijken een belangrijke bijdrage geleverd aan de groei van deze gevoelens. Zo leidde het excessieve declaratiegedrag van Britse parlementsleden vorig jaar tot reusachtige publieke ophef. Kosten die door MP's voor privé-uitgaven bij de staat in rekening waren gebracht – overigens vaak binnen de marges van wat destijds wettelijk was toegestaan – waren in sommige gevallen opgelopen tot vele tienduizenden ponden per persoon.

Om dit soort problemen aan te pakken neigen overheden in Europa naar een steeds grotere bemoeienis met de financiering van partijen en met hun functioneren in het algemeen. Nieuwe en steeds uitgebreidere wetgeving is daarmee een antwoord op de maatschappelijke teleurstelling in de gevestigde politieke orde en de onvrede met het vermeende eigenbelang van partijen en politici. Zo leidden corruptieschandalen in Frankrijk in de jaren 80 en 90 tot de invoering van een serie nieuwe wetten op partijfinanciering. Daarmee werd onder meer een verbod ingevoerd op donaties van het bedrijfsleven aan politieke partijen, in een poging een einde te maken aan de ongewenste verstrengeling van privébelangen met het algemeen welzijn (Clift & Fisher, 2004). In het Verenigd Koninkrijk werd onlangs in het kielzog van een aantal financieringschandalen de hervorming van de wet op de politieke partijen in gang gezet, met als een van de voornaamste doelstellingen het herstel van het publieke vertrouwen in de politiek (zie: www.partyfundingreview.gov.uk).

De groeiende desillusie van burgers met hun politieke vertegenwoordigers zorgt voor de verdere uitholling van hun gezag. Daarbij is het verband dat steeds gemakkelijker wordt gelegd tussen 'gezag' en 'misbruik' symptomatisch voor de heersende onvrede (Furedi, 2009). Dit gaat vervolgens hand in hand met veranderingen in politiek gedrag, waarbij burgers, zonder dat zij daarbij overigens minder politiek geïnteresseerd raken, de bestaande partijpolitiek steeds meer de rug toekeren. Getuigen hiervan zijn onder andere de afnemende mate van partij-identificatie, de toename van het aantal zwevende kiezers, de dalende opkomstpercentages bij verkiezingen en de gestaag teruglopende ledenaantallen van politieke partijen (zie bijvoorbeeld Dalton & Wattenberg, 2000). Op zowel de linker- als de rechterzijde van het politieke spectrum profiteren populistische en soms antirechtstatelijke partijen in Europa van de toenemende onvrede met de gevestigde partijen en de bestaande politiek. Hoewel deze fenomenen niet gepaard lijken te gaan met een afname van publieke steun voor de democratie als staatsvorm, kunnen zij desondanks verontrustend zijn voor de partijen zelf, die doorgaans worden beschouwd als een van de centrale pijlers van de moderne democratie.

Hiermee bevinden zich niet alleen de democratie zelf maar ook haar vertegenwoordigende instellingen in een legitimiteitsparadox. Enerzijds is de algemene opvatting tegenwoordig dat politieke partijen zo niet democratisch wenselijke, dan toch in ieder geval procedureel onmisbare instituties zijn. Anderzijds geven partijen

echter blijk van onvermogen om nog te fungeren als passende kanalen van politieke vertegenwoordiging. Moderne democratieën zullen het daarom wellicht moeten stellen met aanzienlijk minder belangenbehartiging en -vertegenwoordiging dan in het verleden (Schmitter, 2001, pp. 85-86). De aard van de wettelijke regulering van partijen weerspiegelt de spanning die er bestaat tussen de noodzakelijkheid van partijen aan de ene kant en hun problematische functioneren aan de andere.

5. De maakbare partijendemocratie?

Vastgesteld kan worden dat de regulering van partijen de laatste jaren een enorme vlucht heeft genomen. Dit is deels een indicator van een gebrek aan vertrouwen in politieke partijen en van onvrede met hun feitelijke functioneren. Daarom worden zij gesommeerd om meer transparantie en openheid te verschaffen over de financiering van hun activiteiten en om hun eigen organisaties democratisch in te richten. Maar het is ook een teken dat partijen worden beschouwd als instituties die een essentiële bijdrage leveren, of dat in ieder geval zouden moeten doen, aan het functioneren van de democratie. Dit blijkt onder andere uit de toegenomen subsidiëring van partijen door de overheid, of uit de bevoorrechte positie die veel Europese constituties aan partijen toewijzen bij het realiseren van fundamentele democratische waarden. Zo zijn politieke partijen langzamerhand verworpen tot organisaties vergelijkbaar met openbare nutsbe-

drijven, of 'public utilities' (van Biezen, 2004).

Wel is het enigszins onduidelijk welke positie de wetgever aan partijen wil toekennen als organisaties tussen staat en samenleving. Enerzijds worden partijen aangemerkt als private maatschappelijke organisaties, waaraan overeenkomstige democratische rechten en vrijheden worden toebedeeld. Ook associeert de wet partijen voornamelijk met hun expressieve functies, zoals belangenbehartiging en -vertegenwoordiging en de uitdrukking van de volkssoevereiniteit, en niet zozeer met hun bestuurlijke functies. Daarnaast proberen de juridische kaders partijen veelal gescheiden te houden van overheidsinstellingen die verondersteld worden neutraal en niet-partijgebonden te zijn, zoals de bureaucratie en de rechterlijke macht. Anderzijds is de positie van partijen als vertegenwoordigers van de samenleving duidelijk in het gedrang door een aanzienlijke hoeveelheid overheidsbemoeyenis met hun externe activiteiten en interne organisatorische structuren. Verder maakt hun constitutioneel veranderde positie dat partijen meer zijn dan louter sociaal-politieke organisaties; zij zijn ook een essentieel onderdeel geworden van de institutionele infrastructuur van het staatsbestel. Bovendien verschaft de wet partijen een bevoorrechte toegang tot publieke middelen zoals overheidssubsidies, en daarmee een unieke ingang tot het publieke domein.

De wetgever lijkt er daarmee niet in geslaagd een coherent kader te scheppen voor de relatie tussen partijen, staat en sa-

menleving. Dat het de wettelijke regulering aan interne coherentie ontbreekt, is een indicatie voor de verschillende, en deels tegenstrijdige, normatieve opvattingen – over de rol van de staat en over de aard en functies van politieke partijen – die eraan ten grondslag liggen. Persily en Cain (2000) spreken in dit verband van verschillende juridische paradigma's. Vanuit een libertair denkbild, bijvoorbeeld, zou de staat zich eigenlijk zo terughoudend mogelijk moeten opstellen ten aanzien van maatschappelijke organisaties als politieke partijen. Deze opvatting vinden we terug in bepalingen die partijen een positie toemeten binnen de private sfeer en die hun democratische rechten en vrijheden onderstrepen. Ook waar het Europese Hof terughoudendheid van de staat bepleit bij de organisatie van politiek pluralisme is deels sprake van een dergelijke opvatting. Vanuit een bestuurlijk model, echter, moet de staat juist een actieve rol spelen ten aanzien van partijen. Het doel dat hier vooropstaat, is het behoud van de democratie zelf, en in het bijzonder het voortbestaan van de partijendemocratie. Vanuit dit standpunt is het de staat toegestaan actoren die de democratie onwelwillend zijn actief te elimineren. Omdat de staat geacht wordt de continuïteit van de partijendemocratie te waarborgen, legt dit model tevens de basis voor de actieve financiële ondersteuning van partijen door middel van – soms royale – overheidssubsidies.

In het politieke marktmodel staat de competitie tussen partijen centraal. De rol van de staat is hier in eerste instantie gelegen in het garanderen dan wel bevorderen van een voldoende en betekenisvol aan-

bod aan politieke alternatieven. Waar het bestuurlijke model de *status quo* kan bevorderen omdat het vooral de bestaande partijen bevoordeelt, moet de staat vanuit dit model juist de tekortkomingen op de politieke markt corrigeren en kartelvorming tussen partijen onderling tegengaan. Vanuit dit standpunt zou de staat de barrières voor nieuwkomers zo laag mogelijk moeten houden, bijvoorbeeld door middel van niet al te stringente registratiecriteria of maatregelen die ervoor zorgen dat overheidssubsidies niet voornamelijk in het voordeel uitvallen van de gevestigde partijen. In het representatiemodel, ten slotte, zijn partijen allereerst vertegenwoordigers van maatschappelijke groeperingen. De rol van de staat ligt dan vooral in het creëren van wetten en regels die belangenvertegenwoordiging maximaliseren, en die eventueel scheve verhoudingen binnen het bestel rechtzetten. Maatregelen zoals quota, die tot doel hebben de vertegenwoordiging van vrouwen of van etnische minderheidsgroeperingen te verbeteren, kunnen hiervan als voorbeeld dienen.

Het ontbreken van interne coherentie en de afwezigheid van een robuust normatief model, zal de effectiviteit van wet- en regelgeving als sturingsinstrument, en daarmee de maakbaarheid van de partijendemocratie, niet ten goede komen. Bovendien corresponderen sommige van de onderliggende normatieve opvattingen op cruciale onderdelen niet met de zogeheten *opportunity structure* voor politieke mobilisatie in hedendaagse democratieën. Dit geldt in het bijzonder voor die richtlijnen die teruggrijpen op de democratische massapartij met haar brede ledenorgani-

satie, een ideaaltype dat in westerse democratieën duidelijk in verval is, en elders bijna nooit bestaan heeft. Ook deze discrepantie tussen feiten en normen⁷ – die we niet alleen in nationale wetgeving aantreffen maar ook terugvinden in de richtlijnen van internationale organisaties als de Raad voor Europa en van non-gouvernementele hulporganisaties aan politieke partijen (Molenaar & van Biezen, 2010) – zal de effectiviteit van partijregulering ondermijnen.

Partijen ontleenden ooit hun bestaansrecht aan hun representatieve capaciteiten. Nu zij geconfronteerd worden met de afname van hun vermogen om maatschappelijke belangen te vertegenwoordigen, lijken zij zichzelf te rechtvaardigen door een beroep te doen op een democratieopvatting waarin zij zelf centraal staan als een soort noodzakelijk publiek goed. Of zij dat in de toekomst inderdaad nog zullen zijn, is de vraag. Volgens de Franse politiek filosoof Bernard Manin (1997) heeft de democratie niet langer het karakter van een partijendemocratie, maar eerder van een zogenoemde *audience democracy*, waaraan burgers niet langer zelf actief deelnemen maar als toeschouwer langs de zijlijn staan. De Nederlandse historicus en filosoof Frank Ankersmit (2002) voorziet juist een verschuiving naar een meer plebisitaire vorm van democratie. Hoe het ook zij, het bestaansrecht van politieke partijen als intermediaire organisaties tussen samenleving en staat komt met deze verschuivingen grotendeels te vervallen.

Nu in de politiek het maakbaarheids geloof nagenoeg is verdwenen, lijkt de toegenomen

men regulering van politieke partijen nog wel een zekere maakbaarheid van de partijendemocratie te veronderstellen. Maar als de toekomst van de partijendemocratie onduidelijk is, dan geldt datzelfde voor de politieke partijen daarbinnen. De centrale democratische rol die nationale wetten en grondwetten aan partijen toekennen lijkt daarmee steeds meer een anachronisme. Sterker nog, vanuit een ietwat sceptische invalshoek is de juridische codificatie van hun centrale positie misschien deels een poging om het bestaan van de partijendemocratie te legitimeren in een tijdsbestek waarin zij haar relevantie steeds meer aan het verliezen is.

gelijking met andere Europese democratieën (zie o.a. van Biezen *et al.* 2009).

4 Zie EHRM 20 oktober 2005, *United Macedonian Organisation Ilinden – Pirin and Others v. Bulgaria*.

5 Een vergelijkbare bepaling was ook opgenomen in de Grondwet van de Weimarrepubliek van 1919, die de politieke neutraliteit van ambtenaren vereiste door te bepalen dat zij dienaren zijn van de gemeenschap, niet van een partij (art. 130).

6 LJN: BK4547, Hoge Raad, 08/01354.

7 De frase 'tussen feiten en normen' is ontleend aan Habermas (1996).

Noten

1 Veel dank aan Sander Lutz en Paul Nieuwenburg voor hun commentaar op een eerdere versie van deze tekst.

2 Ingrid van Biezen (1969) is sinds 2009 hoogleraar Vergelijkende Politicologie aan de Universiteit Leiden. Dit artikel is een bewerking van de inaugurele rede uitgesproken op 7 mei 2010.

3 Het precieze ledenaantal van de gezamenlijke politieke partijen in Nederland op 1 januari 2010 was 308.389. Hierbij niet opgenomen zijn de PVV, waarvan het niet mogelijk is om lid te worden, en Trots op Nederland, waarvan het ledental nog onbekend was. Bron: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (www.rug.nl/dnpp). Overigens is de mobilisatiegraad in Nederland altijd relatief laag geweest in ver-

Bibliografie

- Ankersmit, F.A. (2002). *Political Representation (Cultural Memory in the Present)*. Stanford: Stanford University Press.
- Avnon, D. (1995). Parties Laws in Democratic Systems of Government. *Journal of Legislative Studies*, 1, 283-300
- Bartolini, S. & P. Mair (2001). Challenges to Contemporary Political Parties. In Larry Diamond and Richard Gunther (Eds.), *Political Parties and Democracy* (pp. 327-43). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Biezen, I. van (2004). Political Parties as Public Utilities. *Party Politics*, 10/6, 701-722.
- Biezen, I. van (2008). State Intervention in Party Politics: The Public Funding and Regulation of Political Parties. *European Review*, 16/3, 337-353.

