

Afgiftekantoor: 3000 Leuven X | Driemaandelijks tijdschrift | oktober-december 2009 | P 702166 |

Res Publica

politiek-wetenschappelijk tijdschrift van de Lage Landen

België - Belgique
P.B. - P.P.
B-21

32

Volume 51

2009/4

acco

Res Publica

<http://www.respublica.be>

Hoofredacteur

Carl DEVOS (Universiteit Gent)

Redactiesecretaris

Hilde VAN LIEFFERINGE (Universiteit Gent)

Redactie

Peter BURSSENS (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@ugent.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

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

Los nummer

€ 20

Dubbel nummer

€ 40

Rekening

België – Abroad

Postrekening 000-0964500-29,
Acco-Boekbestellingen, Blijde Inkomststraat 22, B-3000 Leuven
IBAN-code: BE2600096450029
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 51 – 2009/4

Inhoud

Deel 1 — Wetenschappelijke artikels

- Hoe populistisch zijn Geert Wilders en Rita Verdonk? Verschillen en overeenkomsten in optreden en discours van twee politici
Koen Vossen 437
- Subnationale overheden in governance voor duurzame ontwikkeling. Inter-subnationale netwerken als route voor Vlaanderen naar multilaterale besluitvorming?
Sander Happaerts, Karoline Van den Brande en Hans Bruyninckx 467
- EPA's: Welke stimulans voor samenwerking of mogelijke bron voor desintegratie? De perceptie van de Oost-Afrikaanse politieke elite
Sarah Delputte 489

Deel 2 — Rubrieken

- Essay: Als burgers het heft in eigen handen nemen: van representatieve naar doe-het-zelf democratie
Mark van Twist, Martijn van der Steen en Philip Marcel Karré 521
- Symposium: Vrouwen in de Wetenschap
Catherine de Vries, Barbara Vis, Jan Beyers, Marieke van den Brink, Joyce Outshoorn, Sandra van Thiel en Sandra Groeneveld 537
- Boekbespreking: De valkuilen van interactief bestuur – *Maarten Loopmans* 565
- Auteursinfo 577
- Call for themanummers 581

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

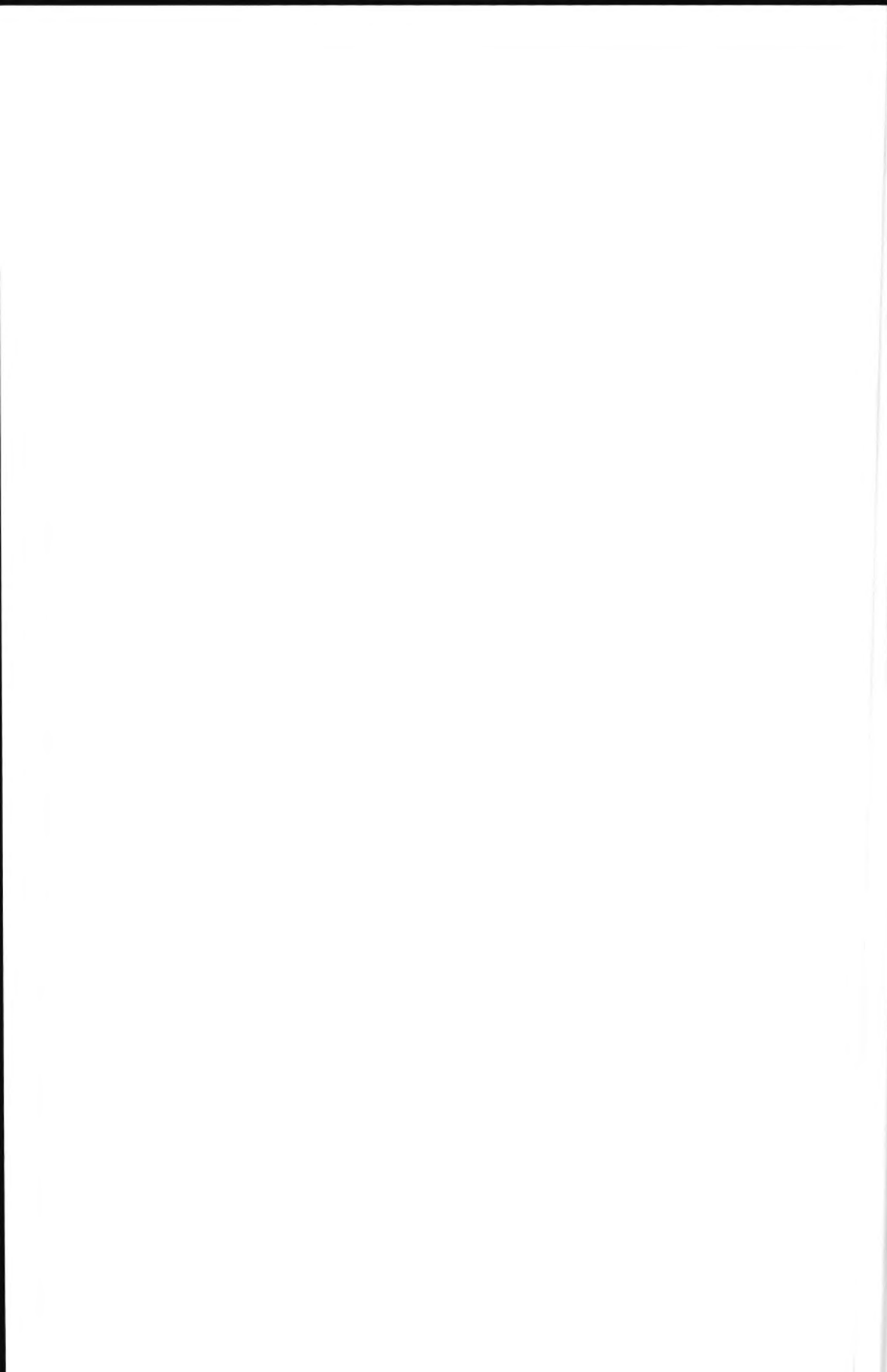
Omslagontwerp: www.dsigngraphics.be**Coverfoto:** Vlaams Parlement

© Marnix Van Esbroeck

© 2009 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

**Hoe populistisch zijn Geert
Wilders en Rita Verdonk?**

*Verschillen en overeenkomsten
in optreden en discours van twee politici*

437

Koen Vossen

**Subnationale overheden in
governance voor duurzame
ontwikkeling**

*Inter-subnationale netwerken als route voor
Vlaanderen naar multilaterale besluitvorming?*

467

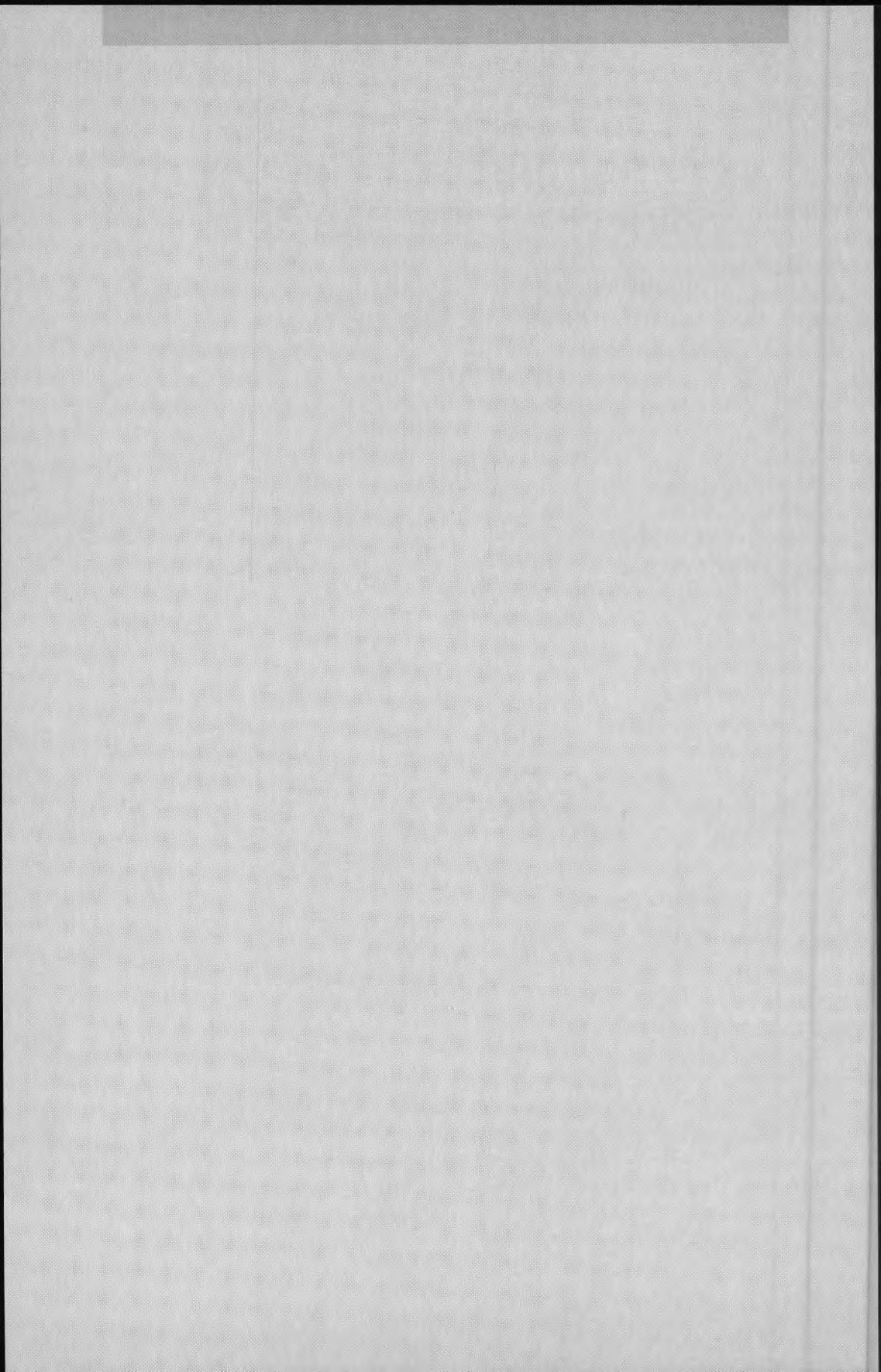
Sander Happaerts, Karoline Van den Brande
en Hans Bruyninckx

**EPA's: Welkome
stimulans voor samenwerking of
mogelijke bron voor desintegratie?**

*De perceptie van de Oost-Afrikaanse
politieke elite*

489

Sarah Delputte



Hoe populistisch zijn Geert Wilders en Rita Verdonk?

Verschillen en overeenkomsten in optreden en discours van twee politici¹

Koen Vossen

ABSTRACT

In the Netherlands, the rise of new parties such as the Lijst Pim Fortuyn, the Partij voor de Vrijheid, lead by Geert Wilders and the movement Trots op Nederland, lead by Rita Verdonk, have attracted much attention. In an attempt to interpret and explain the (temporary) advance of these parties, both commentators and political scientists have often used the notion of populism. In most commentaries however, it remains unclear what the term exactly means and whether it has any explanatory value. The aim of this article is to investigate whether Rita Verdonk and Geert Wilders and their movements may actually be labelled as populist. By discerning the presence of the features of an ideal-typical populism in discourse and performance of both politicians their 'degree of populism' is measured. The differences in degree of populism also helps to explain why Geert Wilders and his party proved (thus far) more successful and durable.

KEYWORDS: populism, Netherlands, discourse, Geert Wilders, Rita Verdonk

1. Inleiding

Bij het begin van het zomerreces in juli 2008 riep de Nederlandse actualiteitenrubriek Netwerk 2008 uit tot 'jaar van het populisme'. Als reden noemde de redactie de grote hoeveelheid publiciteit die in de voorafgaande maanden was uitgegaan naar twee als populistisch omschreven politici: Rita Verdonk en Geert Wilders (Netwerk 2-7-2008). Rita Verdonk had op 3 april 2008 haar nieuwe beweging gelanceerd, Trots Op Nederland (TON), waarmee ze een 'nieuwe politiek' beoogde te gaan voeren, waarbij de burger weer centraal zou moeten komen staan. Geert Wilders had in de eerste maanden van 2008 de nationale politiek in grote spanning

gehouden met zijn aangekondigde anti-Islamfilm *Fitna*. De Partij voor de Vrijheid (PVV) van Wilders zakte na de vertoning van de amateuristisch aandoende film wel enigszins weg in de peilingen en leek de toekomst, electoraal gezien, aan Verdonks beweging te moeten laten. Een jaar na de uitzending van *Fitna* en de lancering van *Trots Op Nederland* wijzen alle opiniepeilingen echter weer in een heel andere richting. *Trots Op Nederland* lijkt, na een aantal ruzies en incidenten, op sterven na dood, terwijl de PVV aan een sterke opmars is begonnen. Bij de verkiezingen voor het Europees Parlement van 4 juni 2009 behaalde de PVV 17% van de stemmen, waarmee ze alleen het CDA voor zich moest dulden, een overwinning die in veel commentaren wederom als teken van de opkomst van populisme werd geduid.

De opkomst van Wilders en Verdonk (zij het bij deze laatste voorlopig van kortstondige aard) is zeker opmerkelijk, maar is daarmee ook sprake van een opkomst van het populisme? In de commentaren die in kranten, tijdschriften en op televisie zijn verschenen, worden beide politici weliswaar vrijwel stevast met populisme in verband gebracht, maar in de meeste gevallen blijft vaag wat die betiteling precies betekent. Het veelvuldig gebruik van de term populisme voor zowel Wilders als Verdonk in de media (Vossen, 2008) en tegelijk de onduidelijke betekenis van die term schreeuwen om een meer gestructureerde analyse. Heel algemeen is het doel van dit artikel dan ook om na te gaan in hoeverre populisme voor zowel Wilders als Verdonk een juiste betiteling is. Met 'in hoeverre' wil ik aangeven dat ik beide politici tegen een ideaaltypisch populisme wil afzetten dat op basis van de theoretische literatuur over het thema geconstrueerd wordt. Als het ideaaltypische populisme zie ik een samenhangende serie kenmerken in opvattingen en optreden die in verschillende contexten kunnen voorkomen en met verschillende motieven kunnen worden ingezet. Door op de aanwezigheid van deze kenmerken te letten, kan men als het ware de populismegraad en het populistisch gehalte van een subject opsporen. Ik ga er daarbij in navolging van de meeste auteurs vanuit dat een term als populisme nooit de volledige lading van een concreet politiek verschijnsel kan dekken; het is er altijd slechts een onderdeel, een ingrediënt van. Waar het om gaat, is vast te stellen hoe 'smaakbepalend' dit ingrediënt is bij de politieke actoren Wilders en Verdonk. De sociologische kenmerken van hun achterban, het electorale effect van hun leiderschap, de achtergronden van hun wisselende populariteit en de verklaring voor het moment van opkomst vergen een ander onderzoek en laat ik hier grotendeels buiten beschouwing.

2. Kenmerken van populisme

Veel van de inmiddels omvangrijke groep auteurs die zich met populisme hebben beziggehouden, introduceren het verschijnsel met de opmerking dat populisme een uitermate glibberig concept is. Die glibberigheid is voor een belangrijk deel het resultaat van het ontbreken van een zelfbenoemd populisme, dat als standaard kan gelden, alsook van de negatieve bijklank die het begrip heeft. Bovendien bestaat onduidelijkheid of populisme bovenal moet worden beschouwd als stijl (Pfahl-Traughber, 1994; Taguieff 1995), als discours (Hawkins, 2009), als mentaliteit (Pasquino, 2008), als syndroom (Wiles, 1968), als strategie (Ware, 2002), als dimensie van een politieke cultuur (Worsley, 1968) of als een al dan niet 'dunne' ideologie (Mudde, 2004; Jagers 2007). Toch valt bij studie van de vele pogingen tot definiëring op dat er – los van de vraag of het nu als ideologie, discours, stijl, mentaliteit of strategie moet worden beschouwd – een vrij grote mate van consensus bestaat over de kern van het populisme. Die kern bestaat allereerst uit de *perceptie* van de bestaande politiek als een moreel conflict tussen twee homogeen geachte groepen, een boosaardige elite tegenover een deugdzaam volk of in Muddes woorden “the pure people” ‘versus’ “the corrupt elite” (Mudde, 2007, 23). Deze perceptie van de bestaande politiek gaat gepaard met de *aspiratie* om de boosaardige elite uit het centrum van de macht te verdrijven en te vervangen door het deugdzaam volk. Het resultaat zal de ultieme vestiging van een werkelijke democratie zijn waarin het deugdzaam volk zijn wil direct weerspiegeld ziet in de politieke macht.

Een in morele termen beschreven tegenstelling tussen volk en elite is dan ook het voornaamste kenmerk waar op gelet moet worden bij een onderzoek naar het populistisch gehalte van het subject. In een vergelijkende studie van populistische vertogen herkent Hawkins populisme in het manicheïstische karakter van een discours over de relatie volk en elite. Beide krijgen de status van metapersonages met een eigen karakter, stem en wil, waardoor politiek het karakter krijgt van een “cosmic struggle between good and evil”, waarbij er slechts één winnaar kan zijn en waarbij aan alle politieke onderwerpen een morele dimensie wordt gegeven (Hawkins, 2009, 1041-1043; Taguieff, 1995, 32). Een populistisch discours kenmerkt zich dus door enerzijds een onscrupuleuze en consequente ‘demonisering’ van de elite als de vijand *tout court* en anderzijds door een verheerlijking van het ware volk als de drager van alle deugden en daarmee ook als de bringer van wijsheid en geluk. Waar de elite slechts leugens, corruptie en bedrog in pacht heeft, zijn onder het volk volgens de populist de echte wijsheid, oprechte emotie, authentieke inzichten en werkelijk praktische, op ervaring gebaseerde oplossingen te vinden. Verkettering van de elite en verheerlijking van het volk zijn kortom de essentiële kenmerken van het populistisch discours.

De meeste populismetheoretici nemen echter geen genoegen met enkel deze minimalistische definitie en proberen op basis van vergelijkend onderzoek aanvul-

lende kenmerken te vinden. Evenredig daaraan neemt vanzelfsprekend ook het risico van 'conceptual stretching' toe, met als bekendste voorbeeld de lijst van 24 kenmerken van populisme die Peter Wiles in 1968 opstelde (Wiles, 1968, 166-171). Hier beperken we ons tot vijf aanvullende kenmerken die enerzijds in de geraadpleegde literatuur sterk benadrukt worden, en die anderzijds direct samenhangen met het populistische kernconcept van het deugdzame volk tegenover de corrupte elite. Men kan deze aanvullende kenmerken dan ook het beste omschrijven als de smaakversterkers die het populistische basisingrediënten versterken en duidelijker zichtbaar maken. Deze smaakversterkers worden echter ook in combinatie met andere basisingrediënten gebruikt en ze zijn dan ook niet exclusief populistisch. Een eerste smaakversterkend kenmerk is een neiging tot samenzweringstheorieën (Taggart, 2000, 105-106; Hawkins, 2009; Mudde, 2007, 66-89; Wiles, 1968, 167). Hoewel een neiging om samenzweringen te ontwaren bepaald niet is voorbehouden aan populisten (Aaronovitch, 2009), sluit zij wel logisch aan bij het kernconcept van populisme. Wie, zeker in de context van een parlementaire democratie met vrije verkiezingen, de elite als een homogene groep met één wil en karakter voorstelt, zal de manifeste verschillen in belangen, beginselen en beleid tussen de verschillende groepen die de elite uitmaken moeten zien te verklaren. Het meest logische antwoord is dan de complottheorie dat de verschillende groepen die de elite uitmaken (politici, partijen, bestuurders, media) onderlinge verschillen 'verzinnen' om het volk zand in de ogen te strooien. Achter een rookgordijn van politieke schijngevechten, ingewikkeld taalgebruik en vage procedures heeft die elite echter slechts één belang: het handhaven van de eigen positie. Deze samenzwering strekt zich in het populistisch discours bovendien meestal uit tot nog een derde metapersonage, namelijk een door de elite welbewust bevoordeelde groep in de samenleving, die echter buiten het ware volk valt. Onder meer Albertazzi en McDonnell (2008, 3) zien de constructie van een relatie tussen "a set of elites and dangerous others" zelfs als essentieel voor populisme. Deze *out-group* kan in etnische (allochtonen, joden) of religieuze termen (de Islam, de rooms-katholieke Kerk) worden gedefinieerd, maar ook in sociaaleconomische termen (werklozen en profiteurs van de welvaartstaat of juist rijke ondernemers en bankiers die vette bonussen opstrijken). Soms worden deze *out-groups* als vijfde colonne van een duistere buitenlandse macht voorgesteld (het Vaticaan, de internationale vrijmetserij, de Europese Superstaat, het Kremlin of het Pentagon), die op het punt staat de natie definitief te overheersen. Kenmerkend voor dit type discours, door Berlet en Lyons (2000, 9-10) "conspiracism" genoemd, is in ieder geval dat sprake is van een niet direct waarneembare relatie tussen verschillende groepen die ten koste gaat van het volk, waarbij de populist de rol heeft van de klokkenluider die het volk waarschuwt voor het dreigende gevaar.

Een tweede smaakversterkend kenmerk dat door verschillende onderzoekers naar voren wordt gebracht, is een voorkeur voor een stijl die als volks wordt getypeerd

(of soms negatiever ook vulgair of ordinair wordt genoemd). Tegenover de valse mores en taalgebruik van de elite proberen populistten een 'onopgesmukte' authentieke volkse toon en stijl te vinden die de eigen bewondering voor en verwantschap met het volk moet onderstrepen (Pfahl-Traughber, 1994, 17-24; Kazin, 1995; Abts, 2004; Taguieff, 1995; Blommaert, 2004). Dit betekent meestal dat men met korte en krachtige termen, polemische spot, persoonlijke ervaringen en anekdotes en logische, concrete oplossingen meent te vertolken wat gedacht wordt de taal en opvattingen van de straat te zijn, van de borreltafel, de voetbalkantine en de werkvloer, kortom van 'de gewone mensen' of het volk. Het etaleren van volksverbondenheid kan zich ook uiten in het dragen van 'gewone' kleding, het spreken met een sterk accent of een opzichtig weigeren zich aan te passen aan gangbare politieke gedragsregels (Taggart, 2000, 39; Kazin, 1995; Taguieff, 1995). Deze meer stilistische smaakversterker is evenmin louter voorbehouden aan het populisme: een ostentatief vertoon van volksheid kan ook zijn ingegeven door demagogische motieven – electoraal winstbejag – of door een streven om de kloof tussen politiek en burger te verkleinen dat nog niet direct als populistisch hoeft te worden gekenschetst (Koole 2009, 35-36). In een breder populistisch discours, gefundeerd op het volk-elite antagonisme, verwijst een volkse stijl naar, en versterkt hij, de diepe overtuiging dat het volk in alle opzichten (dus ook in stilistisch opzicht) superieur is.

Een derde smaakversterkend kenmerk is een sterk voluntaristisch discours. Het verwijst vooral naar de populistische aspiratie om een werkelijke democratie te vestigen. Populisten beschouwen het bestuur van een land niet als een vanuit zijn aard bijzonder complexe bezigheid, maar als een door de elite nodeloos complex gemaakte bezigheid (Stoker, 2006; Canovan, 1999; Pasquino, 2008). Daartegenover stellen populistten een grenzeloos vertrouwen in wat kan worden bereikt als de wil van het volk het richtsnoer wordt. Zodra het volk, belichaamd door de populistische beweging, de elite als machthebber heeft vervangen, zullen allerlei problemen, die door de elite als onoplosbaar dan wel als voldongen feiten werden aanvaard, worden opgelost dankzij 'het gezonde verstand' en de 'praktische zin' die het volk eigen zijn. Internationale afspraken en verdragen, constitutionele beperkingen, economische prognoses en bureaucratische procedures, ze kunnen in het populistische discours zonder problemen en zonder gevolgen worden genegeerd dan wel de wacht aangezegd als zij in strijd zijn met de volkswil. Een dergelijk voluntaristisch discours is in de context van populisme wel beschouwd als een utopisch verlangen naar het einde van alle politiek en verdeeldheid – waardoor populisme volgens McRae (1969, 157) kan worden beschouwd als "another attempt to escape from the burden of history" – of als een al dan niet bewuste miskenning van de complexiteit van politiek in een rechtsstaat en een pluralistische samenleving dan wel als een mobilisatiestrategie waarin geappelleerd wordt aan een meer emotionele, verlossende dimensie van democratie (Canovan, 1999). Hier kunnen we ons beperken tot de vaststelling dat een populistisch discours óók herkend kan

worden aan een sterk, door weinig praktische bezwaren gehinderd geloof in het vermogen om gesignaleerde problemen op te lossen.

Een vierde en vijfde kenmerk verwijzen eveneens naar de populistische aspiratie, maar dan meer naar de wijze waarop populistten menen dat die superieur geachte wil van het volk luid en duidelijk kan klinken. Tegenover de vele intermediaire structuren en procedures pleiten populistten voor een democratie met zomin mogelijk drempels en restricties, waardoor het volk zijn wil direct weerspiegeld kan zien in de politiek. In de populistische perceptie worden de bestaande politieke instituties, procedures, organisatievormen en mores immers voorgesteld als machtsmiddelen van de elite en stoorzenders die de in wezen luid en duidelijk sprekende stem van het volk vervormen tot een kakofonie van stemmen. Op twee manieren, die elkaar niet behoeven uit te sluiten, wordt het mogelijk geacht om de stem van het volk 'onbemiddeld' te laten weerklanken. Allereerst is dat door de invoering van vormen van directe democratie die een duidelijke meerderheid opleveren en waarmee de bemiddeling door politieke partijen zoveel mogelijk wordt omzeild. Hoewel, zoals Taggart (2000, 103-104) overtuigend stelt, populisme soms wat al te snel wordt beschouwd als "almost synonymous with direct democracy" is de aanwezigheid van pleidooien voor een meer directe democratie wel een mogelijke indicator voor een populistisch gehalte. Zij biedt immers een antwoord op de vraag hoe een deugdzaam volk zonder tussenkomst van een corrupte elite zeggenschap kan krijgen en werkt aldus in de populistische context als 'smaakversterker' van de basisingrediënten.

Een voorkeur voor sterke, charismatische leiders kan gezien worden als een andere oplossing voor het probleem van bemiddeling. Hoewel weinig auteurs meegaan met Alexandre Dorna (1998) die in het charismatisch leiderschap de essentie van populisme ziet, zien vrijwel alle auteurs de cultus van charisma en gepersonaliseerde politiek als een belangrijk nevenverschijnsel van populisme. Charisma moet daarbij in de klassieke, weberiaanse zin worden opgevat als het toedichten van bijzondere, quasireligieuze persoonlijke eigenschappen aan een leider. Dit charisma blijkt uit én verklaart het vermogen van deze leider om te voldoen aan de paradoxale eis om enerzijds het gewone volk te verstaan en te belichamen en anderzijds dit volk de weg te wijzen en zijn problemen op te lossen (De Haan, 2003; Berting, 2003; Canovan, 1999, 6; Taggart 2000, 100-103; Mudde, 2007, 260-264). Als leider en belichaming van een populistische beweging moet een charismatische leider tegelijk ieder vermoeden ontkrachten dat hij/zij – net als vele van zijn (pseudo)charismatische voorgangers – de stem van het volk slechts gebruikt als middel om zelf tot de elite te behoren. Vandaar dat, zoals vooral Paul Taggart (2000) benadrukt, de charismatische leiders van populistische bewegingen zich graag als onbesmette en in wezen apolitieke buitenstaanders presenteren – "reluctant politicians" – die zich, hoewel zonder innerlijke behoefte om zich in de politiek te mengen, geroepen voelen door een volk in nood. Voor ons onderzoek betekent dit dat we onze focus enerzijds moeten richten op de door aanhangers aan de leider toegedichte eigen-

schappen en anderzijds op de pogingen van de leider om zichzelf te presenteren als een politicus tegen wil en dank, die de stem van het volk verstaat.

Aldus komen we tot een serie van zeven kenmerken van populisme, waarvan de eerste twee – het verketteren van de elite en een verheerlijking van het volk – als essentieel worden beschouwd. Op een rij gezet zijn dit:

Basingrediënten

1. Anti-elite
2. Volksverheerlijking

Smaakversterkers

3. Samenzweringstheorie
 4. Volkse stijl
 5. Voluntarisme
 6. Directe democratie
 7. Charismatisch leiderschap
-

Hoe populistisch een beweging of politicus genoemd kan worden, hangt dan af van de aanwezigheid van allereerst de basisingrediënten en vervolgens van de aanvullende kenmerken, de ‘smaakversterkers’ die deze basisingrediënten versterken en duidelijker zichtbaar maken. Deze kenmerken betreffen de denkbeelden en het vertoog, maar zeker bij kenmerken 4 en 7 ook de manier van doen en de uitstraling van een politicus. Om het populistisch gehalte op het spoor te komen, zal het net dus breed moeten worden uitgeworpen, met alle mogelijke problemen vandien. Alvorens de onderzoeksresultaten worden gepresenteerd, zal daarom eerst nog wat langer worden stilgestaan bij de gevolgde methode.

3. Opmerkingen van methodologische aard

Op welke wijze kan het populistisch gehalte van een discours onderzocht worden? In de politicologische literatuur kunnen enkele expliciete pogingen worden onderscheiden, waarbij sommige vooral kwalitatief en andere meer kwantitatief van aard zijn (Jagers en Walgrave, 2007; Hawkins, 2009). In de Lage Landen is de meest ambitieuze studie dienaangaande het proefschrift van Jan Jagers uit 2007. Daarin doet hij een kwalitatief onderzoek naar het populistisch gehalte bij drie Vlaamse partijen aan de hand van de aanwezigheid van de populistische kernconcepten volk, establishment en democratie in het discours. Hij maakt daarbij slechts gebruik van door hem betrouwbaarder geachte partijinterne literatuur uit een beperkt aantal jaren. Deze keuze zou in het geval van Wilders en Verdonk

echter praktische problemen opleveren: bij beide partijen is in de hier onderzochte periode nog nauwelijks sprake van een partijorganisatie en (voor zover valt na te gaan) derhalve ook nauwelijks van partijinterne literatuur. Meer principieel kan men zich bovendien afvragen of een onderzoek naar een populistisch discours zich niet juist moet richten op de communicatie met het brede publiek, zoals dat bijvoorbeeld in interviews en reportages is vastgelegd.

Onderzoek in dergelijke journalistieke bronnen stelt ons bovendien beter in staat om de voor analyse van populisme essentiële stijlaspecten – charisma, volkse stijl, apolitieke presentatie – mee te nemen, die anders onderbelicht zouden blijven. Natuurlijk bestaat daarbij het risico van vertekening door tussenkomst van de journalist. Dit risico kan worden verkleind door enerzijds het net breed uit te werpen en dus veel interviews en reportages onder het licht te houden, terwijl anderzijds als tegenwicht ook gebruik wordt gemaakt van bronnen die door de actoren zelf zijn geproduceerd. Met behulp van de elektronische krantenbank Lexis Nexis en de uitgebreide websites van de Partij voor de Vrijheid/Groep Wilders en Trots Op Nederland is daarom een grote hoeveelheid relevante bronnen geselecteerd uit de periode tussen januari 2003 tot juni 2009 (grofweg het tijdvak tussen de Tweede Kamerverkiezingen van 2003 en de Europese Verkiezingen van juni 2009). Het gaat daarbij behalve om interviews, portretten en reportages ook om transcripties van toespraken van beide politici binnen en buiten de Tweede Kamer, om partijdocumenten (verkiezingsprogramma en visies) en om columns en weblogs.

Het bronnenbestand met betrekking tot Wilders is wel meer divers en uitgebreider, wat samenhangt met de leeftijd van de PVV/Groep Wilders in vergelijking met TON (in mei 2009 4,5 jaar tegenover 1 jaar), maar ook met de grotere politieke activiteit die Wilders aan de dag heeft gelegd. Waar Wilders (alleen of in samenwerking) meer dan twintig opinieartikelen voor een krant heeft geschreven, een autobiografie heeft gepubliceerd (*Kies voor Vrijheid* 2005) en tijdelijk columnist was voor de populaire website GeenStijl is Verdonks schriftelijke productie (los van ministeriële stukken) voor zover bekend beperkt tot enkele uitgeschreven toespraken, notities op haar weblog, enkele korte verklaringen op de website van TON en (mede)auteurschap van enkele partijdocumenten. Ook is Geert Wilders vaker onderwerp geweest van biografische publicaties dan Verdonk. Om een niet al te grote disbalans te laten ontstaan is de selectie in het geval van Wilders daarom iets strenger geweest. Slechts zijn bijdragen in de Tweede Kamer tijdens Algemene Beschouwingen en Verantwoordingsdag zijn meegenomen, terwijl die van fractiegenoten in het geheel buiten beschouwing zijn gelaten. Van de in totaal 76 gevonden interviews zijn bovendien alleen de meer uitgebreide vraaggesprekken onderzocht, terwijl ook een aantal speeches, opiniestukken en columns is weggelaten. Een lijst van onderzochte bronnen is opgenomen op het einde van deze bijdrage.

De keuze om een breed palet aan bronnen te gebruiken betekent tegelijk dat is afgezien van een strenge methodologische decoding die hoort bij het type dis-

coursanalyse, dat Jagers in zijn onderzoek naar het populistische karakter van enkele Vlaamse partijen heeft toegepast. In plaats daarvan is gekozen voor een meer holistische decodering van een politiek verschijnsel, met bovengenoemde kenmerken als richtlijn. In methodologisch opzicht past deze werkwijze meer in de hermeneutische traditie binnen de (contemporaine) geschiedschrijving en het onderzoek naar politieke cultuur (bv. Pels & Te Velde, 2000) dan in de traditie van de kritische discoursanalyse. Wat daarbij aan methodologische precisie wellicht verloren gaat, wordt gewonnen door de verscheidenheid aan bronnen en de duur van het onderzochte tijdvak. In de conclusie zullen enkele evaluerende opmerkingen over deze werkwijze worden gemaakt.

Hoewel zijn naam in de kantlijn enkele malen wordt genoemd, is er voor gekozen om geen systematische studie te doen naar Pim Fortuyn. Daar Fortuyn vrij algemeen als grondlegger of in ieder geval als aanjager van het nieuwe Nederlandse populisme wordt beschouwd (Pels, 2004; Ellemers, 2002), is dit een keuze die de reikwijdte van dit artikel zeker beperkt. Behalve praktische overwegingen – goed onderzoek hiernaar zou de omvang van het artikel overschrijden – speelt hierbij ook een rol dat het toevoegen van onderzoek naar Fortuyn een zeker chronologisch probleem met zich brengt. De vergelijking zou met andere woorden minder zuiver zijn, aangezien Fortuyn aan Wilders en Verdonk voorafging.

Ten slotte een opmerking over de annotatie. Vanwege de leesbaarheid en omvang is daarbij gebruikgemaakt van afkortingen: IRV verwijst naar de genummerde lijst met interviews met Rita Verdonk, RGW naar de genummerde lijst met reportages over Geert Wilders enzovoort.

4. Geert Wilders

Het is niet moeilijk om in het politieke discours van Geert Wilders een aantal van de bovengenoemde kenmerken van populisme terug te vinden. Hoewel door de jaren heen in steeds sterkere termen, wordt in vrijwel alle geraadpleegde bronnen op een of andere manier het politieke establishment bekritiseerd, terwijl Wilders zeker na 2003 bovendien vrijwel geen mogelijkheid onbenut laat om de Islam te veroordelen. De afkeer van het establishment en van de Islam zijn zeker na zijn vertrek uit de VVD in september 2004 en de moord op Theo van Gogh in november 2004 vervlochten geraakt in een samenzweringstheorie, die het fundament is gaan vormen van zijn discours.

Er is inmiddels veel gespeculeerd over de herkomst van Wilders' weerszin tegen de Islam. Als mogelijke oorzaken zijn genoemd: zijn sterke identificatie met de staat Israël (Portretten en biografische artikelen Geert Wilders (PGW) 7), zijn leefsituatie van permanente beveiliging (PGW 3, 4) of zelfs zijn Indische achtergrond

(PGW 1). Zeker is dat hij als jong VVD-parlementariër al in december 1999, dus ruim anderhalf jaar voor de aanslag in New York, de Tweede Kamer reeds waarschuwde voor de gevaren van islamitisch terrorisme. Toch gaat hij zich pas vanaf 2003 voor het eerst tegen de Islam *tout court* keren en niet slechts tegen het islamitische terrorisme. Allereerst als bondgenoot van partijgenote Ayaan Hirsi Ali maar na zijn vertrek uit de VVD in september 2004 (vanwege zijn houding tegenover een mogelijk Turks EU-lidmaatschap) als zelfstandig kamerlid. Vanaf zijn *Alleingang* gaat hij in onmiskenbaar steeds radicalere bewoordingen de Islam neerzetten als een totalitaire ideologie vergelijkbaar met het communisme en het fascisme, die uit is op niets minder dan op de onderwerping en islamisering van het Westen. Vanaf 2007 zinspeelt hij er in navolging van de bekende Eurabiëtheorie van Bat Ye'or (2001, 2005) meermaals op dat de massale immigratie van islamitische gastarbeiders onderdeel is van een strategie van onderwerping (onder meer Columns/opiniestukken Geert Wilders (CGW) 1, 2, 5, 6, 9, Toespraken Geert Wilders (TGW), 2, 3, 9, PGW 2). Allerlei problemen – van criminaliteit onder Marokkaanse jongeren tot importbruiden en van ondeugdelijk islamitisch onderwijs tot de cartoonrellen – worden als bewijs opgevoerd. Ook is zijn retoriek sindsdien doorspekt met allerlei Arabische termen (*Dhimmi*, *Takkiya*, *Fitna*, *Jihad*, *al-Hijra*) die op deze heimelijke islamiseringstrategie terugslaan, alsook met verwijzingen naar een hele serie geleerde medeklokkenluiders in binnen- en buitenland die steeds meer een eigen intellectuele gemeenschap vormen (Carr, 2006; Betz, 2007; Jansen en Snel, 2008): behalve Bat Ye'or en Ayaan Hirsi Ali onder meer de arabisten Hans Jansen, Urbain Vermeulen, Raphael Israeli en Daniel Pipes, de politicologen Charles Krauthammer en Samuel Huntington en de journalisten Robert Spencer, Douglas Murray, Bruce Bawer en de inmiddels overleden Oriano Fallaci.

Een tweede grote vijand in het wereldbeeld zoals Wilders dat ons in de geraadpleegde bronnen voorschotelt, is de Nederlandse politieke elite en daarmee verbonden geachte sectoren in de maatschappij (media, ambtenarij, grote delen van het maatschappelijk middenveld, universiteiten). Door die elite uitdrukkelijk als een *linkse* elite te typeren verbindt Wilders zijn anti-establishmentretoriek met een grondige afkeer van links, waarvan hij al sinds zijn eerste publieke uitingen als VVD-parlementariër blijk geeft (PGW 16, 17, 18). Met provocerende uitspraken en openlijke flirts met het CDA jaagt hij coalitiepartners D66 en PvdA verschillende malen op de kast. Als woordvoerder sociale zaken van de VVD tart hij de sociaal-democraten in 1999 al met een uitspraken als “de PvdA zal niet zal rusten voordat alle Nederlanders in de WAO zitten” (Interviews Geert Wilders (IGW) 44). In het grote verlies dat de VVD in 2002 lijdt, ziet Wilders een bewijs dat de partij onder Hans Dijkstal een te linkse en te softe koers is gaan varen (Documenten Geert Wilders (DGW) 5). Wilders geeft sindsdien in vrijwel ieder interview schijnbaar ongeremd uiting aan zijn “gruwelijke hekel aan links”, dat de “wereld nooit heeft vooruit geholpen” (IGW 31, 38, 39, 41, PGW 9, 10, 14) In een interview met het

blad *Esquire* in mei 2004 vergelijkt hij zichzelf na een tirade tegen links (“Of ze zich nu sociaal-liberaal, sociaal-democraat of weet ik veel wat noemen: het zijn allemaal socialisten. Het is één pot nat. Ze hebben allemaal dezelfde rare ideeën”) zelfs met de Amerikaanse communistenjager Joe McCarthy (IGW 40).

Na zijn vertrek uit de VVD identificeert hij steeds uitdrukkelijker links met de elite. Wilders beschouwt links daarbij niet zozeer als een tamelijk objectief en neutraal begrip, waarmee bepaalde beleidsvoorkeuren worden aangeduid en gepositioneerd binnen het politieke spectrum: zo heeft hij zich wel verschillende malen positief uitgelaten over de Socialistische Partij van Jan Marijnissen als een niet-elitair en authentiek links geluid (IGW 19, IGW 38, RGW 8). Het door hem vervloekte links wordt vooral geacht een in zijn ogen slappe, sterk op postmateriële waarden gerichte progressiviteit te zijn en een “politieke correctheid” die zich sinds de jaren zestig vanuit D66, GroenLinks (en voorlopers) en de PvdA als een inktvlek over de politieke elite zou hebben verspreid tot diep in de VVD en het CDA. Door een strategie van stelselmatig depolitiseren van iedere kwestie, subsidiëren van instrumenten voor een linkse meningsvorming (onder meer door “de ellendige linkse staatsomroep”) en het negeren en zelfs demoniseren van tegengeluiden heeft een linkse elite het land “geschaakt” en de democratie “gekaapt” (onder meer PGW 5, TGW 1, 6, CWG 3).

Met deze voorstelling van een elitesamenzwering haakt Wilders aan bij Fortuyn's befaamde metafoor van de “Linkse Kerk”, die de Nederlandse politiek en samenleving domineert. Hij lijkt echter ook geïnspireerd te zijn door denkbeelden uit het Amerikaanse neoconservatisme. Na 2002 heeft Wilders verschillende bezoeken gebracht aan neoconservatieve denktanks (RGW 2, 10, PGW 6), terwijl hij tussen eind 2004 en augustus 2006 nauw samenwerkte met Bart-Jan Spruyt, die als voorzitter van de Edmund Burkestichting het Amerikaanse neoconservatisme in Nederland heeft gepropageerd (Spruyt 2006). In de in neoconservatieve kringen populaire ‘new-class-theory’ heet het dat nieuwlinks zich dankzij een sinds de jaren zeventig stelselmatig gevoerd beleid van vriendjespolitiek, oeverloze subsidieverstrekingen aan non-profitinstellingen en taboeïsering van ieder tegengeluid meester heeft gemaakt van het grootste deel van de publieke sector, de media, de universiteiten, de rechterlijke macht en de politiek (Mudde, 2004) Links (*liberal* in de Verenigde Staten) is daardoor een synoniem van elite geworden, waarmee de rechtse (conservatieve) waarden vanzelf die van het volk zijn geworden. Conservatisme en populisme vallen aldus samen, evenals progressiviteit en elitisme. Anders dan veel Amerikaanse neoconservatieven ziet Wilders de grote erfzonde van deze geconstrueerde vijand echter niet in de ondermijning van traditionele christelijke waarden (zijn PVV werpt zich op als de beschermer van homo- en vrouwenemancipatie tegen de Islam en is niet gekant tegen embryoselectie, euthanasie of abortus), maar juist in de relativering van het gevaar van de Islam voor de westerse moderniteit. Door de superioriteit van de westerse waarden te relativieren

heeft links de islamisering van het Westen toegestaan en daarmee de toekomst van het Westen op het spel gezet (CGW 1, 2). In navolging van de Eurabiëtheorie van Bat Ye'or (2001, 2005) insinueert Wilders een aantal malen zelfs dat links, verblind door een “pervers cultuurrelativisme” en bezeten door de behoefte aan nieuwe stemmers, bij volle verstand zijn zegen heeft gegeven aan de massale immigratie van islamitische immigranten en daarmee impliciet aan de islamisering (IGW 2, 12, 18, TGW 6, 9, 12, CGW 6).

Naast het complotdenken is ook een sterk voluntaristisch element herkenbaar in het discours van Wilders. Zijn apocalyptische analyse van een wereld vol conflicten, gevaren en complotten gaat steeds gepaard met de hoopvolle boodschap dat het tij te keren is, als tenminste gekozen wordt voor een andere politiek en andere politici. Wilders' favoriete historische analogie is hier de vervanging van de slappe *appeaser* Neville Chamberlain (waarmee hij menig hedendaags politicus vergelijkt) door de jarenlang genegeerde klokkenluider Winston Churchill, de politicus aan wie Wilders zich door de jaren heen waarschijnlijk het meest heeft gespiegeld (IGW 2, CGW 7, TGW 3, 4, 5). Net als in 1940 is het in Wilders' analyse “vijf voor twaalf” en komt het aan op directe en keiharde actie, op “doorpakken”, op lef en moed, kortom op al die eigenschappen waaraan het de verzameling “grijze muizen met hun “D66 proza” ontbreekt (RGW 7, IGW 38, 40, 42). In een periode van hoge nood zijn de marges van democratische politiek volgens Wilders immers zo smal als we zelf willen: “we kunnen alles, als we maar willen. We kunnen de grondwet wijzigen, we kunnen internationale verdragen opzeggen” (IGW 12). Daarvoor zijn wel krachtige, strijdbare en standvastige leidersfiguren nodig, krachtmensen die nooit zullen capituleren en die zich niet verschuilen achter allerlei procedures, wollig taalgebruik en juridische beperkingen. Behalve Churchill noemt Wilders ook Ronald Reagan, Margaret Thatcher en Ariel Sharon als voorbeelden (Blok & Van Melle, 2008; PGW 7, TGW 3, RGW 2), terwijl hij zichzelf vanaf de eerste interviews ook graag stileert als een “keiharde realist” die zich “door niets en niemand” van de wijs laat brengen, die “lak heeft aan de mening van anderen”, die een hekel heeft aan “kleffe harmonie” van “liederen zingen, gele polsbandjes dragen en elkaars handjes vasthouden” en die “nooit een millimeter” zal wijken en die “altijd tot het gaatje gaat” (IGW 4, 7, 11, 13, 16, 30, 38, PGW 13, 14). Conflicten gaat hij “nooit en te nimmer” uit de weg en ziet hij in tegenstelling tot de “laffe politici” als heilzaam. Waar zijn Nederlandse medepolitici de schrik om het hart sloeg toen George W. Bush het in zijn *state of the union* voor het eerst over de *Axis of Evil* had, kreeg Wilders er van opwinding “letterlijk kippevel van”: “Fantastisch! Precies zoals ik denk!” (IGW 12).

Kan aldus in het discours van Wilders zonder veel problemen een *conspiracism*, een afkeer van het establishment en een sterk voluntarisme worden gevonden, de andere kenmerken -volksverheerlijking, directe democratie, charismatisch leiderschap – zijn moeilijker vast te stellen. Zo is er bij het vaststellen van het charismatische element het praktische probleem dat Wilders zijn partij niet heeft open-

gesteld voor leden en zich zelden in het openbaar vertoont. Overigens lijkt die schuwheid niet slechts ingegeven door veiligheidsoverwegingen. Al voor de vele bedreigingen publieke optredens precair maakten, verliet Wilders, afgaande op interviews, het Binnenhof vrijwel alleen voor werkbezoeken aan het Midden-Oosten of voor meeloopstages bij ministeries van buitenlandse zaken van landen die echt iets betekenen in de wereldpolitiek (IGW 19, PGW 5, 15, DGW 5; Blok & Van Melle, 2008). We kunnen daarom hooguit afgaan op de lovende woorden van zijn fractiegenoten en op verspreide berichten in sommige met Wilders' sympathiserende internetcommunities (bijvoorbeeld Wildersp.v.v. Hyves, Geertwildershives.net, Het Vrije Volk, GeenStijl). Daar lijkt de PVV-voorman vooral de status te hebben van een politieke actiehield, die een soort spannende eenmansguerilla tegen de rest van de wereld voert, waarvan de verschillende episodes vanop een veilige afstand kunnen worden gevolgd. Dergelijke opmerkingen blijven echter hoogst impressionistisch zolang het onderzoek naar zulke uitingen op het internet, door allerlei voor de hand liggende methodologische problemen, nog in de kinderschoenen staat.

Wel kan met kracht van bewijs worden gesteld dat Wilders bepaald niet voldoet aan het populistische leaderstype van de onbesmette buitenstaander die zich met tegenzin in de politiek begeeft. Veeleer kan hij worden gekarakteriseerd als een hartstochtelijk politicus die (zoals hij zelf ook stelt) "geniet van het parlementaire spel" (DGW 6), leeft op het Binnenhof en droomt van de wereldpolitiek, zijn grote passie (Blok & Van Melle 2008, 66-67, IGW 19, PGW 5,7). We komen in de geraadpleegde bronnen (zoals al bleek) weliswaar veel kritiek tegen op medeparlementariërs en op de heersende te sterk consensusgerichte politieke cultuur, maar niet op het parlementaire systeem als zodanig. Al sinds 1990 is Wilders op het Binnenhof werkzaam, eerst als fractieassistent van Frits Bolkestein en sinds 1998 als Tweede Kamerlid. Terecht wordt dikwijls opgemerkt dat waarschijnlijk maar weinig politici zo goed alle procedures, netwerken en mores van het parlement kennen (PGW 5, RGW 4). Met enige verve vervulde hij als vervanger een dag lang het voorzitterschap van de Tweede Kamer. Het harmonieuze en professioneel ogende optreden van zijn fractie kan moeilijk los worden gezien van de grote parlementaire ervaring en vaardigheden van Wilders. Sommige van de door hem geselecteerde en opgeleide Kamerleden, zoals Hero Brinkman en Fleur Agema, zijn langzaam maar zeker uit de schaduw van Wilders getreden, zonder dat diens onomstreden machtspositie ook maar enigszins in gevaar komt (RGW 3, 5, 6, 7). De door de socioloog Anton Zijderveld met grote stelligheid voorspelde conflicten binnen de PVV lijken dan ook vooral gebaseerd op *wishful thinking* (Zijderveld, 2009).

In de geraadpleegde bronnen zijn eveneens betrekkelijk weinig voorbeelden te vinden van een regelrechte verheerlijking van het volk. In partijdocumenten als de Onafhankelijkheidsverklaring (2005), Klare Wijn (2006), Een nieuwe Gouden Eeuw (2006) of Een Nieuw-Realistische Visie (2006) wordt wel een aantal maal verwezen naar het volk of de burgers, maar die verwijzingen zijn dermate alge-

meen, dat het de vraag is of ze als populistisch kunnen worden beschouwd, zoals onder meer Lucardie (2009) stelt. Tegenover enkele positieve verwijzingen naar het volk staan in de partijdocumenten bovendien meer cultuurkritische opmerkingen over de Nederlandse burger die te snel klaagt en naar vaders Staat opkijkt, die “een haast onbepaalde vrijheid voor zichzelf opeist” en die, na jarenlang cultuurrelativisme, lomp, onbeschoft en ongedisciplineerd is geworden (DGW 2, 4). Het zijn opmerkingen die meer doen denken aan een oproep tot een conservatief moreel reveil dan aan populistische volksverheerlijking.

Wel heeft Wilders zich, sinds het vertrek van zijn neoconservatieve ideoloog Bart Jan Spruyt in augustus 2006, onmiskenbaar in meer populistische richting ontwikkeld. In interviews en in redevoeringen in de Tweede Kamer laat hij (maar ook zijn fractiegenoten) geen gelegenheid meer onbenut om te wijzen op de eenvoudige, gewone mensen die de criminaliteit, de islamisering en de politiek in het algemeen “spuugzat” zijn en die maatregelen eisen. Onmiskenbaar is, zoals ook taalkundigen hebben vastgesteld, zijn taalgebruik vanaf eind 2006/begin 2007 grover, populairder en plastischer geworden (Van Leeuwen, 2009; Mulder, 2009): ministers zijn “knettergek” of hebben een “ruggengraat van slagroom”, het regeringsbeleid is “baggerbeleid”, radicale moslims zijn “haatbaarden”, jonge Marokkaanse criminelen “straatterroristen”, de Nederlandse Antillen “een boevenest” en hij personifieert zijn vijand aan de hand van bekende Nederlanders of brengt hen in verband met in de pers breed uitgemeten incidenten binnen en buiten de politiek (onder meer TGW 6, 7, PGW 6). Deze vergroving valt samen met een toenemend etaleren van vooral een verbondenheid met de woede van het volk en zij kan in die zin als een stilistische smaakversterker van het populistische kernconcept worden beschouwd. Dit komt duidelijk naar voren in zijn geruchtmakende redevoering bij de Algemene Beschouwingen in 2008 en nogmaals in zijn bijdrage aan het Verantwoordingsdebat in mei 2009. In beide redevoeringen gebruikt Wilders de klassieke populistische stijlform van de twee naties, de valse natie van de elite en aanverwante en de ware, verdrukte natie: “de linkse grachtengordel en zijn kleffe vriendjes” die aan “het belastinggeld-infuus” liggen tegenover “de mensen die de rekening moeten betalen (...) die beroofd en bedreigd worden. Die zuchten onder de overlast van de straatterroristen, die zuchten onder de hoge belastingen en verlangen naar een sociaal Nederland” (TGW 6, 7).

Afgaande op dit soort redevoeringen en op de vele interviews waarin hij zich als spreekbuis van het belazerde volk opwerpt (onder meer IGW 5, 6,10) zou Wilders zonder veel problemen in ieder geval vanaf 2007 een populist genoemd kunnen worden. Toch zijn daar twee kanttekeningen bij te maken. Allereerst is het de vraag of de omarming van het gekrenkte volk niet vooral strategisch is in plaats van principieel. Gelet op het discours in de voorgaande jaren lijkt het vermoeden gerechtvaardigd dat dergelijke verwijzingen vooral zijn bedoeld om zijn afkeer van een linkse elite en van de Islam kracht bij te zetten, eerder dan om zijn grote bewonde-

ring voor het volk te onderstrepen. Hoewel Wilders verschillende malen aangeeft er “trots op te zijn om voor die Nederlanders op te komen” (IGW 3, 5), wijst ook niets erop dat Wilders nu verwacht veel van “die Nederlanders” te kunnen leren, laat staan dat hij meent dat onder het volk de steen der wijzen kan worden gevonden. Wel stelt hij verschillende malen dat het hem, als “conviction politician” (een term die hij van de door hem bewonderde Thatcher leent), in wezen niet veel uitmaakt hoeveel burgers hem volgen (DGW 5, IGW 11, 12,13, 38): zijn koers zal hoe dan ook dezelfde blijven, wat het volk er ook van mag vinden. Misschien wel typerend voor zijn stroeve verhouding met het volk is zijn halfslachtig aandoende voorkeur voor vormen van directe democratie. Hij bekent zich rekkelijk laat en niet zonder dralen tot hervormingen van het kiesstelsel. In zijn tienpuntenplan in juli 2004 heet het nog resoluut: “Veranderingen in het kiesstelsel zijn onzinnig, het gaat om politici met lef en daadkracht” (DGW 6). Pas in het verkiezingsprogramma uit 2006 pleit hij uitdrukkelijk voor een districtenstelsel, meer gekozen functies en meer referenda als middel om de burger meer invloed te geven (DGW 1). Toch valt op hoe weinig Wilders in interviews en in de Tweede Kamer op het thema terugkomt: over referenda bijvoorbeeld lijkt hij alleen te spreken als een hem onwelgevallig thema ter sprake komt (de toetreding van Turkije tot de EU bijvoorbeeld).

We herkennen bij Wilders kortom zeker een aantal kenmerken van populisme, waarbij er vanaf eind 2006-2007 onmiskenbaar ook een stijgende lijn is te ontdekken door zijn meer veelvuldige verwijzingen naar het vernederde volk. Toch zijn er ook krachtige argumenten die de bruikbaarheid van het etiket op zijn minst relativeren. Weliswaar toont Wilders zich in bijna alles een politicus die leeft van en gedijt bij conflict, maar het is de vraag of het hem uiteindelijk gaat om de antagonistische tegenstelling tussen het deugdzame volk en een corrupte elite. Daarvoor ontbreekt het toch te veel aan een consistente en consequente verheerlijking van het volk, waarmee een van de basisingrediënten van een populistisch discours slechts in beperkte mate aanwezig is. Wellicht is het daarom beter om Wilders' strijd tegen de elite vooral te zien in de context van het in wezen internationale conflict tussen de Islam en het Westen.

5. Rita Verdonk

Veel meer dan Geert Wilders kan Rita Verdonk als populist worden beschouwd. De genoemde kenmerken van populisme zijn bij haar zonder veel moeite terug te vinden, zij het dat onmiskenbaar sprake is van een stijgende lijn vanaf het moment dat zij als “de kandidaat van het volk” in 2006 meedong naar het lijsttrekkerschap van de VVD tot aan de oprichting van Trots Op Nederland in 2008. In redevoeringen in de Tweede Kamer en voor Trots Op Nederland, in de talrijke interviews die

zij vanaf 2006 heeft gegeven en in de mede door haar geformuleerde visie voor Trots Op Nederland analyseert zij de politieke werkelijkheid vanuit het conflict tussen een verdorven elite en een deugdzaam volk, dat aan de basis staat van een vertrouwenscrisis die het land in zijn greep heeft (onder meer Interviews Rita Verdonk (IRV) 3, 6, 7, 9, 10). Het wantrouwen dat veel burgers tegenover de politiek zouden koesteren is volgens Verdonk een gevolg van het gebrek aan vertrouwen van de politiek in het Nederlandse volk en de Nederlandse cultuur (Toespraken Rita Verdonk (TRV) 1, 2, 3). Dit gebrek aan vertrouwen in de Nederlandse natie uit zich in een hoge belastingdruk en een overdaad aan regels en bepalingen ('Wie het volk wantrouwt, heeft veel ambtenaren nodig' (Reportages Rita Verdonk (RRV) 4). Een blik op de vaderlandse geschiedenis leert volgens Verdonk echter dat we een "volk van ondernemers" zijn en die, zo stelt ze met een verwijzing naar een populaire reclame, "leg je niet je wetten op, die laat je in hun waarde" (TRV 1). Ook zuinigheid en vlijt zijn volgens Verdonk van die "prachtige Nederlandse eigenschappen waar de overheid echter kennelijk niet van heeft gehoord" (Documenten Rita Verdonk (DRV) 1).

Het gebrek aan vertrouwen in en en trots op de Nederlanders blijkt volgens Verdonk ook uit een gebrekkig functionerende democratie, waarin volgens haar alleen "verzuurde partijleden en beroeps politici" de dienst uitmaken en "onder elkaar de baantjes in het bestuur en in de talrijke belangengroepen van ons land verdelen" (TRV 1). De "gewone Nederlandse burgers", de 98% van de bevolking die geen lid is van een politieke partij, worden niet gehoord omdat "de politiek" hun mening minacht. Hoewel minder dan bij Wilders kent het anti-elitisme ook bij Verdonk een conspiratistisch element. In haar toespraak bij de lancering van Trots Op Nederland (maar ook in enkele interviews) zinspeelt Verdonk op het bestaan van "een sterke 'weg-met-ons'-stroming die ons al jaren wil doen geloven dat onze cultuur niet bestaat en die onze waarden en normen zelfs minderwaardig vindt ten opzichte van andere culturen". Onder meer zou dit blijken in het ter discussie stellen van het sinterklaasfeest en de oprichting van allerlei slavernijmonumenten (TRV 1, ook IRV 3, 5). Anders dan bij Fortuyn (de Linkse Kerk) of Wilders (Eurabië) blijft deze door Verdonk gesignaleerde samenzwering zeer ongespecificeerd. Een al te sterke polarisatie tegen links of zelfs tegen de Islam zou ook niet passen bij Verdonks algeheel meer centripetale streven om het volk te verenigen in een soort nieuwe synthese – "zorgen dat we weer allemaal Trots op Nederland worden" – waarin de onnodige, politieke links-rechts conflicten zijn opgelost (TRV 1, IRV 7). Ook allochtonen, zelfs islamitische allochtonen, kunnen deel uitmaken van deze synthese, zij het dat daarvoor wel zonder enig voorbehoud de superioriteit van de Nederlandse natie moet worden erkend. Iedere relativisering hiervan is lippendienst aan de "weg-met-ons-stroming" en een loochening van de dominante aard van de Nederlander ("Nederlanders hebben het niet in zich om te discrimineren. Wij zijn al eeuwenlang een gastvrij volk" (TRV 1, IRV 3, 7)).

Naast de kenmerken anti-elitisme, volksverheerlijking en conspiratisme zijn ook het voluntarisme en de voorkeur voor directe democratie sterk vertegenwoordigd. De ‘echte problemen’ waarmee Nederland kampt – onder meer de files, het onderwijs, criminaliteit – stelt Verdonk zonder blikken of blozen volledig te kunnen oplossen door een combinatie van een vorm van directe democratie en daadkrachtig bestuur (TRV 1, RRV 14). Enerzijds wil ze de burgers in het land laten meedenken over het gewenste beleid (allereerst via een ingenieus wikisysteem, later vooral door “meedenkdagen”), anderzijds wil ze dat beleid ook zonder veel mitsen en maren doorvoeren, een taak waarvoor Verdonk zichzelf en enkele andere niet uit de politieke elite afkomstige doeners bij uitstek geschikt acht (RRV 4, 9, TRV 3). Als de stuurvrouw – zoals zij zichzelf liet fotograferen – is zij in wezen niets meer dan degene die stevig vasthoudt aan de koers die de burgers voor haar hebben bepaald. Dat de uitgestippelde koers eveneens beperkt wordt door constitutionele beperkingen, internationale afspraken, bureaucratische procedures en de vertegenwoordiging van minderheden wordt door Verdonk maar in beperkte mate onderkend. In een interview met *NRC Handelsblad* stelde ze zelfs ronduit dat aan tafel thuis de drie gezinsleden die patat willen het ook winnen van de twee die voor zuurkool opteren. “Heel simpel. Zo werkt democratie. Je moet samen kijken naar wat je wilt met het land, dan een afspraak maken, en die dan ook echt uitvoeren. Niet gaan twijfelen als er iemand toch iets anders wil” (IRV 11).

Veel commentatoren en politici zagen in deze “patat/zuurkool-controverse” (zoals J.A.A. van Doorn (2008) Verdonks simplistische democratievisie spottend typeerde), het ingenieuze wikisysteem dat vooral allerlei ludieke schertsvoorstellen leek op te leveren (sjoelen als olympische sport, gratis aambeienzalf (RRV 3, PRV 2)) en de strijd voor het behoud van het sinterklaasfeest aanleiding om Verdonks initiatief te bespotten. Waar Wilders en Fortuyn door menigeen in ieder geval nog als waardige tegenstanders werden beschouwd, gold Verdonks beweging voor veel commentatoren vanaf het begin als het summum van een minderwaardig soort politieke kitsch (Portret Rita Verdonk (PRV) 2, 3, 4). Al deze negatieve, soms naar ridiculisering neigende commentaren ten spijt kon Verdonk echter lange tijd bogen op een grote populariteit onder delen van de bevolking. Als tweede op de lijst van de VVD haalde ze bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer meer stemmen dan lijsttrekker Mark Rutte, een unicum in de Nederlandse parlementaire geschiedenis. Zelfs nog voordat van enigerlei visie of organisatie sprake was, haalde Verdonks nieuwe beweging Trots Op Nederland reeds meer dan twintig zetels in de peilingen. Ruim twintig procent van de bevolking zag in haar de ideale minister-president (De Vrind 2008). Het is verleidelijk om de persoonlijke populariteit van Verdonk op te vatten als een teken van charismatisch leiderschap. Daar we weinig weten over de motivatie van degenen die in 2006 op haar hebben gestemd en van degenen die in de lente van 2008 zijn gepeild, kan hierover in algemene zin weinig worden gezegd (Van Praag, 2006). Wel heeft Verdonk, anders dan Wilders, een actieve campagne in zaaltjes

gevoerd, waarover door journalisten veel is bericht. Afgaande op de verschillende verslagen van dergelijke bijeenkomsten en de opgenomen citaten van aanwezige bezoekers zijn enkele symptomen van een charismatisch leiderschap zeker zichtbaar: een groot vertrouwen in de persoonlijke kracht van Verdonk, gevoelens van persoonlijke verwantschap maar ook een geloof in de door Verdonk verwoorde gedeelde opdracht om het land te verbeteren (RRV 2, 3, 4, 5, 7, 8, PRV 3). Of zoals journalist Marcel Wiegman in zijn reportage constateerde: "Over inhoud gaat het niet, laat staan over concrete voornemens over bijvoorbeeld de files. Rita Verdonk is een gevoel, en dat gevoel heet vertrouwen" (RRV 2). Toch geldt ook hier dat de beschikbare gegevens eigenlijk te mager zijn om duidelijke conclusies te trekken. Wel kan zonder meer gesteld worden dat Verdonk veel meer dan Geert Wilders voldoet aan het populistische leaderstype van de in wezen apolitieke buitenstaander. Weliswaar is zij tussen 2003 en 2006 vier jaar minister voor vreemdelingenzaken en integratie geweest, maar zij begint dat ministerschap als een volstreekte politieke *nobody*. Zij is dan nog geen jaar een tamelijk passief lid van de VVD en haar carrière (onder meer directrice van een gevangenis en ambtenaar op verschillende ministeries) heeft zich tot dan toe volledig buiten de openbaarheid afgespeeld. In haar termijn als minister profileert zij zich bovendien vooral als een zeer strenge bestuurder die door haar strenge uitleg van regels met betrekking tot inburgering en asiolverzoeken in conflict komt met de Tweede Kamer, mensenrechtenjuristen, burgemeesters en wethouders, vertegenwoordigers van allerlei belangenorganisaties en uiteindelijk zelfs partijgenoten (RRV 7, IRV 2, PRV 8, 11; Schulte & Soetenhorst, 2007). Haar worden door zowel linkse en rechtse politici en commentatoren een kille starheid, visieloze polarisatie, minachting voor het parlement en een volstrekt gebrek aan politiek gevoel verweten.

Met enig succes weet zij van deze door insiders aangewreven zwakte haar kracht te maken. Zeker na haar vertrek uit de VVD – op 17 oktober 2007 – gaat zij haar imago van strenge bestuurder sterker mengen met de apolitieke stijl van de *'reluctant politician'* die de politiek vooral beschouwt als veel onnodig gedoe en geklets, waarop niemand zit te wachten en dat alleen maar afleidt van het "echt oplossen van de echte problemen". Zeker na haar vertrek uit de VVD maakt zij in ieder interview schampere opmerkingen over de wereldvreemde politiek in de Tweede Kamer, in haar ogen bolwerk van "het Haagse geneuzel" en van "saaie mannen in driedelig grijs" waarmee je nooit eens "dubbel licht". Liever dan op het Binnenhof (waar ze zich weinig vertoont) vertoeft ze, zoals ze dikwijls stelt, onder "de gewone mensen" die "haar taal spreken" en die net als zij meer van gezelligheid en amusement dan van politiek houden (IRV 3, 4, 8, 10, 12, 18, RRV 14, TRV 3). Haar beweging Trots Op Nederland heeft dan ook een sterk apolitieke uitstraling: de naam en het partijlogo doen meer denken aan een vereniging voor voetbalsupporters en de beweging wordt ook niet opgericht met een met moties doorspekte vergadering in een congreszaal, maar gelanceerd met een show in de *passengers'*

terminal in Amsterdam. Onder de aanwezigen waren nauwelijks politici, maar wel veel zakenlieden en ‘bekende Nederlanders’ uit de showbusiness en *society-watchers* die zich vooral geïnteresseerd toonden in Rita’s couture en visagie (RRV 6). Een dergelijke manifestatie van glamour en glitter kan op het eerste gezicht wellicht moeilijk als typerend voor een volkse stijl worden beschouwd. Tegelijk sluit zij wel aan bij de belangstelling bij grote delen van de bevolking voor show, entertainment en *celebrities*, waarmee deze stijl aldus toch een verbondenheid suggereert met wat de mensen bezighoudt (Van Zoonen, 2005). Tellen we daarbij op Verdonks eenvoudige, heldere taalgebruik en het gebruik van herkenbare anekdotes uit de praktijk van alledag (zoals de genoemde patat-zuurkool-anekdote), dan voert het niet te ver om haar stijl als volks te beschouwen.