- Biezen, I. van, P. Mair & Th. Poguntke (2009). Going, going, ... Gone? Party Membership in the 21st Century. Paper gepresenteerd op de ECPR Joint Sessions, Lissabon, 14-19 april.
- Clift, B. & J. Fisher (2004). Comparative Party Finance Reform: The Cases of France and Britain. *Party Politics*, 10/6, 677-699.
- Daalder, H. (2002). Parties: Denied, Dismissed or Redundant? A Critique. In Richard Gunther, José Ramón Montero & Juan J. Linz (Eds.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges* (pp. 39-57). Oxford: Oxford University Press.
- Dahl, R.A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dalton, R.J. & M.P. Wattenberg (Eds.) (2000). *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, R.J. & S.A. Weldon (2005). Public Images of Political Parties: A Necessary Evil?. *West European Politics*, 28/5, 931-951.
- Elster, J. (1995). Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process. *Duke Law Journal*, 45/2, 364-396.
- Elzinga, D.J. (1982). *De Politieke Partij en het Constitutionele Recht*. Nijmegen: Ars Aequi.
- Eurobarometer (2009). *Attitudes of Europeans towards Corruption*. No. 72.2, November.
- Eurobarometer (2007). *Public Opinion in the European Union*. No. 68, Autumn.
- Fox, G.H. & Nolte, G. (1995). Intolerant Democracies, *Harvard International Law Journal*, 36/1, 1-70.
- Friedrich (1951), The Political Theory of the New Democratic Constitutions. In Arnold Zurcher (Ed.), *Constitutions and Constitutional Trends since World War II* (pp. 13-35). New York: New York University Press.
- Furedi (2009, 14-15 november). Met afwijzen van gezag komt vrijheid in het gedrang. *NRC Handelsblad, Opinie & Debat*.
- Gardner, J.A. (2000). Can Party Politics be Virtuous? *Columbia Law Review*, 100/3, 667-701.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hirschman, A.O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organisations and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hoogervorst, H. (2010, 16 maart). Kies nu voor een kiesdrempel. *NRC Handelsblad*.
- Huntington, S.P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Issacharoff, S. (2001). Private Parties with Public Purposes: Political Parties, Associational Freedoms, and Partisan Competition. *Columbia Law Review*, 101/2, 274-313.
- Issacharoff, S. (2007). Fragile Democracies. *Harvard Law Review*, 120, 1405-1467.
- Jones, M.P. (2009). Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women. *Comparative Political Studies*, 42/1, 56-81.
- Karvonen, L. (2007). Legislation on Political Parties: A Global Comparison. *Party Politics*, 13, 437-455.
- Katz, R.S. (2002). The Internal Life of Parties. In Kurt Richard Luther and Ferdinand Müller-Rommel (Eds.), *Political Challenges in the New Europe: Political*

- and *Analytical Challenges* (pp. 87-118). Oxford: Oxford University Press,
- Katz, R.S. & P. Mair (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, 1/1, 5-28.
- Kittilson, M.C. (2006). *Challenging Parties, Challenging Parliaments: Women and Elected Office in Contemporary Western Europe*. Columbus: Ohio State University Press.
- Kommers, D.P. (1997). *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Durham: Duke University Press, 2^e ed.
- Leibholz, G. (1958). *Strukturprobleme der Modernen Demokratie*. Karlsruhe: Müller.
- Mair, P. (2008). Electoral Volatility and the Dutch Party System: A Comparative Perspective. *Acta Politica*, 43/2, 235-253.
- Manin, B. (1997). *The Principles of Representative Government*. New York: Cambridge University Press.
- Marijnissen, J. (2010, 13 april). Dimmen of gas geven. Thorbeckelezing. <http://www.sp.nl/nieuwsberichten/7545/100413-thorbeckelezing-jan-marijnissen-dimmen-of-gas-geven.html>.
- Mersel, Y. (2006). The Dissolution of Political Parties: The Problem of Internal Democracy. *International Journal of Constitutional Law*, 4/1, 84-113.
- Michels, R. (1911). *Zur Soziologie des Parteiwesens in der Modernen Demokratie*. English translation by Eden and Cedar Paul (1915/1962). *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New York: The Free Press.
- Molenaar, F. & I. van Biezen (2010). The Europeanization of Party Law. Paper gepresenteerd op de ECPR Joint Sessions, Münster, 22-27 March.
- Pelizzo, R. (2004). From Principle to Practice: Constitutional Principles and the Transformation of Party Finance in Germany and Italy. *Comparative European Politics*, 2/2, 123-141.
- Persily, N. & B.E. Cain (2000). The Legal Status of Political Parties: A Reassessment of Competing Paradigms. *Columbia Law Review*, 100, 775-812.
- Raad voor Openbaar Bestuur (2010). *Vertrouwen op democratie*, Den Haag, februari.
- Rij, M. van (2010, 16 maart). Politiek bestel loopt op zijn laatste benen. *NRC Handelsblad*.
- Sartori, G. (1965). *Democratic Theory*. New York: Praeger.
- Schmitter, Ph.C. (2001). Parties are not what they once were. In Larry Diamond en Richard Gunther (Eds.), *Political Parties and Democracy* (pp. 67-89). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Schneider, C.J. (1957). Political Parties and the German Basic Law of 1949. *Western Political Quarterly*, 10/3, 527-540.
- Shapiro, M. & A. Stone (1994). The New Constitutional Politics of Europe. *Comparative Political Studies*, 26/4, 397-420.
- Shapiro, M. & A. Stone Sweet (2002). *On Law, Politics, and Judicialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Tsatsos, D.Th. (Ed.) (2002). *30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland: Die Parteiinstitutionen im Internationalen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.

Promoveren / doctoreren in de Lage Landen

Laure Michon, Marjolein Meijer, Sandra Groeneveld en Walter Kickert

Inleiding

Peter Bursens, Universiteit Antwerpen en
Elke Heemskerk, Universiteit van Amsterdam

De academische promotie is de toegangspoort tot het territorium van de wetenschap en als zodanig in alle wetenschappelijke tradities een van de belangrijkste momenten uit de loopbaan van een academicus. Het lijkt veel te zeggen over de wetenschap wanneer we constateren dat er nogal veel verschil zit in de wijze waarop een promotietraject verloopt. Tussen landen, tussen universiteiten, tussen afdelingen, en regelmatig ook tussen verschillende begeleiders aan dezelfde afdeling bestaat in de praktijk een breed scala aan trajecten, veroorzaakt door de academische vrijheid en de verschillen in institutionele inbedding.

In *Res Publica* zijn we altijd geïnteresseerd in wat ons bindt en wat ons scheidt in de Lage Landen. Of je nu 'promoveert' in Nederland of 'doctoreert' in Vlaanderen, het gaat in beide gevallen om het sluitstuk van de wetenschappelijke opleiding. Een zoektocht naar verschillen en gelijkenissen levert boeiende inzichten op waar beide tradities uit kunnen leren. Bovendien heeft het vraagstuk over het promotietraject ook steeds meer een expliciet

Europees kader. De oorspronkelijke Bologna-afspraken over de eerste en tweede cyclus (*bachelor en master*) zijn inmiddels uitgebreid naar de derde cyclus (*doctor*). Zoals verder aan bod komt in de bijdrage van Sandra Groeneveld en Walter Kickert bracht Bologna een gestage ontwikkeling in de richting van het Angelsaksische onderwijsmodel waarin de promovendus of doctorandus meer als student dan als onderzoeker wordt gezien. Nederland bekleedde, zoals wel vaker, een voortrekkersrol op dit gebied terwijl Vlaanderen, zoals ook wel vaker, eerst de kat uit de boom kijkt, maar vervolgens toch maar gezwind de noorderburen achterna holt. Wat betekent dit nu voor promoveren of doctoreren in de Lage Landen? Kunnen wij ons beroepen op een 'eigen' variant van het promotietraject? Of is er een combinatie denkbaar waarin het beste van beide werelden elkaar kan aanvullen? In dit symposium delen vier wetenschappers hun inzichten. Allemaal hebben ze zicht op de Nederlandse, Vlaamse en bredere Europese praktijken. We vroegen ieder van hen om te onderzoeken wat nu cruciale succesfactoren zijn in een promotietraject en hoe deze in Vlaanderen, in Nederland en breder in Europa tot uiting komen. Laure Michon en Marjolein Meijer doen dat op basis van persoonlijke

ervaringen in meerdere contexten, Sandra Groeneveld en Walter Kickert bekijken het vanop een kleine afstand en gaan in op de interuniversitaire samenwerking.

Laure Michon (Universiteit van Amsterdam) neemt de aftrap met een persoonlijke beschouwing op haar eigen ervaringen. Op het moment van deze publicatie ligt haar manuscript bij de commissie, een ideale aanleiding om even terug te blikken. Vanuit haar Frans-Nederlandse achtergrond gaat ze in op haar promotietraject aan het European University Institute (EUI) in Florence en aan de Universiteit van Amsterdam. Een vergelijking tussen institutionele kaders, culturele verschillen en de mate van structurering van het promotietraject leidt tot een genuanceerde aanbeveling voor het recept van een 'ideaal promotietraject'. Marjolein Meijer studeerde in Nederland en schrijft momenteel haar proefschrift aan de Universiteit Antwerpen. Haar ervaringen geven een herkenbare en toch ook verbazingwekkende doorkijk in hoe de Nederlandse en Vlaamse systemen tegelijk zo verschillend en zo gelijk kunnen zijn. Zij gaat ook in op het nut van internationale samenwerking die – zelfs tussen de Lage Landen – best wat voeten in de aarde heeft. Dat laatste wordt nog eens onderstreept door de bijdrage van Sandra Groeneveld en Walter Kickert. Als directie van het Netherlands Institute of Government (NIG), de landelijke onderzoeksschool voor bestuurskunde en politicologie, zijn zij zelf actief op zoek naar zo een ideaal – intussen ook grensoverschrijdend – recept voor promotieonderzoek. Ze gaan uitgebreid in op de ontwikkelingen en veranderingen in

promotietrajecten over de afgelopen jaren. Daarbij pleiten ze voor een toenemende samenwerking over landsgrenzen heen, waarvoor een eerste stap is gezet door de toetreding van de KULeuven en de Universiteit Antwerpen tot het NIG. Kortom, drie verschillende posities om naar het thema te kijken. Gezamenlijk genereren ze een reeks inzichten die zowel promovendi (of zijn het toch doctoraatsstudenten?) als hun begeleiders tot enige reflectie en leering kunnen aanzetten.

Over de positie van de promovendus

Laure Michon, Universiteit van Amsterdam

Elke promovendus kent zijn of haar eigen promotietraject. Hoe banaal is deze constatering: natuurlijk hangt de manier waarop dit traject wordt doorlopen af van de persoonlijkheid van de promovendus en van de begeleider(s), het bestudeerde onderwerp, de beschikbare middelen en allerlei omstandigheden – zowel persoonlijk als wat betreft de infrastructuur. In mijn geval, bijvoorbeeld, is mijn Frans-Nederlandse achtergrond zeer bepalend geweest bij de keuze van het onderwerp van mijn proefschrift (etnische minderheden in de lokale politiek) en dan met name de keuze van de vergelijking tussen Amsterdam en Parijs.

Verschillen in promotietrajecten heb ik vaak besproken en vergeleken met collegae (ex)promovendi, zowel aan het European University Institute (EUI) te Florence, waar ik heb deelgenomen aan het

eerste jaar van het doctoraal programma, als aan het Instituut voor Migratie en Etnische Studies (IMES), waar ik vervolgens (na de financiering van mijn onderzoeksproject door NWO) vier jaar lang heb mogen werken aan mijn proefschrift – maar ook met andere promovendi tijdens *seminars* en conferenties. We hadden het dan over wat je wanneer moet doen en hoe, hoe de relatie is met de begeleiders, enzovoort. De verschillen die aan het licht kwamen hadden te maken met de mate van institutionele distantie: met medepromovendi van het IMES ging het over de mate van vriendelijkheid en beschikbaarheid van onze begeleiders, terwijl het met lotgenoten aan andere universiteiten vaak ging over de organisatie van onze respectieve instellingen, en tijdens het jaar dat ik aan het EUI heb doorgebracht verbaasden wij ons over de grote nationale verschillen in stijl van begeleiding en in positie van promovendi op universiteiten. In die lijn is de typologie van academische stijlen van Galtung (1981) interessant. Volgens hem verschillen de ‘Saksische’ (Angelsaksische), ‘Gallische’ (Zuid-Europese), ‘Teutoonse’ (Germaanse en Oost-Europese) en Japanse academische stijlen zowel op het gebied van de omgang met paradigma’s, de constructie van theorieën als waar het gaat om de verhoudingen tussen wetenschappers onderling en de manier waarop zij kritiek op elkaar leveren.

Toen ik dit artikel voor het eerst las, had ik begeleiders uit verschillende academische tradities die bovendien niet overeenkwamen met de stijl waarin ik was opgeleid. Zouden die verschillen belemmerend werken, en wie moest zich nou aan wie aan-

passen? Deze vragen bleken in de praktijk niet heel zwaar mee te wegen, hoewel ik mij niet altijd raad wist met de sterke nadruk op de precisie van voetnoten van mijn ene begeleider en de vragen over de ontologische positie van aangehaalde auteurs van de andere begeleider. Veel belangrijker was in mijn ervaring de vraag hoeveel ruimte een promovendus heeft om zijn/haar eigen gang te gaan en het proefschrift aan te pakken op een eigen manier. En die ruimte die men krijgt, of kan nemen, is eerder verbonden met de nationale en institutionele kaders waarin het promotietraject plaatsvindt dan met culturele verschillen in academische stijlen.

Na mijn studie en werk in Nederland, waar ik gewend was geraakt aan zeer collegiale verhoudingen, heb ik moeite gehad met hiërarchische omgangsvormen tussen begeleiders en promovendi aan het EUI. In Florence was ik weer studente en moest ik bijvoorbeeld in de computerzaal wachten op een vrije werkplek. Ik vond het verder ook lastig tegen de verwachtingen van de hoogleraren in te gaan als ik het met hun advies niet eens was. Nu is enige distantie tussen begeleider en promovendus in mijn ogen niet misplaatst: de eerste moet de tweede sturen, bijstaan en controleren in het leertraject van een promotieonderzoek. Dat dit kan samengaan met de volwaardige positie van wetenschapper (weliswaar in opleiding) wordt bewezen door de collegialiteit die ik bij de faculteit maatschappij- en gedragswetenschappen van de Universiteit van Amsterdam (UvA) en in het bijzonder bij het IMES heb meegemaakt tussen hoogleraren, universitaire

(hoofd)docenten, promovendi en anderen. Mijns inziens wordt dit grotendeels mogelijk gemaakt door het Nederlandse systeem waarin promovendi een eigen werkplek hebben, een degelijk salaris en de rechtspositie van werknemer. Dat versterkt de positie van de promovendus binnen de wereld van de universiteit. Mijn Franse familie en vrienden, die zich vaak zorgen hebben gemaakt om de financiële belasting die mijn (te) lange studie voor mijn ouders zou vormen, moest ik regelmatig geruststellen. Ze vonden het maar moeilijk te geloven: ontving ik nou echt een salaris om door te studeren? In hun beleving is een promotieonderzoek in de eerste plaats een studie, en ontvangen slechts enkele bevoorrechte en briljante studenten een (kleine) beurs. De meeste promovendi in Frankrijk leven van de bijdragen van hun ouders, een paar uur lesgeven per week en andere bijbaantjes, en moeten voor hun veldwerk fondsen werven. Sommigen zullen van mening zijn dat dit geen slecht systeem is, omdat het de motivatie van promovendi en de onderlinge competitie vergroot. Maar ik vind dit eenzijdige criteria om wetenschappers op te selecteren. Bovendien kan de financiële situatie het doen van onderzoek behoorlijk bijsturen: ik ken mensen die voor een bepaald onderwerp en onderzoeksvraag hebben gekozen omdat zij daarvoor een financiering konden ontvangen. Wat motiveert hen precies? Op basis van welke gedachte of ambitie houden zij zich jarenlang met dat onderwerp bezig? Hoewel ik de wil om te promoveren (*an sich*) deel en daaruit ook energie heb geput, ben ik van mening dat de voornaamste bron van motivatie moet liggen bij het onderwerp.

Het nagestreefde ideaal is de wetenschap, niet de titel!

Als het gaat om de institutionele positie van de promovendus heb ik dus grote verschillen meegemaakt. Op een ander vlak heb ik ook het gevoel van het ene uiterste in het andere terecht te zijn gekomen toen ik van het EUI verhuisde naar de UvA, namelijk de mate van structurering van het promotietraject. In Florence belandde ik in een klasje van 35 sociale wetenschappers in opleiding; wij moesten het eerste jaar elk trimester twee *seminars* volgen en een paper inleveren en mochten pas door naar het tweede jaar als het stuk waarin we ons onderzoeksonderwerp en -ontwerp uiteenzetten was goedgekeurd. Periodes van verlof voor veldwerk of conferentiebezoek moesten van tevoren worden aangevraagd en goedgekeurd. Bovendien hing ons elk jaar een zwaard van Damocles boven het hoofd: onze beurs werd pas doorbetaald als we aan het eind van het tweede jaar twee hoofdstukken hadden ingeleverd, aan het einde van het derde jaar de helft van het manuscript en na drie jaar en zes maanden het gehele manuscript. Als men naar de cijfers kijkt, werkt dit systeem goed: de meerderheid van degenen met wie ik in 2005 in de klas zat is inmiddels gepromoveerd. In Amsterdam doen promovendi er gemiddeld langer over en dat heeft veel te maken met de grote mate aan autonomie die daar van mensen wordt verwacht. Ik heb in de vier jaar aan het IMES vooral mijn eigen plan getrokken: ik heb zelf besloten wanneer mijn veldwerk plaatsvond en hoe lang het duurde, aan welke conferenties ik wilde deelnemen en wanneer ik hoofdstukken

inleverde. Natuurlijk had ik te maken met verplichtingen (de onderwijsuren met name) en werd het proces bewaakt door mijn begeleiders, Meindert Fennema en Jean Tillie. De grote vrijheid die ik heb gekregen heeft bovendien veel te maken met de persoonlijke stijl van mijn begeleiders en hun vertrouwen in mijn manier van werken. Dat ik niet binnen vier jaar, volgens het EUI-schema, maar na vijf jaar mijn proefschrift heb afgekregen haalt mijn redenering wellicht onderuit... En toch: het halen van deadlines is inderdaad cruciaal in onze professie, maar moet het promotietraject ook niet laten zien in hoeverre een promovendus zelfstandig kan werken en daarbij zijn eigen deadlines vaststelt? Mijn gevoel is dat een strakke structuur die door de instelling wordt vastgesteld de verantwoordelijkheid van de promovendus voor zijn of haar leertraject deels wegneemt. Ik geloof dat het mij ook zou zijn gelukt om binnen vier jaar mijn proefschrift af te maken, maar dat zou gepaard zijn gegaan met (te) veel stress, en ik weet niet of ik de kwalitatieve slag van het laatste jaar had kunnen maken. Dit gezegd hebbende, moet ik ook bekennen dat ik mij geen betere start had kunnen wensen dan in Florence: het leertraject van het eerste jaar heeft een solide fundament gelegd waar ik veel profijt van heb gehad.

Dat leidt tot een wellicht erg consensueel ogende conclusie: ik prijs mij namelijk gelukkig dat ik het beste van twee werelden heb kunnen meekrijgen. Voor mij heeft de combinatie van het eerste zeer gestructureerde jaar (in Florence) en de daaropvolgende autonomie (in Amsterdam) goed

gewerkt. Voor mijn eigen bestwil en mijn ego was het geen slechte ervaring om een meer ondergeschikte positie te hebben, en ik heb de collegiale verhoudingen die ik daarna terugvond des te meer gewaardeerd! Of een dergelijke combinatie van structuur en autonomie voor iedereen de beste oplossing is – als het überhaupt mogelijk is – zou ik niet durven stellen. Het gaat erom dat het nuttig en gunstig is om verschillende culturen, stijlen en organisaties aan den lijve te ondervinden. Hoe groter de verschillen, hoe beter: op die manier wordt men er zich bewust van hoe anders het kan gaan, en kan men kiezen voor het systeem waarin men het beste gedijt. Daarom pleit ik ervoor dat promotietrajecten niet van begin tot einde ofwel geheel gestructureerd zijn, ofwel helemaal gebaseerd zijn op de autonomie van de promovendus.

Promoveren in Vlaanderen

Marjolein Meijer, Universiteit Antwerpen

Elke politicoloog weet dat het vergelijken van twee of drie casussen een bijzonder waardevolle oefening kan zijn, maar ook één die de onderzoeker noopt tot voorzichtige conclusies over de grotere populatie. Mijn dataverzameling voor dit symposium bestond uit participatieve observatie in Nederland (als student en junior docent), België (als doctoraatsstudent, over die benaming later meer), in Denemarken (als *visiting PhD-student*), en uit 'interviews' met vrienden en bekenden in al die landen en meer. Dat is de basis voor een beschouwing over zo een breed

thema als “het promoveren in Vlaanderen en Nederland”, zoals het onderwerp van dit *Res Publica*-symposium werd omschreven. Of de auteurs zouden kunnen ingaan op verschillen, voor- en nadelen, omstandigheden. Wat ik kan, is spreken vanuit mijn eigen ervaringen over al die zaken, maar zoals dat gaat met vergelijkende case studies gaat de generaliseerbaarheid ten koste van de gedetailleerdheid en ongetwijfeld zullen niet alle ervaringsdeskundigen zich in het door mij geschetste herkennen. Mijn collega Laure Michon schetst de verbazing die zij en haar collega's ervoeren wanneer zij de verschillen bekeken die er tussen landen bestaan in de begeleiding en positie van promovendi. Er zullen wellicht weinig promovendi zijn die zich daarover nooit hebben verbaasd. Ik zou het wat sterker willen zeggen, want één van de dingen die ik door de jaren leerde over doctoreren is dat je soms ervaringen herkent van collega's die in een heel andere institutionele context zitten, terwijl de ervaringen van collega's binnen het eigen departement of de eigen faculteit je voor kunnen komen als werkten zij niet aan de universiteit maar in de haven van Antwerpen. Mijn verbazing gold dus niet alleen de verschillen tussen landen, maar ook die binnen een land zoals Nederland, binnen een gemeenschap als Vlaanderen of zelfs binnen één departement – en dan heb ik het niet uitsluitend over mijn eigen departement.

De eerste verbazing ervoer ik over de verschillen tussen twee landen – Nederland en België¹ – die ik in mijn naïviteit ooit redelijk gelijkaardig achtte. Een deel van die naïviteit verloor ik eigenlijk al tijdens

mijn sollicitatiegesprek, toen me gevraagd werd hoe ik dacht om te gaan met de taal(!) en cultuurverschillen tussen België en Nederland. De rest van mijn ontgroening volgde snel. Laten we beginnen met de formele positie van promovendi. In Nederland kende ik één statuut voor promovendi en dat was het AIO-statuut. Als studenten waren wij eens bevroegd door een toenmalige AIO: of we ons wel realiseerden dat de benaming eigenlijk sterk verouderd was. AIO's, zo was haar be-toog, waren immers geen assistenten van de professor (meer), maar zelfstandig onderzoekers. Mede door haar inzet, pleitte onder andere het toenmalige LAIOO (Landelijk AIO-Overleg, inmiddels Promovendi Netwerk Nederland, PNN) voor vervanging van de term 'AIO' door het meer accurate 'promovendus'. Eén van de gedachtes achter dit streven was dat een functieaanduiding, zoals alle benamingen, haar eigen werkelijkheid schept en in dat opzicht diende de nadruk te worden gelegd op de kerntaak van de onderzoeker in kwestie: promoveren door middel van een proefschrift. Met de UFO (de Universitaire Functie Ordening) in 2003 is die vervanging een feit. Het is in dit opzicht overigens interessant dat in de reactie van de aan het NIG verbonden Sandra Groeneveld en Walter Kickert de term AIO nog wel gebruikt wordt.²

De eerlijkheid gebiedt me te zeggen dat ik het verhaal over functieaanduidingen destijds niet bijzonder interessant vond. Mij maakte het persoonlijk geen bal uit of we het tot in lengte der dagen zouden hebben over AIO's of over promovendi, als er op dat moment maar een interessant semina-

rie zou volgen. Ik heb echter nog vaak aan de betreffende promovenda gedacht, eens ik in België begon te werken in het statuut van AAP: Assisterend Academisch Personeel. Mijn collega's van het eerste uur stelden zich op vergaderingen bovendien voor met een informele functietitel die ik nog een slagje minder charmant vond: onderwijsassistent. Het bestuur van het LAIOO zou er van gegruwd hebben en ik was op slag genezen van mijn onverschilligheid. In het Vlaamse geval echter dekt de vlag de lading beter: ongeveer de helft van de taken van een AAP zijn assisterend van aard, in het onderwijs, in het onderzoek van de promotor of van de onderzoeksgroep of in de administratieve taken binnen de faculteit. Een AAP wordt bovendien voor zes jaar aangesteld in plaats van de (tot voor kort) gebruikelijke vier jaar in Nederland. Het duurde even voor ik de *ins and outs* van mijn eigen positie volledig had doorgrond, maar er zijn nog vele andere routes naar een doctoraat in Vlaanderen, die allemaal vallen onder de benaming BAP: Bijzonder Academisch Personeel. Flatteuzer, nietwaar? Onder deze noemer vallen minstens de volgende verschillende soorten promovendi: FWO-bursalen (zij met een persoonlijke beurs van het FWO), onderzoekers op een FWO-project dat gegund is aan een promotor, onderzoekers op een project gefinancierd door de eigen universiteit en onderzoekers op langlopende onderzoeksprojecten, zoals de 'Steunpunten' die gefinancierd worden door de Vlaamse overheid, waarvoor beleidsmatig onderzoek wordt uitgevoerd en waarbinnen eveneens ruimte is om te promoveren. Het spreekt voor zich dat deze wildgroei aan statuten die kún-

nen leiden (maar niet altijd daadwerkelijk leiden) tot een proefschrift een grote variëteit oplevert in de formele positie van promovendi en ook in hun kans van slagen. De Vlaamse casus, zo begrijpt de lezer, is er één van interessante sub-casussen waarvan een vergelijking alleen al leerzaam is. Of het nu aan de functieaanduiding ligt of niet, in de loop der jaren is me duidelijk geworden dat AAP niet zelden minder dan hun BAP-collega's als onderzoekers en promovendi worden gezien. Soms neemt dit heel expliciete vormen aan, bijvoorbeeld toen in een vergadering het gemiddelde niveau van onderzoekskwaliteiten van AAP aanmerkelijk lager werd ingeschat dan dat van BAP en daaraan de vraag werd gekoppeld of die rendementcijfers (uitgedrukt in percentage afgeronde proefschriften) nu echt zo belangrijk waren, of tijdens een vergadering van een sollicitatiecommissie waarin zich een discussie ontspon of de AAP in de eerste plaats promovendus was of in de eerste plaats onderwijsassistent (sic!). Vaker echter is het een onbewuste, of meer impliciet geuite, perceptie. Niet alleen de benaming, maar zeker ook de positie zelf, waarin de promovendus vele verschillende taken combineert en het promotieonderzoek in de formele tijdsbesteding niet overtuigend de hoofdtaak is, draagt hier naar mijn mening in sterke mate aan bij. En ook de duur van de positie.