Afgaande op de genoemde kenmerken kunnen Rita Verdonk en haar beweging bijna als een schoolvoorbeeld van een populistische leider en beweging worden beschouwd. Dat haar beweging binnen een jaar na de oprichting weinig toekomst meer lijkt te hebben – in de peilingen zijn van de dertig zetels een jaar later nog 1 à 2 zetels overgebleven – doet daar weinig aan af. Sterker nog, het snelle verval past bij het zelfondermijnende karakter dat volgens Paul Taggart het populisme kenmerkt. Door een sterk geloof in een charismatisch of in ieder geval daadkrachtig leiderschap enerzijds en de afkeer van institutionalisering en organisatie anderzijds is het populisme volgens hem “destined to be self-limiting” (Taggart, 2000, 100). Bij Verdonk gold dit des te sterker omdat de nadruk op haar daadkrachtige stijl van leiderschap uiteindelijk botste op haar radicale invulling van het populisme. De door Verdonk consequent toegepaste populistische logica om de hooggeachte burgers haar programma te laten bepalen, bleek een boemerang, aangezien al spoedig klachten vanuit de achterban opstaken dat Verdonk zelf te weinig “daadkracht en smoel” toonde en een programma te lang op zich liet wachten (RRV 15, RRV 1). Daarnaast werd het door Verdonk zo zorgvuldig gekoesterde imago van daadkracht en oprechtheid ondermijnd door het pijnlijke gedraai om haar jeugdige lidmaatschap van de linkse PSP en door onverkwikkelijke mediaruzies met de naaste bondgenoten Ed Sinke en Kay van der Linde. Haar vrijwel alom als buitengewoon zwak beoordeelde optredens in het parlement (PRV 2, IRV 3, 5) maakten bovendien duidelijk dat ook ‘*the politics of anti-politics*’ uiteindelijk ook wordt beoordeeld met in wezen politieke criteria als overtuigingskracht, dossierkennis en enige vaardigheid in het politieke handwerk. In tegenstelling tot Wilders begreep Verdonk niet dat wie wil uitstralen zich te willen distantiëren van het spel, dat alleen kan doen door enig besef te hebben van de spelregels en mores. Het eerste jaar uit het bestaan van Trots Op Nederland lijkt daarmee een dramatisch voorbeeld van de beperkingen van een populisme in zijn meest zuivere gedaante. Hoewel TON in het tweede jaar van het bestaan zowel inhoudelijk en organisatorisch enige vorm begint te krijgen (met zelfs de oprichting van een jongeren- en een ouderenafdeling), lijkt zij – afgaande op de peilingen tijdens het schrijven van dit artikel – electoraal op sterven na dood.

6. Conclusies

Het doel van dit artikel was om na te gaan of de politici Geert Wilders en Rita Verdonk en hun respectieve partijen als populistisch kunnen worden beschouwd, zoals zowel in media als wetenschap dikwijls wordt verondersteld. Op basis van de theoretische literatuur werd een ideaaltypisch populisme geconstrueerd, dat bestond uit een zevental kenmerken. Onderscheid werd daarbij gemaakt tussen het kernconcept, de basisingrediënten (1 en 2) en aanvullende kenmerken die als smaakversterkers werden opgevat. Een benadering waarin slechts partijdocumenten werden geanalyseerd werd niet voldoende geacht vanwege praktische problemen (gebrek aan partijinterne literatuur) maar ook omdat dit een te sterk onderscheid tussen vorm en inhoud met zich mee zou kunnen brengen, waardoor bepaalde kenmerken onderbelicht zouden blijven. Deze keuze kan – zeker binnen de beperkingen van een artikel – leiden tot een wellicht soms wat impressionistische analyse, vooral als het gaat om minder tastbare aspecten als charisma, uitstraling en stijl. Vooral in het geval van charisma bleken de bronnen eigenlijk te mager om uitspraken te kunnen doen. Toch heeft de keuze voor een bredere aanpak als meerwaarde dat contrasten en relaties tussen optreden, presentatie en vertoog aan het licht komen, die anders makkelijk over het hoofd waren gezien. Het populistisch gehalte van Verdonk wordt niet alleen bepaald door haar geregelde verwijzingen naar het goede volk tegenover de corrupte elite, maar wordt versterkt door de consequentie die zij daaruit trekt, namelijk het raadplegen van dat volk over het te voeren beleid. Haar afkeer van de politieke elite, en eigenlijk van politiek als zodanig, blijkt niet slechts uit woord (“Haags geneuzel”) maar ook gebaar (afwezig in het parlement en apolitieke uitstraling). Die contrasten stonden voor een deel ook aan de basis van het oordeel dat is uitgesproken over het populistisch gehalte van beide politici. In een schema zou het resultaat van de analyse aldus kunnen worden weergegeven:

	Wilders	Verdonk
Basingrediënten		
1. Anti-elitisme	+	+
2. Volksverheerlijking	+/-	+
Smaakversterkers		
3. Samenzweringstheorie	++	+
4. Volkse stijl	+	+
5. Voluntarisme	+	+
6. Directe democratie	+/-	+
7. Charismatisch leiderschap	(+/-)	(+)

Daar Wilders een veel sterkere neiging tot samenzweringstheorieën heeft dan Verdonk en deze ook een veel belangrijkere plaats innemen in zijn gehele discours,

zijn hier twee plusjes geplaatst. Daarentegen zijn de kenmerken volksverheerlijking en directe democratie met een plus-min gewaardeerd, hoewel bij beide kenmerken wel een duidelijke ontwikkeling in meer populistische richting zichtbaar is. Bij het kenmerk charismatisch leiderschap was het weliswaar moeilijk uitspraken doen over het hem toegedichte charisma. Wel echter zagen we een specifiek element van een populistische leiderschapsstijl bij hem ontbreken dat bij Verdonk wel sterk aanwezig was, namelijk een ostentatieve afkeer van politiek.

Zonder te pretenderen een volledige verklaring te geven voor het opvallende verschil in de ontwikkeling van de populariteit van beide partijen in de hier onderzochte periode, zijn de verschillen in hun populismegraad hiervoor niet zonder betekenis geweest. Verdonks consequent doorgevoerde populisme bleek, om het in marxistische termen te zeggen, aan zijn innerlijke contradicties ten onder te gaan. Haar experiment met directe democratie (de wikidemocratie) ging uit van de populistische fictie van een volk met homogene belangen en leidde daardoor juist precies tot datgene dat zij namens datzelfde volk wilde bestrijden: namelijk het gebrek aan daadkracht en leiderschap van de politieke elite. De vergelijking met Verdonk leert dat het (voorlopige) succes van Wilders zo bezien eerder te danken is aan diens halfslachtige populisme. Juist zijn al dan niet gestileerde eigenzinnigheid – de zelfbenoemde *conviction politician* die “lak heeft aan anderen” en “immuun is voor andere meningen” – én zijn rijke ervaring met en grote talent voor het politieke spel staan, zo bezien, aan de basis van zijn succes als de vertolker van gevoelens van politieke onvrede.

Noot

1. De auteur dankt Peter van Aelst, Ruud Koole, Rimko van der Maar, Henk te Velde en de drie anonieme reviewers voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Bibliografie

- Aaronovitch, David (2009). *Voodoo Histories. The Role of the Conspiracy Theory in Shaping Modern History*. London: Jonathan Cape Lt.
- Abts, K. (2004). Het populistisch appèl: voorbij de populaire communicatiestijl en ordinaire democratiekritiek. *Tijdschrift voor Sociologie*, 25 (4), 451-476.
- Albertazzi, D., & McDonnell, D. (2008). Introduction: The Sceptre and the Spectre. In D. Albertazzi en D. McDonnell, *Twenty-First Century Populism. The Spectre of Western European Democracy*. New York: Palgrave.

- Bat Ye'or (2005). *Eurabia. The Euro-Arab Axis*. New York: Associated University Presses.
- Bat Ye'or (2001). *Islam and Dhimmitude: Where Civilizations Collide*. New York: Fairleigh Dickinson University Press.
- Berlet, C., & Lyons, M. (2000). *Right-Wing Populism in America: Too Close for Comfort*. New York: Guilford Press.
- Berting, J. (2003). Vormen van leiderschap in populistische en fundamentalistische bewegingen. In D. Houtman et al. (Eds.), *Cultuur telt. Sociologische opstellen voor Leo d'Anjou* (pp. 19-34). Maastricht: Shaker.
- Betz, H. G. (2007). Against the 'Green Totalitarianism': Anti-Islamic Nativism in Contemporary Radical Right-Wing Populism in Western Europe. In C. Schori Liang (Ed.), *Europe for the Europeans*. London: Ashgate.
- Blok, A., & Melle, J. van (2008). *Veel gekker kan het niet worden. Het eerste boek over Geert Wilders*. Hilversum: Just Publishers.
- Blommaert, J. (2004). Populisme als spreekregime. In J. Blommaert, E. Corijn, D. Le-sage & M. Holthof, *Populisme*. Berchem: EPO.
- Canovan, M. (1999). Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy. *Political Studies*, 47 (1), 2-16.
- Carr, M. (2006). You are now Entering Eurabia. *Race & Class*, 48 (1), 1-22.
- Doorn, J.A.A. van (2008). Democratie is ook voor discriminatie te gebruiken. *Trouw* 29-3-2008.
- Dorna, A. (2003). Wer ist Populist. Annäherung an ein politisches Phänomen. <http://www.eurozine.com/pdf/2003-11-25-dorna-de.pdf>.
- Ellemers, J.E. (2002). Het fenomeen Fortuyn. De revolte verklaard. *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 2002* (pp. 252-266).
- Haan, I. de (2003). Het populisme en de republikeinse traditie. *Nieuwste Tijd. Kwartaalschrift voor Eigentijdse Geschiedenis*, 8, 26-38.
- Hawkins, K. (2009). Is Chávez populist? Measuring Populist Discourse in Comparative Perspective. *Comparative Political Studies*, 42, 1040-1067.
- Jagers, J. (2007). *De stem van het volk. Populisme als concept getest bij Vlaamse politieke partijen*. Universiteit van Antwerpen.
- Jagers, J. & Walgrave, S. (2007). Populism as a Political Communication Style. An Empirical Study of Political Parties' Discourse in Belgium. *European Journal of Political Research*, 46, 319-345.
- Jansen, H., & Snel, B. (2009). *Eindstrijd. De finale clash tussen het liberale Westen en een traditionele islam*. Amsterdam: Uitgeverij Van Praag.
- Kazin, M. (1995). *The Populist Persuasion: An American History*. New York: Basic Books.
- Koole, R. (2009). De populismeparadox. *Socialisme en Democratie*, 66, 9, 33-38.
- Leeuwen, M. van (2009). Het hoofdzinnenbeleid van Wilders. *Tekstblad*, (2), 6-11.
- Lucardie, A.P.M. (2007). Rechts-extremisme, populisme of democratisch patriottisme? Opmerkingen over de politieke plaatsbepaling van de Partij voor de Vrijheid en Trots

- op Nederland. *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 2007* (pp. 176-190).
- MacRae, D. (1969). Populism as an Ideology. In G. Ionescu & E. Gellner, *Populism. Its Meanings and National Characteristics* (pp. 153-164). London: Weidenfeld and Nicholson.
- Mudde, C. (2004). The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, 39 (4), 542-563.
- Mudde, C. (2007). *Populist Radical-Right Parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mulder, N. (2009). *Knettergekke ministers en ruggengraten van slagroom. Het gebruik van emotie-opwekkende retorische middelen door Geert Wilders*, Masterscriptie Universiteit Utrecht februari 2009. http://igitur-archive.library.uu.nl/student-theses/2009-0327-201224/Scriptie_Nicole_Mulder.pdf.
- Netwerk (2008). Het jaar van het populisme. Uitzending 2-7-2008. <http://www.netwerk.tv/uitzending/2008-07-02/het-jaar-van-het-populisme>.
- Pasquino, G. (2008). Populism and Democracy. In D. Albertazzi & D. McDonnell, *Twenty-First Century Populism. The Spectre of Western European Democracy*. New York: Palgrave.
- Pels, D. (2003). *De geest van Pim. Het gedachtegoed van een politieke dandy*. Amsterdam: Anthos.
- Pels, D., & Velde, H. te (2000). Politieke stijl in perspectief. In D. Pels & H. te Velde, *Politieke stijl. Over presentatie en optreden in de politiek*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Pfahl-Traughber, A. (1994). *Volkes Stimme? Rechtspopulismus in Europa*. Bonn: Dietz.
- Praag, Ph. van (2006). Rutte versus Verdonk. Was dit nu echt het probleem van de VVD? In *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 2006* (pp. 135-153).
- Schulte, A., & Soetenhorst, B. (2007). *Daadkracht en duidelijkheid. Vijf jaar crisis in de VVD*. Amsterdam: Van Gennep.
- Spruyt, B. J. (2006). De verdediging van het Westen. Leo Strauss, Amerikaans neoconservatisme en de kansen in Nederland (Roosevelt-lezing 2006). Uitgave van de Edmund Burkestichting <http://www.burkestichting.nl/nl/actueel/rooseveltlezing.pdf>.
- Stoker, G. (2006). *Why Politics Matters. Making Democracy Work*. New York: Palgrave MacMillan.
- Taggart, Paul (2000). *Populism*. Buckingham: Open University Press.
- Taguieff, P-A. (1995). Political Science Confronts Populism. *Telos*, 103 (1), 9-43. *Political Research*, 29 (3), 257-262.
- Vossen, Koen (2008). Van het volk, voor het volk. De onstuitbare opmars van een vage term. *De Groene Amsterdammer* 25-7-2008.
- Vrind, B. de (2008). 20% kiezers; Verdonk ideale premier. *Dagblad De Pers* 4-4-2008.
- Ware, A. (2002). The United States: Populism as a Political Strategy. In Y. Mény & Y. Surel (Eds.), *Democracies and the Populist Challenge* (pp. 101-119). New York: Palgrave MacMillan.

- Wiles, P. (1969). A Syndrome, not a Doctrine. In G. Ionescu & E. Gellner, *Populism. Its Meanings and National Characteristics* (pp. 166-179). London: Weidenfeld & Nicholson.
- Worsley, P. (1969). The Concept of Populism. In G. Ionescu & E. Gellner, *Populism. Its Meanings and National Characteristics* (pp. 212-249). London: Weidenfeld & Nicholson.
- Zijderveld, A. (2009). *Populisme als politiek drijfzand*. Amsterdam: Uitgeverij Cossee.
- Zoonen, L. van (2005). *Entertaining the Citizen: When Politics and Popular Culture Converge*. Oxford: Rowman & Littlefield.

Rita Verdonk

Interviews Rita Verdonk 2003-2009 – IRV

1. Thijs Niemantsverdriet, *Vrij Nederland* 4-7-2009
2. Wouter Pennings, *Algemeen Dagblad* 14-3-2009
3. *HP de Tijd* 2-1-2009
4. *De Telegraaf* 20-12-2008
5. Paul Jansen en Job Slok, *De Telegraaf* 14-12-2008
6. Syp Winia, *Elsevier* 5 juli 2008
7. Bart van Zoelen, *Het Parool* 24 mei 2008
8. Mark van der Werff, *Algemeen Dagblad* 8-4-2008
9. *Spits* 28-4-2008
10. Wierd Duk, *Nederlands Dagblad* 22-3-2008
11. Sandra Heerma van Voss, *NRC Handelsblad* 9-2-2008
12. *De Telegraaf* 24-12-2007
13. Job van de Sande, *Algemeen Dagblad* 18-10-2007
14. Meindert van der Kaaij, *Trouw* 30-6-2006
15. Bas Soetenhorst, *Het Parool* 25-4-2006
16. Job van de Sande, *Algemeen Dagblad* 15-4-2006
17. W. Scherrenburg, *Vrouwen op het Binnenhof. Interviews met Nederlandse politica's* (Amsterdam 2006)
18. *De Telegraaf* 23-12-2005
19. Michiel Kruijt, *de Volkskrant* 24-12-2005
20. *De Telegraaf* 17-10-2005
21. Margalith Kleijwegt en Max van Weezel. *Vrij Nederland* 18-6-2005
22. *De Telegraaf* 24-12-2004
23. Rene Moerland, *NRC Handelsblad* 17-12-2004
24. Jan Hoedeman, *de Volkskrant* 9-10-2004

25. Rene Moerland en Jos Verlaan, *NRC Handelsblad* 7-2-2004
26. Marcel ten Hooven, *Trouw* 4-2-2004
27. Truska Bast, *Opzij* 1-1-2004
28. Rob Sebes, *De Telegraaf* 11-10-2003

Reportages Rita Verdonk 2003-2009 – RRV

1. Maaïke Ruepert, *Algemeen Dagblad* 16-3-2009
2. Marcel Wiegman, *Het Parool* 5-6-2008
3. Sandra Heerma van Voss en Jan Meeus, *NRC Handelsblad* 28-6-2008,
4. Lidy Nicolassen, *De Volkskrant* 7-6-2008
5. Piet H.de Jong, *Nederlands Dagblad* 5-4-2008
6. *De Telegraaf* 4-4-2008
7. Klaas Broekhuizen, *Financieel Dagblad* 4-4-2008
8. Sandra Heerma van Voss & Jan Meeus, *NRC Handelsblad* 4-4-2008
9. Jan Tromp, *De Volkskrant* 4-4-2008
10. Marcel Wiegman, *Het Parool* 3-4-2008
11. Sandra Heerma van Voss en Jan Meeus, *NRC Handelsblad* 3-4-2008
12. Serda Nordhussen, *Trouw* 1-4-2008
13. Liesbeth Wytzes, *Elsevier* 29-3-2008
14. Lidy Nicolassen. *de Volkskrant* 31-3-2008
15. Han van Soest. *Algemeen Dagblad* 22-3-2008
16. *De Volkskrant* 3-6-2006
17. Margalith Kleijwegt, *Vrij Nederland* 3-4-2004
18. Cees van der Laan, *Trouw* 11-10-2004
19. *Het Parool* 23-5-2003

Portretten Rita Verdonk 2009-2003 – PRV

1. Kustaw Bessems, *De Pers* 24-9-2008
2. Eric Vrijssen, *Elsevier* 20-9-2008,
3. Cees van der Laan, *Trouw* 1-4-2008
4. Jaco van Lambalsen, *Opzij* 1-6-2008
5. Harm Ede Botje & Sander Donkers, *Vrij Nederland* 20-5-2008
6. Guus Valk, *NRC.NEXT* 17-10-2007
7. Guus Valk, *NRC.NEXT* 13-6-2007
8. Matthijs Smits, *Het Financieele Dagblad* 5-4-2006
9. *De Telegraaf* 20-12-2005
10. F. Santing, *NRC Handelsblad* 6-7-2005

11. Cees van der Laan, *Trouw* 17-6-2005
12. Jannetje Koelewijn, *NRC Handelsblad* 10-6-2006
13. Elaine de Boer, *de Volkskrant* 6 juni 2003

Toespraken Rita Verdonk – TRV
(raadpleegbaar via www.trotsopnederland.com)

1. Nieuwe beweging, andere politiek, beter Nederland! Toespraak bij presentatie Trots Op Nederland 4-4-2008.
2. Rita's openingsspeech, 'Trots Op NL' meedenkdag 15-3-2009
3. Rita's visie 2 januari 2009
4. Toespraak opening Creiler Flora, 5 februari 2009
5. Bijdrage Verantwoordingsdebat Tweede Kamer 30 mei 2009
6. Bijdrage Tweede Kamer debat onderzoek besluitvorming inval Irak 5 februari 2009

Documenten Rita Verdonk – DRV
(raadpleegbaar via www.trotsopnederland.com)

1. Visie van Trots Op Nederland 2009
2. Manifest bij verantwoordingsdag 2009

Geert Wilders

Portretten en biografische artikelen – PGW (plus auteur indien vermeld)

1. Lizzy van Leeuwen, *De Groene Amsterdammer* 2-9-2009
2. Binnert de Beaufort, *De Groene Amsterdammer* 11-4-2008
3. Herman Staal en Dirk Stokmans, *NRC Handelsblad* 29-3-2008
4. *De Telegraaf* 16-3-2008
5. Liesbeth Wytzes, *Elsevier* 18-8-2007
6. Derk Stokmans en Jeroen Wester, *NRC Handelsblad* 8-8-2007
7. Theo Koele, *De Volkskrant* 10 april 2007
8. Meindert van der Kaaij, *Trouw* 11-12-2004
9. Eric Vrijzen, Casper van Tartwijk, *Elsevier*, 11-9-2004
10. *Dagblad van het Noorden* 4-9-2004
11. *Dagblad Tubantia/Twentsche Courant* 4-9-2004
12. Raymond van den Boogaard, *NRC Handelsblad* 3-5-2004
13. Bas Soetenhorst. *Het Parool* 27-4-2004,

14. Elaine de Boer en Theo Koele, *de Volkskrant* 20-11-2003
15. Bas Soetenhorst, *Het Parool* 22-9-2001
16. Hans van Soest, *Rotterdams Dagblad* 21-6-2001
17. Nic van Rossum, *Elsevier* 11-12-1999
18. *De Telegraaf* 13 maart 1999

Interviews Geert Wilders – IGW (plus interviewer indien vermeld)

1. *De Telegraaf* 5-4-2009
2. Jeff Jacoby, *The Boston Globe* 8-3-2009
3. Herman Staal, *NRC Handelsblad* 7-3-2009
4. Karel Hille, *Story* 29-1-2009
5. *Metro* 22-12-2008
6. Joost Niemöller, *HP de Tijd* 19-12-2008
7. *De Volkskrant* 2-8-2008
8. Jeroen Schuiten, *Knack Magazine* 30 juli 2008
9. H. Staal en D. Stokmans, *NRC Handelsblad* 24-5-2008
10. *De Telegraaf* 12-5-2008
11. Ron Meerhof, *De Volkskrant* 24-12-2007
12. Joost Niemöller, *HP de Tijd* 12-12-2007
13. *Spits* 2-12-2007
14. *Algemeen Dagblad* 23-10-2007
15. Maarten Reijnders, *De Pers* 18-8-2007
16. Syp Winia, *Elsevier* 7-4-2007
17. Wierd Duk, *Dagblad van het Noorden* 23-3-2007
18. Guus Valk, *NRC Handelsblad* 24-2-2007
19. Kustaw Bessems, *De Pers* 13-2-2007
20. *De Telegraaf* 25-11-2006
21. H. Polman, *Dagblad van het Noorden* 8-11-2006
22. Meindert van der Kaaij, *Trouw* 21-3-2006
23. Joost Niemöller, *HP de Tijd* 28-10-2005
24. *Het Parool* 25-10-2005
25. Raoul du Pre, *De Volkskrant* 14-3-2005
26. Egbert Kalse, *NRC Handelsblad* 19-2-2005
27. Eric Vrijzen, *Elsevier* 15-1-2005
28. Bas Soetenhorst, *Het Parool* 31-12-2004
29. Ria Roerink en Martin Visser, *Financieel Dagblad* 31-12-2004
30. Meindert van der Kaaij en Esther Lammers, *Trouw* 20-12-2004
31. Jean Dohmen, *AD* 18-12-2004
32. Rene Moerland, *NRC Handelsblad* 7-12-2004

33. Rene Moerland, *NRC Handelsblad* 29-11-2004
34. *De Telegraaf* 31-10-2004
35. Steffie Kouters, *De Volkskrant* 23-10-2004
36. *De Telegraaf* 1-9-2004
37. Jan Hoedeman, *De Volkskrant* 1-9-2004
38. Nausicaa Marbe, *Vrij Nederland* 31-7-2004
39. Eric Vrijssen, *Elsevier* 10-7-2004
40. *Esquire* 1-5-2004
41. *PZC* 26-6-2004
42. Frans van Deijl, *HP de Tijd* 6-2-2004
43. Theo Koele, *De Volkskrant* 10-4-2003
44. Theo Koele, *De Volkskrant* 18-2-2002

Reportages Geert Wilders – RGW (plus auteur indien vermeld)

1. Thijs Broer en Sophie Derkzen, *Vrij Nederland* 25-4-2009
2. *De Telegraaf* 1-3-2009
3. Herman Staal, *NRC Handelsblad* 7-3-2009
4. Eric Vrijssen, *Elsevier* 26-7-2008
5. Dick Hofland en Wierd Duk, *Leeuwarder Courant* 22-12-2007
6. Sanne ten Hoove en Marcel van Lieshout, *De Volkskrant* 24-11-2006
7. Jan Kleijnijenhuis, *Trouw* 3-4-2007
8. Robert Giebels en Reinoud Roscam Abbing, *NRC Handelsblad* 28-5-2005
9. Joost Niemöller, *HP de Tijd* 5-2-2005
10. Marc Chavannes, *NRC Handelsblad* 15-1-2005
11. Ron Meerhof, *De Volkskrant* 27-11-2004
12. Marcel ten Hooven, *Trouw* 8-11-2004

Columns/opiniestukken Geert Wilders (CGW)

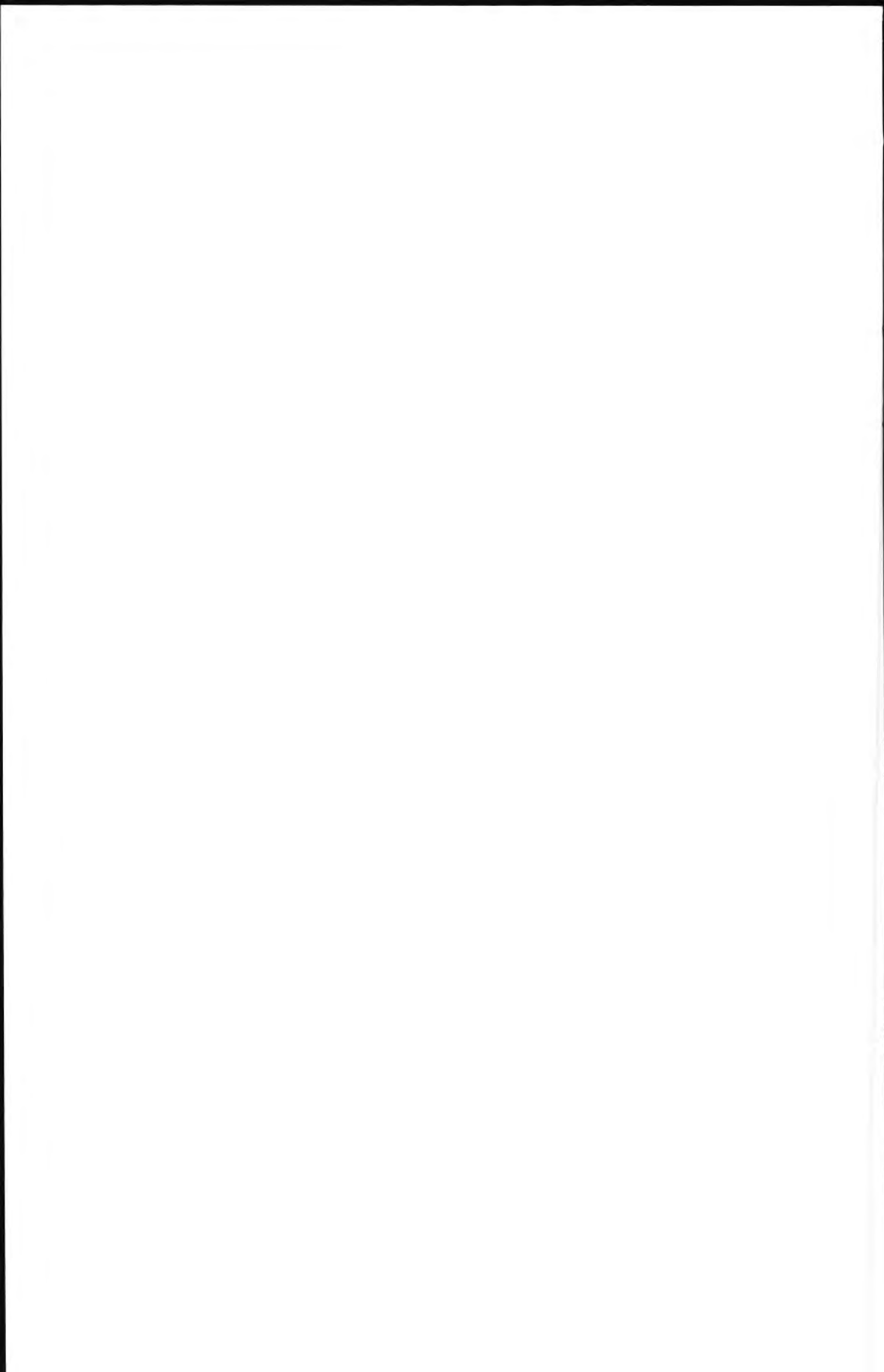
1. Mohammed is springlevend (I) Column Geenstijl 23-1-2007
2. Mohammed is springlevend (II) Column Geenstijl 6-2-2007
3. Trouw aan de vlag, trouw aan Nederland, Column Geenstijl, 15-5-2007
4. De uitverkoop van Nederland, Column Geenstijl 18-4-2007
5. Minder dan varkens, Column Geenstijl 10-7-2007
6. Islamitische Republiek Nederland, Column Geenstijl 16-10-2007
7. Het gelijk van Winston Churchill', Column Geenstijl 1-5-2007
8. Het is tijd voor een liberale jihad, *Opinie NRC Handelsblad* 12-4-2003
9. Genoeg is genoeg, verbied de Koran, *Opinie De Volkskrant* 8-8-2007

Toespraken Geert Wilders (TGW), allen te raadplegen via www.pvv.nl

1. De Rotterdam-speech. 1-1-2005
2. Speech Jerusalem 14-12-2008
3. Speech New York 25-2-2009
4. 'De speech die Geert Wilders gehouden zou hebben'. Speech Hogerhuis Londen 12-2-2009
5. Speech in Los Angeles 7-4-2009
6. Inbreng Algemene Politieke Beschouwingen 18-9-2008
7. Inbreng Verantwoordingsdebat 28-5-2009
8. Inbreng Verantwoordingsdebat 22-5-2008
9. Inbreng Algemene Politieke Beschouwingen 19-9-2007
10. Inbreng Algemene Politieke Beschouwingen 27-9-2006
11. Inbreng Algemene Politieke Beschouwingen 21-9-2005
12. Inbreng Algemene Politieke Beschouwingen 28-9-2004

Documenten Geert Wilders (DGW)

1. Verkiezingspamflet 2006
2. Een Nieuwe Gouden Eeuw 2006
3. Klare Wijn 2006
4. Nieuw-realistische Visie 2006
5. Kies voor Vrijheid (inclusief onafhankelijkheidsverklaring) 2005
6. Recht(s) op je doel af. Stellingen Geert Wilders en Geert-Jan Oplaat voor partijraad VVD-Limburg (2004)



Subnationale overheden in governance voor duurzame ontwikkeling

Inter-subnationale netwerken als route voor Vlaanderen naar multilaterale besluitvorming?

Sander Happaerts, Karoline Van den Brande en Hans Bruyninckx¹
 Instituut voor Internationaal en Europees Beleid (K.U.Leuven)

ABSTRACT

Although subnational entities play an important role in governance for sustainable development, they are often not recognized as decision-making actors in multilateral bodies, where an important part of the policy debate takes place. Adopting a Multi-Level Governance perspective, this article presents four alternative routes they can use to be involved in multilateral decision-making. It further zooms in on inter-subnational networks, an application of one particular route, called the *direct route*. Inter-subnational networks are associations between subnational entities based upon common interests. They have both external and internal objectives. On the one hand, they want to represent their members at multilateral organizations and influence decision-making. On the other hand, they are aimed at fostering cooperation between their members and at stimulating policy learning. This article focuses on the participation of Flanders in two networks in the area of sustainable development: nrg4SD and ENCORE. Flanders is an interesting case because of its exceptional degree of autonomy. The analysis concludes that Flanders is mainly (but not exclusively) interested in the internal dimension of the networks. It further reveals a low political involvement, which seems due to the subject of sustainable development itself.

KEYWORDS: governance for sustainable development, Multi-Level Governance, networks, subnational entities, multilateral decision-making, Flanders

1. Duurzame ontwikkeling en subnationale overheden

Duurzame ontwikkeling kwam als beleidsthema op de voorgrond toen het besef groeide dat economische groei zonder aandacht voor sociale en milieudoelstellingen op lange termijn onhoudbaar was. Sinds de jaren '80 vormt duurzame ontwikkeling het voorwerp van vele conceptuele debatten. De meest aanvaarde definitie komt uit het Brundtland-rapport, dat duurzame ontwikkeling omschrijft als "ontwikkeling die tegemoetkomt aan de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden tot behoeftevoorziening van toekomstige generaties in het gedrang te brengen" (WCED 1987, p. 43, eigen vertaling). Het Brundtland-rapport benadrukt dat er grenzen zijn aan de mogelijkheden van het milieu om in menselijke behoeften te voorzien en het concept wordt daarom gelinkt aan het idee van de 'draagkracht' van de Aarde (Zaccà, 2002). In 1992 legde de Milieu- en Ontwikkelingsstop van Rio daarnaast de nadruk op het integreren van economische, sociale en milieudoelstellingen, en gaf het startsein voor de zoektocht naar mechanismen om het concept in overheidsbeleid te vertalen (Bruyninckx, 2006).