Ik ben het met Laure Michon eens dat korter niet altijd beter is en een strakke planning ook ten koste kan gaan van de onderzoeksvrijheid en zelfstandigheid van de promovendus. In dat opzicht vind ik de beginnende trend in Nederland, waar

promovendi geacht worden om na hun *research master* (waarvan de waarde mijns inziens nog maar bewezen moet worden) in drie jaar een doctoraat te schrijven, niet bijzonder positief. Maar de zes jaar van een Vlaamse AAP is wel een erg lange periode om een planning voor te maken en de kortetermijnde deadlines van allerhande andere taken maken dat plannen nog een stukje lastiger. De slaagpercentages van AAP zijn laag, veel lager dan de slagingspercentages onder houders van een 'FWO-mandaat' (een aan de doctoraatsstudent toegekend onderzoeksbudget voor maximum vier jaar). Hoewel de lage AAP-slagingspercentages zeker niet volledig te wijten zijn aan de duur van en de taakverhouding binnen de positie, ben ik er voorstander van om dat AAP-statuut op te heffen en over te gaan naar een model waarin vier jaar de standaard is en de last van administratieve en onderwijstaken aanmerkelijk lager ligt, rond de 10% zoals in Nederland vaak wordt aangehouden, bijvoorbeeld.³

Ook in veel van de BAP-posities (de eerdergenoemde FWO-mandaten wellicht uitgezonderd) kampen collega's met problemen die er in de basis op neerkomen dat de formele omstandigheden er niet op gericht zijn om het schrijven van een doctoraat de eerste prioriteit te maken. Dat leidde ertoe dat wel wordt gesproken van 'schijndoctorandi': zij die officieel wel een doctoraat (zouden moeten) maken, maar dat hetzij nooit van plan zijn geweest, hetzij binnen de beschikbare tijd zo goed als zeker niet kunnen halen. Ook van dergelijke posities zijn de rendementen logischerwijs niet om over naar

huis te schrijven - laat staan om er over de grens mee uit te pakken. Het opkrikken van de rendementen van doctoraatsstudenten is in de afgelopen jaren dan ook meer en meer een thema geworden, niet in de laatste plaats onder druk van de financieringsmodellen, die universiteiten belonen naar de hoeveelheid doctoraten die zij afleveren. Mede daardoor worden AAP meer en meer gezien en aangestuurd als promovendi en wordt er in de aanwerving van AAP en BAP meer nadruk gelegd op de onderzoeksambities en -kwaliteiten. Ook de opvolging van het doctoraatstraject komt meer in de belangstelling te staan. In lijn met Sandra Groeneveld en Walter Kickert zie ik dus zeker ook veranderingen in Vlaanderen - en de samenwerking met de NIG is volgens mij een zeer positieve ontwikkeling daarin. Dat AAP zich meer als doctorandi en minder als assistent profileren heeft daar naar mijn mening ook mee te maken (hoewel niet helemaal zeker is wat hier oorzaak en gevolg is) en dat is in mijn ogen een hele goede ontwikkeling. Of het genoeg zal zijn voor een verhoging van het rendement is natuurlijk een tweede.

Eén van de zaken die Laure Michon nog aanhaalt is de hiërarchische omgeving van de promovendus. Ik heb in de afgelopen jaren geleerd dat hiërarchie in vele vormen komt. Terwijl ik met mijn Nederlandse achtergrond van mening was dat de Nederlandse universiteitscultuur zeer weinig hiërarchisch was, werd ik (nota bene door Duitse collega's) juist onderhouden over de sterke hiërarchie, die bijvoorbeeld tot uiting zou komen in het feit dat alleen hoogleraren promotor van een

proefschrift mogen zijn en in de geringe mogelijkheden voor niet-hoogleraren om onderzoeksgeld te verkrijgen. In de Belgische situatie daarentegen zijn alle universitaire docenten meteen een 'prof', mogen zij zelfstandig proefschriften begeleiden en zijn de kansen om gelden voor onderzoeksprojecten te verwerven – en daarop een doctoraatsstudent aan te werven – groter. Of dit verschil in hiërarchie voor de positie van doctorandi ook van belang is weet ik niet goed, maar het heeft wel effecten voor de begeleiding van doctorandi, die in België bovendien in de regel door één promotor wordt gedaan (zonder de in Nederland gebruikelijke copromotor), maar ook vaker terechtkomt bij jonge en relatief onervaren docenten. Beide situaties kunnen voor- en nadelen hebben: twee promotoren kunnen het oneens zijn, waarna de promovendus in het midden belandt, ze kunnen allebei slechte promotoren zijn of ze voelen zich geen van beiden voldoende betrokken bij het project. Aan de andere kant is in geval van één promotor de uitwijkmogelijkheid van promovendi zeer beperkt, als het met die ene promotor niet klikt om inhoudelijke of persoonlijke redenen en er geen cultuur bestaat waarin promovendi van promotor kunnen wisselen.⁴ Ervaring in combinatie met onverschilligheid kan het afleggen tegen onervaren enthousiasme.

De mogelijkheden van promovendi in conflictsituaties hangen in alle situaties sterk af van het karakter van hun promotoren, de bron van het geld waarmee zij aangesteld zijn en de welwillendheid van departementsleden om zich te mengen in de 'interne aangelegenheden' van één van

hun collega's. Een meer formele en hiërarchische rol van departementsvoorzitters ten opzichte van hun collega-promotoren, zoals in Nederland, kan dan voor promovendi wellicht gunstiger uitpakken, net als de aanwezigheid van een copromotor. Mijn ervaringen zijn dat de promovendus in 'noodsituaties' sneller alleen staat in Vlaanderen dan in Nederland. Persoonlijk zou ik blij geweest zijn met duo-begeleiding van een promotor en een copromotor, omdat het waardevol is als twee mensen de verantwoordelijkheid voor begeleiding delen en verschillende inzichten en standpunten kunnen inbrengen. Tegelijkertijd bevond ik me in de gelukkige situatie dat mijn oude en mijn nieuwe promotor (binnen hetzelfde departement) goed met elkaar door één deur kunnen – waardoor een verandering van promotor soepel is verlopen, waarschijnlijk soepeler dan als ik twee promotoren had gehad. Dat dit kon was echter in belangrijke mate te danken aan het feit dat ik betaald word uit universitaire middelen. Veel van mijn BAP-collega's die op het project van hun promotor werken kunnen deze weg niet volgen en zouden wellicht eerder gebaat zijn bij een copromotor.

Met Laure Michon ben ik van mening dat de verhoudingen in Nederland tussen promovendi en promotoren eerder informeel zijn en niet bijzonder hiërarchisch. In Vlaanderen heb ik dit evenzeer ervaren. Een meer impliciete hiërarchie speelt in de omgang echter wel een sterke rol. Ik ken vele voorbeelden waar zelfstandigheid en eigen inbreng niet de eerste kwaliteiten zijn waar bij het aanwerven van een doctoraatsstudent aan gedacht werd. Hoge

'punten' halen tijdens de studie, zonder studieoverdraging uiteraard, speelt vaak een belangrijkere rol in het verwerven van een doctoraatspositie in Vlaanderen dan het vermogen het eigen onderzoek gestalte te geven. Het formuleren van een eigen onderzoeksproject was toen ik werd aangenomen geen vereiste om AAP te worden. Dat laatste is veranderd – en dat lijkt mij een hele goede zaak: het bevordert het gevoel 'eigenaar' te zijn van het doctoraatsonderzoek en biedt de mogelijkheid kandidaten ook te beoordelen op potentiële intellectuele onafhankelijkheid en creativiteit. Van mij mag er op die onafhankelijkheid van denken in de aanwerving van en de omgang met doctoraatsstudenten nog wel wat meer nadruk komen te liggen – zonder dat ik wil pleiten voor een *laissez-faire* stijl van begeleiding.

In de afgelopen jaren is duidelijk gebleken dat niet alleen de (sociale) wetenschap constant in beweging is, maar ook de positie van de wetenschappers ten opzichte van hun instituten en ten opzichte van elkaar. Of het terecht is om te stellen dat in Vlaanderen wordt gewerkt aan een vorm van 'promoveren nieuwe stijl' weet ik niet, wellicht is het nog te vroeg om daarover een conclusie te trekken. Als 'Hollandse' ben ik bovendien niet bevoegd om conclusies te trekken over de vraag waar het beter vertoeven is, in Nederland of in België. Het doet er in feite ook niet veel toe of er verschillende systemen bestaan, zolang in alle systemen maar wordt gestreefd naar een voor doctoraatsstudenten en promotoren zo optimaal mogelijke werksituatie. Dat streven wordt bevorderd door te leren van 'de ander', een reden om de redactie

van *Res Publica* dankbaar te zijn voor dit symposium. Voor promovendi is er in ieder geval de laatste jaren veel verbeterd, in Nederland wellicht wat eerder dan in België. De inspanningen in Nederland en België om de begeleiding van promovendi meer in te kaderen in interuniversitaire verbanden lijken mij bovendien essentieel voor het creëren van een goede uitgangspositie om te komen tot een hoger rendement onder promovendi. Veel zal echter blijven afhangen van individuen – zowel promovendi en promotoren. En dat vormt in ons vakgebied in feite een hoopgevende conclusie.

Promoveren in de Bestuurswetenschappen en Politicologie in Nederland

Sandra Groeneveld en Walter Kickert,
Netherlands Institute of Government (NIG)

Inleiding

Het Netherlands Institute of Government (NIG) is de landelijke onderzoeksschool voor bestuurskunde en politicologie waarbij de afdelingen bestuurswetenschappen en politicologie van negen Nederlandse universiteiten zijn aangesloten. Daarnaast heeft NIG sinds dit jaar een samenwerkingsrelatie met het departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen en de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Katholieke Universiteit Leuven. NIG verzorgt PhD-onderwijs voor alle promovendi in de bestuurswetenschappen en politicologie in de aangesloten instellingen.

In deze bijdrage geven we beknopt de ontwikkeling weer die zich in de organisatie van promotietrajecten heeft voorgedaan en maken we een vergelijking tussen Nederland en de praktijken in verschillende landen. Vervolgens gaan we in op wat volgens ons de voorwaarden zijn voor een succesvol promotietraject.

Promoveren voor en na Bologna

Vroeger geschiedde promoveren in Nederland volgens de Duitse traditie van *Von Humboldt*. Een individueel onderzoekstraject, begeleid door een hoogleraar die als promotor werd uitgekozen, uitmondend in een proefschrift. Tot in de jaren tachtig was het schrijven van een dissertatie in de sociale wetenschappen veelal een levenswerk dat tien jaar of langer duurde, en vaak na succesvolle afronding spoedig tot een hoogleraarbenoeming leidde. In de jaren tachtig voerde het Nederlandse Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen de junior stafpositie van 'assistent-opleiding' (AIO) in – een tijdelijke baan voor vier jaar uitmondend in een promotie. Universiteiten moesten een deel van hun reguliere personeelsbudget besteden aan tijdelijke juniors, te weten promovendi, om daarmee de *Nachwuchs* van de toekomstige generatie van wetenschappelijk talent veilig te stellen.

Begin jaren negentig voerde het ministerie in dat elke academische discipline een 'onderzoeksschool' moest oprichten waarin onderzoeksgroepen van verschillende universiteiten zouden samenwerken en aan AIO's een regulier opleidingspro-

gramma werd geboden. Het schrijven van een dissertatie was niet langer een louter individueel onderzoekstraject. AIO's moesten een tweejarig onderwijsprogramma volgen aan het begin van hun vierjarige aanstelling. Dit om de voortgang van promotietrajecten te bevorderen.

Na het verdrag van Bologna in 1999 veranderde het patroon van hoger onderwijs in Europa ingrijpend. De bachelor-masterstructuur werd ingevoerd met een duur van maximum vijf jaar en een gemeenschappelijke studiebelastingstandaard (ECTS). Enkele jaren later werd besloten dat promoveren de derde en hoogste fase was in het hoger onderwijssysteem. En daarmee waren we van de *Von Humboldt*-traditie – wetenschappelijk onderwijs is sterk verbonden met wetenschappelijk onderzoek – aanbeland bij de Angelsaksische traditie – wetenschappelijk onderzoek (*institutes*) en onderwijs (*colleges*) zijn institutioneel gescheiden – waarin promoveren wordt opgevat als de volgende fase van een voortgaande educatie, een opleidingsprogramma dat gevolgd wordt door PhD-studenten met dissertatieprojecten. Het verdrag van Bologna is duidelijk gebaseerd op het tweede model. Een voorname drijfveer voor deze nieuwe aanpak is het verhogen van het rendement van promotietrajecten. In de traditionele continentaal-Europese benadering duurde promoveren relatief lang en was de kans van slagen relatief laag. De nieuwe Bolognabenadering beoogt in principe PhD-trajecten die drie jaar duren en 180 ECTS studiebelasting kosten.

Vergelijking van Nederland met andere landen

Alle EU-lidstaten moeten op den duur het driefasenmodel van bachelor-master-PhD invoeren. Een overzicht van PhD-opleidingen in Bestuurskunde in Europa (Reichard en Kickert, 2008) toonde dat dit nog lang niet overal het geval is. Er kunnen drie groepen van landen worden onderscheiden met elk een eigen 'model'. Een eerste groep, waaronder Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk en Spanje, volgt nog het traditionele patroon van individueel dissertatieonderzoek zonder curriculaire opleidingsprogramma. Hier duren dissertatieonderzoeken lang en hebben zij een lage slaagkans. In een tweede groep landen, waaronder Italië en Zwitserland, wordt door de overheid bewust geïnvesteerd in PhD-opleidingen door middel van curricula en beurzen. Daar begint PhD-onderwijs van de grond te komen. Een derde groep, de Scandinavische landen en Nederland, had al voor het verdrag van Bologna intensieve en actieve PhD-opleidingsprogramma's en landelijke netwerken opgericht, POLFORSK in Denemarken en NIG in Nederland. In Vlaanderen werd lange tijd het traditionele model gevolgd, maar zien we recentelijk een ontwikkeling naar een traject met een curriculaire programma, zoals onder meer tot uitdrukking komt in de samenwerking tussen NIG en de Vlaamse partners.

De positie van promovendi verschilt eveneens sterk tussen landen. In sommige landen zijn promovendi junior stafleden aangesteld door universiteiten of onderzoeksinstituten voor bepaalde tijd. In

andere landen ontvangen promovendi (beperkte) beurzen van de overheid. En in nog weer andere landen zijn promovendi 'externen' zonder enige vorm van steun, afhankelijk van hun eigen beroep-sinkomen of van hun ouders. Ook de financiering van PhD-opleidingen verschilt. Soms is onderwijs aan en begeleiding van promovendi gewoon onderdeel van de universitaire aanstelling van hoogleraren, soms worden PhD-opleidingen specifiek door overheden gesubsidieerd.

Vele bestuurskunde- en politicologieafdelingen op Europese universiteiten zijn relatief klein en hebben dus slechts een gering aantal promovendi. Niettemin zijn in (de meeste) EU-landen PhD-opleidingen wettelijk voorgeschreven. Hoewel het voor de hand zou liggen om schaalvoordelen te bereiken door interuniversitaire samenwerking, bestaat dat nagenoeg nergens. De enige uitzonderingen zijn het Deense netwerk POLFORSK dat PhD-opleidingen verzorgt voor promovendi in alle deelnemende universiteiten (en ook aan Zweedse en Noorse promovendi) en NIG, de landelijke onderzoeksschool in Nederland. PhD-netwerken bestaan ook in het Franse gedeelte van Zwitserland en in Italië. Nationale samenwerking tussen universiteiten om schaalvoordelen te bereiken, laat staan internationale samenwerking om de Bolognadoelstelling van internationalisering te bereiken, staan nog in de kinderschoenen. Wel worden promovendi steeds meer gestimuleerd om internationale ervaring op te doen door buitenlandse uitwisseling.

Recente ontwikkelingen

De ontwikkeling van tweejarige *research masters* heeft consequenties voor de opleiding van promovendi. De *research master* is immers de 'natuurlijke' vooropleiding van studenten die later een academische loopbaan willen volgen en daarom willen promoveren. De meeste universiteiten brengen hun *research master*- en PhD-onderwijs bovendien onder in lokale *graduate schools*. Dit alles heeft vanzelfsprekend gevolgen voor het cursusaanbod van interuniversitaire onderzoekscholen als NIG.

NIG ontwikkelt om deze reden een aangepast onderwijsprogramma voor promovendi die tevoren een *research master* hebben afgerond, dat zal worden aangeboden naast het bestaande programma voor AIO's die geen *research master* hebben gevolgd en die op dit moment nog altijd de grote meerderheid vormen in onze disciplines. Daarnaast legt NIG zich meer nog dan in het verleden toe op cursussen die disciplinespecifiek zijn. Dat kan gaan om methoden en technieken die in onze disciplines vaak gebruikt worden, maar ook om themagerichte cursussen verzorgd door experts binnen de school.

In het licht van de toenemende internationalisering van wetenschappelijk onderwijs en onderzoek, valt verder te verwachten dat in de toekomst ook meer buitenlandse PhD-studenten geheel of gedeeltelijk hun promotieonderzoek in Nederland zullen verrichten, wat zal leiden tot uitwisselingsprogramma's tussen Nederlandse en buitenlandse universiteiten.

Tussen NIG en het Deense POLFORSK bestaat al een dergelijke uitwisseling. In andere disciplines bestaan voorbeelden van speciaal voor buitenlandse PhD-studenten ontwikkelde opleidingen, die bijvoorbeeld bestaan uit een beperkt aantal korte '*intensive course*'-periodes in Nederland.

Een succesvol promotietraject

Zoals eerder vermeld heeft de invoering van het Angelsaksische model van promoveren veel te maken met de lange duur en lage slaagkans van het vroegere patroon van individueel promoveren bij een individuele promotor. Het rendement is dan ook onderwerp van aanhoudende zorg. In 2007 heeft een door NIG ingestelde commissie 'Rendement promovendi NIG' verschillende factoren aangewezen die van invloed zijn op de voortgang van promotietrajecten en aanbevelingen geformuleerd voor de verbetering van de rendementen van de promotietrajecten bij de aangesloten instellingen. In een enquête onder promovendi is in 2009 vervolgens nagegaan wat de stand van zaken is.

Een van de factoren die door de commissie werd benadrukt betreft de context waarbinnen de promovendus functioneert: de promovendus moet vanzelfsprekend regelmatig contact hebben met zijn of haar begeleider en promotor over de voortgang van het onderzoek. Uit de enquête komt naar voren dat de promovendi over het algemeen tevreden zijn met de begeleiding. Maar dat geldt vooral voor de inhoudelijke begeleiding en het onderlinge contact. De bevindingen laten namelijk ook zien dat

er in begeleidingsgesprekken minder aandacht is voor de procesmatige kant van het onderzoek. Om goede begeleiding van promovendi onder de aandacht te brengen en te stimuleren heeft NIG een (begeerenswaardige) prijs in het leven geroepen die jaarlijks wordt toegekend aan de beste begeleider binnen de school.

Daarnaast is het van belang dat de promovendus deel uitmaakt van een netwerk van onderzoekers en promovendi, zodat het onderzoek is ingebed en de promovendus zich bewust is van het feit dat zijn of haar onderzoek ertoe doet. Naast de eigen afdeling biedt NIG dit netwerk onder meer binnen het opleidingsprogramma waar 'jaargenoten' elkaar geregeld treffen, tijdens het jaarlijkse congres en binnen de onderzoeksscolloquia. Behalve vakgenoten vinden promovendi binnen NIG ook collega-promovendi waarmee ze ervaringen, onder andere over voortgang en begeleiding, kunnen delen.

Een ander punt dat door de commissie naar voren werd gebracht is het belang dat de promovendus eigenaar is van het uit te voeren onderzoek. Eigendom bevordert succes. De verschuiving van promotieprojecten van de eerste naar de tweede en derde geldstroom is in dit opzicht zorgwekkend, omdat het hier vaak gaat om projecten die door senior onderzoekers zijn uitgewerkt. Tegelijkertijd komt uit onze enquête naar voren dat de meeste promovendi hiermee geen problemen ervaren en zichzelf wel degelijk eigenaar voelen van hun project.

Als laatste maar niet onbelangrijkste factor moet vanzelfsprekend het NIG-opleidingsprogramma worden genoemd. Het NIG-opleidingsprogramma is gericht op het toerusten van de promovendus met kennis en vaardigheden die nodig zijn voor het succesvol uitvoeren van zijn of haar promotieonderzoek en meer algemeen voor het functioneren in de academische omgeving. Het eerste gebeurt in de cursussen in methodologie en de kerngebieden in onze school. Het tweede vindt plaats binnen de eerste cursus in het programma die gericht is op het proces van promoveren, en binnen allerhande *skills courses* waarin thema's aan de orde komen als 'hoe krijg ik mijn werk gepubliceerd'.

Conclusie

Dat promotietrajecten veranderen onder invloed van de institutionele ontwikkelingen die we hier beschreven, staat wel vast. Binnen NIG proberen we promovendi faciliteiten te bieden die het nodige houvast geven om het promotietraject tot een goed einde te brengen. In het opleidingsprogramma concentreren we ons hoe langer hoe meer op disciplinespecifieke kennis en kunde. Maar behalve een opleiding is NIG ook een netwerk. We streven ernaar dat promovendi via en binnen NIG in contact komen met collega's, dat zij hun netwerken opbouwen en ook langs die weg steun en inspiratie opdoen.

Uitleiding

Eelke Heemskerk, Universiteit van Amsterdam
en Peter Bursens, Universiteit Antwerpen

Institutionele omkadering, culturele inbedding, lokale gewoonten, ingesleten rechtsposities, persoonlijkheid en werkwijze van promotoren en copromotoren: er zijn veel elementen die promotietrajecten kleuren en van elkaar doen verschillen. Daarbovenop komt nog het zeer persoonlijke karakter van het schrijven van een proefschrift: uiteindelijk is er één persoon die het moet schrijven en die zijn eigen pad moet zoeken binnen de bestaande kaders, gewoonten en praktijken. Alle deelnemers aan het symposium lijken het dan ook eens te zijn over ten minste één opvatting: hoe meer een AIO, een bursaal, een promovendus, een AAP of een BAP zich eigenaar voelt van het project, des te hoger is de slaagkans, zowel in termen van academische excellentie als van rendement. Wanneer de promovendus zelf verantwoordelijk wordt gemaakt voor het project en de ruimte krijgt om het naar eigen goeddunken bij te sturen, zal dit zeer positief werken. Dit betekent geenszins dat de rol van promotoren als onbeduidend wordt gezien. De (letterlijke en fysieke) aanwezigheid van promotoren is belangrijk en enige hiërarchie bij de inhoudelijke begeleiding is zelfs gewenst. Maar tegelijk vraagt academische onafhankelijkheid blijkbaar ook om *light leadership* van de begeleiders.

Een andere rode draad doorheen de drie bijdragen is de roep om heldere procesbegeleiding. Autonomie staat niet gelijk aan chaos. Van begeleiders wordt verwacht

dat ze promovendi wegwijs maken, doctoraatsopleidingen moeten voorzien in ondersteunende cursussen en advies om te overleven in academia. Michon prijst in dit verband het gestructureerde regime van EUI in het begin van haar traject, Groeneveld en Kickert proberen in het NIG met een prijs begeleiders te stimuleren nog beter te begeleiden, en Meijer benadrukt het belang van de betrokkenheid van promotoren in het traject.

De kwaliteit van de begeleiding komt daarmee in het centrum van dit symposium te staan. Michon stelt dat begeleiding een van de meest prangende problemen is (zo niet het belangrijkste) waarmee promovendi kunnen worden geconfronteerd: "Ik heb vaak gezien dat medepromovendi te kampen hadden met een matige of ronduit slechte begeleiding en niet wisten bij wie zij terecht konden om dit te bespreken en een oplossing te vinden. Vertrouwenspersonen op universiteiten hebben vaak niet de macht of middelen om daar iets aan te doen". Meijer hoopt dat de schaalvergroting van de omkaderende doctoraatsopleiding de kwaliteit van de begeleiding kan bevorderen: "De inspanningen in Nederland en België om de begeleiding van promovendi meer in te kaderen in interuniversitaire verbanden lijken mij bovendien essentieel voor het creëren van een goede uitgangspositie om te komen tot een hoger rendement onder promovendi".

Groeneveld en Kickert presenteren met het NIG in dit symposium alvast één vorm van samenwerking: begonnen als een Nederlandse interuniversitaire *graduate school*,

maar intussen uitgebreid naar Vlaanderen en in nauw contact met de Deense evenknie, die op zijn beurt ook de rest van Scandinavië bedient. Hoe deze samenwerkingsverbanden zich zullen ontwikkelen is niet zeker. De toevoeging van het PhD-niveau aan de Bologna-akkoorden en de toenemende (Europese) financiering voor mobiliteit van promovendi doet vermoeden dat we nog maar aan het begin staan van een Europees verhaal. Tegelijk hebben de twee persoonlijke ervaringen in dit symposium ook de vele verschillen blootgelegd tussen enkele nationale varianten. Of verdere internationalisering deze verschillen zal overbruggen is niet direct evident. Maar misschien hoeft dat ook niet en moeten we eerder evolueren naar het inventariseren van best praktijken en opzetten van leerprocessen.

Een laatste discussiepunt dat opvalt is de rechtspositie van de promovendus. Groeneveld en Kickert reageerden op de opmerking van Meijer dat zij nog de term 'assistent in opleiding (AIO)' gebruiken: "De term AIO wordt in de praktijk inderdaad nog vaak gebruikt om de positie van promovendi in Nederland aan te duiden. Terecht dat Marjolein daarop wijst. We noemen in de beschrijving van de ontwikkeling in de promotietrajecten in Nederland het ontstaan van de functie van AIO vooral omdat ze een belangrijke markering is geweest in de vormgeving van promotietrajecten. Bovendien blijft de variatie die er bestaat in de formele positie en de vormgeving van de promotietrajecten binnen en tussen instellingen binnen NIG (nog altijd) groot met (soms) gevolgen voor het rendement". Toch lijkt er in de

Lage Landen een eenduidige ontwikkeling ingezet te zijn, weg van het Duitse in de richting van het Angelsaksische systeem, oftewel van junior onderzoeker naar *PhD-student*. Michon merkt daarbij op dit in Nederland wel op een hybride wijze wordt geïmplementeerd. "Dit heeft te maken met de rechtspositie van promovendi. Je kunt je moeilijk als student ervaren en als zodanig worden behandeld als je een (goede) rechtspositie, een salaris en een werkplek hebt". Er zit met andere woorden nog een stevige dosis padafhankelijkheid in de institutionele en culturele kaders die het promotietraject vormgeven. En zo belanden we weer bij de constante tussen alle verschillen in: de kwaliteit van de begeleiding. Als begeleiding inderdaad zo cruciaal is, en tegelijkertijd de kwaliteit hiervan toch vooral wordt bepaald door de persoonlijke, door de tijd gevormde aanpak van individuele begeleiders, dient de vraag zich aan of het niet verstandig is om een inventarisatie te maken van de wijze waarop aan begeleiding vormgegeven wordt, inclusief de valkuilen, de goede voorbeelden, de tips en de trucs. Om vervolgens de dialoog aan te gaan. Zowel promovendi als promotoren hebben nog heel wat van elkaar te leren. Dit symposium heeft hier onzes inziens alvast een aanzet toe gegeven.

Noten

- 1 Zonder me in het hedendaagse wespennest van Belgische politiek te willen mengen, moet ik hier benadrukken dat mijn ervaringen met België louter Vlaams zijn: in

lijn met de politieke en culturele realiteit dat onderwijs in België een bevoegdheid is van de gemeenschappen en niet van de federale overheid.

2 Zie de volgende bijdrage.

3 In Vlaanderen sta ik hierin niet alleen, zoals ook te zien is aan de 'uitvlagging' die in gang is gezet van AAP-posities naar zogenaamde bursalen. Dat dit in feite een besparingsoperatie is, die de doctoraatsstudenten plaatste in een positie met een minder gunstig arbeidsvoorwaardenpakket, is helaas een minder gunstige ontwikkeling.