De doelstellingen van duurzame ontwikkeling kunnen slechts bereikt worden indien overheden op alle niveaus hun verantwoordelijkheid opnemen en samenwerken met andere stakeholders, zoals niet-gouvernementele actoren (Lafferty, 2004). De inspanningen van internationale organisaties, nationale overheden en lokale autoriteiten zijn reeds door verschillende auteurs onderzocht en beschreven (Bomberg, 2004a; Lafferty, 2001; Lafferty & Meadowcroft, 2000), maar het beleid van subnationale overheden blijft in de literatuur grotendeels onderbelicht. We definiëren een *subnationale entiteit* als "een coherente territoriale entiteit gesitueerd tussen het lokale en het nationale niveau, met een capaciteit voor dwingende besluitvorming" (Marks et al., 2008, p. 113, eigen vertaling). De termen 'regio' of 'regionaal' gebruiken we daarentegen enkel om het niveau tussen het nationale en het globale niveau aan te duiden, bv. de EU, zoals dat gebruikelijk is in de literatuur over internationale betrekkingen en *global governance*. De rol van subnationale overheden in governance voor duurzame ontwikkeling is belangrijk, omdat ze verregaande bevoegdheden kunnen hebben in domeinen die belangrijk zijn voor duurzame ontwikkeling, en omdat ze vaak verantwoordelijk zijn voor de implementatie van internationaal en nationaal beleid (Jeffery, 2005).

Een aanzienlijk deel van het beleidsdebat rond duurzame ontwikkeling vindt plaats in multilaterale fora, zoals de Verenigde Naties (VN), de Europese Unie (EU) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Deze organisaties spelen een belangrijke rol in agendasetting, in de formulering van internationale doelstellingen en als forum voor de uitwisseling van informatie over beleidsinstrumenten en *best practices*. Vele van die multilaterale organisaties erkennen enkel nationale overheden als besluitvormingsactoren in de onderhandelingen. In sommige landen beschikken echter ook subnationale entiteiten over zowel le-

gislatieve als uitvoerende machten. In tegenstelling tot andere stakeholders (zoals niet-gouvernementele organisaties of steden), zijn subnationale overheden vaak niet erkend als besluitvormingsactoren en kennen zij bijgevolg geen directe vertegenwoordiging in de voornaamste organen van multilaterale organisaties. Daarom moeten ze via andere wegen (of routes) trachten betrokken te zijn in multilaterale besluitvorming voor duurzame ontwikkeling. Als relatief nieuw beleidsdomein stelt duurzame ontwikkeling beleidsmakers daarnaast voor belangrijke uitdagingen, omwille van haar complexiteit en de onzekerheid met betrekking tot de outcome van beleidskeuzes (Bruyninckx, 2006). Duurzame ontwikkeling geeft daardoor aanleiding tot *policy learning*²: het zet beleidsmakers aan de inspanningen van andere overheden te observeren om te leren uit hun strategische keuzes en de resultaten daarvan. Omwille van de intentie voor *policy learning* en de noodzaak om alternatieve routes te zoeken naar multilaterale besluitvorming, groeperen subnationale overheden zich in associaties die wij ‘inter-subnationale netwerken’ noemen. Dit artikel focust op inter-subnationale netwerken in het domein van duurzame ontwikkeling en onderzoekt de participatie van Vlaanderen in twee van dergelijke netwerken. Het volgende deel schetst het conceptuele kader waarin de strategieën van subnationale overheden ten aanzien van inter-subnationale netwerken uitgewerkt worden, alsook de opportuniteiten die dergelijke netwerken voor hun leden bieden. In het empirische gedeelte gaan we eerst na in hoeverre inter-subnationale netwerken aandacht besteden aan duurzame ontwikkeling als beleidsthema. Daarna bekijken we hoe Vlaanderen, een subnationale entiteit met hoge graad van autonomie en een actief extern beleid, participeert in twee van die netwerken, en welke voordelen de Vlaamse overheid er voor haar eigen beleid uit haalt.

2. Conceptuele omkadering

2.1 Governance voor duurzame ontwikkeling

Sinds het einde van de jaren '80 wordt in beleidsliteratuur het begrip ‘governance’ aangewend om een ander soort bestuur aan te duiden. In het algemeen wordt een verschuiving waargenomen van traditionele bestuursvormen met een exclusieve focus op de staat – *government* – naar het idee dat sociale functies en processen op verschillende manieren worden verricht en uitgevoerd, door verschillende actoren en op verschillende tijdstippen en plaatsen – wat wordt aangeduid met de term *governance*. Dat houdt in dat naast actoren binnen de sfeer van de centrale overheid ook gekeken moet worden naar andere actoren en organisaties, zoals sociale bewegingen en bedrijven. Governance kan resulteren in zowel formele (wetten, soevereiniteit, grondwettelijke legitimiteit) als informele regelsystemen (traditione-

le normen en gewoonten, informele overeenkomsten, gedeelde veronderstellingen, succesvolle onderhandelingen, partnerschappen...) (Rhodes, 1996). In de governance literatuur gaat veel aandacht uit naar netwerken als een alternatieve vorm van organisatie. Netwerken zijn opgebouwd uit dynamische, niet-hiërarchische connecties tussen verschillende actoren en zijn gebaseerd op gedeelde waarden en normen (Börzel, 1998; Sørensen & Torfing, 2005; Thompson, 2003).

De kenmerken van governance zijn duidelijk terug te vinden in de beleidsprincipes van duurzame ontwikkeling, zoals verticale beleidsintegratie en participatie van niet-gouvernementele stakeholders (Bruyninckx, 2006). Daarom wordt duurzame ontwikkeling vaak benaderd vanuit een governanceperspectief. Volgens Meadowcroft verwijst *governance voor duurzame ontwikkeling* naar:

“processen van sociopolitieke governance die gericht zijn op het bereiken van duurzame ontwikkeling. Het omvat publiek debat, politieke besluitvorming, beleidsvorming en -implementatie, en complexe interacties tussen publieke autoriteiten, private ondernemingen en de civiele maatschappij – voor zover deze als doel hebben de maatschappelijke ontwikkeling in een meer duurzame richting te sturen” (Meadowcroft, 2008, p. 107, eigen vertaling).

Dit artikel kadert in onderzoek dat gevoerd wordt naar governance voor duurzame ontwikkeling op het niveau van subnationale overheden.

2.2. *Duurzame ontwikkeling, Multi-Level Governance en subnationale mobilisering*

Aangezien duurzame ontwikkeling vereist dat ook problemen aangepakt worden die zich voordoen op meerdere bestuursniveaus – van het mondiale tot het lokale niveau – is governance op een enkel niveau vaak niet voldoende. Om de externaliteiten van zulke beleidsproblemen te internaliseren is er governance nodig op verschillende niveaus waarbij verscheidene jurisdicties betrokken zijn. Dat soort van governance wordt aangeduid met de term *Multi-Level Governance* (MLG) (Marks & Hooghe, 2005). MLG kan omschreven worden als:

“een systeem van voortdurende onderhandelingen tussen in elkaar passende governance systemen op verschillende territoriale niveaus – mondiaal, regionaal (bv. EU), nationaal, subnationaal en lokaal – die verstrikt zitten in territoriaal overkoepelende beleidsnetwerken en het resultaat zijn van een omvangrijk proces van institutionele creatie en reallocatie van besluitvorming, dat sommige tevoren gecentraliseerde functies van de staat heeft verplaatst, omhoog naar supra-nationale niveaus en omlaag naar sub-nationale niveaus” (Van den Brande et al., 2008, p. 5, eigen vertaling).

MLG schrijft een belangrijke rol toe aan subnationale overheden die betrokken willen zijn bij supranationale besluitvorming. Volgens het MLG-model zijn subnationale overheden niet enkel ingebed in nationale staten, maar zijn het actoren die opereren in onderling verbonden nationale en supranationale arena's, waarbij ze transnationale associaties oprichten (Hooghe & Marks, 2001). De besluitvorming is complex, onzeker en betwist, en dat leidt tot onzekerheid over welk niveau het besluitvormingsproces het meeste kan beïnvloeden. Daarom is het voor subnationale overheden belangrijk om contact te houden met zowel het nationale als het supranationale niveau. Hieruit volgt een belangrijk kenmerk van MLG, met name het ontstaan van een proces van subnationale mobilisering waarbij subnationale overheden proberen in rechtstreeks contact te staan met beleidsmakers op multilateraal niveau (Fairbrass & Jordan, 2005). Hooghe en Marks lichten de poging van subnationale overheden om betrokken te zijn in de multilaterale besluitvorming als volgt toe: “[Subnationale overheden] realiseerden zich dat ze voorbijgesneld zouden worden door internationale overeenkomsten waar ze geen controle over hebben, als ze niet zouden deelnemen” (Hooghe & Marks, 2001, p. 90, eigen vertaling).

Subnationale overheden die niet erkend zijn als besluitvormingsactoren in multilaterale organisaties zullen dus trachten te mobiliseren via andere wegen (dan directe vertegenwoordiging) om toch betrokken te zijn bij het besluitvormingsproces. Geeraerts et al. (2004) hebben een typologie ontwikkeld van vier routes die subnationale overheden daarvoor ter beschikking hebben. Een belangrijke beperking van hun typologie is dat ze enkel toegepast kan worden op subnationale overheden van lidstaten van de EU. De vier routes zijn gebaseerd op een tweeledig onderscheid tussen ‘intra-’ of ‘extrastatelijk’ enerzijds en ‘intra-’ of ‘extra-Europees’ anderzijds, waarbij ‘intra’ wijst op een indirecte weg en ‘extra’ op een directe weg om betrokken te zijn bij multilaterale besluitvorming. Van den Brande (2009) heeft deze routes als volgt gelabeld: de multi-level route, de Europese route, de nationale route en de directe route (zie figuur 1).

	INTRASTATELIJK	EXTRASTATELIJK
INTRA-EUROPEES	MULTI-LEVEL ROUTE	EUROPESE ROUTE
EXTRA-EUROPEES	NATIONALE ROUTE	DIRECTE ROUTE

Bron: aangepast van Van den Brande (2009, p. 7).

Figuur 1. Subnationale routes naar multilaterale besluitvorming.

In de *multi-level route* worden de ‘intrastatelijke’ en ‘intra-Europese’ dimensie gecombineerd. Subnationale overheden participeren aan mondiale besluitvormingsprocessen via de staat en via de EU (en haar instellingen). Deze route wordt de multi-level route genoemd omdat alle mogelijke bestuursniveaus, namelijk het subnationale, het nationale, het regionale en het mondiale niveau, betrokken zijn. Een subnatio-

nale overheid kan daarnaast ook proberen de staat te omzeilen door rechtstreeks de onderhandelingspositie van de EU in multilaterale onderhandelingen te beïnvloeden. Die mogelijkheid wordt het label *Europese route* ('extrastatelijk' en 'intra-Europees') toegekend. Ten derde kan een subnationale overheid opteren voor een combinatie van de 'intrastatelijke' en de 'extra-Europese' dimensie. Dat impliceert dat een subnationale overheid probeert om alleen de positie van de staat – die ontwikkeld is buiten de Europese context en onafhankelijk voorgesteld wordt op het mondiale niveau – te beïnvloeden. Dat is de *nationale route*. Tot slot is ook een combinatie van de 'extrastatelijke' en de 'extra-Europese' dimensie een optie. Dat is de *directe route*. In dit laatste geval trachten subnationale overheden de multilaterale besluitvorming te beïnvloeden zonder tussenkomst van de staat of van de EU-instellingen. Een voorbeeld is de participatie van subnationale overheden in inter-subnationale netwerken die ofwel gericht zijn op beïnvloeding van de Europese besluitvorming (netwerken met Europese focus) ofwel gericht zijn op beïnvloeding van de mondiale besluitvorming (netwerken met mondiale focus) (Van den Brande, 2009).

2.3. *Inter-subnationale netwerken*

Inter-subnationale netwerken worden gedefinieerd als

“associaties gevormd tussen subnationale entiteiten van verschillende staten die als ultiem doel hebben te handelen als drukkingsgroepen binnen multilaterale instellingen en de onderlinge samenwerking te bevorderen gebaseerd op gemeenschappelijke belangen, noden en aspiraties” (aangepast van So-dupe, 1999, p. 62).

De definitie suggereert dat inter-subnationale netwerken een dubbele functie hebben, namelijk een externe (“handelen als drukkingsgroepen binnen multilaterale instellingen”) en een interne (“onderlinge samenwerking bevorderen gebaseerd op gemeenschappelijke belangen, noden en aspiraties”). In wat volgt worden deze twee dimensies verder toegelicht.

Voor de externe dimensie krijgt veel aandacht in de literatuur. Die dimensie impliceert dat inter-subnationale netwerken door subnationale overheden opgericht worden om hen te vertegenwoordigen in internationale organisaties en om hun een stem te geven in multilaterale besluitvorming. De netwerken zorgen ervoor dat de stem van subnationale overheden veel krachtiger te horen is, aangezien ze zich als een collectieve actor gedragen (Bomberg, 2004b; Bomberg & Peterson, 1998). De meeste inter-subnationale netwerken werden opgericht – en bestudeerd – in de context van de EU. Hoewel de eerste netwerken het levenslicht al in de jaren '70 zagen, worden hun bestaan en proliferatie als opvallendste kenmerken van

New Regionalism genoemd (Balme, 1996; Gren, 1999; Sodupe, 1999). Met die term wordt de nieuwe golf van subnationale mobilisering in Europa vanaf de late jaren '80 aangeduid. *New Regionalism* wordt gedreven door Europese integratie en door politieke en economische effecten van globalisering. Het uit zich in een verandering in de manier waarop subnationale overheden zich verhouden tot de staat, de markt en de EU (Balme, 1996; Gren, 1999; Keating, 1998).

In de EU beschikken subnationale overheden intussen over enkele intra-Europese toegangswegen naar Europese besluitvorming die vastgelegd zijn in de Verdragen. Zo is er het Comité van de Regio's (waar subnationale overheden zetelen naast lokale overheden), een voorbeeld van de Europese route, of het recht voor subnationale ministers om lidstaten te vertegenwoordigen in de Raad van Ministers van de EU (art. 203 (nieuwe nummering) Verdrag van Maastricht), een voorbeeld van de multi-level route. Dat laatste kan echter enkel gebruikt worden door subnationale overheden met grondwettelijke toegang tot de EU, zoals de Belgische of de Duitse gefedereerde entiteiten (Jeffery, 2005; Keating, 2004). Naast die verdragrechtelijke mechanismen hebben subnationale overheden, ook die met wetgevende bevoegdheden, nog altijd nood aan bijkomende mechanismen waarmee ze rechtstreeks invloed kunnen uitoefenen (*cf.* directe route). Zo is er het groeiende fenomeen van subnationale informatiekantoren in Brussel, die dienen als brug tussen de Europese instellingen en hun eigen overheden, en die via rechtstreeks individueel lobbyen EU-beleid willen beïnvloeden (Huyseune & Jans, 2005; Jeffery, 1997; Keating, 2004; Marks et al., 2002). Deelname in inter-subnationale netwerken is een ander bijkomend mechanisme. De Europese Commissie is trouwens zelf een voorstander van meer informele samenwerking tussen subnationale overheden en steunt zulke netwerkinitiatieven, bijvoorbeeld in de context van de Structuurfondsen (Baker & Eckerberg, 2008; Weyand, 1997). Sommige inter-subnationale netwerken hebben al aangetoond dat ze kunnen wegen op Europese besluitvorming. Zo kon de *Assembly of European Regions* (AER) zijn stempel drukken op de Verdragen van Maastricht en Amsterdam, heeft de *Conference of Peripheral Maritime Regions in Europe* (CPMR) een bijdrage geleverd aan het Europese maritieme beleid, en kon REGLEG³ een rol spelen tijdens de ontwikkeling van de Europese Conventie (Christiansen, 1996; CPMR, 2005; Jeffery, 2005; Keating, 1999; Weyand, 1997).

Deelname in inter-subnationale netwerken wordt echter niet enkel gebruikt met als doelstelling multilaterale besluitvorming te beïnvloeden. Net als andere internationale activiteiten van subnationale overheden kan ze ook de ontwikkeling van een internationaal imago stimuleren, bijvoorbeeld door de aanwezigheid van subnationale beleidsmakers in een internationale context in de verf te zetten. In die zin kunnen inter-subnationale netwerken aangewend worden voor *identity politics*⁴ (Keating, 1999; Lecours, 2002; Paquin, 2003).

Inter-subnationale netwerken hebben ook een belangrijke interne dimensie. Subnationale overheden investeren in netwerken omdat ze beseffen dat een ge-

meenschappelijke aanpak noodzakelijk is om bepaalde problemen het hoofd te bieden (Weyand, 1997). Inter-subnationale netwerken kunnen ook aanleiding geven tot *policy learning* of het 'trekken van lessen' (Brans et al., 2003), wat in de context van duurzame ontwikkeling relevant en wenselijk is (cf. *supra*). Hun evenementen en communicatiemiddelen (bv. websites) kunnen dienen als mechanismen waarmee overheden gemakkelijk kunnen leren uit de ervaringen van anderen en eventuele *best practices* kunnen kopiëren (Baker & Eckerberg, 2008; Bomberg, 2004b). Deelname zorgt daarnaast voor een uitgebreid web van relaties tussen subnationale overheden, wat tot concrete bilaterale samenwerking kan leiden (Sodupe, 1999). Ook informele vormen van samenwerking worden door de netwerken vergemakkelijkt. Hun evenementen zijn voor leden vaak goede gelegenheden om elkaar te ontmoeten en informatie uit te wisselen, of om posities af te lijnen voor toekomstige onderhandelingen (bv. in de Raad van Ministers).

3. Casestudie: Vlaanderen in ENCORE en nrg4SD

In het empirische gedeelte willen we eerst nagaan welke inter-subnationale netwerken de meeste aandacht besteden aan duurzame ontwikkeling als beleidsthema. Daarna verschuift de aandacht van de analyse naar de leden van die netwerken en wordt de deelname van Vlaanderen in detail besproken.

3.1. *Inter-subnationale netwerken en duurzame ontwikkeling: ENCORE en nrg4SD*

De eerste inter-subnationale netwerken werden vooral opgericht door subnationale overheden die een grens deelden en die gemeenschappelijke problemen samen wilden aanpakken. Later ontstonden ook netwerken tussen subnationale overheden die economische of politieke belangen deelden maar niet noodzakelijk een grens. Hun voornaamste doel was om hun gemeenschappelijke belangen samen te verdedigen bij de instellingen van de EU (Balme, 1996; Kukawka, 1996; Palermo & Santini, 2004; Sodupe, 1999; Weyand, 1997). In de context van de EU opereren momenteel tientallen netwerken. Sommige zijn op verschillende thema's actief (bv. AER), maar de meeste focussen zich op een paar zeer specifieke beleidsdomeinen (bv. CPMR of *Innovating Regions in Europe*, IRE). Naast de vele netwerken die Europese besluitvorming trachten te beïnvloeden, zijn enkele netwerken mondiaal actief. Zij willen betrokken zijn bij mondiale besluitvorming (vooral in VN-instellingen) en hebben leden uit verschillende continenten, zoals de *Associ-*

ation Internationale des Régions Francophones (AIRF) of het *Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4SD)*.

Sinds duurzame ontwikkeling hoog op de internationale agenda staat, besteden vele inter-subnationale netwerken aandacht aan dat thema. Sommige van de meest recent opgerichte netwerken wijden zich zelfs volledig aan duurzame ontwikkeling als beleidsthema.⁵ Onderzoek toont aan dat op het vlak van duurzame ontwikkeling twee van de meest relevante netwerken vandaag de *Environmental Conference of the European Regions (ENCORE)* en *nrg4SD* zijn (Happaerts, 2008). ENCORE is een Europees netwerk dat in 1993 door de Waalse minister van Milieu opgericht werd, in het kader van het Belgische EU-voorzitterschap. Het wil een discussieforum zijn voor ministers van Milieu van subnationale overheden van EU-lidstaten, omdat zij vaak bevoegd zijn voor de implementatie van Europees milieubeleid. ENCORE wil een grotere rol voor subnationale overheden in de totstandkoming van het EU-beleid. Naast verschillende milieuthema's is ook duurzame ontwikkeling een belangrijk onderwerp voor ENCORE. Zo is een van de inhoudelijke werkgroepen van het netwerk gewijd aan governance voor duurzame ontwikkeling. In tegenstelling tot de meeste andere inter-subnationale netwerken, heeft ENCORE geen geformaliseerd lidmaatschap. Alle Europese subnationale overheden kunnen deelnemen aan de tweejaarlijkse conferenties en aan de tussentijdse activiteiten en werkgroepen. Het zijn echter vooral de tweejaarlijkse thematische conferenties die de kern vormen van ENCORE's bestaan en die steeds op een grote opkomst kunnen rekenen, ook van Centraal- en Oost-Europese overheden (Aragón, 2008; Happaerts, 2008). *Nrg4SD* daarentegen focust zich niet op de Europese maar op VN-instellingen. Het werd opgericht in 2002, in de marges van de Wereldtop voor Duurzame Ontwikkeling in Johannesburg, uit de vaststelling dat subnationale overheden tot dan toe grotendeels afwezig waren in het internationale debat rond duurzame ontwikkeling. Het heeft dan ook als doelstelling om de stem van subnationale overheden te laten horen in dat debat en om hun belangrijke rol in de implementatie van duurzame ontwikkeling te doen erkennen op het mondiale niveau. Daarom neemt *nrg4SD* als *observer* deel aan onder meer de vergaderingen van UNEP en aan de *Conferences of the Parties* van het VN-klimaatverdrag (UNFCCC) en als *partnership* aan de vergaderingen van de VN-Commissie Duurzame Ontwikkeling (UNCSD). Daarnaast wil het informatie-uitwisseling tussen zijn leden stimuleren, met een sterke nadruk op Noord-Zuidrelaties. Die nadruk is ook weerspiegeld in de organisatie van het netwerk. Zo worden elke drie jaar twee covoorzitters verkozen, telkens een subnationale overheid uit het Noorden en een uit het Zuiden. Ook in de stuurgroep, het uitvoerende orgaan van het netwerk waarin de meest actieve leden zetelen, streeft *nrg4SD* naar een evenwichtige samenstelling. Hoewel het lidmaatschap van *nrg4SD* relatief laag is (momenteel 38),⁶ telt het leden uit alle continenten en heeft het daarom een mondiaal bereik dat uniek is in het landschap van inter-subnationale netwerken (Happaerts et al., 2010; *nrg4SD* Secretariat, 2009).

3.2. Vlaanderen in nrg4SD en ENCORE

In dit laatste deel gaan we dieper in op de activiteiten van een van de leden van nrg4SD en ENCORE en wordt onderzocht in welke mate de Vlaamse overheid betrokken is bij deze twee netwerken. De analyse is gebaseerd op interviews met beleidsmedewerkers en hooggeplaatste ambtenaren van de Vlaamse overheid en met experts inzake ENCORE en nrg4SD, aangevuld met een literatuurstudie en een analyse van beleidsdocumenten. Het empirische onderzoek werd uitgevoerd tussen juli 2007 en oktober 2008.

Het externe beleid van Vlaanderen is vaak het voorwerp van wetenschappelijk onderzoek (Geeraerts et al., 2004; Massart-Piérard, 2009; Paquin, 2003; Salomonson & Crikemans, 2001; Van den Brande, 2009). Vlaanderen is een interessante case omdat het als subnationale overheid over een hoge graad van autonomie beschikt. Vooral op het vlak van extern beleid is de autonomie van de Belgische gefedereerde entiteiten uitzonderlijk en ongeëvenaard (Massart-Piérard, 2009; Paquin, 2003; Salomonson & Crikemans, 2001). Zo voorziet het *in foro interno, in foro externo*-principe dat de Belgische gefedereerde entiteiten een buitenlands beleid mogen voeren voor de beleidsdomeinen waarvoor ze intern bevoegd zijn. Ten gevolge van dat principe kan Vlaanderen onder meer deelnemen aan de onderhandelingen ter voorbereiding van de Belgische positie en Vlaamse vertegenwoordigers laten opnemen in de Belgische delegatie voor multilaterale onderhandelingen. Zo kan de Vlaamse overheid participeren aan multilaterale besluitvorming via intrastatelijke routes, zoals de multi-level route en de nationale route, ook op het vlak van duurzameontwikkelingsbeleid. Vlaanderen beschikt over een groot aantal exclusieve bevoegdheden die belangrijk zijn voor duurzame ontwikkeling, zoals milieu, ruimtelijke ordening, economische ontwikkeling, natuurlijke rijkdommen, transport en onderwijs (Hooghe et al., 2008). Vlaanderen is ook een interessante case omdat duurzame ontwikkeling als beleidsdomein recentelijk geïnstitutionaliseerd is in de Vlaamse administratie. Tot de hervorming van 2004 (Beter Bestuurlijk Beleid) werd duurzame ontwikkeling opgevolgd door de minister van Leefmilieu. Sinds 2004 is echter de minister-president formeel bevoegd voor duurzameontwikkelingsbeleid en de coördinatie ervan. Binnen de Diensten Algemeen Regeringsbeleid is daarom een Coördinatiecel Duurzame Ontwikkeling opgericht. Die cel beoogt het Vlaamse duurzameontwikkelingsbeleid voor te bereiden en te evalueren en zit de Vlaamse interdepartementale Werkgroep Duurzame Ontwikkeling voor. Toch blijft ook na die verschuiving in bevoegdheden de minister van Leefmilieu volgens een informele afspraak verantwoordelijk voor de meeste internationale aspecten van het Vlaamse duurzameontwikkelingsbeleid, zoals de Europese besluitvorming en de besluitvorming in de UNCSO.

Ondanks het feit dat de Vlaamse overheid aanzienlijke toegang heeft tot multilaterale besluitvorming voor duurzame ontwikkeling via intrastatelijke routes, doen

beleidsdocumenten vermoeden dat extrastatelijke routes, zoals deelname in inter-subnationale netwerken, ook belangrijk zijn. Dat heeft te maken met de proactieve aanwezigheidspolitiek die sinds de jaren '90 het Vlaamse externe beleid kenmerkt. De overheid wil Vlaanderen op de wereldkaart zetten en een politieke stem geven op het internationale toneel. De focus ligt daarbij op de EU, maar ook mondiale multilaterale instellingen komen daarbij in het vizier, zoals VN-organen, de OESO en de WTO (Paquin, 2003; Peeters, 2008; Van den Brande, 1995). Vlaanderen is lid van verschillende inter-subnationale netwerken en neemt daar ook vaak een leidende functie in op. Zo was Vlaanderen in 2008 voorzitter van REGLEG en is het een actief geassocieerd lid van de Vier Motoren voor Europa.⁷ Die netwerken werden in het verleden vooral opgevolgd door de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid, maar ook de minister van Economie en Buitenlandse Handel volgt de activiteiten van de Vier Motoren voor Europa op (Bourgeois, 2004; Ceysens, 2008). Vlaanderen wordt in Europa vaak als voorbeeld aangezien door andere subnationale overheden, omwille van zijn hoge graad van autonomie. Ook de locatie van de Vlaamse instellingen in Brussel draagt bij tot het prestige van Vlaanderen bij andere subnationale overheden, die, hoewel de meeste van hen informatiekantoren in Brussel opgericht hebben, in Vlaanderen een strategische partner zien om te lobbyen bij de EU en andere multilaterale organisaties.

In wat volgt bekijken we, aan de hand van het eerder geschetste conceptuele kader, in welke mate de Vlaamse overheid actief is in nrg4SD en ENCORE en welke weerslag haar participatie heeft op haar eigen beleid. Gebaseerd op enkele recente ontwikkelingen blikken we ook vooruit naar de toekomstige betrokkenheid van Vlaanderen in de twee netwerken.

3.2.1. *Participatie*

In 2002 organiseerde Vlaanderen, in de persoon van minister van Leefmilieu Dua, samen met enkele andere subnationale overheden een vergadering voor subnationale overheden in de marge van de Top van Johannesburg. Op die bijeenkomst werd de Verklaring van Gauteng aangenomen, waarin 23 subnationale overheden van alle continenten zich engageerden om een strategie voor duurzame ontwikkeling op te stellen en waarin ze de intentie verkondigden een wereldwijd netwerk voor subnationale overheden op te richten.⁸ Uit die verklaring is kort nadien nrg4SD ontstaan. Van bij het begin was Vlaanderen een van de actiefste leden van het netwerk. Zo was het lid van de stuurgroep en werden op nrg4SD-events regelmatig interventies gedaan door vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid. Vlaanderen was ook gastheer van de Algemene Vergadering van nrg4SD in 2006. Interviews wijzen er echter op dat de actieve Vlaamse participatie vooral te danken is aan een engagement op ambtelijk niveau. De politieke betrokkenheid bij nrg4SD

is in Vlaanderen relatief laag, wat zich onder andere uit in het feit dat de Vlaamse ministers slechts zelden aanwezig waren op nrg4SD-events. Die lage politieke betrokkenheid verklaart ook waarom Vlaanderen geen prominente politieke rol speelt in het netwerk (bv. door zich kandidaat te stellen voor de functie van covoorzitter), hoewel andere leden dat vaak gevraagd hebben.

Vlaanderen is altijd veel minder actief geweest in ENCORE. Dat komt onder meer doordat Wallonië, oprichter van ENCORE, er van bij het begin al een actieve rol in speelde. Zo is Wallonië lid van de stuurgroep van ENCORE, waarin één vertegenwoordiger per EU-lidstaat zetelt. Vlaanderen en Wallonië lijken onderling een stilzwijgende overeenkomst te respecteren dat Vlaanderen actiever zou zijn in nrg4SD, waar het medeoprichter van is, en Wallonië in ENCORE, dat van oorsprong een Waals initiatief is. Hoewel Vlaanderen op ambtelijk niveau altijd aanwezig is geweest op de tweejaarlijkse conferentie van ENCORE, volgt het dat netwerk slechts van op de achtergrond op en is het er (tot in 2008) nooit op politiek niveau bij betrokken geweest. Vlaanderen neemt ook niet deel aan tussentijdse activiteiten of werkgroepen van ENCORE.

De Vlaamse politieke betrokkenheid in inter-subnationale netwerken voor duurzame ontwikkeling is dus relatief laag. Ook in de periode van de groene ministers (tot 2005), die veel aandacht hadden voor duurzame ontwikkeling in hun internationale activiteiten, werd er relatief weinig politiek kapitaal geïnvesteerd. Dat heeft onder meer tot gevolg dat er ook weinig middelen (personeel, tijd, financiële middelen) voorhanden zijn voor inter-subnationale netwerken als nrg4SD of ENCORE. Op het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie is slechts één persoon verantwoordelijk voor de opvolging van alle inter-subnationale netwerken met een milieu- of duurzameontwikkelingsdimensie, en komt dat bovenop een hele reeks andere taken en verantwoordelijkheden. De lage politieke investering in ENCORE en nrg4SD staat in contrast met de hoge betrokkenheid van Vlaanderen in netwerken als REGLEG of de Vier Motoren voor Europa, die zich vooral op institutionele en socio-economische thema's concentreren. Dat contrast doet vermoeden dat duurzame ontwikkeling een thema is waarin de Vlaamse overheid minder politiek kapitaal wil investeren.⁹

3.2.2. *Impact*

De Vlaamse deelname in ENCORE en vooral in nrg4SD duikt regelmatig op in beleidsdocumenten (bv. Leterme, 2004; Vlaamse Regering, 2006).¹⁰ Vlaanderen gebruikt zijn lidmaatschap in de netwerken vooral omwille van hun interne dimensie, namelijk voor bilaterale samenwerking. Beleidsdocumenten tonen aan dat de Vlaamse overheid op het vlak van milieu- en duurzameontwikkelingsbeleid geïnteresseerd is in samenwerking met andere subnationale overheden zoals Bas-

kenland, Catalonië, Noordrijn-Westfalen en Wales, overheden die eveneens lid zijn van ENCORE en/of nrg4SD (Leterme, 2004; Vlaamse Overheid, 2007). Vlaanderen heeft al verschillende officiële partnerschapsakkoorden voor milieubeleid afgesloten met enkele van die overheden, en in sommige gevallen werden daarvoor de samenwerkingsmechanismen van de inter-subnationale netwerken gebruikt. Naast die formele mechanismen gebruikt Vlaanderen de activiteiten van nrg4SD en ENCORE ook voor informele samenwerking, bijvoorbeeld om met Duitse partners posities af te lijnen voor de Raad van Ministers. Toch wijzen interviews erop dat de Vlaamse deelname weinig substantiële impact heeft op het Vlaamse duurzame-ontwikkelingsbeleid. Hoewel de netwerken samenwerking met andere overheden kunnen faciliteren, wordt er nog altijd vooral op rechtstreekse, bilaterale basis samengewerkt. De activiteiten van de netwerken worden door Vlaanderen ook niet actief gebruikt voor het trekken van lessen. De lage substantiële impact zou deels kunnen samenhangen met de lage politieke betrokkenheid. Comparatief onderzoek over nrg4SD toont immers aan dat Baskenland, dat wel politiek kapitaal in het netwerk investeert, er ook voordeel uit haalt voor de inhoud van zijn eigen beleid (Happaerts et al., 2010).