4 Een cultuur die in Nederland overigens ook geen gemeengoed is.

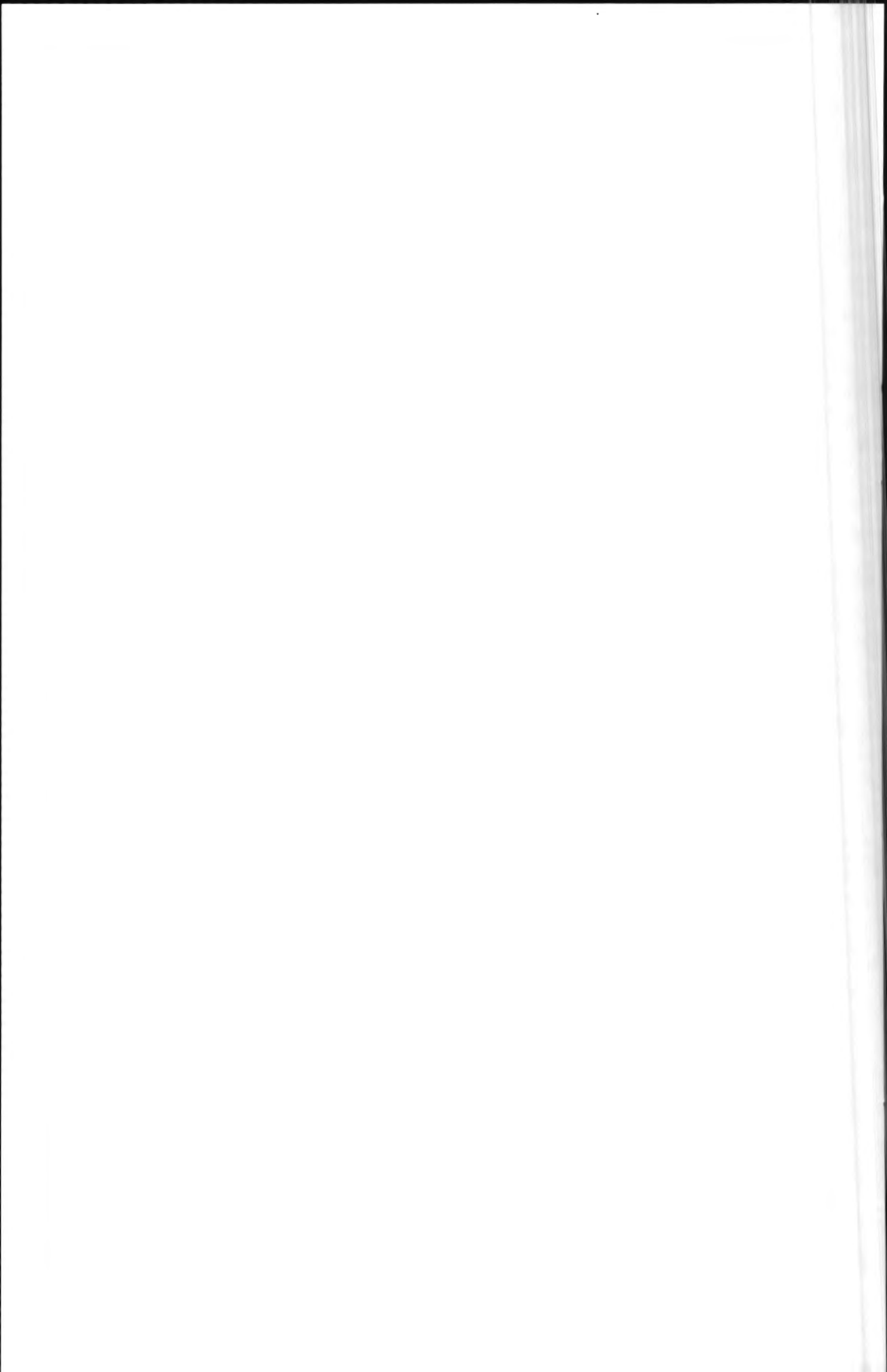
Bibliografie

Galtung, J. (1981). Structure, Culture, and Intellectual Style: An Essay Comparing Saxon, Teutonic, Gallic and Nipponic Approaches. *Social Science Information*, 20(6), 817-856.

NIG promovendi enquête 2009 (te downloaden via de website van NIG: <http://nig.fsw.eur.nl>).

Reichard, C. & W. Kickert (2008). PhD Education in Public Administration and Management in Europe. In G. Jenei & K. Mike (Eds.). *Public Administration and Public Policy Programs in Europe: The Road from Bologna*. Bratislava: NISPACEE press.

Verslag Commissie 'Rendement Promovendi NIG' (op te vragen via het secretariaat van NIG: nig@fsw.eur.nl).



Waarom moslims wel democratische attitudes hebben maar geen democratische instituties

Robbert Maseland en André van Hoorn

SAMENVATTING VAN

Maseland, R. & A. van Hoorn (2010). Why Muslims Like Democracy yet Have so Little of it. Forthcoming in *Public Choice*, doi:10.1007/s11127-010-9642-5.

In de islamitische wereld zijn democratische instituties relatief schaars. Tegelijkertijd toont onderzoek aan dat attitudes ten aanzien van democratie onder moslims en in islamitische landen niet minder positief of zelfs positiever zijn dan elders. Dit resultaat vormt een onopgeloste puzzel voor onderzoekers die verwachten dat politieke instituties deels een gevolg zijn van culturele ideeën en preferenties van een bevolking.

In dit artikel geven we een verklaring voor deze (schijnbare) paradox. Aan de hand van de moslim-democratie paradox laten we zien dat culturele verklaringen voor sociaal-politieke uitkomsten potentieel problematisch zijn, vooral daar waar de empirische cultuur maatstaven gebaseerd zijn op data uit zogenaamde waardenenquêtes. Vaak blijkt dat attitudes gemeten met dit soort enquêtes juist een reflectie

zijn van verschillen in omstandigheden in plaats van een onderliggende oorzaak daarvan. Deze bevinding biedt een logische verklaring voor het negatieve verband tussen democratische instituties en attitudes onder moslims: mensen hechten de meeste waarde aan datgene wat schaars is. Omdat moslims gemiddeld genomen een gebrek aan democratie ervaren, hebben ze een sterkere wens voor meer democratische instituties. Daarentegen is onder mensen wier behoefte aan democratie al meer bevredigd is, het verlangen naar democratie zwakker. Hier is niets paradoxaals aan.

De interesse in moslim-attitudes ten aanzien van democratie past binnen de bredere onderzoekstrend in de politieke en economische wetenschappen die kijkt naar cultuur om politiek-economische uitkomsten te verklaren (zie Beugelsdijk

& Maseland, 2011 voor een kritische beschouwing van deze literatuur). Sinds Huntingtons (1993) controversiële 'clash of civilizations'-these is de aandacht voor culturele en religieuze verschillen sterk gegroeid. De compatibiliteit van 'de' islam met 'westerse' normen en waarden heeft daarbij speciale belangstelling.

Veel onderzoek op dit terrein gebeurt op basis van (landenvergelijkende) waarden-enquêtes zoals de World Values Survey (bijvoorbeeld Inglehart, 1997). De idee achter waarden-enquêtes is simpel: vraag aan een groot aantal respondenten hoe zij tegenover een aantal zaken staan, en aggregereer hun antwoorden om te komen tot maatstaven van culturele verschillen tussen samenlevingen. In het eigen werk van Inglehart ligt de nadruk op het blootleggen van verschillen tussen culturen en worden de resultaten niet zozeer gebruikt om verschillen in uitkomsten te verklaren. De secundaire literatuur die dat wel doet baseert zich doorgaans op de simpele veronderstelling dat antwoorden in waarden-enquêtes de culturele attitudes van mensen weergeven, die op hun beurt als basis dienen voor het feitelijk handelen van individuen en samenlevingen als geheel. Op deze manier zou bijvoorbeeld een democratisch tekort in islamitische samenlevingen teruggebracht kunnen worden tot een culturele voorkeur voor autocratische regimes.

Bij deze redenering moeten een aantal kanttekeningen geplaatst worden. We noemen er hier twee. Ten eerste is het twijfelachtig of cultuur inderdaad zo bepalend is voor menselijk handelen. Een

dergelijke deterministische visie op cultuur staat op gespannen voet met agency. Een tweede bezwaar dat in de literatuur naar voren komt draait om de vraag of de theoretische conceptualisering van waarden in culturele verklaringen – als een diepliggende, door de samenleving vastgelegde bron van voorkeuren en handelingen – wel overeenkomt met wat waarden-enquêtes feitelijk meten (Maseland & van Hoorn, 2009, 2010). Een alternatieve lezing van scores uit waarden-enquêtes is dat ze niet zozeer waarden weergeven als wel marginale preferenties, het belang dat mensen hechten aan meer van een doel, bijvoorbeeld meer democratie, bovenop het huidige niveau.

Dit perspectief is van belang voor het empirische verband tussen waardenscores en uitkomsten. Culturele verklaringen veronderstellen een positief verband tussen deze scores en uitkomsten; een marginale preferentie-interpretatie daarentegen suggereert een negatief verband. De logica is simpelweg dat het belang dat men hecht aan het verder nastreven van een bepaald doel afneemt met de verwerkelijking van dat doel. Dit is het welbekende principe van afnemend grensnut, een van de meest robuuste fenomenen in de sociale wetenschap.

In dit onderzoek tonen we op basis van een multilevelanalyse van het verband tussen democratische instituties en attitudes (gemeten volgens de WVS) aan dat dit verband in het algemeen negatief is, en dus niet alleen voor moslims (zie tabellen 3 tot en met 5 in het artikel). Dit resultaat verandert niet als we controleren voor na-

tionaal inkomen per hoofd en individuele kenmerken zoals opleidingsniveau. We concluderen dat de WVS-scores voor de houding ten aanzien van democratie geen cultureel bepaalde waarden meten, maar de marginale preferentie voor democratie en daarmee het feitelijke niveau van democratie in landen weergeven. Degenen die in democratisch landen wonen hechten weinig belang aan democratie, terwijl degenen die democratie moeten ontberen een sterk positieve visie op democratie hebben. In deze zin is er dus helemaal geen moslim-democratie paradox.

Daarmee willen we niet beweren dat culturele verschillen niet belangrijk zijn in het verklaren van sociaal-politieke uitkomsten. Wel toont de schijnbare moslim-democratie paradox aan dat we voorzichtig moeten zijn om verschillen in voorkeuren die mensen uiten al te snel als cultureel of religieus te bestempelen. Veel van de verschillen die uit waardenenquêtes naar voren komen lijken eerder het resultaat van verschillen in omstandigheden dan van cultuur. Deze bevindingen tonen de noodzaak van een kritische blik op kwantitatief onderzoek naar culturele verschillen aan.

Bibliografie

- Beugelsdijk, S. & R. Maseland (2011). *Culture in Economics. History, Methodological Reflections, and Contemporary Applications*. Cambridge University Press, te verschijnen.
- Huntington, S.P. (1993). The Clash of Civilizations. *Foreign Affairs*, 72 (3), 22-50.
- Inglehart, R. (1997). *Modernization and Post-modernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Maseland, R. & A. van Hoorn (2009). Explaining the Negative Correlation between Values and Practices: A Note to the Hofstede-GLOBE Debate. *Journal of International Business Studies*, 40 (3), 527-532.
- Maseland, R. & A. van Hoorn (2010). Values and Marginal Preferences in International Business. *Journal of International Business Studies*, doi:10.1057/jibs.2010.24.

Parlementsleden als (on)gelijke concurrenten voor media-aandacht

Peter Van Aelst, Adam Shehata en Arjen Van Dalen

SAMENVATTING VAN

Van Aelst, P., A. Shehata & A. Van Dalen, A. (2010). Members of Parliament: Equal Competitors for Media Attention? An Analysis of Personal Contacts Between MPs and Political Journalists in Five European Countries. *Political Communication*, 27: 3, 310-325.

De machtsrelatie tussen politici en journalisten wordt vaak voorgesteld als een tango waarbij beide partners veelvuldige en intense contacten hebben. De vraag die samenhangt met deze metafoer is dan veelal wie de leidende partner is in deze dans. Deze vraag is onmiskenbaar interessant, maar vooral voor de vele 'gewone' politici eerder irrelevant omwille van het feit dat ze zich haast nooit in een positie bevinden om de dans met de media te leiden. Een minister of een partijvoorzitter zal in bepaalde omstandigheden het voortouw nemen, maar voor een 'back-bencher' in het parlement is die kans onbestaande. Daarom is de centrale vraag van dit artikel eerder welke politici ten dans worden uitgenodigd. Meer wetenschappelijk geformuleerd: bepalen een politiek systeem en de positie van een politicus in dat systeem de relatie van deze politicus met politieke journalisten? We hebben deze vraag trachten te beantwoorden door het soort en aantal contacten tussen parlementsleden en politieke journalisten in België (Vlaanderen), Nederland, Zweden, Denemarken en Noorwegen te vergelijken. Deze vijf

parlementaire democratieën behoren volgens de typologie van Hallin & Mancini (2004) tot eenzelfde 'politek mediasysteem', namelijk het democratisch-corporatistische. Dit houdt in dat zowel het medialandschap als de politiek-institutionele context erg vergelijkbaar maar niet identiek zijn (zie verder).