Ook op het vlak van de externe dimensie van de inter-subnationale netwerken lijkt Vlaanderen op het eerste gezicht weinig voordeel te halen uit zijn deelname. Dat heeft een dubbele verklaring. Enerzijds wijzen onze respondenten erop dat Vlaanderen omwille van zijn hoge graad van autonomie veel meer invloed kan uitoefenen op multilaterale besluitvorming via intrastatelijke routes. Om te kunnen wegen op multilaterale besluitvorming verkiest de Vlaamse overheid dan ook om meer te investeren in die routes dan in de directe route, zoals deelname in inter-subnationale netwerken (zie ook Van den Brande, 2009). Anderzijds suggereren interviews dat nrg4SD en ENCORE tot nog toe geen reële invloed hebben kunnen uitoefenen op multilaterale besluitvorming, noch op Europees niveau, noch op mondiaal niveau. Toch zou het niet correct zijn te stellen dat de externe dimensie van inter-subnationale netwerken Vlaanderen volledig koud laat. Hoewel ze de netwerken niet gebruikt als directe route naar multilaterale besluitvorming, hecht de Vlaamse overheid belang aan de mogelijkheden die ze bieden met betrekking tot *identity politics*. In het kader van haar proactieve aanwezigheidspolitiek vindt de Vlaamse overheid het belangrijk dat inter-subnationale netwerken zichtbaarheid geven aan subnationale overheden op het internationale toneel. Zo biedt nrg4SD Vlaanderen een unieke mogelijkheid om op VN-bijeenkomsten aanwezig te zijn als subnationale overheid, en niet louter als deel van de Belgische delegatie. Hoewel het vooral de intrastatelijke mechanismen blijft toepassen om de Vlaamse standpunten te verdedigen, gebruikt Vlaanderen daarnaast de extrastatelijke mechanismen om zijn internationaal imago te bevorderen.

3.2.3. *Recente ontwikkelingen en toekomstige betrokkenheid*

Sinds midden 2007 is er een evolutie merkbaar in de deelname van Vlaanderen in nrg4SD en ENCORE. Verschillende factoren liggen aan de oorsprong van een gewijzigde houding. Zo is er binnen de Vlaamse overheid een groeiend scepticisme ten aanzien van nrg4SD. Dat scepticisme is onder meer te wijten aan een gebrek aan output van het netwerk, aan kritiek ten aanzien van de werking en de beslissingen van het Secretariaat,¹¹ aan de keuze van Noordrijn-Westfalen om uit nrg4SD te stappen en aan de perceptie dat het lidmaatschap van nrg4SD na enkele jaren nog te klein bleef. Ook een aantal personeelsswissels in de Vlaamse administratie zorgen voor een veranderde deelname. Dat alles uit zich in een minder actieve Vlaamse deelname in nrg4SD en een grotere profilering in ENCORE. Zo was Vlaanderen vanaf 2007 steeds meer afwezig op nrg4SD-events en heeft het zich in 2008 teruggetrokken uit de stuurgroep van het netwerk.¹² In datzelfde jaar heeft minister van Leefmilieu Crevits voor het eerst deelgenomen aan de conferentie van ENCORE, waar ze onder andere een samenwerkingsakkoord heeft afgesloten met minister van Leefmilieu Uhlenberg van Noordrijn-Westfalen. De groeiende Vlaamse voorkeur voor ENCORE valt te verklaren door de Europese focus van dat netwerk en het feit dat de deelname aan de ENCORE-conferenties altijd zeer groot is. Hoewel de mondiale focus van nrg4SD en zijn aandacht voor de Noord-Zuiddimensie uniek is, werd dat door de Vlaamse overheid nooit als meerwaarde aangezien. Het is de minister van Leefmilieu (en niet die van Ontwikkelingssamenwerking of Buitenlands Beleid) die het netwerk opvolgt, en op het vlak van milieubeleid zijn de prioritaire partners voor Vlaanderen exclusief Europese subnationale entiteiten (*cf. supra*). Tot nog toe werden geen verschillen in de deelname waargenomen sinds de minister-president bevoegd werd voor duurzame ontwikkeling. Dit zou verklaard kunnen worden doordat de internationale aspecten van het duurzame-ontwikkelingsbeleid nog altijd verzorgd worden door de minister van Leefmilieu. Wij verwachten dan ook dat de Vlaamse interesse verder zal verschuiven in de richting van ENCORE. Toch zal Vlaanderen hoogstwaarschijnlijk lid blijven van nrg4SD, aangezien het een van de initiatiefnemers was van het netwerk. Bovendien is zijn lidmaatschap ondertussen verankerd in heel wat Vlaamse beleidsdocumenten, wat het moeilijk maakt om een volledige terugtrekking uit het netwerk door te voeren.

4. Conclusie

Governance uit zich in een grotere betrokkenheid van een verscheidenheid van actoren in beleids- en besluitvorming. Dat betekent onder meer dat subnationale

overheden hun stem willen laten horen op het internationale toneel als het gaat over thema's die hen aanbelangen. Ze gebruiken daarvoor zowel mechanismen binnen hun eigen staat, als arrangementen die hun nationale overheid omzeilen, zoals inter-subnationale netwerken. Ook duurzame ontwikkeling is een thema dat de internationale activiteiten van subnationale overheden stimuleert. Sinds enkele decennia richten ze netwerken op om hun stem te laten horen in multilaterale besluitvorming voor duurzame ontwikkeling. Dit gebeurde traditioneel vooral in de context van de EU, maar recentelijk duiken ook netwerken met een mondiale focus op. Onze analyse toont aan dat Vlaanderen, een subnationale entiteit met een hoge graad van autonomie, deze inter-subnationale netwerken echter niet in eerste instantie gebruikt omwille van hun externe dimensie, namelijk om betrokken te zijn bij multilaterale besluitvorming, maar eerder omwille van hun interne dimensie. Om te wegen op multilaterale besluitvorming voor duurzame ontwikkeling focust Vlaanderen immers vooral op intrastatelijke routes, bijvoorbeeld door deel uit te maken van nationale delegaties. Dat Vlaanderen toch lid blijft van inter-subnationale netwerken valt te verklaren vanuit een motivatie voor *identity politics*. Hoewel de Vlaamse overheid zich ervan bewust is dat ze meer invloed kan uitoefenen via intrastatelijke routes, wil ze via extrastatelijke routes, zoals deelname in inter-subnationale netwerken, zichtbaar aanwezig zijn als subnationale entiteit, en niet louter als deel van een nationale delegatie. De gehanteerde typologie van routes naar multilaterale besluitvorming biedt een geschikt kader om te analyseren hoe Vlaanderen betrokken tracht te zijn bij multilaterale besluitvorming voor duurzame ontwikkeling. Het kader is echter niet voldoende om ook te verklaren waarom bepaalde routes meer gebruikt worden dan andere. Verder onderzoek wordt uitgevoerd om elk van de vier routes te verfijnen, om het gebruik ervan te vergelijken en te analyseren en om de keuzes voor bepaalde routes te verklaren. Ook vergelijkend onderzoek met andere subnationale overheden, zowel binnen als buiten België, zal gebruikt worden om bepaalde keuzes te verklaren.

Inter-subnationale netwerken spelen voor Vlaanderen dus vooral een belangrijke rol voor wat betreft hun interne dimensie. De Vlaamse overheid doet dat niet zozeer om concrete lessen te trekken voor haar duurzameontwikkelingsbeleid, maar eerder met het oog op versterkte bilaterale samenwerking met Europese partners. De activiteiten van inter-subnationale netwerken vormen immers een goede gelegenheid om contacten te leggen en te onderhouden met andere overheden. De samenwerking die eruit voortvloeit kan zowel een formeel als een informeel karakter hebben. Zo heeft Vlaanderen in het kader van de netwerken enkele formele partnerschapsakkoorden afgesloten met andere Europese entiteiten, maar de activiteiten worden ook op een informele manier gebruikt om samen te werken met andere overheden.

Tot slot toont onze analyse aan dat Vlaanderen relatief weinig investeert in inter-subnationale netwerken voor duurzame ontwikkeling, wat in contrast staat met de grotere politieke investering in andere netwerken zoals REGLEG of de Vier Motoren

voor Europa. Dat kan wijzen op een relatief lage politieke interesse in het thema duurzame ontwikkeling zelf. Deelname in inter-subnationale netwerken vereist echter een zekere mate van investering van middelen, om ten volle te kunnen profiteren van alle opportuniteiten die de netwerken bieden.

Noten

1. Dit onderzoek werd gevoerd in het kader van het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling (www.steunpuntDO.be).
2. *Policy learning* is “de herdefiniëring van belangen en gedrag op basis van nieuw opgedane kennis, na het bekijken van *acties* van anderen en de *outcome* van die acties” (Levi-Faur & Vigoda-Gadot, 2004, p. 7, eigen vertaling).
3. REGLEG is een netwerk van Europese subnationale overheden met legislatieve bevoegdheden. Het is een associatie van de subnationale overheden van België, Duitsland, Italië, Oostenrijk en Spanje, de landen van het Verenigd Koninkrijk en de eilandentiteiten van Portugal en Finland. Het heeft tot doel een meer prominente rol voor subnationale overheden in EU-besluitvorming te verkrijgen.
4. Volgens Hill & Wilson verwijst *identity politics* naar processen, activiteiten of discours waarbij politieke, economische of sociale entiteiten een collectieve identiteit proberen om te vormen in een kader om politieke actie te begrijpen (Hill & Wilson, 2003, p. 2). In de context van internationale activiteiten van subnationale overheden spreekt Paquin van een *identiteitsparadiplomatie*: “een subnationale paradiplomatie of extern beleid waarvan de primaire doelstelling is om de constructie van een natie in het kader van een multinationaal land te versterken” (Paquin, 2003, p. 622, eigen vertaling).
5. Naast nrg4SD zijn dat bijvoorbeeld het *Network of European Regions on Education for Sustainability* (RES) of het *Sustainable European Regions Network* (SER), maar beide netwerken zijn momenteel niet meer actief (Happaerts, 2008).
6. Onder de leden bevinden zich 7 andere netwerken, waardoor nrg4SD onrechtstreeks honderden subnationale overheden vertegenwoordigt. Onderzoek toont echter aan dat het netwerk slechts op een kleine groep actieve leden kan rekenen en dat verschillende leden het lage lidmaatschap betreuren (Happaerts et al., 2009).
7. De Vier Motoren voor Europa is een netwerk dat in 1988 door Baden-Württemberg, Catalonië, Lombardije en Rhône-Alpes werd opgericht. Het heeft tot doel de interna-

tionalisering van subnationale overheden te versterken, hun rol in het Europese integratieproces te vergroten en samenwerking tussen zijn leden te bevorderen. Terwijl het oorspronkelijk vooral informele samenwerking beoogde, zijn de activiteiten van het netwerk steeds meer geformaliseerd. Het netwerk focust zich op uiteenlopende domeinen zoals infrastructuur, technologie, milieu en sport. Malopolska, Vlaanderen en Wales zijn geassocieerde leden (Four Motors for Europe, 2006; Kukawka, 1996; Palermo & Santini, 2004).

8. De initiële ondertekenaars van de Verklaring van Gauteng waren Australian Capital Territory (Australië), Baskenland (Spanje), Beieren (Duitsland), Catalonië (Spanje), Entre Rios (Argentinië), Gauteng (Zuid-Afrika), Goias (Brazilië), Greater London Authority (Verenigd Koninkrijk), Lapland (Finland), Mato Grosso (Brazilië), Mpumalanga (Zuid-Afrika), Pennsylvania (VS), Pernambuco (Brazilië), Poitou-Charentes (Frankrijk), Rio de Janeiro (Brazilië), Rio Grande do Sul (Brazilië), Tocantins (Brazilië), Toscane (Italië), Vlaanderen (België), Waals Gewest (België), Wales (VK), West-Java (Indonesië) en Western Australia (Australië). Ook enkele inter-subnationale netwerken ondertekenden de verklaring (The Gauteng Declaration, 2002).

9. Ook andere studies tonen aan dat duurzame ontwikkeling slechts een lage politieke prioriteit geniet binnen de Vlaamse overheid (Spillemaeckers & Bachus, 2009).

10. Ook de ondertekening van de Verklaring van Gauteng, en het engagement dat Vlaanderen daarmee is aangegaan om een strategie voor duurzame ontwikkeling aan te nemen, wordt geregeld vermeld (bv. Leterme, 2004).

11. Zo was Vlaanderen sceptisch ten aanzien van de oprichting van het *Forum of Global Associations of Regions* (FOGAR), een overkoepelende associatie van inter-subnationale netwerken die streeft naar erkenning als IGO. Terwijl de secretariaten van netwerken als CPMR en nrg4SD een grote rol speelden in de creatie van FOGAR, waren vele leden van de netwerken zelf eerder terughoudend. Ze vinden dat de netwerken beter zouden focussen op hun eigen interne problemen, in plaats van een nieuwe structuur te creëren. Deels als toegeving aan de leden van nrg4SD werd afgesproken dat nrg4SD FOGAR zou vertegenwoordigen op het vlak van duurzame ontwikkeling (Declaration of the regions on their participation in the governance of globalisation, 2007; Happaerts, 2008).

12. Wallonië wordt in 2008 daarentegen voor het eerst lid van de Stuurgroep van nrg4SD (Happaerts, 2008).

Bibliografie

- Aragón (2008). ENCORE. Environmental Conference of the European Regions [10 June 2008]. <http://www.encoreweb.org/>.
- Baker, S., & Eckerberg, K. (2008). Conclusion. Combining Old and New Governance in Pursuit of Sustainable Development. In S. Baker & K. Eckerberg (Eds.), *In Pursuit of Sustainable Development. New Governance Practices at the Sub-national Level in Europe* (pp. 208-228). London & New York: Routledge.
- Balme, R. (1996). Introduction. Pourquoi le gouvernement change-t-il d'échelle? In R. Balme (Ed.), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation* (pp. 11-39). Paris: Economica.
- Bomberg, E. (2004a). Adapting Form to Function?: From Economic to Sustainable Development Governance in the European Union. In W.M. Lafferty (Ed.), *Governance for Sustainable Development. The Challenge of Adapting Form to Function* (pp. 61-94). Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.
- Bomberg, E. (2004b). Regions, Multi-level Governance and Sustainable Development: Reflections and Strategies. Paper voorgesteld op REGIONET Workshop 4: "Regional Sustainable Development – Cross Fertilisation and Integration of Results of REGIONET", 14-16 January, in Brussels.
- Bomberg, E., & Peterson, J. (1998). European Union Decision Making: the Role of Sub-national Authorities. *Political Studies*, XLVI, 219-235.
- Börzel, T.A. (1998). Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*, 76, 253-273.
- Bourgeois, G. (2004). Beleidsnota Buitenlands Beleid en Internationale Samenwerking 2004-2009: Vlaams Parlement Stuk 88 (2004-2005) – nr. 1. <http://jsp.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2004-2005/g88-1.pdf>.
- Brans, M., Facon, P., & Hoet, D. (2003). *Beleidsvoorbereiding in een lerende overheid. Stand van zaken in en uitdagingen voor de Belgische federale overheid*. Gent: Academia Press.
- Bruyninckx, H. (2006). Sustainable Development: The Institutionalization of a Contested Policy Concept. In M.M. Betsill, K. Hochstetler & D. Stevis (Eds.), *Palgrave Advances in International Environmental Politics* (pp. 265-298). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Ceysens, P. (2008). Beleidsbrief Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel. Beleidsprioriteiten 2008-2009: Vlaams Parlement Stuk 1900 (2008-2009) – nr. 1. <http://jsp.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2008-2009/g1900-1.pdf>.
- Christiansen, T. (1996). Second Thoughts on Europe's 'Third Level': The European Union's Committee of the Regions. *Publius*, 26 (1), 93-116.
- CPMR. (2005). Conference of Peripheral Maritime Regions [6 June 2008]. <http://www.cpmr.org/>.

- Declaration of the Regions on their Participation in the Governance of Globalisation.* (2007). Marseille. <http://www.cpmr.org/index.php?act=4,7,2#organisation>.
- Fairbrass, J., & Jordan, A. (2005). Multi-level Governance and Environmental Policy. In I. Bache & M. Flinders (Eds.), *Multi-level Governance* (pp. 147-164). Oxford: Oxford University Press.
- Four Motors for Europe. (2006). Four Motors for Europe [3 June 2008]. <http://www.4motors.eu/>.
- Geeraerts, K., Bursens, P., & Leroy, P. (2004). Vlaams milieubeleid steekt de grenzen over. De Vlaamse betrokkenheid bij de totstandkoming van Europees en multilateraal milieubeleid (working paper). Universiteit Antwerpen: Steunpunt Milieubeleids-wetenschappen. <http://webhost.ua.ac.be/psw/pswpapers/PSWpaper%202003-07%20geeraerts.pdf>.
- Gren, J. (1999). *The New Regionalism in the EU: The Lessons to be Drawn from Catalonia, Rhône-Alpes and West Sweden*. Stockholm: Fritzes.
- Happaerts, S. (2008). Inter-subnational Networks for Sustainable Development. State-of-the-art and the Experiences of Flanders and Wallonia (working paper). Leuven: Steunpunt Duurzame Ontwikkeling. [http://www.steunpuntdo.be/papers/paper%20inter-subnational%20networks%20\(website\).pdf](http://www.steunpuntdo.be/papers/paper%20inter-subnational%20networks%20(website).pdf).
- Happaerts, S., Van den Brande, K., & Bruyninckx, H. (2010, forthcoming). Governance for Sustainable Development at the Inter-subnational Level: the Case of the Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4SD). *Regional and Federal Studies*, 20 (1).
- Hill, J.D., & Wilson, T.M. (2003). Identity Politics and the Politics of Identities. *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 10 (1), 1-8.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Langam, Boulder, New York & Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Hooghe, L., Schakel, A.H., & Marks, G. (2008). Appendix A: Profiles of Regional Reform in 42 Countries (1950-2006). *Regional and Federal Studies*, 18 (2-3), 183-258.
- Huyseune, M., & Jans, T. (2005). De praktijk van regionale vertegenwoordigingen te Brussel. *Res Publica*, 2005 (1), 80-101.
- Jeffery, C. (1997). Regional Information Offices in Brussels and Multi-Level Governance in the EU: A UK-German Comparison. In C. Jeffery (Ed.), *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?* (pp. 183-219). London & Portland: Frank Cass.
- Jeffery, C. (2005). Regions and the European Union: Letting them In, and Leaving them Alone. In S. Weatherill & U. Bernitz (Eds.), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe* (pp. 33-45). Oxford & Portland: Hart Publishing.
- Keating, M. (1998). *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.
- Keating, M. (1999). Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. *Regional and Federal Studies*, 9 (1), 1-16.

- Keating, M. (2004). European Integration and the Nationalities Question. *Politics & Society*, 32 (3), 367-388.
- Kukawka, P. (1996). Le Quadrige européen (Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie, Rhône-Alpes) ou l'Europe par les régions. In R. Balme (Ed.), *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation* (pp. 91-106). Paris: Economica.
- Lafferty, W.M. (2004). Governance for Sustainable Development: Lessons and Implications. In W.M. Lafferty (Ed.), *Governance for Sustainable Development. The Challenge of Adapting Form to Function* (pp. 319-360). Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.
- Lafferty, W.M. (Ed.). (2001). *Sustainable Communities in Europe*. London: Earthscan.
- Lafferty, W.M., & Meadowcroft, J. (Eds.). (2000). *Implementing Sustainable Development. Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*. New York: Oxford University Press.
- Lecours, A. (2002). Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions. *International Negotiation*, 7 (1), 91-114.
- Leterme, Y. (2004). Vlaanderen, het Noorden én het Zuiden duurzaam ontwikkelen. Beleidsnota Duurzame Ontwikkeling 2004-2009. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. <http://www2.vlaanderen.be/duurzameontwikkeling/documenten.htm>.
- Levi-Faur, D., & Vigoda-Gadot, E. (2004). The International Transfer and Diffusion of Policy and Management Innovations: Some Characteristics of a New Order in the Making. In D. Levi-Faur & E. Vigoda-Gadot (Eds.), *International Public Policy and Management. Policy Learning Beyond Regional, Cultural, and Political Boundaries* (pp. 1-24). New York: Marcel Dekker.
- Marks, G., Haesly, R., & Mbaye, H.A.D. (2002). What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels? *Regional and Federal Studies*, 12 (3), 1-23.
- Marks, G., & Hooghe, L. (2005). Constrasting Visions on Multi-level Governance. In I. Bache & M. Flinders (Eds.), *Multi-level Governance* (pp. 15-30). Oxford: Oxford University Press.
- Marks, G., Hooghe, L., & Schakel, A.H. (2008). Measuring Regional Authority. *Regional and Federal Studies*, 18 (2-3), 111-121.
- Massart-Piérard, F. (2009). Les entités fédérées belges: des relations internationales peu 'paradiplomatiques'. In B. Fournier & M. Reuchamps (Eds.), *Le fédéralisme en Belgique et au Canada. Comparaison sociopolitique* (pp. 173-183). Bruxelles: De Boeck.
- Meadowcroft, J. (2008). Who is in Charge here? Governance for Sustainable Development in a Complex World. In J. Newig, J.-P. Voß & J. Monstadt (Eds.), *Governance for Sustainable Development. Coping with Ambivalence, Uncertainty and Distributed Power* (pp. 107-122). London & New York: Routledge.
- nrg4SD Secretariat (2009). Network of Regional Governments for Sustainable Development [20 Jan 2009]. <http://www.nrg4sd.net/>.

- Palermo, F., & Santini, A. (2004). From NUTS to Constitutional Regions: Addressing EU Regions in the EU Framework. In R. Toniatti, F. Palermo & M. Dani (Eds.), *An Ever More Complex Union. The Regional Variable as Missing Link in the EU Constitution?* (pp. 3-26). Baden Baden: Nomos.
- Paquin, S. (2003). Paradiplomatie identitaire et diplomatie en Belgique fédérale: le cas de la Flandre. *Canadian Journal of Political Science*, 36 (3), 621-642.
- Peeters, K. (2008). Verklaring van de Vlaamse regering betreffende de algemeen maatschappelijke situatie en betreffende de krachtlijnen van de begroting 2009 (Septemberverklaring, 22 september 2008). Brussel: Vlaams Parlement.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, XLIV, 652-667.
- Salomonson, T.B., & Criekemans, D. (2001). België, Vlaanderen en multilaterale fora. De samenwerking en het gegeneerde imago in de Wereldhandelsorganisatie en de Raad van Europa. *Res Publica*, 2001 (1), 147-169.
- Sodupe, K. (1999). The European Union and Inter-regional Co-operation. *Regional and Federal Studies*, 9 (1), 58-81.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). Network Governance and Post-liberal Democracy. *Administrative Theory & Praxis*, 27 (2), 197-237.
- Spillemaeckers, S., & Bachus, K. (2009). Institutional Aspects of Governance for Sustainable Development in Flanders. Paper voorgesteld op the Fourth International Conference on Sustainable Development and Planning, 13-15 May, in Cyprus.
- The Gauteng Declaration. (2002). Johannesburg. http://www.nrg4sd.net/pags/AP/AP_Paginas/Index.asp?cod = EBDBF35E-6B5E-4241-BC23-19A0740F9FEF&Reg = 9DE708E6-3F8D-4D7E-8157-9C7CE042FA6B.
- Thompson, G.F. (2003). *Between Hierarchies & Markets. The Logic and Limits of Network Forms of Organization*. Oxford: Oxford University Press.
- Van den Brande, K. (2009). The Flemish Subnational Government in the Decision-Making Process for the UN CSD. Case Study: CSD-16 (working paper). Leuven: Steunpunt Duurzame Ontwikkeling. www.steunpuntdo.be/E_SDO_publ_CoEfSD.htm.
- Van den Brande, K., Happaerts, S., & Bruyninckx, H. (2008). The Role of the Subnational Level of Government in Decision-making for Sustainable Development. A Multi-level Governance Perspective (working paper). Leuven: Steunpunt Duurzame Ontwikkeling. www.steunpuntdo.be/E_SDO_publ_CoEfSD.htm.
- Van den Brande, L. (1995). Beleidsbrief Vlaanderen Internationaal. Naar een pro-actief buitenlands beleid waardoor de sterke punten van Vlaanderen en de Vlamingen gevaloriseerd worden. Beleidsprioriteiten 1995-1999: Vlaamse Raad stuk 156 (1995-1996) – Nr. 1. <http://jsp.vlaamsparlement.be/docs/stukken/1995-1996/g156-1.pdf>.
- Vlaamse Overheid. (2007). Milieujaarprogramma 2007. Brussel: Departement Leefmilieu, Natuur en Energie. http://publicaties.vlaanderen.be/docfolder/9624/Milieujaarprogramma_2007.pdf.

- Vlaamse Regering. (2006). Strategienota Duitsland. Brussel: Departement internationaal Vlaanderen. http://iv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/strategie_nota_Duitsland.pdf.
- Weyand, S. (1997). Inter-Regional Associations and the European Integration Process. In C. Jeffery (Ed.), *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?* (pp. 166-182). London & Portland: Frank Cass.
- World Commission on Environment and Development (WCED). (1987). *Our Common Future*. New York and Oxford: Oxford University Press.
- Zaccà, E. (2002). *Le développement durable. Dynamique et constitution d'un projet*. Bruxelles – Bern – Berlin – Frankfurt/M – New York – Oxford – Wien: P.I.E.-Peter Lang.

RES PUBLICA

politiek-wetenschappelijk tijdschrift
van de Lage Landen

Driemaandelijks tijdschrift
Overzicht volume 51 – 2009

Nummer 1

Themanummer:

HET LOKALE REFERENDUM IN DE PRAKTIJK

Gasthoofdredacteur: Martin Rosema

Deel 1 — Wetenschappelijke artikels	3
<hr/>	
Inleiding: Het referendum in de consensusedemocratie – <i>Martin Rosema</i>	5
Volksraadplegingen: kan België wat leren van Nederland? – <i>Jo Buelens</i>	13
Onafhankelijke referendumcommissies: kenmerkend voor de Nederlandse consensusedemocratie – <i>Philip van Praag</i>	33
‘Handhaven’ of ‘herroepen’? De vraagstelling in twaalf gemeentelijke volksraadplegingen in Vlaanderen onderzocht – <i>Mieke Beckers en Jaak Billiet</i>	53
Deel 2 — Rubrieken	83
<hr/>	
Essay: Naar een nieuw <i>malgoverno</i> ? – <i>Steven Van Hecke en Wim Heylen</i>	85
Symposium: Europese verkiezingen – <i>Steven Van Hecke, Rob Heirbaut, Bart Staes en Bob van den Bos</i>	101
De wetenschappelijke erfenis van Hans Daudt – <i>Hans Oversloot, Henk van der Kolk en Marcel Hoogenboom</i>	121
Boekbespreking: Eppur si muove: de ontwikkeling van de welvaartsstaat. België en Nederland in vergelijkend perspectief – <i>Wim Van Lancker</i>	139

Nummer 2

Deel 1 — Wetenschappelijke artikels	163
<hr/>	
Eén kloppend hart voor de EU? – <i>Evi Roelen</i>	165
Het Verdrag van Lissabon in het nieuws – <i>Anna Van Cauwenberge, Dave Gelders en Willem Joris</i>	199
De proliferatie van regionale integratie en het unieke karakter van de EU als wetenschappelijk probleem – <i>Luk Van Langenhove</i>	217
Deel 2 – Rubrieken	237
<hr/>	
Essay: Het islamdebat in Nederland: van exceptionalisme tot convergentie? – <i>Peter Demant</i>	239
Symposium: Politicologen en media – <i>Dave Sinardet en Peter Vandermeersch</i>	257
Boekbespreking: De Verenigde Naties als ideeënfabriek – <i>Francis Baert</i>	271

Nummer 3**Themanummer:****SAMENWERKING VOOR EEN GROTERE BESTUURSKRACHT***Gasthoofdredactie: Filip De Rynck en Boudewijn Steur*

Deel 1 — Wetenschappelijke artikels	291
<hr/>	
Inleiding – <i>Filip De Rynck en Boudewijn Steur</i>	293
Bestuurskracht binnenshuis. Doorwerking van het Gemeentedecreet op bestuurskracht van Vlaamse gemeenten – <i>Filip De Rynck, Ellen Olislagers en Johan Ackaert</i>	303
Dunken en driepunters. Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland – <i>Peter Castenmiller</i>	333
Regie zonder macht, besturen zonder kracht? Samenwerking tussen lokale besturen en de private sector – <i>Bram Verschuere en Filip De Rynck</i>	351

Deel 2 — Rubrieken **375**

Essay: De Unie voor de Middellandse Zee: enige kans van slagen? –
Bilal Benyaich 377

Symposium: ICT en ontwikkeling. Opinies over de digitale noord-zuidkloof –
Veva Leye, Leo Van Audenhove, Dorien Baelden, Ilse Mariën, Caroline Figuères,
Hilde Eugelink en Riet Nigten 393

Boekbespreking: Apartheid en postapartheid herbekeken: ‘nieuwe’
Stellenbosch wijn? – *Anne Walraet* 411

Nummer 4

Deel 1 — Wetenschappelijke artikels **435**

Hoe populistisch zijn Geert Wilders en Rita Verdonk? Verschillen en
overeenkomsten in optreden en discours van twee politici – *Koen Vossen* 437

Subnationale overheden in governance voor duurzame ontwikkeling.
Inter-subnationale netwerken als route voor Vlaanderen naar multilaterale
besluitvorming? – *Sander Happaerts, Karoline Van den Brande*
en Hans Bruyninckx 467

EPA's: Welcome stimulans voor samenwerking of mogelijke bron voor
desintegratie? De perceptie van de Oost-Afrikaanse politieke elite –
Sarah Delputte 489

Deel 2 — Rubrieken **519**

Essay: Als burgers het heft in eigen handen nemen: van representatieve naar
doe-het-zelf democratie – *Mark van Twist, Martijn van der Steen en Philip*
Marcel Karré 521

Symposium: Vrouwen in de Wetenschap –
Catherine de Vries, Barbara Vis, Jan Beyers, Marieke van den Brink,
Joyde Outshoorn, Sandra van Thiel en Sandra Groeneveld 537

Boekbespreking: De valkuilen van interactief bestuur – *Maarten Loopmans* 565

EXTERNE REVIEWERS RES PUBLICA 2009

Res Publica dankt de externe reviewers
die in 2009 één of meerdere artikels hebben beoordeeld

Marcel Boogers
Nicolas Bouteca
Kees Brants
Hans Bressers
David Criekemans
Koenraad De Ceuninck
Merel de Groot
Jaap de Jong
Sarah L. de Lange
Gita Deneckere
Kris Deschouwer
Karolien Dezeure
Meindert Fennema
Steven Lannoo
Bart Maddens
Ank Michels
Yfke Ongena
Patrick Pasture
Paul Pennings
Herwig Reynaert
Linze Schaap
Ruud Smeets
Kristof Steyvers
Paul 't Hart
Oda van Cranenburgh
Wouter van der Brug
Henk van der Kolk
Joost van Spanje
Gerrit Voerman
Hans Vollaard
Hendrik Vos
Stefaan Walgrave
Anne Walraet
Jan Andries Wolthuis

EPA's: Welkome stimulans voor samenwerking of mogelijke bron voor desintegratie?

De perceptie van de Oost-Afrikaanse politieke elite

Sarah Delputte

ABSTRACT

This article addresses the controversial impact of the Economic Partnership Agreements (EPAs) between the European Union (EU) and its former colonies in Africa. The policy turn of the EU goes along with a sharp debate in which the EU portrays itself as a friend of the development countries while NGOs depict the Union as a wolf in sheepskin. Both sides defend strong arguments in favour and against EPAs. But how do the ACPs themselves look at the EPAs? By scrutinizing the images of ACP representatives we go beyond the polarised EPA debate. More specifically, the article deals with the question whether EPAs will stimulate or hinder regional integration in Eastern Africa. First, we summarize the diverging positions in the academic debate on this issue, structured around three dimensions: the impact of the EPA negotiation process, the consequences of implementation of these agreements, and the EU's putative normative objectives in this area. Second, we explore each of these dimensions by analyzing the perception from Eastern African policy-makers on the basis of semi-structured interviews and a survey questionnaire. Researching the external perception of the EU's policies provides an alternative way to gauge the possible consequences of EPAs on regional integration in Eastern Africa. The final section contains some tentative conclusions, which suggest that the view of East African diplomats is largely in line with the more 'positive' EU discourse, while parliamentarians make a more 'negative' assessment of the impact of EPAs for regional integration. In addition, members of the East African Community are more convinced of beneficial effects of EPAs on regional integration. The article ends with some explanations for these findings and some orientations for further research.

KEYWORDS: European Union, EU external policy, EPAs, regional integration, external images

1. Inleiding

In dit artikel bestuderen we het gepolariseerde EPA-debat, hét dossier van het Europese internationale handelsbeleid dat de handelsrelaties tussen de EU en de ACP-landen ingrijpend zal veranderen. In het EPA-debat claimen zowel de EU als ngo's te handelen in het belang van de ACP-landen. Een wetenschappelijke analyse die nagaat hoe de ACP-landen de rol en motieven van de EU en de mogelijke impact van de EPA's inschatten, ontbreekt echter. In dit artikel gaan we na hoe een geselecteerde Oost-Afrikaanse politieke elite de EPA's percipieert. We onderzoeken waar deze zich in het EPA-debat situeert: ziet zij de EU als de "vriend van de ontwikkelingslanden" of eerder als de oude bekende "wolf in schapenvacht"?

Al sinds het begin van het Europese integratieproces onderhoudt de Europese Unie (EU) economische en handelsrelaties met zijn ex-kolonies. Ze werden institutioneel verankerd in het Verdrag van Rome. De voorbije decennia onderging het regime bijzondere wijzigingen maar de preferentiële behandeling en een sterke ontwikkelingsdimensie bleef steeds centraal staan. Met het akkoord van Cotonou omsloot de EU in 2000 echter een nieuw perspectief in haar beleid tegenover de 77 staten in Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan (ACP-landen). De nieuwe economische en handelssamenwerking moet een punt zetten achter de afhankelijkheid van de ACP-landen van preferenties, waivers en uitsluiting van het multilaterale systeem die hen voor meer dan dertig jaar in een positie van grondstoffenleveranciers dwongen (Faber, 2005; Hinkle & Schiff, 2004; Stevens, 2006). Het nieuwe instrument: Economische Partnerschapsakkoorden (EPA's). Het achterliggende motief: geloof in de succesformule vrijhandel, regionale integratie en duurzame ontwikkeling. EPA's worden gezien als een aanzet tot de essentiële structurele verandering die nodig is om de ACP-landen te integreren in de wereld-economie. Kortom, de EU heeft als doel "to create prosperous trading partners out of development recipients, moving progressively, over time, from dependency to opportunity" (Mandelson, 2006).