Het uitgangspunt van onze studie is dat politici en journalisten elkaar nodig hebben en van elkaar afhankelijk zijn. Bekken door een economische bril zou je kunnen stellen dat beide spelers goederen bezitten die ze met elkaar willen ruilen in het voordeel van beiden. Politici bieden de journalisten informatie en krijgen daarvoor in de plaats de broodnodige media-aandacht. Daarnaast bezitten journalisten nog andere middelen zoals bijvoorbeeld hun expertise op het vlak van (politieke) communicatie. Deze 'schaarse goederen' willen journalisten natuurlijk enkel ruilen met politici die hun waardevolle informatie kunnen bieden, het liefst snel en exclusief. Daarom verwachten we dat ze niet met alle parlementsleden intensieve

contacten zullen onderhouden, en dat dit afhankelijk is van zowel hun persoonlijke machtspositie als deze van hun partij. Bovendien is de verwachting dat ook dat de nationale context een sterke invloed heeft op contacten tussen parlementsleden en journalisten. Gebruik makend van een *similar system design* formuleerden we twee concrete hypothesen voor mogelijke verschillen tussen de vijf landen. Beide hypothesen volgen uit de verschillen in samenstelling en machtspositie van het nationale parlement. Een eerste eenvoudig maar relevant onderscheid tussen de landen is het aantal parlementsleden. In Nederland (150), Noorwegen (165) en Denemarken (179) is het aantal parlementsleden vrij bescheiden, zeker in vergelijking met Zweden (349). Door het Belgische federale systeem telt Vlaanderen alleen al meer dan 250 parlementsleden in drie parlementen en neemt het een middenpositie in. Naast het aantal parlementsleden is ook de politieke macht van het parlement in de politieke constellatie van de verschillende landen niet identiek. Op basis van de literatuur kunnen we stellen dat het Deense parlement het sterkste is, gevolgd door het Noorse en Zweedse, en op enige afstand het Nederlandse parlement, en dat het Belgische federale parlement veruit de zwakste positie bekleedt ten aanzien van de regering.

De resultaten van onze survey onder parlementsleden bevestigen dat er inderdaad significante verschillen zijn tussen de vijf landen. In lijn met onze hypothesen hebben de Noorse en vooral Deense parlementsleden frequente contacten met journalisten (voornamelijk telefonisch,

in de wandelgangen en voor interviews). De Zweedse en Vlaamse parlementsleden hebben gemiddeld beduidend minder mediacontacten. Vooral in België zijn er heel wat parlementsleden die slechts erg sporadisch (maandelijks of minder) interageren met politieke journalisten. De Nederlandse parlementsleden nemen een middenpositie in. Daarmee worden onze beide hypothesen bevestigd, en lijkt met name het aantal parlementsleden een belangrijke factor in het opdrijven van de onderlinge concurrentie voor media-aandacht. Naast de verschillen tussen landen werden ook onze verwachtingen bevestigd met betrekking tot de verschillen tussen parlementsleden van eenzelfde land. Vooral de statusverschillen tussen parlementsleden, gemeten aan de hand van iemands parlementaire ervaring en het voorzitterschap van een parlementaire commissie, zijn erg relevant. Ook het hebben van een persoonlijke woordvoerder of medewerker die instaat voor relaties met de pers verhoogt de frequentie van mediacontacten. Naast de verschillen op het individuele niveau is in mindere mate ook de partij van belang. Parlementsleden van oppositiepartijen hebben iets meer contacten dan parlementsleden die behoren tot de regeringscoalitie. Een sterker negatief verband bestaat voor parlementsleden van extreemrechtse partijen. Met name de meerderheid van de Vlaams Belang-fractie communiceert niet of nauwelijks met politieke journalisten.

Deze studie toont aan dat de politieke status van een parlements lid zijn of haar positie ten aanzien van de media versterkt. Deze voorkeur voor politici die er

politiek toe doen, betekent dat het voor minder ervaren en minder invloedrijke politici moeilijk is om een goede relatie met journalisten op te bouwen. Dat is met name het geval voor parlementsleden in een 'hypercompetitieve markt' zoals in Zweden en België waar een groot aantal parlementsleden met vrij weinig politieke invloed elkaar voor de voeten loopt.

In dit artikel hebben we gepoogd om meer zicht te krijgen op de interacties tussen journalisten en politici die zich deels voor, maar vooral achter de camera afspelen. Het is een eerste stap om het onderzoek naar de effecten van deze interactie voor

zowel het politieke proces als de nieuwsproductie beter te begrijpen. Onze comparatieve aanpak bleek erg waardevol en zal in verder onderzoek verder worden ontwikkeld.

Bibliografie

Hallin, D.C. & P. Mancini (2004). *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Besmettelijke partijen

Anti-immigratiepartijen en hun effect op de immigratiestandpunten van andere partijen

Joost van Spanje

SAMENVATTING VAN

Spanje, J. van (2010). Contagious Parties: Anti-Immigration Parties and Their Impact on Other Parties' Immigration Stances in Contemporary Western Europe. *Party Politics*, 16 (5), 563-586.

In de meeste West-Europese landen zijn anti-immigratiepartijen opgekomen en zij hebben soms aanzienlijke successen geboekt. De vraag rijst in hoeverre het electoraal succes of falen van deze partijen invloed heeft op de immigratiestandpunten van andere partijen. Dit artikel concentreert zich op invloed gedefinieerd in termen van ruimtelijke concurrentie (*spatial competition*) tussen partijen. Een effect wordt 'besmetting' genoemd als andere partijen verschuiven naar restrictievere immigratiebeleidstandpunten na electoraal succes van een anti-immigratiepartij in hun land. De mogelijke besmetting is niet alleen onderzocht voor rechtse partijen, conform de *contagion of the right-stelling* van Pippa Norris (2005), maar ook voor linkse partijen.

Anti-immigratiepartijen worden in dit onderzoek onderscheiden van andere partijen op basis van drie criteria. Als 'anti-immigratie' worden partijen aangemerkt

die (1) relatief sterk voor immigratiebeperking zijn, (2) relatief veel belang hechten aan het immigratievraagstuk en (3) door kiezers als boodschappers van immigratiebeperking worden gezien. De operationalisering van het concept van de anti-immigratiepartij is gebaseerd op gegevens van enquêtes onder experts en kiezers. Als resultaat van deze drie-stappen-selectieprocedure zijn de als 'anti-immigratie' gekenmerkte partijen in deze studie goed vergelijkbaar over tijd en tussen West-Europese landen.

Op basis van de politicologische literatuur mag worden verwacht dat als partijen die felle voorstander zijn van immigratiebeperking succesvol worden in de electorale arena, andere partijen – *ceteris paribus* – hun standpunten zullen aanpassen in de zin dat ze een restrictiever immigratiebeleid gaan voorstellen (Hypothese 1). In theorie hebben *mainstream* rechtse partijen in vergelijking met linkse partijen

een extra prikkel om hun standpunten over immigratie aan te passen. Immers, volgens de logica van Downsiaanse modellen zouden rechtse partijen in grotere mate worden bedreigd door electoraal succes van een anti-immigratiepartij dan linkse partijen. Daarnaast kan het relatief gemakkelijk zijn voor rechtse partijen om een harde lijn te voeren ten aanzien van immigratie, omdat zij doorgaans de 'eigenaars' zijn van onderwerpen als culturele eenheid en nationale trots. De resultaten van eerder onderzoek suggereren ook dat in West-Europa vooral gevestigd rechts concurreert met stemmen van anti-immigratiepartijen. Om deze redenen zijn rechtse partijen naar verwachting gevoeliger voor eventuele electorale druk van anti-immigratiepartijen dan linkse partijen (Hypothese 2).

De eerste twee hypothesen stoen op de theorie van partijconcurrentie in Downsiaanse zin. In de literatuur wordt echter betoogd dat partijen niet altijd op dezelfde manier, of in dezelfde mate, met elkaar concurreren. Op basis van recentere, aangepaste ruimtelijke modellen van partijcompetitie kan worden verwacht dat twee categorieën van partijen beperkt zijn in hun mogelijkheden om hun beleidsposities aan te passen aan een veranderd politiek klimaat, namelijk regeringspartijen en zogenoemde 'nichepartijen'. Regeringspartijen kunnen zowel vanuit juridische als praktische perspectieven worden verondersteld minder vatbaar te zijn voor herpositionering op het immigratieprobleem. Partijen in coalitieregeringen kennen extra beperkingen, omdat ze ook te maken hebben met hun coalitiepartners en vaak zijn

gehouden aan een regeringsverklaring. Voorts hebben oppositiepartijen (aangenomen dat ze willen regeren) sterkere prikkels om hun beleidsoverwegingen te herzien dan regeringspartijen (Hypothese 3). Voor 'nichepartijen' geldt een soortgelijke redenering. Empirisch is aangetoond dat deze partijen – (voormalig) communistische en groene partijen – stemmen verliezen als ze hun ideologische posities veranderen. Voor zover dit ook het geval is voor immigratiestandpunten, zullen deze partijen niet bevattelijk zijn voor besmetting door anti-immigratiepartijen (Hypothese 4).

Om genoemde hypothesen te toetsen zijn gegevens geanalyseerd over 26 anti-immigratiepartijen en 75 andere partijen in 12 West-Europese politieke systemen op basis van verscheidene *expert surveys* en verkiezingsonderzoeken. De besmetting is op verschillende manieren gemeten. De belangrijkste onafhankelijke variabele in de analyse is de verandering in electoraal succes van anti-immigratiepartijen tussen 1990 en 1999. De afhankelijke variabele is de verandering in immigratiestandpunten van alle andere partijen in de periode hier direct na (januari 2000 – juni 2004). We schatten statistische modellen op basis van de verzamelde gegevens, controlerend voor andere mogelijke verklaringen voor veranderingen in immigratieposities en bovendien rekening houdend met het feit dat de waarden van partijen op de afhankelijke variabele gedeeltelijk per land samenhangen.

De resultaten duiden erop dat het electoraal succes van anti-immigratiepartijen

een besmettingseffect heeft op de immigratiestandpunten van andere partijen (Hypothese 1). Als partijen aan de regering deelnemen, worden ze echter niet beïnvloed door dit mechanisme (Hypothese 3). Partijen die mobiliseren op andere 'niches' dan immigratie blijken niet immuun te zijn voor besmettingseffecten (in tegenstelling tot Hypothese 4). Meer in het algemeen kopiëren rechtse partijen niet in grotere mate de immigratiestandpunten van anti-immigratiepartijen dan linkse partijen (Hypothese 2). Dit betekent dat de *contagion of the right-stelling* van Pippa Norris niet wordt gestaafd door de hier gebruikte empirische gegevens.

De bevinding dat niet alleen rechtse, maar ook linkse partijen hun immigratiestandpunten hebben aangepast zou kunnen komen door de scheve verdeling van kiezersvoorkeuren op dit beleidsterrein. Uit kiezersonderzoeken blijkt dat een meerderheid van de kiezers in vrijwel alle West-Europese landen tegen het idee van de multiculturele samenleving is. Dit betekent dat als een anti-immigratiepartij succes heeft, *alle* partijen een prikkel hebben om zich restrictiever op te stellen – niet alleen de directe concurrenten van de anti-immigratiepartijen. Zo kunnen partijen immers proberen om hun electorale verliezen aan anti-immigratierivalen

te beperken en wellicht kiezers terug te winnen. Mogelijk speelt ook mee dat sommige linkse partijen een anti-immigratiepartij juist proberen te helpen, opdat die partij stemmen wegtrekt van (vooral) gevestigd rechts en zij zelf grootste partij kunnen worden.

Tot slot suggereren de bevindingen van dit onderzoek dat stemmenmaximalisatie niet altijd het enige is dat een partij wil of kan nastreven. Zo kunnen de handen van de partijleiding gebonden zijn door regeringsdeelname. Andere factoren, zoals welke facties binnen een partij dominant zijn, en persoonlijke voorkeuren van de partijleiders, kunnen ook een rol spelen. Met andere woorden: besmettingseffecten zijn afhankelijk van de bredere context van concurrentie zowel tussen partijen als binnen elke partij. Toekomstig onderzoek zal zich moeten richten op de vraag hoe de context ertoe doet, en in welke mate.

Bibliografie

- Norris, P. (2005). *The Radical Right: Voters and Parties in the Electoral Market*. New York and Cambridge: Cambridge University Press.



Marleen Brans (1965) is als hoofddocent verbonden aan het Instituut voor de Overheid van de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Katholieke Universiteit Leuven. Haar onderzoek handelt over de professionalisering en vermaatschappelijking van beleidsvoering. E-mail: Marleen.brans@soc.kuleuven.be.

Sandra Groeneveld (1972) is universitair docent bestuurskunde aan de EUR en zakelijk directeur van NIG. Sandra geeft onderwijs in kwantitatieve methoden en technieken van onderzoek en HRM. Haar onderzoek is gericht op vraagstukken rond arbeid, organisatie en management in de publieke sector, in het bijzonder diversiteit. E-mail: s.m.groeneveld@fsw.eur.nl, website: www.eur.nl/fsw/staff/homepages/groeneveld/.

Annie Hondeghem (1960) is hoogleraar aan het Instituut voor de Overheid (Faculteit Sociale Wetenschappen, K.U.Leuven). Ze is verantwoordelijk voor de permanente vorming van het Instituut voor de Overheid, ze coördineert de Leuvense afdeling van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen en is programmadirecteur van het postgraduaat diversiteitsmanagement. Haar onderzoeksdomeinen zijn: personeelsmanagement bij de overheid, veranderingsmanagement en beleid inzake gelijke kansen. E-mail: annie.hondeghem@soc.kuleuven.be.

Walter Kickert is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en wetenschappelijk directeur van NIG. Zijn interesse gaat uit naar publiek management en organisatie, en overheidshervormingen in internationaal vergelijkend perspectief. E-mail: kickert@fsw.eur.nl.

Robbert Maseland (1975) is als universitair docent verbonden aan de faculteit economie & bedrijfskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Zijn voornaamste interesses liggen op het gebied van culturele & politieke economie en ontwikkelingsprocessen. E-mail: R.K.J.Maseland@rug.nl.