Volgens Elgström (2008) heersen er twee contrasterende percepties van de EU in het EPA-debat. De EU stelt zichzelf systematisch voor als *angel*, een ontwikkelingsvriendelijke actor met altruïstische doelstellingen. Critici en ngo's (cf. Bilal, 2006; Goodison, 2005, 2007) zien de EU echter als *demon*: een actor gedreven door eigenbelang, die er een verborgen agenda op nahoudt. Zij wijzen op het gevaar dat het nieuwe regime de ACP-landen mogelijks nog meer richting de rand van de afgrond zullen duwen. Ze plaatsen vraagtekens bij de wenselijkheid van de liberalisering van de handelsrelaties tussen de armste regio's ter wereld en een van de leidende economische machten in de huidige wereldeconomie.

Een zeer heikele kwestie in het EPA-debat draait om regionale integratie. De EU ziet EPA's als de noodzakelijke katalysator om de povere resultaten van endogene integratieprocessen nieuw leven in te blazen. Zowel het onderhandelingsproces als de uiteindelijke implementatie van EPA's zouden sterke stimuli bevatten om regionale integratie te versterken door de voordelen van een Zuid-Zuid- en Noord-Zuid-vrijhandelszone (FTA) te combineren. Critici (*cf.* Meyn, 2005, 2006, Seifu, 2007) stellen echter dat deze kans – als ze al bestaat – niet gegrepen wordt: incoherentie tussen EPA-configuraties en bestaande regionale initiatieven heeft de situatie enkel complexer gemaakt en overlappende lidmaatschappen genegeerd. De regionale configuraties zouden niet in staat zijn integratiebevorderende EPA's te onderhandelen. Indien EPA's echter hun intrede doen zonder een aanzienlijke vordering in de endogene processen, zal regionale integratie horten en zal de beoogde welvaartscreatie achterwege blijven.

De grootste complexiteit in endogene integratieprocessen en de doorkruising met het EPA-proces speelt zich af in Oostelijk Afrika. Meyn (2006) stelt op basis van een rapport van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) dat “southern and eastern African countries are those with the highest number of member countries in regional integration schemes in the world while at the same time being those countries with the lowest level of intraregional trade”. Het empirisch onderzoek dat in dit artikel uiteengezet wordt, spitst zich dan ook uitsluitend toe op deze regio. In Oostelijk Afrika kristalliseerde zich in de loop van het onderhandelingsproces de landengroep Eastern and Southern Africa (ESA) die niet overeenkomt met een bestaand regionaal verband. Want hoewel alle ESA-landen lid zijn van de Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA), bestaan er overlappingen met de East African Community (EAC) en de Southern African Development Community (SADC) die de geplande implementatie van integratieschema's in de weg staan.

Of EPA's bestaande moeilijkheden in regionale integratie het hoofd bieden, extra economische voordelen opleveren en geen nieuwe obstakels toevoegen, zijn vragen waarop het antwoord van fundamenteel belang is voor de toekomst van de ACP-landen. In de literatuur werd al heel wat aandacht besteed aan het inschatten van de impact van EPA's op politiek engagement en handelsstromen in de ACP-regio's. Dit uitgebreide debat synthetiseren we in deel 2 van dit artikel. We tonen aan dat de visies over de mogelijke impact van EPA's sterk divergeren, gaande van de noodzakelijke stimulans tot een mogelijke bron voor desintegratie.

De impact van de internationale houding van de EU kan echter ook gemeten worden door de perceptie van externe actoren te bestuderen (Lucarelli, 2007). Volgens Chaban, Elgström & Holland (2006) bestaat er een gebrek aan theoretisch en empi-

risch onderzoek over externe percepties over de rol van de EU. Ook in de literatuur over EPA's werd hier nauwelijks aandacht aan besteed. Dit artikel werpt aldus een nieuw licht op de kwestie, door te onderzoeken hoe een geselecteerde politieke elite¹ in Oostelijk Afrika de impact van EPA's op regionale integratie percipieert. Dergelijke studies zijn van belang om drie redenen. De eerste stelt dat percepties vertellen hoe de EU als internationale actor beoordeeld wordt. De resultaten van dit onderzoek dragen aldus bij tot de ontwikkeling van empirische kennis over hoe het EU-beleid waargenomen wordt door externen. Een tweede reden is dat ze mee vorm geven aan de identiteit en uiteindelijk ook aan de rol die de EU speelt op het internationale toneel. De perceptie over de EU en haar internationale rol maken immers deel uit van de internationale subjectieve structuren die het beleid van de EU vormgeven. Tot slot beïnvloeden zij ook de effectieve impact van het extern beleid van de EU en dragen ze aldus bij tot de evaluatie van het bereik van haar invloed (Elgström, 2007). Volgens Chaban, Elgström en Holland (2006) bepalen externe percepties van de EU gedeeltelijk of beleidsinitiatieven van de EU hun doelstellingen zullen bereiken. Het is dan ook nodig na te gaan of de activiteiten van de EU als legitiem, consistent en coherent beschouwd worden. Ook volgens Lucarelli (2007) is de studie van de externe perceptie van de EU een van de drie noodzakelijke meetwijzen van de impact van de internationale houding van de EU. De twee andere pijlers zijn de studie van de eigenlijke transformatie in de doelregio en de studie van de perceptie van Europeanen over de houding van de EU.

Deze laatste reden – het belang van perceptie voor de impact van de EU – is van uiterst belang in het EPA-verhaal. Kennis over de perceptie in de ACP-landen zal erg relevant zijn voor de evaluatie van de uiteindelijke impact van de normatieve intenties die de EU nastreeft in EPA's. De mate waarin EPA's als legitieme ontwikkelingsinstrumenten beschouwd worden, zal mee het succes ervan bepalen. Een recente analyse van de EPA-onderhandelingen wees immers naast feitelijke ook op psychologische barrières van gekrenkte gevoelens en een gebrek aan vertrouwen die zullen moeten overbrugd worden om het EPA-proces tot een goed einde te brengen (Stevens et al., 2008). Het zijn bovendien de regeringen die de EPA's zullen uitvoeren en de parlementen die ze zullen ratificeren. De empirische feiten lijken het belang van de studie van de externe perceptie te bevestigen. Tot enkele weken voor de deadline om EPA's te onderhandelen verstreek werd er aan de onderhandelingstafel weinig vooruitgang geboekt. De EU ging noodgedwongen akkoord met een tussenoplossing: interim-akkoorden. Vandaag, anderhalf jaar later, is er slechts één ACP-regio – de Caraïben – die een EPA tekende. Dat ook de EU zich bewust is van het belang van externe percepties werd duidelijk met de publieke consultatie die zij begin maart 2008 lanceerde over regionale integratie in de ACP-landen via *Your Voice In Europe* (2008).

Recentelijk nam het onderzoek naar het externe EU-imago sterk toe, maar dit spitst zich toe op theoretische dimensies (Lucarelli, 2007), cases in Azië en de Stille Zuidzee (Chaban & Holland, 2008) of het Europese WTO-beleid (Elgström, 2007). Hoewel de EU-invloed het grootst is in het handelsbeleid, en des te meer tegenover de ACP-landen, werd de EU-perceptie vanuit Afrika nog niet onderzocht.

In dit artikel formuleren we een antwoord op de volgende onderzoeksvraag: *in welke mate beschouwt de Oost-Afrikaanse politieke elite EPA's als kans voor regionale integratie?* We splitsen deze perceptie op in drie deeldimensies die samen het totaalbeeld vormen en die vertaald worden in drie subvragen: “In welke mate wordt het *EPA-onderhandelingsproces* beschouwd als bevorderlijk voor regionale integratie?”; “In welke mate wordt de *implementatie* van EPA's gepercipieerd als kans voor duurzame regionale handelsintegratie?” en “In welke mate wordt de EU in het EPA-proces gezien als een *normatieve actor*?”. De bevindingen van dit verkennend onderzoek zijn gebaseerd op interviews en enquêtes bij Oost-Afrikaanse diplomaten en parlementairen en leiden tot enkele eerste resultaten over hoe de Oost-Afrikaanse politieke elite de impact van EPA's op regionale integratie percipieert. Het artikel zal eerst een overzicht geven van het academische debat over EPA's en regionalisme waarin ook de EU-identiteit aan bod komt. Deel 3 stelt de empirische resultaten van het gevoerde onderzoek voor en deel 4 ten slotte bevat de conclusies.

2. Het EPA-debat over regionale integratie

Of EPA's regionale integratie zullen bevorderen of ondermijnen is een sterk gepolemiseerde kwestie die zowel op politiek-normatief als op economisch- en politiek-wetenschappelijk niveau geanalyseerd werd. Hieronder volgt een overzicht van de argumenten. We bespreken dit debat aan de hand van de drie subvragen. Eerst onderscheiden we argumenten die uitspraak doen over de invloed van het *EPA-onderhandelingsproces*. Vervolgens komt de discussie aan bod over de potentiële impact van de uiteindelijke *implementatie* van EPA's. Tot slot halen we de kritiek op de identiteit van de EU als *normatieve actor* aan.

2.1. *EPA-onderhandelingsproces*

“By initiating negotiations on a regional basis, our partners have already taken a big step towards deepening and accelerating their own economic integration. If at the end of these negotiations, Eastern and Southern Africa stands as a stronger

region, able to define its common interest and improve jointly the environment for business and investors, we will all have won" (Lamy, 2004)

Afrika werkt reeds sinds de jaren '60 aan regionale integratie. Maar tot nog toe leverde dat weinig resultaat op. Ondanks veel retoriek en inspanningen bleef het aandeel intraregionale handel zeer beperkt (Babarinde & Faber, 2007). Het EPA-onderhandelingsproces met de EU zou reeds kansen bieden om de teleurstellende resultaten op te krikken, omdat het onder andere² het politieke engagement kan losmaken dat nodig is om bestaande hindernissen voor regionale integratie aan te pakken. In artikel 37 van het Cotonou-verdrag (2000, herzien in 2005) wordt verwezen naar een voorbereidingsperiode die liep tot eind 2007 om de bestaande regionale organisaties te versterken en te ondersteunen. De introductie van interim-akkoorden eind 2007 verlengde die periode echter met een jaar. Hieronder bespreken we de betwiste invloed van het proces op twee belangrijke bestaande hindernissen voor regionale integratie: overlappende lidmaatschappen en het daarmee gepaard gaande gebrek aan implementatie van endogene integratieprojecten.

2.1.1. *Overlappende lidmaatschappen*

In Afrika zijn landen vaak lid van meerdere regionale verbanden die meestal conflicterende doelstellingen hebben. Dit maakt de implementatie van de regionale agenda onmogelijk. Juridisch, technisch en politiek gezien kunnen landen immers onmogelijk tot twee douane-unies (Customs Unions: CUs) behoren, terwijl dat uiteindelijk de ultieme doelstelling is van de meeste handelszones. Bovendien zetten meerdere lidmaatschappen druk op de reeds beperkte administratieve, menselijke en financiële middelen van de Afrikaanse staten. Overlappend lidmaatschap wordt gezien als een symptoom van een gebrek aan politiek engagement (Borrmann et al., 2007; Jakobeit, Hartzenberg & Charalambides, 2005).

Het EPA-proces wordt door de EU als noodzakelijke katalysator beschouwd om de Afrikaanse landen eindelijk de definitieve politieke keuze te doen maken voor een initiatief waarmee ze een CU willen vormen. De ACP-landen moesten immers kiezen voor één groep waarmee ze de onderhandelingen met de EU zouden voeren. In Oost-Afrika werd dit zoals gezegd de ESA-groep. Dat EPA's de aandacht voor het probleem van overlappende lidmaatschappen verhoogden, wordt unaniem erkend (Meyn, 2006). Geert Laporte (2007) van het European Centre for Development Policy Management (ECDPM) stelt: "Existing regional organisations might have been challenged through the EPA process to regroup and reposition themselves. [...]. The pressure of the EPA negotiating process could have provoked reflection on the issue of overlapping memberships". Babarinde en Faber (2007) stelden in

2007 zelfs een parallel proces vast tussen regionale economische integratie en EPA-onderhandelingen. Ze illustreerden dit aan de hand van de verhoogde druk op landen als Tanzania en Zambia om een keuze te maken tussen COMESA en SADC.

Tegelijkertijd wordt deze verhoogde aandacht ook als risico geïnterpreteerd. Onder tijdsdruk van onderhandelingsdeadlines bestaat het gevaar dat landen geen weloverwogen keuze maken, maar hun beslissing nemen in functie van de EU-liberalisering ten koste van nationale en regionale belangen. Een EU-geleide consolidatie van de regionale groepen zou aan het eigen tempo en de eigen reikwijdte van de regionale initiatieven dreigen voorbij te gaan (Bilal, 2006; Jakobeit et al., 2005). Het EPA-proces zou aldus lijden aan een gebrek aan *ownership* bij de ACP-landen (ECDPM, 2007). Goodison (2007) wijst in dit verband op het risico dat integratie via EPA's zal gestoeld zijn op Europese voorwaarden. Daarnaast worden de *EPA-onderhandelings-configuraties* gecontesteerd, omdat ze de bestaande problematiek niet rationaliseren maar er juist extra complicaties aan toevoegen. Idealiter zou de Noord-Zuid- en Zuid-Zuid-integratie plaatsvinden in dezelfde configuratie. Dit is echter niet het geval. De landengroep ESA zou de economische en strategische belangen van de regio niet weerspiegelen. Tot deze groep behoren immers vier van de vijf leden van de EAC³ en zestien van de negentien leden van COMESA.⁴ Vier van hen zijn ook nog eens lid van SADC.⁵ Dit belet implementatie van de CU-plannen van de drie regionale verbanden. De *spaghettibowl* werd dus nog complexer met ernstige gevolgen voor diepere regionale integratie (Dinka & Kennes, 2007; Meyn, 2005, 2006).

2.1.2. *Gebrek aan implementatie van endogene integratieprocessen*

De kloof tussen een formele overeenkomst en de eigenlijke implementatie van een regionaal akkoord is nergens zo groot als in Afrika. Regeringen sluiten met veel retoriek vrijhandelsakkoorden die ze niet kunnen naleven, waardoor ze de geloofwaardigheid van hun integratieproces aantasten. Het gebrek aan implementatie valt toe te schrijven aan het tekort aan politiek engagement – al dan niet beïnvloed door de zorgen om het verlies aan overheidsinkomsten – en het gebrek aan middelen. Een andere oorzaak zijn de besproken overlappende lidmaatschappen (Borrmann et al., 2007). De rol die het EPA-proces hierin kan spelen wordt gecontesteerd. Het debat draait vooral om de *sequencing*: moeten EPA-onderhandelingen wachten tot regionale vrijhandelszones en douane-unies effectief geïmplementeerd worden, of moeten beide processen simultaan verlopen omdat het endogene proces anders zou stilvallen?

De onderhandelingen en de deadlines in het EPA-proces kunnen dus gezien worden als stimulans om de noodzakelijke hervormingen door te voeren. Ze houden

namelijk een sterke *incentive* in zich om een CU te implementeren. Indien de landen binnen een regio een afzonderlijke markttoegang onderhandelen met de EU, zal regionale integratie immers niet bevorderd worden, aangezien dat nieuwe grenscontroles vergt om de afgesproken heffingen te innen. Ook verzwakt de onderhandelingspositie als elk land afzonderlijk probeert de beste concessie te krijgen van de EU. Bovendien zouden expliciete EU-engagements voor technische en financiële steun kunnen onderhandeld worden om de bestaande problemen te overbruggen en de aanpassingskosten te dekken. Dit vooruitzicht zou kunnen helpen de angst voor het gebrek aan middelen te overwinnen (Babarinde & Faber, 2007; Hinkle & Schiff, 2004).

Critici (*cf.* Goodison, 2005; Meyn, 2005) draaien de kwestie echter om en stellen vast dat de EPA-configuraties niet in staat waren om gemeenschappelijke posities in te nemen in onderhandelingen over liberaliseringsschema's die consistent zouden zijn met hun regionale productiestructuren. Dit is toe te schrijven aan het feit dat ze geconstrueerd zijn rond bestaande subregio's waarin de integratieprocessen nog in hun kinderschoenen staan. De groepen kenmerken zich door een laag niveau van handelsintegratie, divergerende economische belangen en een gebrek aan convergentie in de tarieven. Sommige auteurs (Meyn, 2005; Jakobit et al., 2005) achten het daarom noodzakelijk dat de regio's eerst zelf tot een CU komen zonder tijdsdruk en dat zij hun onderhandelingscapaciteiten en -macht opbouwen om dan een gemeenschappelijke positie te kunnen innemen tegenover handel in goederen met de EU.

2.2. *Impact van de implementatie van EPA's op regionale integratie*

“De EU bepleit [...] in haar huidige initiatieven voor regionale handelsovereenkomsten [...] een ‘zuid-zuid-noordaanpak’ die de sterke punten van de noord-zuidintegratie combineert met de positieve aspecten van zuid-zuidintegratie” (Europese Commissie, 2002). Regionale integratieprojecten brachten op het Afrikaanse continent nog niet de verhoopte welvaartseffecten met zich mee. Handel binnen en tussen de regio's bleef zeer beperkt. EPA's zouden hieraan moeten tegemoetkomen door de combinatie van de implementatie van een Noord-Zuid- en Zuid-Zuid-FTA. Deze strategie moet in de ACP-regio's zowel het kortetermijneffect van handelscreatie tweebrengen als langetermijneffecten die het productie- en concurrentieklimaat verbeteren (Delpuch & Harb, 2007; Kritzinger-van Niekerk, 2005). Of EPA's de gewenste effecten zullen realiseren, staat ter discussie. Hieronder schetsen we achtereenvolgens de mogelijke korte- en langetermijneffecten en de doorkruising van het EPA-proces met de Afrikaanse continentale integratieplannen.

2.2.1. Kortetermijneffecten op intraregionale handel

Economische integratietheorie leert dat handelsintegratie voor lidstaten zowel positief als negatief kan uitdraaien. Om voordelig te zijn moeten handelscreatie en positieve consumptie-effecten groter zijn dan de handelsverlegging⁶ en indirecte handelsafbuiging.⁷ Indien handelscreatie het resultaat is, stimuleert dit een efficiëntere productie. Als dit gepaard gaat met een prijsverlaging, zal de consumptie stijgen. Binnen de handelszone ontstaat dan een beter concurrentieklimaat. Om deze voordelige handelseffecten voor de ACP-regio's te maximaliseren, zouden zij ook hun handelsbarrières op de import van derde landen moeten verkleinen. Dit houdt in dat ze moeten deelnemen aan het multilaterale liberaliseringsproces in de WTO. Anders zal de regionale liberalisering leiden tot handelsverlegging, wat uiteindelijk welvaartsverlies betekent (Delpuech & Harb, 2007; Faber, 2005).

De EU beoogt open regionalisme: gelijktijdige promotie van regionale integratie en opening van regionale markten. Voorstanders van dit simultane integratieproces argumenteren dat de Noord-Zuid-integratie voordelig zal zijn voor de ACP-landen, omdat zij zal helpen concentratie-effecten tegen te gaan (Kritzinger-van Niekerk, 2005). Faber (2005) wijst op het feit dat handelsvoordelen van integratie onder arme landen vaak zeer klein zijn en ongelijk verdeeld worden. Hij steunt op de analyse van Venables om te stellen dat bij een Noord-Zuid-FTA eerder convergentie zal plaatsvinden, omdat handelscreatie zich dan zal concentreren in de ACP-landen en handelsverlegging in de EU. Een Noord-Zuid-FTA zou ook de omvang van de handelseffecten vergroten, omdat de Afrikaanse exportcapaciteiten slechts tegemoet kunnen komen aan een zeer klein aandeel van de regionale vraag, omdat de export geconcentreerd zit in slechts enkele producten (Faber, 2005).

Critici (cf. Goodison, 2005; Meyn, 2005) zien vooral het doembeeld van handelsverlegging het resultaat worden. Zij menen dat de ACP-regio's eerst de concurrentie onder elkaar moeten versterken vóór de EU-producenten en -exporteurs toegang krijgen tot hun markten. Ze moeten de tijd krijgen hun aanbodcapaciteiten op te bouwen en dat zou meer tijd vergen dan de transitieperiodes die voorzien zijn. Bovendien baart het feit dat landen binnen dezelfde economische regio verschillende productkorven zullen liberaliseren hen grote zorgen. Als gevoelige producten verschillen van land tot land, zullen nieuwe grenzen worden opgetrokken binnen de regio's om handelsverlegging te vermijden (Stevens et al., 2008). Pas na de consolidatie van volwaardige regionale ACP-markten zouden de doelstellingen van een Noord-Zuid-FTA bereikt kunnen worden. Door de processen simultaan te laten verlopen, riskeren de prille industrieën in de ACP-landen te vergaan. Doordat in de Afrikaanse regio's nog veel tarifaire en niet-tarifaire handelsbarrières bestaan, zou bovendien een *hub-and-spoke*-scenario niet vermeden kunnen worden (Meyn, 2005).

2.2.2. Duurzame langetermijneffecten

Regionale integratie en EPA's doelen naast een betere markttoegang en een verbeterd handelsklimaat ook op een duurzame verbetering van het productie- en concurrentieklimaat in de ACP-landen. Er worden grotere markten en dus schaafeffecten gecreëerd, waardoor een betere productie-efficiënte de economie nieuw leven kan inblazen. Dit verhoogt de internationale concurrentiekracht van de regio. EPA's zouden deze effecten kunnen aanvullen met extra voordelen, doordat ze een FTA installeren met de economische reus Europa (Kritzinger-van Niekerk, 2005). Via handel worden technologische *knowhow* en expertise overgebracht die de productiviteit opdrijven. De technische *spillovers* en productiviteitstoename worden sterker geacht in een Noord-Zuid-FTA waarin ontwikkelingslanden handelen met ontwikkelde landen dan in een Zuid-Zuid-FTA. De ontwikkelingslanden zullen dan de kans krijgen hun export te specialiseren en er een hogere waarde aan te geven. De ACP-landen moeten dan wel ondersteund worden om hun handelsomgeving te optimaliseren: communicatie, transport en infrastructuur moeten op een hoger plan gebracht worden en administratieve structuren moeten gestroomlijnd worden. Technische en financiële steun van de EU wordt onontbeerlijk geacht (Delpuech & Harb, 2007).

Erg belangrijk is ook dat de ACP-landen hun juridisch en institutioneel kader aantrekkelijker maken voor investeerders. Hoe dit moet gebeuren, maakt echter deel uit van debat. De EU (2005b) stond er immers op dat EPA's allesomvattend zouden worden om diepere integratie te stimuleren: "EPAs must be comprehensive, dealing with all the rules and issues that concern private investors and traders. [...]. As a result, issues such as competition policy and investment rules are no luxury but fundamental factors". Ook in de literatuur (cf. Delpuech & Harb, 2007; Faber, 2005) wordt geopperd dat, door verder te gaan dan handelsliberalisering, de voordelen van een EPA kunnen gemaximaliseerd worden. Indien ook niet-tarifaire barrières opgenomen zijn in een EPA, verhoogt de druk op de ACP-landen om deze weg te werken. Dit zou de concurrentie opdrijven. ACP-landen kunnen hierdoor de voordelen van de handelscreatie-effecten maximaliseren. Het is aan te raden dat de ACP-landen de technische productienormen, de regulatorische normen – bijvoorbeeld inzake mededinging – en (fyto)sanitaire grenscontroles van de EU overnemen. Dit zou de ACP-export naar de EU vergroten. Noodzakelijk is alweer dat de EU zou bijspringen met technische en financiële hulp.

Critici (cf. Bilal, 2006; Farrell, 2006; Storey, 2006) betwisten de wenselijkheid van de opname van handelsgerelateerde kwesties in een EPA. Ze vragen zich af of de EU wel kan dienen als relevant regulatorisch model voor de ACP-landen. De EU wordt ervan beschuldigd in de EPA's door te drukken wat in de WTO⁸ niet gelukt is. Opname van kwesties als regulering inzake investeringen en mededinging zou

dan ook vooral in het voordeel van Europese investeerders werken en de autonomie en flexibiliteit van het (sociaal)economisch beleid in de ACP-landen in sterke mate beperken.

2.2.3. *Continentale integratie*

In het debat wordt ook soms de pan-Afrikaanse economische integratiedoelstelling aangehaald, hoewel die in de literatuur vaak onderbelicht blijft. Deze continentale droom leeft reeds sinds de jaren '60. Hij was een hoeksteen van de postkoloniale ontwikkelingsagenda van het continent. Ook nu blijft de pan-Afrikaanse economische integratiedoelstelling een belangrijke prioriteit van regeringen en bevolkingen in vele Afrikaanse landen.

In 1991 ondertekenden de 53 Afrikaanse regeringen de Abuja Treaty, waarin ze zich formeel engageerden in een integratieagenda die in 2027 zou moeten uitmonden in de African Economic Community (AEC). De weg naar de AEC zou verlopen in fases, om uiteindelijk een continentale economische en monetaire unie te vormen. Momenteel loopt nog steeds de eerste fase: de versterking en consolidatie van de Regional Economic Communities (REC's) die beschouwd worden als de bouwstenen van de AEC.

Volgens Babarinde & Faber (2007) zijn de strategie van de EU en deze van de Afrikaanse Unie (AU) complementair omdat deze laatste immers continentale integratie promoot door eerst regionale integratie te versterken op subcontinentaal niveau. EPA-critici (Dinka & Kennes, 2007; Maes, 2007) wijzen echter op het mogelijke risico dat de implementatie van EPA's de handelsbarrières tussen de verschillende regio's zal verstevigen indien deze inhoudelijk verschillen. Dit *hub-and-spoke*-effect zou de pan-Afrikaanse doelstelling buitenspel zetten.

2.3. *De EU als normatieve actor*

De EU zegt normatieve doelstellingen na te streven in het EPA-proces. Zij ziet regionalisme en vrijhandel als een nieuwe ontwikkelingsstrategie voor de ACP-landen. EPA's zijn in dat normatief kader de instrumenten die zullen bijdragen tot armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling. De EU (2005a) benadrukte daarbij steeds dat EPA's geen louterre vrijhandelsakkoorden zijn: "the mindset with which Europe is carrying forward the EPA discussions is fundamentally different from traditional hard nosed trade negotiations". EPA's kaderen in een buitenlands beleid dat gebaseerd is op waarden die ook intern binnen de EU gepromoot worden en via het partnerschap verspreid

worden naar de ACP-landen (Hettne & Söderbaum, 2005). EPA's zijn in dit perspectief een product van de EU als normatieve macht, die een economische politiek voert gebaseerd op economische solidariteit. De EU wordt zowel intern als in haar relaties met ontwikkelingslanden gedreven door een engagement om een meer sociale economie, sociaal partnerschap en sociale rechtvaardigheid te promoten (Manners, 2008).

De kritiek op die normatieve identiteit van de EU kunnen we in drie punten samenvatten. Ten eerste wordt geargumenteed dat de combinatie vrijhandel – regionalisme een Europese succesformule is die niet overeenkomt met de ontwikkelingsnoden van de Afrikaanse economieën. De EU zou de ACP-landen onder druk gezet hebben om hun markten te openen. Ten tweede worden de normatieve doelstellingen van de EU in twijfel getrokken. De EU zou een retoriek hanteren die een verborgen agenda van eigen economische en strategische belangen vermomt. Ten derde zou het EPA-proces lijden aan een gebrek aan *ownership* en gelijkwaardig partnerschap. Dit zijn nochtans normen die in de Cotonou-overeenkomst genoemd worden als fundamentele principes van de EU-ACP-coöperatie. De EU – en vooral Commissaris voor Handel Peter Mandelson – werd ervan beschuldigd haar partners te intimideren, niet transparant genoeg te zijn en het onderhandelingsstempo tegen wil en dank op te drijven (Farell, 2006; Goodison, 2005; Hettne & Söderbaum 2005; Storey, 2006).

3. Externe perceptie

Om de perceptie bij de Oost-Afrikaanse politieke elite over EPA's en regionalisme te meten, werden twee met elkaar gerelateerde empirische studies uitgevoerd. Beide onderzoekskaders verengden de Oost-Afrikaanse regio tot een selectie van negen landen. Dit zijn de vijf leden van de EAC (Burundi, Oeganda, Kenia, Rwanda en Tanzania) en hun buurlanden die lid zijn van COMESA (Ethiopië, Malawi, Soedan en Zambia). De respondenten werd volledige anonimiteit gegarandeerd.

De eerste studie hanteerde semigestructureerde interviews met Oost-Afrikaanse diplomaten in Brussel die het EPA-proces van nabij volgen. Als waarnemingseenheid werd op elke ambassade gekozen voor een handelsattaché of ambassadeur. De interviews vonden plaats in de ambassades in de maanden februari en maart 2008. De keuze voor semigestructureerde interviews kunnen we motiveren doordat nog geen onderzoek werd gedaan naar de perceptie van de Afrikaanse politieke elite over EPA's. Er werd gewerkt met een vragenlijst die rechtstreeks peilde naar het denken over de struikelblokken en de stimuli in EPA's voor regionale integratie. Tevens werd voldoende ruimte gecreëerd voor de respondenten om alle mogelijke percepties aan bod te laten komen (Billiet & Waeye, 2006).

De tweede studie is gebaseerd op enquêtes die afgenomen werden bij Oost-Afrikaanse parlementsleden. De laatste fase in het EPA-proces is de ratificatie van de EPA's. Dit wil in veel landen zeggen dat de nationale parlementen de akkoorden zullen moeten goedkeuren. Als waarnemingseenheid werd gekozen voor de Oost-Afrikaanse parlementsleden die deelnamen aan de vijftiende sessie van de ACP-EU Joint Parliamentary Assembly (JPA) in maart 2008 in Ljubljana. De JPA is een instelling die samengesteld is uit evenveel Europarlementariërs als parlementaire afgevaardigden uit de ACP-landen en zij komt tweemaal per jaar samen. Het is een raadgevend orgaan zonder formele macht waarin de democratische dialoog tussen de EU en de ACP-landen centraal staat. De JPA behandelt niet alleen de economische en handelskwesties van het partnerschap maar ook sociale en politieke zaken (Partnership Agreement ACP-EC, 2000, herzien in 2005). Daar elk land één à twee parlementsleden zendt naar deze bijeenkomsten, leverde dit een steekproef op van 15 respondenten. Dit is een kleine steekproef en veralgemenende besluiten trekken is moeilijk. Toch is het mogelijk enkele voorlopige conclusies op te trekken. De inhoud van de enquête is gebaseerd op bevindingen uit de interviews met de diplomaten en uit de literatuurstudie. Bij het voorbereiden van de vragenlijst werd rekening gehouden met de richtlijnen inzake opinie- en houdingsvragen in een gestandaardiseerde vragenlijst (Billiet & Waage, 2006).

De studies trachten een antwoord te formuleren op de gekende onderzoeksvraag: "*in welke mate beschouwt de Oost-Afrikaanse politieke elite EPA's als kans voor regionale integratie?*". De bespreking van de resultaten verloopt aan de hand van de drie hogervermelde subvragen. We achterhalen eerst in welke mate het EPA-onderhandelingsproces beschouwd wordt als bevorderlijk voor regionale integratie. Vervolgens gaan we na in welke mate de implementatie van EPA's gepercipieerd wordt als kans voor duurzame regionale handelsintegratie. Tot slot peilen we naar de visie op de EU als normatieve actor. Eventuele verschillen tussen de visies van diplomaten en parlementariërs enerzijds en tussen de visies van de EAC en die van de buurlanden anderzijds komen hierbij ook aan bod. De deeldimensies worden uiteindelijk gesynthetiseerd in de conclusie.

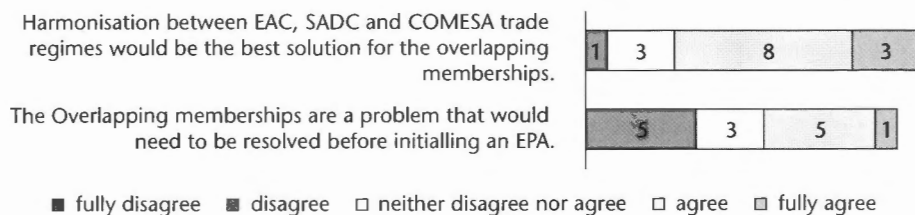
3.1. EPA-onderhandelingsproces

3.1.1. Overlappende lidmaatschappen

De diplomaten erkennen dat het EPA-proces de *aandacht* vestigde op de overlappende lidmaatschappen en de discrepanties tussen verschillende regionale verbanden. Deze verhoogde aandacht gaat echter niet gepaard met het verhoopte politiek engagement tot *rationalisatie* van het probleem. Geen enkele diplomaat is immers

geneigd een keuze te maken voor een regionaal verband dat impliceert dat hij een ander lidmaatschap moet stopzetten. Zij willen endogene processen los zien van een EPA: “COMESA is something completely different from the EPA process [...]. There are of course conflicting areas but both EPA and COMESA commitments exist separately” (interview). In afwezigheid van de neiging om een politieke keuze te maken ziet men meer heil in *harmonisatie* tussen SADC, COMESA en EAC. Dit moet overlappend lidmaatschap werkbaar maken. Overlappend wordt door de diplomaten dan ook als een tijdelijk probleem beschouwd: zodra harmonisatie in de tarieven tussen EAC, COMESA en SADC bereikt wordt, zal de situatie automatisch gerationaliseerd worden. Het EPA-proces biedt volgens hen de kans om hierwerk van te maken. “I prefer to stay in both [EAC and SADC] initiatives for different objectives. I don’t see EPAs as a solution for overlapping membership because I don’t see overlapping membership as a big problem. [...] I think harmonisation or a special arrangement between two FTAs is the best solution” (interview).