Marjolein Meijer (1977) studeerde zowel Beleid- en Organisationswetenschappen als Politicologie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Na haar studietijd was zij korte tijd ambtenaar aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en consultant bij het COT, een adviesbureau op het gebied van crisismanagement en -communicatie. Vanaf 2006 is zij als doctoraatsstudent verbonden aan de onderzoeksgroep Europese en Internationale Politiek, en werkzaam als mandaatassistent (AAP) aan het departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen. Haar promotieonderzoek handelt over de relatie tussen regering en parlement in geval van verdragshervormingen in de Europese Unie. Zij hoopt in 2011 te promoveren. E-mail: marjolein.meijer@ua.ac.be.

Laure Michon (1979) heeft politicologie gestudeerd aan de Universiteit van Amsterdam en het Institut d'Etudes Politiques van Lyon. Zij heeft een jaar aan het European University Institute te Florence doorgebracht en was tussen 2006 en 2010 verbonden aan het IMES in Amsterdam voor een promotieonderzoek over de positie van etnische minderheden in de lokale politiek, met een vergelijking tussen Amsterdam en Parijs. Zij hoopt begin 2011 te promoveren. E-mail: L.B.Michon@uva.nl.

Simon Otjes (1984) is promovendus bij het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden. Zijn promotie-onderzoek betreft het effect van nieuwe politieke partijen en op bestaande politieke partijen. Zijn onderzoeksinteresse gaat uit naar partijposities, partijsystemen en parlementair gedrag. E-mail: otjess@fsw.leidenuniv.nl.

Adam Shehata (1981) is docent Media en Communicatie aan de Mid Sweden University. E-mail: Adam.Shehata@miun.se.

Peter Van Aelst (1974) is verbonden aan het Instituut Politieke Wetenschappen van de Universiteit Leiden. Zijn onderwijs en onderzoek situeren zich in het domein van de politieke communicatie en politieke psychologie. Hij publiceerde recent in verschillende tijdschriften waaronder *Political Communication*, *International Journal of Press/politics* en *Acta Politica*. E-mail: aelstpvan@fsw.leidenuniv.nl.

Ingrid van Biezen (1969) is sinds 2009 hoogleraar Vergelijkende Politicologie aan de Universiteit Leiden. E-mail: i.c.van.biezen@fsw.leidenuniv.nl.

Arjen van Dalen (1980) is doctoraatsstudent aan het Departement Politieke Wetenschappen en Bestuurskunde van de University of South Denmark. E-mail: avd@sam.sdu.dk.

André van Hoorn (1976) is als universitair docent verbonden aan de faculteit economie & bedrijfskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Zijn onderzoeksinteresses betreffen onder andere de comparatieve studie van geluk en subjectief welzijn, van cultuur en (in)formele instituties, en van economische groei en innovatie. E-mail: A.A.J.van.Hoorn@rug.nl.

Joost van Spanje (1977) zal vanaf 1 april 2011 als universitair docent verbonden zijn aan de Amsterdam School of Communication Research (ASCoR) van de Universiteit van Amsterdam. Hij is gespecialiseerd in politiek gedrag, verkiezingsstudies en politieke communicatie en publiceerde in tijdschriften als *European Union Politics*, *West European Politics* en *European Journal of Political Research*. Zijn proefschrift over cordons sanitaires in 15 West-Europese landen werd bekroond met de Jaarprijs Politicologie 2010. E-mail: j.vanspanje@uva.nl.

Diederik Vancoppenolle (1975) is als doctor-assistent verbonden aan de vakgroep Bestuur & Beleid van het departement Handelswetenschappen en Bestuurskunde van de Hogeschool Gent. Hij verricht onderzoek naar de rol van diverse actoren (ambtenaren, kabinetsmedewerkers, belangengroepen) in de beleidsvorming en naar de bestuurlijke organisatie van de welzijnssector in Vlaanderen. Hij doceert de vakken Practicum Beleidkunde, Centrale Besturen, Welzijnsbeleid. E-mail: diederik.vancoppenolle@hogen-gent.be.

Dieter Vanhee (1981) is Licentiaat Politieke Wetenschappen (K.U.Leuven) en Master in de Beleidseconomie (K.U.Leuven). Hij werkt sinds 2008 als wetenschappelijk medewerker aan het Instituut voor de Overheid, een onderzoekseenheid van de K.U.Leuven. Daar werkt hij aan het project 'Impact van de staats Hervorming op de Vlaamse administratie (2007-2011)'. Dit onderzoeksproject kadert in een onderzoeksprogramma van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV). E-mail: dieter.vanhee@soc.kuleuven.be.

Auteursrichtlijnen *Res Publica*

I. Voor ALLE BIJDRAGEN, zowel voor de wetenschappelijke artikels 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@ugent.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 artikels:**
 - maximum 10.000 woorden, inclusief abstract, referenties, voetnoten en bibliografie
 - bestaan uit 4 onderdelen: titel, Engelstalig abstract, corpus en bibliografie
 - Engelstalig abstract: 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 artikels 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 zal worden 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 gemeden.

Voor een uitgebreide beschrijving van de auteursrichtlijnen:

www.respublica.be

Internationale Spectator

Blijf op de hoogte van alle ontwikkelingen en actuele vraagstukken in de wereldpolitiek

Word
nu
abonnee!



Ontvang €10,- korting of het boek als welkomsgeschenk

Maandblad van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael

www.internationalespectator.nl


Van Gorcum
EDUCATIEF · PROFESSIONEEL

RES PUBLICA

politiek-wetenschappelijk tijdschrift
van de Lage Landen

Driemaandelijks tijdschrift
Overzicht volume 51 – 2009

Nummer 1

Themanummer: DE OPKOMSTPLICHT: DE BETEKENIS VAN ZACHTE DWANG ONTRAFELD – *Gasthoofredactie: Joop van Holsteyn en Johan Ackaert*

Deel 1 – Wetenschappelijke artikels

- Woord vooraf – *Joop van Holsteyn en Johan Ackaert* 5
- Stemrecht, stemplicht, opkomstplicht: inleiding tot het debat – *Arend Lijphart* 9
- Nieuwe vragen, oude antwoorden – *Galen Irwin en Joop van Holsteyn* 19
- Opkomstplicht in Vlaanderen: een gespreide slagorde? – *Dries Verlet, Ann Carton en Marc Callens* 45
- Opkomstplicht: stimulans of frustratie? – *Tom van der Meer en Jan van Deth* 73

Deel 2 – Rubrieken

- Essay: De leiderschapsstijl van Leterme en het falen van de staats hervorming – *Tobias Van Assche* 97
- Symposium: De Europese Unie na Lissabon: is het glas halfvol of halfleeg? – *Hendrik Vbs en Ivo Belet* 115
- Onderzoek uitgelicht
- Het 'Meerlaags Parlementair Veld' in de Europese Unie: naar een reconstructie van parlementaire soevereiniteit in meerlaags bestuur – *Ben Crum en John Erik Fossum* 127
- Hulp voor kiezers in referendums: is de Informatie en Keuze Enquête een steun voor niet-geïnformeerde of juist voor geïnformeerde kiezers? – *Peter Neijens en Claes de Vreese* 130
- De Stem van de St(r)aat – *Joris Verhulst en Stefaan Walgrave* 133

Nummer 2

Deel 1 – Wetenschappelijke artikels

- Tussen establishment en extremisme: populistische partijen in Nederland en Vlaanderen – *Paul Lucardie* 149

Politici aan het woord. Een onderzoek naar politici en hun taalstijlen –
Christ'l De Landtsheer en Dieter Vertessen 173

Partijen in spagaat? Eensgezindheid en meningsverschillen onder leden van
Nederlandse politieke partijen – *Josje den Ridder, Joop van Holsteyn en
Ruud Koole* 199

Deel 2 – Rubrieken 237

Essay: Omgaan met religie en religieuze diversiteit in een gesecculariseerde
samenleving. Actuele pijnpunten, uitdagingen en perspectieven –
Patrick Loobuyck en Leni Franken 231

Symposium: Politicologisch onderwijs in de Lage Landen; meer van hetzelfde
of een paar apart? – *Kris Deschouwer, Peter Van Aelst, Sophie Vanhoonacker en
Maarten Vink* 247

Onderzoek uitgelicht

Het eigen karakter van lokale politieke groeperingen – *Marcel Boogers en
Gerrit Voerman* 263

Ongelijkheden in niet-geïstitutionaliseerde vormen van politieke participatie.
Een multilevel-analyse van data uit 25 landen – *Sofie Marien, Marc Hooghe
en Ellen Quintelier* 266

De gepolitiseerde participant: ideologie en politieke participatie in twintig
democratieën – *Tom van der Meer, Jan van Deth en Peer Scheepers* 269

Nummer 3

**Themanummer: VERKIEZINGSCAMPAGNES IN BELGIË EN
NEDERLAND** – *Gasthoofredactie: Peter van Aelst*

Deel 1 – Wetenschappelijke artikels

Campagneonderzoek in België en Nederland: een beknopt overzicht
– *Peter Van Aelst* 285

Negatieve campagnevoering in de Nederlandse consensusdemocratie: de
ontwikkelingen sinds Fortuyn – *Annemarie S. Walter* 293

Is het de moeite waard? De karakteristieken en effectiviteit van partijwebsites
in de campagne voor de Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen van 2010 –
Rens Vliegthart en Guda van Noord 315

Kandidaatkeuze in advertenties. Wat bepaalt wie aandacht krijgt? – *Jonas
Lefevere en Régis Dandoy* 335

Negatieve verkiezingscampagnes en de gevolgen op kiesintenties. De Vlaamse
regionale verkiezingen van juni 2009 – *Ruth Dassonneville* 353

Deel 2 – Rubrieken

Essay: Verkiezingscampagnes in België en Nederland. Vergelijkbare landen,
verschillende campagnes? – *Philip Van Praag en Peter Van Aelst* 375

Symposium: De kwaliteit van de politieke verslaggeving in Nederland en België – Peter Van Aelst, Herman van Gunsteren, Frits Bloemendaal en Marc Hooghe	391
Onderzoek uitgelicht	
Nieuw structuralisme en institutionele verandering: centralisatie en decentralisatie in acht federale staten – Jan Erk en Edward Koning	405
Effecten van de Wet Dualisering Gemeentebestuur op de rolopvattingen van Nederlandse gemeenteraadsleden – Merel de Groot, Bas Denters en Pieter-Jan Klok	408
De participatie aan interne partijverkiezingen – Bram Wauters	411

Nummer 4

Deel 1 — Wetenschappelijke artikels

Anticipatie en reactie. Hoe en wanneer bestaande partijen voorstellen overnemen van nieuwe partijen – Simon Otjes	429
Bepalende factoren voor een succesvolle bevoegdheidsoverdracht. Een analyse van de overheveling van landbouw naar het Vlaams Gewest n.a.v. de vijfde staatshervorming – Dieter Vanhee en Annie Hondeghem	453
Kabinetten als spil en het begijnhof voor de ambtenaren? Een vergelijkende analyse van de beleidsinteracties van kabinetsmedewerkers en ambtenaren in de Vlaamse beleidsvorming – Diederik Vancoppenolle en Marleen Brans	483

Deel 2 — Rubrieken

Essay: De maakbare partijdemocratie? Over de (grond)wettelijke regulering van politieke partijen – Ingrid van Biezen	513
Symposium: Promoveren / doctoreren in de Lage Landen – Laure Michon, Marjolein Meijer, Sandra Groeneveld en Walter Kickert	531
Onderzoek uitgelicht	
Waarom moslims wel democratische attitudes hebben maar geen democratische instituties – Robbert Maseland en André van Hoorn	549
Parlementsleden als (on)gelijke concurrenten voor media-aandacht – Peter Van Aelst, Adam Shehata en Arjen van Dalen	552
Besmettelijke partijen. Anti-immigratiepartijen en hun effect op de immigratiestandpunten van andere partijen – Joost van Spanje	555

EXTERNE REVIEWERS RES PUBLICA 2010

Res Publica dankt de externe reviewers
die in 2010 één of meerdere artikels hebben beoordeeld

Kees Aarts
Johan Ackaert
Gerry Alons
Nicolas Bouteca
Ben Crum
Christ'l De Landtsheer
Knut De Swert
Tom Delreux
Sam Depauw
Marcel Lubbers
Paul Lucardie
Bart Maddens
Kristof Steyvers
Peter Thijssen
Tobias Van Assche
Alain Van Hiel
Joop van den Berg
Wouter van der Brug
Sara Vissers
Gerrit Voerman
Koen Vossen
Stefaan Walgrave

Richtlijnen voor auteurs

- Deel 1: max. 3 wetenschappelijke artikels 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.



Inhoud

Deel 1 — Wetenschappelijke artikels

Anticipatie en reactie. Hoe en wanneer bestaande partijen voorstellen overnemen van nieuwe partijen

Simon Otjes

Bepalende factoren voor een succesvolle bevoegdheidsoverdracht. Een analyse van de overheveling van landbouw naar het Vlaams Gewest n.a.v. de vijfde staatshervorming

Dieter Vanhee en Annie Hondeghem

Kabinetten als spil en het begijnhof voor de ambtenaren? Een vergelijkende analyse van de beleidsinteracties van kabinet-medewerkers en ambtenaren in de Vlaamse beleidsvorming

Diederik Vancoppenolle en Marleen Brans

Deel 2 — Rubrieken

Essay: De maakbare partijendemocratie?
Over de (grond)wettelijke regulering van politieke partijen

Ingrid van Biezen

Symposium: Promoveren / doctoreren in de Lage Landen
Laure Michon, Marjolein Meijer, Sandra Groeneveld en Walter Kickert

Onderzoek uitgelicht:
Waarom moslims wel democratische attitudes hebben maar geen democratische instituties

Robbert Maseland en André van Hoorn

Parlementsleden als (on)gelijke concurrenten voor media-aandacht
Peter Van Aelst, Adam Shehata en Arjen van Dalen

Besmettelijke partijen. Anti-immigratiepartijen en hun effect op de immigratiestandpunten van andere partijen

Joost van Spanje