Ook bij de parlementsleden vindt een grote meerderheid harmonisatie tussen de handelsregimes de beste oplossing voor de overlappende lidmaatschappen. Het zijn echter vooral de EAC-leden die hiervan overtuigd zijn: zeven van de acht EAC-respondenten ging hiermee akkoord tegenover vier van de zeven niet-EAC-parlementariërs. Of overlappend lidmaatschap als een probleem beschouwd wordt dat moet opgelost worden voor er een EPA getekend wordt, is echter niet duidelijk: de meningen zijn verdeeld.

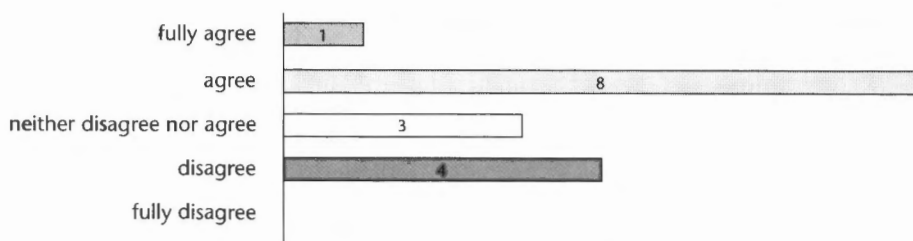


Figuur 1. Rationalisatie van de overlappende lidmaatschappen.

Wanneer bij de diplomaten gepeild werd naar het *prioritaire regionale verband* en de *motieven* daarvoor, werd het EPA-proces vernoemd; maar belangrijker waren motieven die eerder endogeen van aard zijn: het integratieniveau, de economische belangen in de regio, het voordelig handelsregime en de geografische reikwijdte van het verband. “We belong to COMESA and SADC but we favour COMESA because under the COMESA liberalisation regime we are benefiting more than in SADC” (interview). Landen hebben cruciale commerciële belangen in hun regio die ze niet zomaar laten vallen omwille van het EPA-proces. De kritiek als zou gekozen worden voor een regionaal verband in functie van de markttoegang tot

de EU, geldt slechts gedeeltelijk: het vooruitzicht op financiële steun van de EU wordt immers evenzeer sterk in overweging genomen. Bij de parlementsleden is een meerderheid er echter van overtuigd dat tijdens de onderhandelingen nationale handelsbelangen ten opzichte van de EU prevaleerden over regionale belangen. Er werd nauwelijks een verschil vastgesteld tussen de mening van de leden van de EAC en de overigen.

In the EPA-negotiating process African concerns about the national trade relation with the EU have prevailed over regional concerns



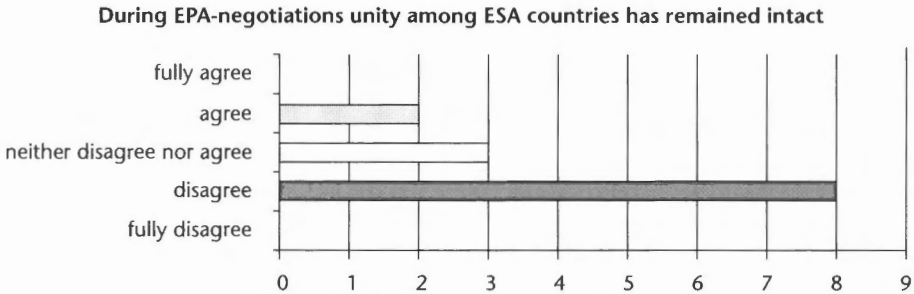
Figuur 2. Belangen in het EPA-proces.

Volgens alle diplomaten was de *ESA-configuratie* geen integratiebevorderend verband, vermits zij SADC, COMESA en EAC splitst. Drie diplomaten zien het probleem reeds in de regionalistische aard van de EPA's: zij verkiezen een pan-Afrikaanse aanpak. Op één diplomaat na zien zij echter in dat onderhandelingen met te veel landen tegelijk moeilijk zouden verlopen omwille van de grote nationale verschillen in ontwikkelingsniveau, marktstructuur en belangen. ESA wordt dan ook gezien als pragmatische suboptimale en tijdelijke oplossing. Een EPA op ESA-niveau is wenselijk, maar harmonisatie met SADC wordt noodzakelijk geacht. "From the beginning the EU divided us: in Africa we have four regions now. But I understand that it's too difficult to negotiate with one group because every country and sub-region has its specificities" (interview).

3.1.2. *Gebrek aan implementatie van endogene integratieprocessen*

De meeste diplomaten achtten de ESA-groep tot voor de introductie van interim-akkoorden wel in staat samen te onderhandelen. Zij wijzen op een zekere mate van pragmatische solidariteit en convergentie, die het mogelijk maakte regionale strategieën te hanteren. "Of course there are always divergent views because everybody wants to benefit but at the end of the day we had to speak with one voice" (interview). Zij spreken pas over fragmentatie en het ingaan op nationale belangen ten koste van de regionale sinds eind 2007: "The ESA-region had a common posi-

tion about most of the questions but in December disintegration started. Nevertheless we still have common viewpoints" (interview). Bij de parlementairen spreekt twee derde van de respondenten echter reeds van fragmentatie vóór de introductie van de interim-akkoorden. Slechts twee respondenten geloven dat solidariteit en eenheid tussen ESA-landen in het algemeen tijdens de onderhandelingen intact is gebleven. De perceptie van de parlementairen is dan ook scherper dan die van de diplomaten in Brussel. Er vielen geen noemenswaardige verschillen op tussen de EAC- en niet-EAC-visies.



Figuur 3. Eenheid binnen ESA tijdens EPA-onderhandelingen.

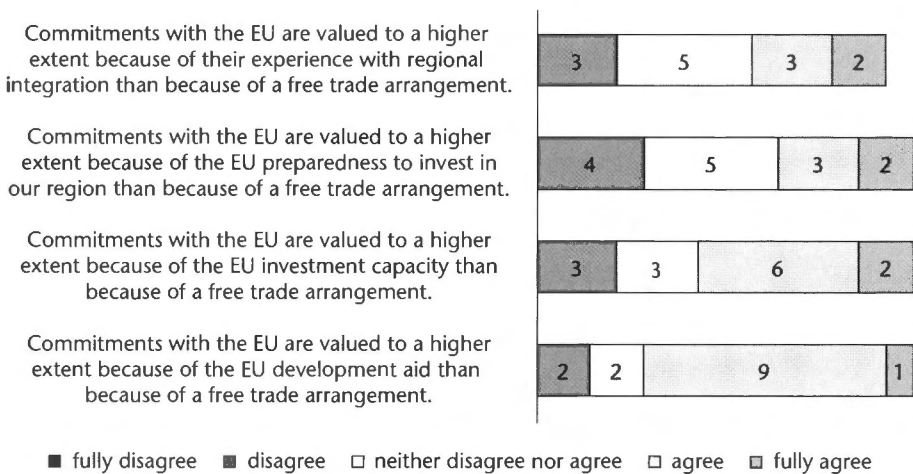
3.2. Impact van de implementatie van EPA's op regionale integratie

3.2.1. Kortetermijneffecten op intraregionale handel

"I think there is a conceptual misunderstanding about what EPAs are going to do as far as regional integration is concerned [...]. If what we have talked about is what we are going to implement, there is going to be no negative effect on regional integration [...]. What people need to focus on is that we have agreed on a phased arrangement [...]. However we have also agreed that the EU will help us to be able to trade with them and the rest of the world. We have production constraints, standards constraints, infrastructure constraints and power constraints. But we will use the transition period to address those issues" (interview). Dit citaat is een goede illustratie van hoe de Oost-Afrikaanse diplomatieke elite zich lijkt te scharen achter het liberaliseringsvaandel. Een vrijhandelszone met hun grootste handelspartner biedt volgens hen kansen voor de ontwikkeling van hun economieën. Wanneer de diplomaten gevraagd werd naar de stimuli in EPA's voor endogene regionale integratie, vermeldden ze in eerste instantie de financiële middelen en technische assistentie om de infrastructuur en productiecapaciteiten in de regio te verbeteren om de productie en export competitiever te kunnen maken. Slechts één diplomaat noemde spontaan de druk om te evolueren naar een CU en handelsbarrières weg te werken: "The commitments with third parties should be facilitating for our regional inte-

gration. To stimulate regional integration they need to make us move from a FTA towards a CU. EPAs could move the process faster” (interview). Wanneer expliciet gepeild werd naar het vrijhandelsaspect, erkenden de diplomaten wel de positieve stimulans voor de ontwikkeling van hun regionale markten. Deze is echter afhankelijk van de ondersteuning door de EU. De EU moet tegemoetkomen aan aanpassingskosten die tariefreductie met zich meebrengt. Dan zouden de stimuli in EPA’s hun werk doen. “Usually we fear that if we liberalize our economies, our industries will not be able to compete with the EU. That means we should liberalize after we have build up our economies [...]. But if there will be a funding related to the implementation, the EPAs can assist us in developing our economy” (interview).

Bij de parlementairen valt de angst voor de vrijhandelsdimensie op. Engagementen met de EU worden het meest gewaardeerd omwille van de ontwikkelingshulp, meer dan omwille van de vrijhandelsovereenkomst. Ook de investeringscapaciteiten van de EU bieden een grotere aantrekkingskracht.

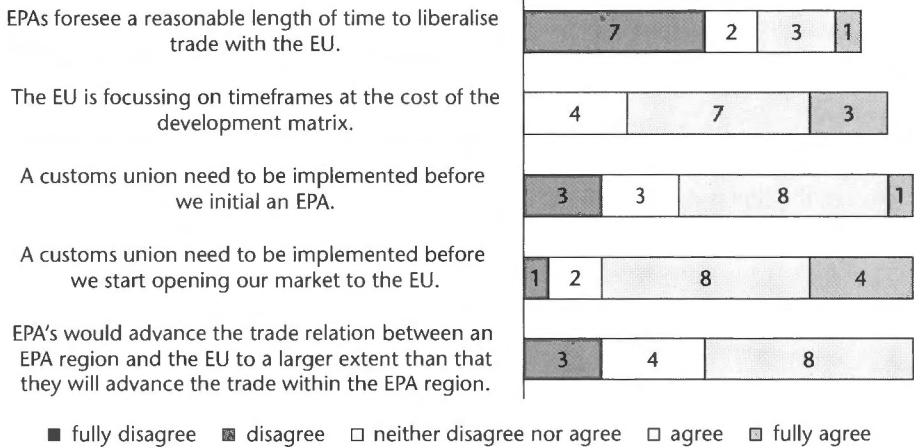


Figuur 4. Waardering van het vrijhandelsaspect van EPA's.

Het samengaan van de implementatie van EPA's en regionale integratieschema's wordt door de parlementsleden geschuwd. Een grote meerderheid vindt de implementatie van een CU noodzakelijk voor er geliberaliseerd wordt met de EU. Geen enkel parlements lid weerlegt dat de EU focust op tijdschema's ten koste van aandacht voor het ontwikkelingsniveau van de landen.

Wanneer we de enquêtes van de EAC- en niet-EAC-respondenten splitsen, valt op dat de eersten eerder op dezelfde lijn zitten als de EU. Zij hechten relatief minder belang aan andere motieven dan het vrijhandelsaspect. Alleen ontwikkelingshulp biedt ook voor hen de grootste aantrekkingskracht. Ze geloven in mindere mate dat

EPA's eerder handel met de EU zouden stimuleren dan binnen de EPA-regio. Ze lijken de liberalisering van de handelsrelatie met de EU dan ook iets minder te schuwen. Waar niet-EAC-respondenten bijvoorbeeld unaniem een bepaald niveau in de regionale infrastructuur noodzakelijk achten vooraleer er geliberaliseerd wordt met de EU, achten 3 van de 8 EAC-respondenten dit niet nodig.



Figuur 5. Impact van EPA's op intraregionale handelsintegratie.

3.2.2. Duurzame langetermijneffecten

Wanneer werd ingegaan op niet-tarifaire belemmeringen en de harmonisatie van het economisch beleid, was de respons opvallend laag. Er werd in ieder geval nauwelijks een negatieve houding vastgesteld tegenover kwesties die diepere regionale integratie nastreven. Enkele diplomaten verwezen rechtstreeks of onrechtstreeks naar opname van handelsgerelateerde kwesties om zoveel mogelijk voordeel te halen uit de vrijhandelszone met de EU. "The EPAs could encourage the regional integration groups [...]. If for instance issues on services, competition and investment are also concluded, they could accelerate the policies in these areas too." Of: "EPAs will make us remove duties, non tariff barriers, customs issues and administration charges. Also EPAs will harmonise the standards and the competition policies in a region" (interview).

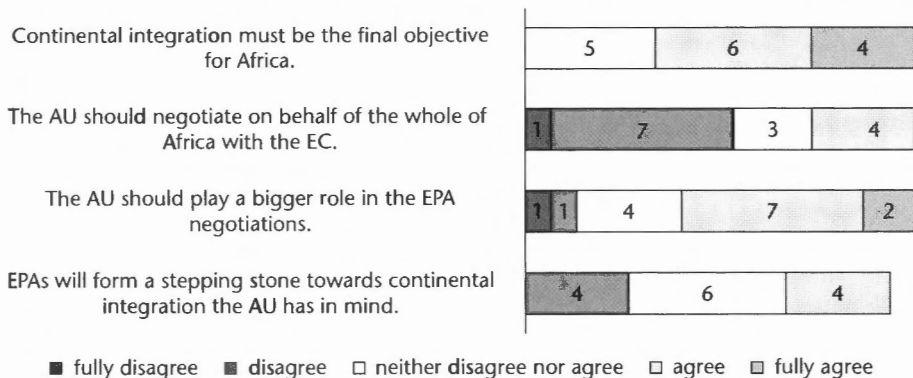
3.2.3. Continentale integratie

Continentale integratie blijft voor de Oost-Afrikaanse diplomatieke elite het uiteindelijke doel. Er zijn zelfs voorstanders van *top-down*-integratie waarbij de AU de grootste en belangrijkste integratieconfiguratie is, die het overzicht moet houden

over de kleinere regionale groeperingen. De meesten verkiezen echter als startpunt een kleinere landengroep die zich dan verder uitbreidt. Op één diplomaat na zien zij allen in het EPA-concept geen expliciete hindernis voor continentale integratie, omdat de AU en de EU dezelfde doelstelling hebben. “Il y a une convergence d'idées entre l'UE et l'UA parce que c'est la volonté des deux parties d'intégrer le continent africain. Mais il y a des difficultés d'avoir des points de vues communs sur la voie d'y parvenir” (interview). Er heerst wel een algemeen gevoel dat de AU geen waardige rol kreeg in de onderhandelingen: “There are no different views on regional integration between the AU and the EPAs [...]. The problem is that the AU was left away from the negotiations from the beginning, although they should have been involved to take stock of all the problems in the different regions and between the regions and the EU” (Interview). Één diplomaat ging nog verder: “The AU should have an African Commission to negotiate with the EU on behalf of the whole of Africa so that we become equal partners” (interview). Of de continentale strategie in de toekomst mogelijk wordt, is niet zeker en hangt af van de betrokkenheid en het engagement van de AU om een coördinerende rol te spelen en van het slagen van harmonisatie tussen de regio's. “The objective – and that is the line being pushed by the AU – is that we shall try and narrow the gaps between the EPAs of the different groups so that all African countries can trade like if they belong to the same EPA” (interview).

Ook uit de enquêtes bij de parlementairen viel niet duidelijk te distilleren of EPA's volgens hen nu een bouwsteen of struikelblok zullen zijn voor de agenda van de AU. Wel vindt ook hier een meerderheid dat de AU een grotere rol zou kunnen en moeten spelen in de onderhandelingen. De AU laten onderhandelen in naam van heel Afrika is dan weer geen goed idee. Er viel geen divergentie op in EAC- en niet-EAC-opvattingen.

EPAs and Continental Integration

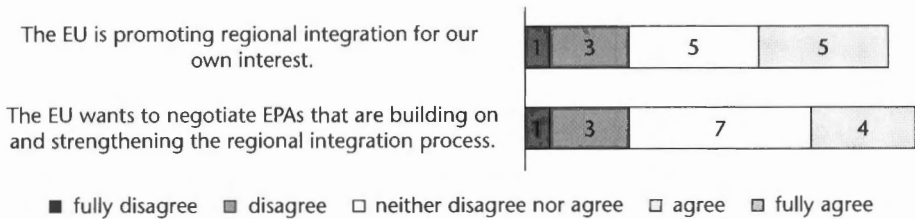


Figuur 6. EPA's en continentale integratie.

3.3. De EU als normatieve actor

3.3.1. Normatieve doelstelling versus andere belangen

De meeste diplomaten benadrukken dat zij geloven in EPA's als ontwikkelingsinstrumenten. De door de EU verkondigde welvaartscreërende strategie rond regionalisme en vrijhandel zou volgens hen dan ook in het belang zijn van de regio: "It's also in our own interest to go on with the EPAs" (interview). We toonden reeds aan dat de diplomatieke elite gelooft in de voordelen van een combinatie van een Noord-Zuid- en Zuid-Zuid-FTA. De doelstellingen van beide partijen lijken dan ook te convergeren: "I think the EU and COMESA are having the same visions towards how to make regional integration a success [...]. They have the same objective [...]. I'm sure that EPAs are an ambitious mechanism for the regions to succeed in attaining development" (interview). Er wordt op gewezen dat er wel conflicterende visies zijn, maar dat deze de kern van het EPA-concept niet in vraag stellen. Waar de meningen verschillen tussen de EU en de Oost-Afrikaanse regio, draait het vooral om de *sequencing*: "Views on EPAs and regional integration of our region and the EU are not so divergent. We sit down and try to compromise, we don't want to break up anything. There are of course divergent views but we are trying to move on, because we cannot stop, we're on the EPA route." Maar: "On voudrait bien libéraliser, mais on voudrait libéraliser après avoir développé nos capacités" (interview).

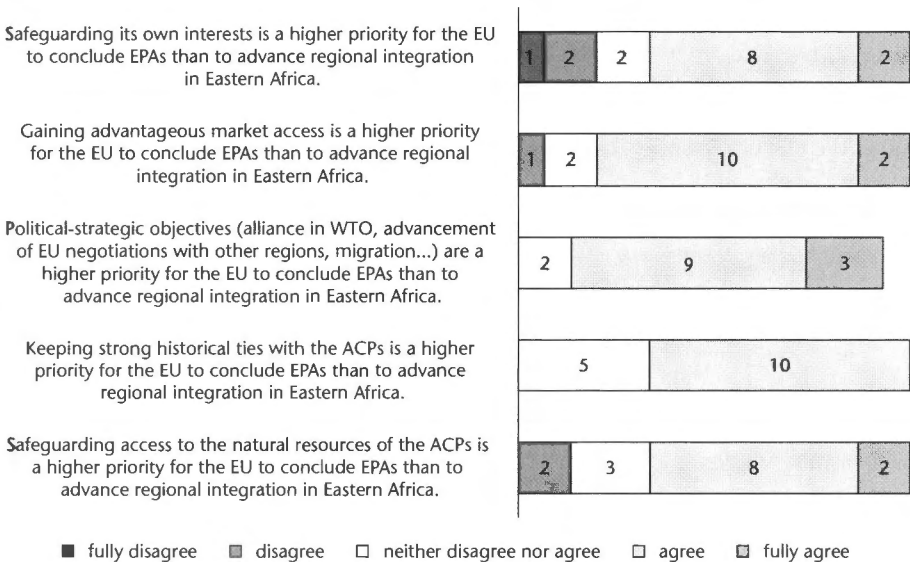


Figuur 7. Geloof in normatieve intenties van de EU.

Volgens de meeste diplomaten wordt de EU ook gedreven door eigenbelang om regionale integratie in Afrika te stimuleren. Dit levert hen immers ook eigen economische en strategische voordelen op. "Of course the EU target the African markets [...]. The EU has an interest in our regions" (interview). Maar voor de meesten wordt dit niet *in se* tegenstrijdig geacht met de ontwikkelingsdoelstelling en dus niet noodzakelijk gepercipieerd als nadelig voor de Oost-Afrikaanse regio. Wat telt is of EPA's Afrika ten goede zullen komen. De EU zou economisch stabiele regio's willen creëren, zodat ze toegang krijgt tot grotere en sterkere markten. Onderhandelingen met regio's zijn voor de EU ook gemakkelijker dan met afzonderlijke

landen. Dit reduceert het aantal verschillende tarieven en levert ook voordelen op inzake het beheer van fondsen: het zou makkelijker zijn om met regionale organisaties te werken die beschikken over goede beheersstructuren. Door het verstevigen van regionale markten maakt de EU Afrika ten slotte ook minder afhankelijk. "I believe the EU is also going to benefit if our regions are economically stable [...]. But the prime interest of Europe is certainly not our market itself" (interview).

Één diplomaat maakt echter resoluut komaf met de normatieve doelstelling van de EU. Bij aanvang van het interview waarschuwde hij dat hij geen grote kennis van zaken had: "I'm very new here in Brussels". Het is opvallend dat hij de enige diplomaat is die voortdurend wijst op de neo-imperialistische agenda van de EU. "As it is today, EPAs aim at taking our resources, all the rest is demagogy [...]. For the EU integration in Africa is not a priority [...]. That's why they divide us and negotiate with small regions. Then they can just pick out what they want in every region" (interview). Volgens hem heeft de EU een verborgen agenda die moet opgevat worden als een bewuste 'verdeel en heers'-tactiek: "I don't think the EU will help us integrate. They just want to take raw materials, like in the past. They don't want us to develop" (interview).



Figuur 8. Inschatting andere dan normatieve intenties van de EU.

Van de parlementsleden gelooft echter slechts een derde van de respondenten dat de EU regionale integratie promoot voor hun eigen bestwil. Een nuance ligt in het feit dat vier van de vijf respondenten die hierin geloven afkomstig zijn van de EAC.

Slechts vier van de vijftien respondenten gelooft dat de EU EPA's wil onderhandelen die voortbouwen op regionale integratieprocessen en deze wil versterken, hoewel dit net de veelverkondigde doelstelling is van de EU die ook zo vermeld staat in het Cotonou-verdrag.

Een grote meerderheid meent dat de EU grotere prioriteiten heeft dan regionale integratie in hun regio te bevorderen: voordelige markttoegang, vrijwaren van de toegang tot grondstoffen, politiek-strategische doelstellingen en eigenbelang zouden voor de EU zwaarder doorwegen dan de verkondigde normatieve boodschap. Hier werd geen divergentie vastgesteld tussen EAC- en niet-EAC-opvattingen.

3.3.2. *Gelijkwaardig partnerschap*

Of EPA's volgens de diplomaten een uiting zijn van een volwaardig partnerschap is niet meteen duidelijk. De EU wordt vooral gepercipieerd als donor. Voor de ene is dit een uiting van ongelijk partnerschap, voor de andere biedt de EU hiermee kansen om de ACP-landen te laten deelnemen aan het besluitvormingsproces. Niet alle diplomaten spraken zich hier echter over uit. Vooral volgens de pas gearriveerde diplomaat wordt het EPA-proces gekenmerkt door de dominantie van de EU. De EU gebruikt haar machtsmiddelen ook effectief om druk uit te oefenen: "There is no real partnership [...]. I'm not against trade relations with the EU, but I want the EU to beg for our resources, not to take it, so that Africans can finally benefit from their own resources" (interview). Een andere diplomaat stelt het minder scherp, maar wijst in dezelfde richting: "The principles of Cotonou are ownership and equal partnership [...]. Nowhere in the world you can find such a model. But the reality is that we are unequal partners" (interview). Volgens andere diplomaten gebruikt de EU haar middelen om de EPA-onderhandelingen te financieren en regionale integratie te bevorderen en dwingt de EU niets af. Zij percipiëren de economische dominantie van de EU in het EPA-proces dan ook niet zo negatief als het ngo-discours doet vermoeden: "The EU is facilitating and financing the EPA-negotiations. I don't believe the EU has an agenda to force or push us [...]. Europe just wants to explain the benefits [...]. Europe is not trying to play games or to use pressure, they are just telling exactly what is going to happen if we don't sign [...]" (interview).

Bij de parlementsleden bestaat echter unanimitieit over het asymmetrische karakter van de dialoog tussen de EU en de ACP-landen. Slechts één derde van de respondenten zegt vertrouwen te hebben in de EU als handelspartner. De helft vindt dat het vertrouwen tussen beide partners is afgebrokkeld. Hier dient echter

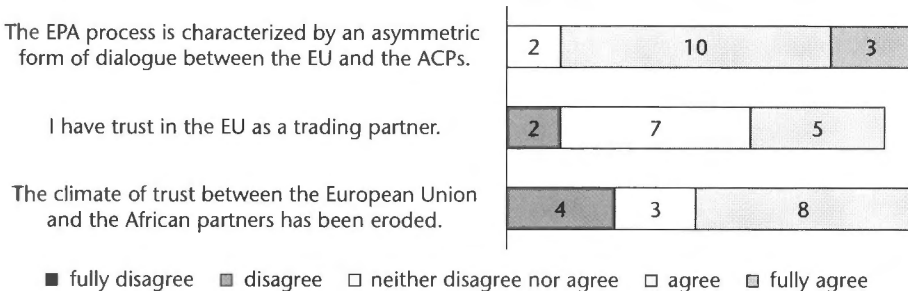
opgemerkt te worden dat de vijf respondenten die hun vertrouwen uiten, allen EAC-respondenten zijn. Geen enkele niet-EAC-respondent zegt aldus de EU te vertrouwen.

3.3.3. *Ownership*

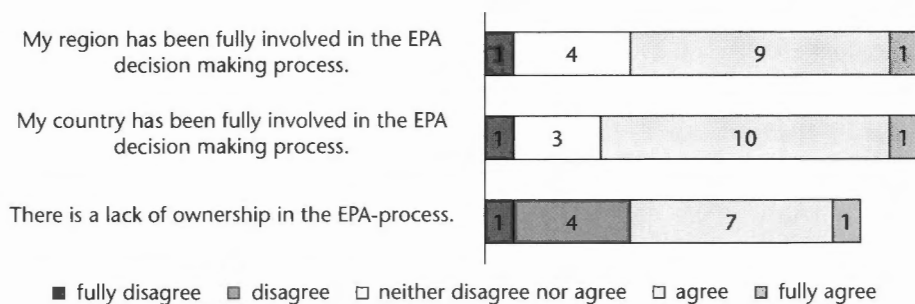
De meeste diplomaten voelen zich betrokken in het EPA-proces en hebben het gevoel dat ze de kans krijgen mee vorm te geven aan het nieuwe partnerschap: "We've been very active members in the negotiations. We take part in meetings, we shape policy and decisions" (interview).

Of dat ook betekent dat hun belangen behartigd worden, werd niet altijd bevestigd. Steeds werd gewezen op het feit dat de onderhandelingen nog bezig zijn. Dat bepaalde landen wel of geen interim-akkoord tekenden, zegt volgens hen iets over de mate waarin rekening gehouden werd met de belangen aan Afrikaanse zijde. "Généralement nos priorités ont été pris en compte. Mais les négociations continuent. On a signé un accord intérimaire, dans lequel nous avons jusque pu pouvoir sauver nos intérêts en matière de développement, d'échange commercial avec l'UE. Si on n'était pas satisfait on n'aurait pas signé l'accord intérimaire" (interview). Alleen de nieuwe diplomaat stelt resoluut dat het EPA-proces lijdt aan een gebrek aan *ownership*: "I don't think the EPAs are a choice of Africans. All the documents are written by Europeans and Africans just have to sign them. There was no cooperation. There was never good discussion between Africans and Europeans" (interview).

Van de parlementairen vindt twee derde dat zijn/haar land en regio volledig werd betrokken in het EPA-besluitvormingsproces, wat een opmerkelijk positief resultaat is. Toch vindt een nipte meerderheid dat er een gebrek aan *ownership* is. EAC- en niet-EAC-parlementairen lijken hier hetzelfde over te denken.



Figuur 9. Ervaring rond gelijkwaardig partnerschap.



Figuur 10. Ervaring rond ownership.

4. Conclusie

In dit artikel trachtten we een antwoord te formuleren op de vraag *in welke mate de Oost-Afrikaanse politieke elite EPA's beschouwt als kans voor regionale integratie*. Een dergelijk antwoord tracht bij te dragen tot een nieuw onderzoeksdomein, namelijk de externe perceptie van de EU als internationale actor. We stellen vast dat de ACP-perceptie van EPA's complexer is dan het gepolariseerde debat doet vermoeden. Het zelfbeeld van de EU en het ngo-perspectief stemmen slechts gedeeltelijk overeen met de visie van de politieke elite in Oostelijk Afrika. Hoewel het potentieel van EPA's erkend wordt, voldoet het resultaat van de lange, moeizame onderhandelingen niet aan de verwachtingen. Deze studie toont dan ook aan dat de externe perceptie de EU geen rol toebedeelt evenredig met haar potentieel. Wanneer we de bevindingen over de perceptie van de Oost-Afrikaanse politieke elite over de drie dimensies van EPA's en regionale integratie samenleggen, komen we tot de volgende synthese.

Het *EPA-onderhandelingsproces* heeft niet het noodzakelijk politieke engagement opgeleverd om het probleem van de overlappende lidmaatschappen aan te pakken. De Oost-Afrikaanse politieke elite wenst geen lidmaatschappen op te geven en configuraties te herschikken. Zij gelooft in de pragmatische oplossing van harmonisatie tussen de liberaliseringsschema's van SADC, COMESA en EAC. Dat hun keuze voor een regionaal verband gemaakt zou worden in functie van de toekomstige handelsrelatie met de EU, spreken de diplomaten tegen. De parlementairen lijken hier wel eerder het discours van de EPA-critici te volgen: nationale belangen in functie van de EU-markttoegang zouden in het EPA-proces volgens hen doorwegen op regionale solidariteit. De ESA-configuratie wordt niet als integratiebevorderende factor beschouwd, maar in de ogen van de diplomaten was eendracht wel mogelijk. Vol-

gens de meeste parlementairen was eenheid en solidariteit binnen de regio echter reeds van bij aanvang van de onderhandelingen afwezig. Interim-overeenkomsten waren voor allen een kentering in het EPA-proces. Volgens de Oost-Afrikaanse politieke elite zetten ze een dynamiek in die de ESA-configuratie verdeelde.

Inzake de mogelijke impact van de *implementatie* van EPA's zijn de meningen eveneens verdeeld. Wel is financiële steun van de EU voor alle respondenten nog steeds het grootste motief om met de EPA's verder te gaan en dit zal dan ook een belangrijke schakel blijven om het proces verder te stimuleren. De diplomaten lijken te geloven in de aard van het nieuwe handelsregime. Vrijhandel zou, mits het optimaal gebruik van de transitiefase, kunnen bijdragen tot duurzame ontwikkeling. Zij lijken zich aan te sluiten bij het discours van de EU en haar doelstellingen te delen. De Oost-Afrikaanse parlementairen zijn echter heel wat sceptischer en wijzen eerder op de risico's die EPA's in zich dragen. Zij lijken vooral in de richting te wijzen van een hoognodige consolidatie van endogene integratieprocessen vóór de intrede van de Noord-Zuid-dimensie om schadelijke effecten te voorkomen. Er vallen wel verschillen op tussen de percepties van EAC- en niet-EAC-parlementsleden. Deze divergenties wijzen op een positiever en liberaler beeld aan EAC-zijde over de toekomstige handelsintegratie. Over de invloed van EPA's op continentale integratie kunnen we moeilijk uitspraken doen. Verder onderzoek naar de relatie tussen EPA's en de agenda van de AU is zowel op empirisch als op theoretisch niveau aangewezen, gezien het belang dat door alle respondenten aan continentale integratie gehecht wordt.

Over de *normatieve dimensie* van de EPA's valt ook divergentie op tussen de opvattingen van de diplomaten in Brussel en de parlementsleden. Waar de eersten het EU-discours lijken te volgen en geloven in de EU als normatieve macht, zijn de laatsten sceptischer. De opvattingen van de parlementairen lijken in dezelfde lijn te liggen als het ngo-discours: zij schatten de goede bedoelingen van de EU niet zo hoog in. Een kleine nuance ligt in de vaststelling dat EAC-parlementsleden eerder geloven dat de EU regionale integratie ook promoot voor hun eigen bestwil en dat ze meer vertrouwen lijken te hebben in de EU als handelspartner.

De parlementairen in de JPA lijken dus een negatiever beeld te hebben van de invloed van EPA's op regionale integratie dan de diplomaten in Brussel. We zouden kunnen stellen dat de diplomaten eerder neigen naar het EU-discours of het *angel*-beeld van Elgström. De parlementsleden lijken eerder het ngo-discours of Elgströms *demon*-beeld te onderschrijven. Deze vaststelling zou echter verder onderzocht moeten worden. Een mogelijke verklaring is dat de perceptie van de parlementsleden beïnvloed wordt door hun waakhondfunctie in de JPA. Een andere verklaring vinden we terug in het constructivisme. Diplomaten draaien voortdurend mee in

de Europese diplomatieke molen. We zouden kunnen wijzen op een internalisatie van het EU-discours. Het feit dat de pas in Brussel gearriveerde diplomaat er als enige een sterk divergerende opinie op nahield, kan deze suggestie aanvullen.

Uit de bespreking van de resultaten van het onderzoek bleek ook dat de parlementsleden van de EAC de invloed van EPA's positiever lijken te percipiëren. Ook hiervoor kunnen we een mogelijke verklaring bedenken. De EAC is het verst gevorderde integratieproject in Oostelijk Afrika en wordt beschouwd als *pace-setter* van COMESA. Mogelijks schuwt de politieke elite van de EAC-landen externe liberalisering minder dankzij de ervaring met interne handelsintegratie. Zo was de EAC de enige regio in Afrika die met alle leden eenzelfde liberaliseringsschema tegenover de EU tekende.

Dit onderzoek was verkennend van aard en zou zowel methodologisch als inhoudelijk uitgebreid moeten worden om de resultaten betrouwbaarder te maken. Niet alleen is een grotere steekproef nodig; ook zou moeten nagegaan worden wat de invloed is van het gebruik van open interviews en schriftelijke enquêtes. Het onderzoek zou aangevuld kunnen worden met een discoursanalyse van de Oost-Afrikaanse nationale regeringen en een studie van de media in deze landen. Om de stem van de regio te kunnen vertolken, zou tevens onderzoek naar de perceptie van de civiele maatschappij en de private sector aangewezen zijn. Het zou niet alleen de algehele regionale perceptie kunnen aanvullen, maar ook iets kunnen zeggen over het niveau van participatie, een grondbeginsel van de Cotonou-overeenkomst (2000, herzien in 2005).

Dit artikel wilde enerzijds bijdragen tot de alternatieve analyse van de rol van de EU via perceptiemeting bij externen en anderzijds een eerste beeld geven van de externe perceptie van het EPA-proces. Dat de EU rekening zal moeten houden met de bekommernissen van de ACP-landen over hun integratieprocessen lijkt onontbeerlijk. De EU moet zich bewust zijn van de verwachtingen die zij creëert door haar normatieve houding en mag deze in het EPA-proces niet uit het oog verliezen. Ontgoocheling zou immers het interne en externe geloof in de eigenheid van de EU kunnen doen afbrokkelen. Het is essentieel dat de kloof tussen de identiteit en de externe perceptie van de EU gedicht of minstens gereduceerd wordt. Niet alleen staat China klaar om teleurgestelde Afrikaanse landen te bekoren; veel fundamenteeler is dat een ontwikkelingsbevorderende relatie tussen de EU en de ACP-regio's voor alle partijen van cruciaal belang is, willen de EPA's geen nieuwe zondebok worden voor de aanhoudende economische problemen in Afrika.

Noten

1. De politieke elite draagt in dit onderzoek een tweevoudige betekenis. Enerzijds beschouwen we inhoudelijk een politieke klasse die samengesteld is uit mensen die leidersposten bezetten en directe invloed uitoefenen op de politieke besluitvorming (Devos, 2006). Anderzijds omschrijven we politieke elite ook in methodologische termen, vermits onderzoek naar concrete onderhandelingen in een bepaald domein (in dit geval het EPA-proces) interviews vereist met diplomaten of andere statelijke vertegenwoordigers uit het veld (Chaban et al., 2006).
2. De povere resultaten van regionale integratie zijn ook te wijten aan een tekort aan menselijke, financiële, technische en administratieve capaciteiten. De discussie over financiële en technische hulp wordt in dit onderzoek echter niet behandeld.
3. Kenia, Rwanda, Burundi en Oeganda.
4. Burundi, Comoren, D.R. Kongo, Djibouti, Eritrea, Ethiopië, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Rwanda, Seychellen, Soedan, Oeganda, Zambia en Zimbabwe.
5. Mauritius, Zambia, Zimbabwe, Malawi.
6. Handelsverlegging komt voor als handel verschuift van goederen met een comparatief voordeel naar goederen die een preferentiële markttoegang hebben (Faber, 2005).
7. Indirecte handelsafbuiging komt voor als een lidstaat met relatief hoge handelsbarrières zijn import verschuift van de wereldmarkt naar een partner, terwijl dat land met relatief lagere handelsbarrières haar import van de wereldmarkt vergroot. Dit houdt dan ook een verschuiving van tariefinkomen in van het eerste land naar het tweede (Faber, 2005).
8. Het gaat hier om de *Singapore issues* die in 1996 op de Ministeriële Conferentie in Singapore door de EU geïntroduceerd werden. Dit zijn investeringen, mededinging, overheidsaanbestedingen en handelsfaciliterende maatregelen. Volhardend protest van de ontwikkelingslanden dwarsboomden deze plannen. In 2004 werd een compromis bereikt en werden enkel de handelsfaciliterende maatregelen behouden (Kruger, 2006b).

Bibliografie

- Babarinde, O., & Faber, G. (2007). Economic Partnership Agreements, Regional Integration in Sub Saharan Africa and AGOA. Tiende EUSA Biannual Conference. Montreal.
- Bilal, S. (2006). *EPAs: Fostering Regional Integration? PES Conference on Economic Partnership Agreements: Fostering Regional Integration and Development?* Maastricht: ECDPM.
- Billiet, J., & Waege, H. (2006). *Een samenleving onderzocht. Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*. Antwerpen: Uitgeverij De Boeck.
- Borrmann, A., Busse, M., & de la Rocha, M. (2007). *Consequences of Economic Partnership Agreements between East and Southern African countries and the EU for inter-and intra-regional integration*. Hamburg: Hamburg Institute of International Economics.
- Chaban, N., Elgström, O., & Holland, M. (2006). The European Union as Others See it. *European Foreign Affairs Review*, (11), 245-262.
- Chaban, N., Holland, M. (2008). *The EU and the Asia-Pacific: Media, Public and Elite Perceptions of the EU*. Oxon: Routledge.
- Delpuech, C., & Harb, G. (2007). *EPAs: Thinking outside the European box*. Parijs: Sciences Po Paris.
- Devos, C. (2006). *De Kleermakers en de Keizer: Inleiding tot Politiek en Politieke Wetenschappen*. Gent: Academia Press.
- Dinka, T., & Kennes, W. (2007). *Africa's Regional Integration Arrangements. History and Challenges*. Maastricht: ECDPM.
- ECDPM. (2007). *Discussion Note on Regional Integration*. Maastricht: ECDPM.
- Elgström, O. (2007). Outsiders' Perceptions of the European Union in International Trade Negotiations. *Journal of Common Market Studies*, 45 (4), 949-967.
- Elgström, O. (2008). Images of the EU in EPA negotiations: Angel, demon – or just human? *European Integration on-line Papers*, 12.
- Europese Commissie. (2002). Hulp aan ontwikkelingslanden om de voordelen van handel te benutten, COM(2002) 513. Brussel.
- Europese Commissie. (2005a). Economic Partnership Agreements: Putting a Rigorous Priority on Development MEMO/05/18. Brussel.
- Europese Commissie. (2005b). The trade and development aspects of EPA negotiations, SEC(2005) 1459. Brussel.
- Faber, G. (2005). Economic Partnership Agreements and Regional Integration among ACP Countries. In O. Babarinde & G. Faber, *The European Union and the Developing Countries* (pp. 85-110). Leiden: Koninklijke Brill.
- Farrell, M. (2006). A Triumph of Realism over Idealism? Cooperation Between the European Union and Africa. In F. Söderbaum & L. van Langenhove, *The EU as a Global Player. The Politics of Interregionalism* (pp. 15-36). Oxon: Routledge.

- Goodison, P. (2005). The European Union: New Start or Old Spin? *Review of African Political Economy*, 32 (103), 167-176.
- Goodison, P. (2007). EU Trade Policy & the Future of Africa's Trade Relationship with the EU. *Review of African Political Economy*, 34 (112), 247-266.
- Hettne, B., & Söderbaum, F. (2005). Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism. *European Foreign Affairs Review*, 10 (4), 535-552.
- Hinkle, L., & Schiff, M. (2004). Economic Partnership Agreements Between Sub-Saharan Africa and the EU: A Development Perspective. *The World Economy*, 27 (9), 1321-1333.
- Jakobeit, C., Hartzenberg, T., & Charalambides, N. (2005). *Overlapping Membership in COMESA, EAC, SACU and SADC. Trade Policy Options for the Region and from EPA Negotiations*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.
- Kritzinger-van Niekerk, L. (2005). *Regional Integration: Concepts, Advantages, Disadvantages and Lessons of Experience*. Zuid-Afrika: World Bank Country Office.
- Kruger, P. (2006b, 19 december). The Meaning of the Cotonou Trade-related Issues. Opgeroepen op 12 april, 2008, van Tralac – Economic Partnership Agreements: <http://www.tralac.org/scripts/content.php?id=5601>.
- Lamy, P. (2004, 5 februari). *EU launches regional trade negotiations with Eastern and Southern Africa*. Brussel.
- Laporte, G. (2007). *The Cotonou Partnership Agreement: What Role in a Changing World? Reflection on the Future of ACP-EU Relations*. Maastricht: ECDPM.
- Lucarelli, S. (2007). The European Union in the Eyes of Others: Towards Filling a Gap in the Literature. *European Foreign Affairs Review*, (12), 249-270.
- Maes, M. (2007). *Zijn de EPA's levensgevaarlijk? Mo*paper, 2007 (13)*. Brussel: Wereldmediahuis vzw.
- Mandelson, P. (2006, 16 oktober). *Economic Partnership Agreements Can Move ACP from Dependency to Opportunity*. Luxemburg.
- Manners, I. (2008). The European Union in a Globalised World. In Z. Laïdi (Ed.), *EU Foreign Policy in a Globalized World: Normative Power and Social Preferences* (pp. 23-37). Routledge/Garnet Series: Europe in the World.
- Meyn, M. (2005). *The Challenges of Economic Partnership Agreements for Regional Integration and Trade Capacity Building in Southern Africa*. Bremen: Institute for World Economics and International Management, University of Bremen.
- Meyn, M. (2006). Regional Integration and EPA Configurations in Southern and Eastern Africa – What are the Feasible Alternatives? In A. Bösl, W. Breytenback, T. Hartzenberg, C. McCarthy & K. Schade, *Monitoring Regional Integration in Southern Africa. Yearbook* (pp. 140-166). Stellenbosch, Windhoek, Zuid-Afrika, Namibië: Tralac, Konrad-Adenauer-Stiftung, Nepru.
- Meyn, M. (2008). *Economic Partnership Agreements: A 'Historic Step' towards a 'Partnership of Equals'?* Londen: Overseas Development Institute.

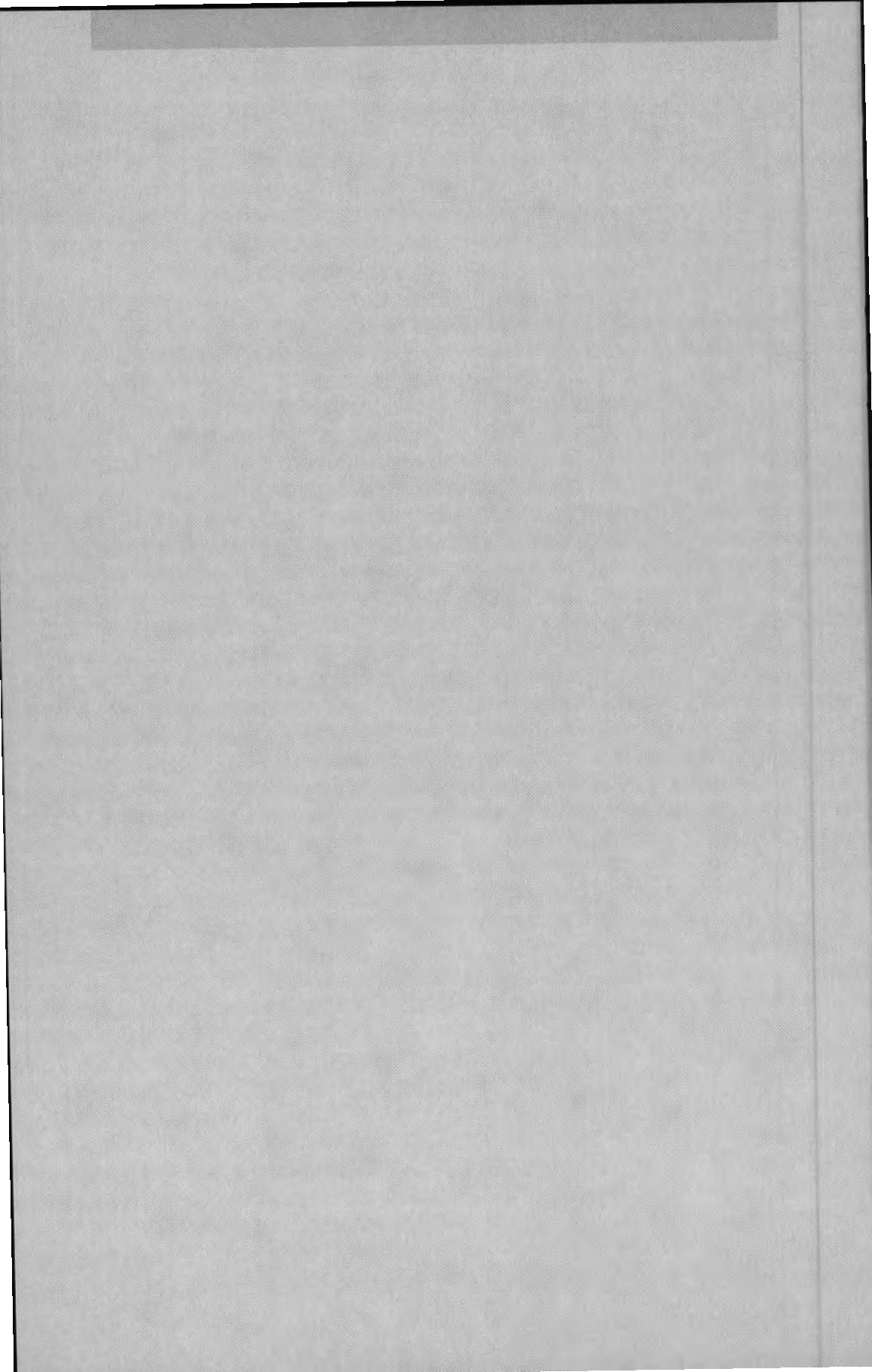
- Partnership Agreement ACP-EC. (2000, herzien in 2005). Cotonou, Revised in Luxembourg: European Communities.
- Seifu, G. G. (2007). *The ACP-EU Economic Partnership Agreements, Rules of the World Trade Organisation on Regionalism and Africa's Key Challenges*. Amsterdam: Amsterdam Law School.
- Stevens, C. (2006). The EU, Africa and Economic Partnership Agreements: Unintended Consequences of Policy Leverage. *Journal of Modern African Studies*, 44 (3), 441-458.
- Stevens, C., Meyn, M., Kennan, J., Bilal, S., Braun-Munzinger, C., Jerosch, F., et al. (2008). *The New EPAs: Comparative Analysis of their Content and the Challenges for 2008. Final Report*. Verenigd Koninkrijk, Nederland: ODI, ECDPM.
- Storey, A. (2006). Normative Power Europe? Economic Partnership Agreements and Africa. *Journal of Contemporary African Studies*, 24 (3), 331-346.

DEEL 2

RUBRIEKEN

INHOUD

- ESSAY:
**Als burgers het heft in
eigen handen nemen:
van representatieve naar
doe-het-zelf democratie**
- Mark van Twist, Martijn van der Steen en
Philip Marcel Karré **521**
- SYMPOSIUM:
Vrouwen in de Wetenschap **537**
- Catherine de Vries, Barbara Vis, Jan Beyers,
Marieke van den Brink, Joyce Outshoorn,
Sandra van Thiel en Sandra Groeneveld
- BOEKBESPREKING:
**De valkuilen van
interactief bestuur** **565**
- Maarten Loopmans
- AUTEURSINFO **577**
- CALL FOR THEMANNUMMERS **581**



Als burgers het heft in eigen handen nemen: van representatieve naar doe-het-zelf democratie¹

Mark van Twist, Martijn van der Steen en Philip Marcel Karré

1. Inleiding

De crisis van de representatieve democratie is al veelvuldig verkondigd en beschreven (onder meer door Rosenthal, 2002; In 't Veld, 2007). De volgende oorzaken worden meestal genoemd om de legitiemiteits- en effectiviteitsproblemen van de volksvertegenwoordiging te verklaren (vergelijk met WRR, 2004, p. 243 e.v.): er is sprake van een vertrouwensbreuk, omdat politici in de ogen van burgers steeds minder in staat zijn hun prangende maatschappelijke, economische en individuele problemen van makkelijke en met name snelle oplossingen te voorzien. Er is cynisme over politici, die pretenderen managers te zijn van de staat, waardoor burgers hun problemen vaak door een gang naar de rechter of andere buitenparlementaire kanalen moeten zien op te lossen. De 'verplaatsing van de politiek' naar andere gremia leidt dan tot de afkalving van het politieke bedrijf (Bovens et al., 1995). Bovendien vindt politieke besluitvorming toch al in steeds grotere mate buiten het parlement om plaats. Veel belangrijke be-

sluiten worden niet in de Tweede Kamer maar aan de tafel bij de coalitieonderhandelingen of in Brussel genomen.

Ook in dit essay staan de problemen van de representatieve democratie centraal. We schetsen echter een andersoortige ontwikkeling, niet zozeer de afkalving of verbrokkeling van de democratie, maar een ontwikkeling naar wat wij benoemen als een 'doe-het-zelf democratie': burgers die, zonder op de overheid te wachten of toestemming te vragen, het heft in eigen handen nemen. Ze spelen niet volgens de regels van het politieke en representatieve spel, maar organiseren binnen de randen van dat bestaande spel nieuwe en eigen subsystemen van belangenafweging en borging van zelf gedefinieerde waarden. Kenmerkend voor deze subsystemen is dat de democratie er niet in verdwijnt, maar dat deze een heel ander karakter krijgt: direct, door burgers zelf, onderling afgesproken en zelf georganiseerd. Wij laten zien hoe deze trend vorm krijgt in de concrete leefomgeving van burgers, die in afgeschermden woondomeinen eigen regels stellen en handhaven, waarbij ze

zich binnen de marges van de bestaande democratische rechtsorde tevens (lijken te) onttrekken aan elementen daarvan en zichzelf een nieuwe, eigen orde opleggen. Deze trend is al nadrukkelijker te zien in de Verenigde Staten, waar het leven van burgers traditioneel toch minder dan in de Europese context doordrongen is van statelijk ingrijpen, maar laat zich langzaamaan ook steeds nadrukkelijker in Nederland en Europa waarnemen. Wij beschrijven in dit essay dus vooral eerste en vroege bewegingen en ontwikkelingen, die naar onze mening mogelijk een signalement vormen van een bredere ontwikkeling. Deze ontwikkeling zou de verhoudingen tussen staat en burgers de komende decennia kunnen determineren. Wij beginnen dit essay met een korte beschrijving van de veranderlijkheid van het begrippenpaar publiek versus privaat en een historisch overzicht van voorbeelden voor wat wij in het vervolg, in navolging van Lohof en Rijndorp (2006), 'privaat beheerde woondomeinen' zullen noemen. Het gaat daarbij trouwens niet *per se* om *gated communities*, maar om semi-publieke leefgemeenschappen, met semi-permeabele grenzen met de buitenwereld. Vervolgens gaan we in op hoe deze trend zich vandaag de dag in Nederland manifesteert. Wij stellen de vraag of deze ontwikkelingen leiden tot een privatisering van het publieke domein en problematiseren de betekenis daarvan voor onder andere nieuwe vormen van gemeenschapszin. Daarna gaan wij in op de rol van de burger en die van de overheid, om te besluiten met een korte vooruitblik op wat een kritische en constructieve dialoog met anderen (wetenschappers, burgers en be-

stuurders) kan worden over de doe-het-zelf democratie.

2. Tussen publiek en privaat

Het onderscheid tussen publiek en privaat is een van de meest ordenende en richtinggevende categorieën in onze moderne tijd (Bobbio, 1989, pp. 1-2). Dat is niet onschuldig of alleen wetenschappelijk interessant, maar ook intrinsiek politiek relevant, want sterk bepalend voor hoe de samenleving is ingericht en hoe deze wordt bestuurd. Als in een beschouwing zoals deze de woorden 'publiek' en 'privaat' worden gebruikt, en ook nog eens wordt verwezen naar dynamiek in de verhoudingen in dat begrippenpaar, dan is het verhaal daarmee als vanzelf beladen en politiek geladen. Publiek en privaat zijn meer dan analytische categorieën. Zij zijn ook normatief, dynamisch en performatief (zie Weintraub & Kumar, 1997; Passerin d'Entrèves & Vogel, 2000; Geuss, 2001). Het gebruik van het label, in het bijzonder het signaleren van een verschuiving, doet iets met de gelabelde praktijk en met het debat daarover.

Publiek en privaat zijn *normatieve categorieën*, die gebruikt worden om tot maatschappelijke inrichting en ordening te komen en om uitsluitel te bieden in klassiek politieke vragen over rechtvaardigheid, rechtmatigheid en verdeling van verantwoordelijkheid. Het zijn echter categorieën die niet vastliggen of door de natuur of een andersoortige bovennatuurlijke macht gegeven zijn. Wat publiek en wat privaat *is*, wordt in politieke proces-

sen bepaald. Wat publiek en *privaat zijn* is wat mensen er samen besluiten in te zien. Je zou zelfs kunnen stellen dat de beslissing wat publiek is, en dus van de staat of, anders gezegd, van ons allen en wat *privaat*, dus van het individu is, het wezenskenmerk is van politiek, omdat het bij dit proces altijd om ingewikkelde verdeelvragen tussen maatschappij en individu gaat.

Publiek en *privaat zijn* daarnaast ook *dynamische categorieën*, wat betekent dat de invulling die eraan gegeven wordt per gemeenschap, bijvoorbeeld per land of per traditie, maar ook per periode, zal verschillen. In de Angelsaksische traditie worden tal van zaken die voor ons als volgingen van het Rijnlandse model puur publiek zijn, beschouwd als vanzelfsprekend *privaat*. Ook verschilt het denken over wat logischerwijs publiek is sterk van gedachten daarover in de jaren zeventig. En in die periode was de invulling weer heel anders dan in de jaren dertig. Wat logischerwijs publiek en *privaat is*, is geen gegeven, maar krijgt invulling in het maatschappelijk discours. Publiek en *privaat zijn* tot slot niet alleen dynamische maar ook performatieve begrippen. Ze lokken bepaalde handelingen en oordelen uit. Het in een discours benoemen van een bepaalde praktijk als *privaat*, ook als dat rechtelijk of technisch niet eens zo hoeft te zijn, maakt dat anderen er op een andere manier naar kijken, er op een andersoortige manier ermee omgaan, en dat ook elementen binnen de praktijk zelf zich anders gaan gedragen (Edelman, 1964; Hajer, 2000). De concrete invulling in het maatschappelijk discours van wat publiek en *privaat zijn*, of volgens bepaal-

de groepen horen te zijn, doet iets met de samenleving.

Deze drie kenmerken brengen met zich mee dat het begrippenpaar publiek en *privaat te zien is* als een *essentially contested concept* (Gallie, 1956). Politici en de ideologische stromingen waartoe zij behoren hebben nauwkeurig omschreven opvattingen over hoe de verdeling tussen publiek en *privaat* zou moeten zijn, waarom dat 'goed' is, welke zegeningen daarvan te verwachten zijn en welk onheil er mee afgewend wordt (zie bijvoorbeeld Wolfe, 1997; Karré, 2005). En omdat de ideologen de performatieve werking van de invulling begrijpen, wordt de strijd op het scherpst van de snede gestreden: wie wint kan de samenleving veranderen en, in ieder geval tijdelijk, een stempel drukken op de maatschappelijke ordening en op de verdeling van welvaart, risico's, goederen en lasten over verschillende bevolkingsgroepen of andere maatschappelijke actoren.

3. Historische voorbeelden: *company towns* en wooncommunes

Company towns en wooncommunes zijn fraaie voorbeelden van hoe als gevolg van de industriële revolutie private of particuliere partijen zichzelf verantwoordelijk maakten voor het beheer, de inrichting en ook de regulering van een publieke ruimte. Deze dorpsgemeenschappen vormden in feite kleine verzorgingsstaatjes in particuliere handen, met verantwoordelijkheden en ambities over de volle breedte van wat de Wetenschappelijke

Raad voor het Regeringsbeleid jaren later als de vier functies van welvaartstaten is gaan benoemen: verzekeren, verzorgen, verheffen en verbinden (WRR, 2006). Hetzelfde gold en geldt vaak nog steeds voor veel kleine, lokale gemeenschappen op het platteland, net als voor de vele godshuizen (of hofjes) in veel Europese landen, waar sinds de middeleeuwen opvang werd geboden aan bijvoorbeeld onbemiddelde bejaarde vrouwen, zoals de Hof van Wouw in Den Haag of Hopton's Charity in Londen.

Nederlandse voorbeelden voor *company towns* zijn Batadorp (nu onderdeel van de gemeente Best) en Heveadorp (nu onderdeel van de gemeente Renkum), maar het meest bekende is waarschijnlijk het Britse *model village* Bournville, gesticht door de eigenaren van chocolademerck Cadbury's. In een *company town* verschaft de ondernemer niet alleen werk, maar zorgt ook voor goede huisvesting, zorg, pensioen, onderwijs en zag tevens toe op deugdelijk gedrag van de bewoners. De ondernemer drong daarmee diep door in de privésfeer van de arbeiders: of beter gezegd, door toetreding tot de gemeenschap herdefinieerden bewoners (arbeiders) en bestuur (de ondernemer, inclusief aanhang) de grenzen van en de toegang tot hun privésfeer. De motieven van de ondernemers liepen doorgaans uiteen. Goed doen was dikwijls één motief, maar het verzekeren van een loyale, relatief gezonde en nog altijd goedkope voorraad werkkrachten was een belangrijke andere overweging. Overigens kunnen die twee (tenminste tijdelijk) prima in elkaars verlengde liggen: wat goed is voor arbeiders is ook goed voor de ondernemer, en andersom.

In wooncommunes zoals die in Nederland bestonden, waaronder Frederik van Eedens Bussumer versie van *Walden*, het ideaal van Henry David Thoreau (1854), was het motief anders dan bij de beschreven *company towns*; deze communes waren meer ideologisch geïnspireerd, opgebouwd rond een ideaalbeeld van een samenleving. Maar ook hier greep een vertegenwoordiging van de gemeenschap diep in de privésfeer van de communebewoners in. Vanuit een specifieke levensovertuiging werd een 'nieuwe gemeenschap en een eigen samenleving' gebouwd, waarin onderling afgesproken regels golden en allerlei regels van 'buiten' niet meer aan de orde waren. In ruil daarvoor stemden de leden van de gemeenschap met een andersoortige maar onverminderd diepe bemoeyenis in hun publieke en privésfeer in. Het ging hier niet alleen meer om een private verzorgingsstaat, maar om een op heel andere gronden georganiseerd samenleven. En, let wel, in alle gevallen binnen de bestaande samenleving: er was geen revolutie tegen het systeem, maar binnen het systeem waren praktijken aan de orde die revolutionair afweken van het systeem. Binnen de bestaande wetten werden heel andere 'wetten' afgesproken, nageleefd en gehandhaafd.

Na de Tweede Wereldoorlog heeft de verzorgingsstaat in enkele opeenvolgende golven de publieke voorzieningen zoals die tot ontwikkeling kwamen in bijvoorbeeld *company towns* en communes ge-collectiviseerd en genationaliseerd. *Company towns* en wooncommunes, met commerciële dan wel normatieve of ideële motieven, bestaan sindsdien nauwelijks nog. Ze zijn, zo luidt het dominante den-

ken, ook helemaal niet meer nodig. Want de publieke sector draagt nu zorg voor de voorzieningen die de ondernemers in de *company towns* of de private stichtingen in de godshuizen aanboden en doet dat bovendien met inachtneming van de in rechten vastgelegde vrijheden van de bewoners. Achteraf, zo klinkt met name over *company towns* nogal eens door, is het goed dat mensen niet meer veroordeeld zijn tot het wonen op een terrein van de baas en niet meer naar zijn vrouw hoeven te luisteren die komt vertellen dat de vensterbank hoognodig moet worden afgenomen. In de modernisering is, zo luidt de *communis opinio* aan die praktijken gelukkig een eind gekomen. De staat, met de daaraan gekoppelde democratische besluitvorming en legitimiteit, heeft deze functies overgenomen. Besluitvorming over belangrijke vraagstukken vindt dus niet meer plaats aan de ontbijttafel van de ondernemer maar in de politieke wereld van Tweede Kamer en andere manieren van volksvertegenwoordiging.

Interessant is daarom te zien dat op allerlei plaatsen weer een beweging op gang komt die niet van het hiervoor beschreven concept weg beweegt, maar er juist naar terugkeert. Zo hebben bedrijven als Google en Cisco in de VS hun eigen campus waar werknemers wonen en waar die allerlei bijzondere voorzieningen genieten. En, zo zal in het nu volgende stuk blijken, ook in ons land worden voor bijzondere doelgroepen privaat beheerde en soms afgescheiden gemeenschappen ontwikkeld, waarin de bewoners op hun bijzondere gemeenschappelijke wensen bediend worden. Een wooncommune als Walden of een *company town* als Hevea-

dorp mogen dan verleden tijd zijn, en de collectivisering die gepaard ging met de ontwikkeling richting verzorgingsstaat mag nog altijd dominant worden geacht, er is tegelijk toch op tal van plekken een nieuwe beweging van privatisering van het publieke domein en omkering van publiek en privaat te vinden.

4. Als burgers weer zelf het heft in handen nemen

De grens tussen publiek en privaat lijkt misschien soms hard, maar is voortdurend in beweging. Ook nu zijn er allerlei bewegingen zichtbaar van burgers die zich in meer of minder ommuurde gemeenschappen onttrekken aan de publieke ruimte en die zo tegelijk opnieuw de grens tussen publiek en privaat bepalen. Deze zijn misschien nog niet erg dominant of voor iedereen zichtbaar, maar wij menen wel dat onderstaande voorbeelden ten minste de conclusie toelaten dat er een bepaalde ontwikkeling op gang is gekomen, die overheid en wetenschap niet langer zouden moeten negeren.

Zo vinden bewoners van privaat beheerde woondomeinen elkaar op een gedeelde levensfilosofie (bijvoorbeeld anarchisten in de Amsterdamse Doe-het-zelf Maatschappij, ADM; zie Van Dam, Eshuis & Aarts, 2008); soms gaat het om een gedeelde leeftijd of levensfase (bijvoorbeeld in seniorensteden als Vilavie,² enigszins kopieën van de Amerikaanse *retirement communities*); en soms ligt het dichterbij aan tegen een gedeeld sociaaleconomische achtergrond en leefstijl (zoals in de Golfresiden-

tie in Dronten, zie: Van Dam, Eshuis & Aarts, 2008, als concept enigszins vergelijkbaar aan het Disney-dorp Celebration in de Verenigde Staten, zie Frantz & Collins, 1998; Ross, 1999). Ook etniciteit en religie kunnen een rol spelen (zie Aalbers, 2004). Zo is zelforganisatie een belangrijk kenmerk van de Hindoestaanse gemeenschap in Nederland alsook van de Chinese gemeenschap (misschien als hedendaagse variant op *China Town of Little Italy*). Vergelijkbare ontwikkelingen omtrent de Marokkaanse gemeenschap in Rotterdam hebben echter tot veel kritiek geleid. Het is niet ongebruikelijk dat dergelijke ontwikkelingen op verzet stuiten. Kennelijk ligt het gevoel als bepaalde groepen burgers zich aan andere of de samenleving als geheel onttrekken en onderling afspraken maken over wat ze wel en niet willen, mogen en kunnen. Dit omdat, zo waarschuwen critici als bijvoorbeeld Bishop (2008), die een boeiende studie heeft geschreven over de situatie in de Verenigde Staten, deze ontwikkelingen ook kunnen werken als centrifugale tendenties, die tot gevolg zouden kunnen hebben dat onze maatschappij aan de breuklijnen van de verschillende subculturen uit elkaar scheurt. Inclusie van de ene groep betekent immers altijd ook exclusie van anderen. Het oproepen van schrikbeelden als 'balkanisatie' en 'aso-dorpen' wordt daarbij niet geschuwd. Wij stellen dergelijke oordelen uit, ook al lokken de ontwikkelingen die we beschrijven deze wel uit, vanwege hun intrinsiek politieke karakter (zie 2). Maar voordat wij hier aan toe zijn, gaan we in dit essay eerst op zoek naar de kenmerken en contouren van de trend en verkennen we de mogelijke betekenissen ervan.

In elk van de genoemde gemeenschappen is sprake van hetzelfde soort proces: een groep burgers neemt het heft in eigen handen en richt een gemeenschap in rond een bepaalde set waarden, waarbij ze samen afspraken maken over de regels die daarbij horen en het soort handhaving dat kan plaatsvinden. In dat proces doen ze meer of minder vrijwillig afstand van bepaalde waarden en regels die in de reguliere publieke ruimte gelden én voegen ze er andere aan toe. Dat was ook al in de *company towns* het geval: zo werden de bewoners van Batadorp verplicht hun tanden altijd stralend wit te houden.

Sommige waarden worden in privaat beheerde woondomeinen meer prominent en andere juist meer van ondergeschikt belang. Datzelfde gebeurt in de afgrenzing van wat het privé-domein te noemen is. In de reguliere publieke sfeer is er sprake van een zekere bescherming – onder andere geregeld in de wet – van het privé-domein voor interventie vanuit de staat. In de hier beschreven woondomeinen is er op sommige punten sprake van een opheffing van de grens tussen wat publiek en wat privé te noemen is (zie bijvoorbeeld McCabe & Tao, 2006). Mensen stemmen er bijvoorbeeld in toe om hun heg op een bepaalde manier te snoeien en om hun tuinhekje een bepaalde kleur te geven. En ze kiezen ervoor om zich op een bepaalde manier te gedragen en van bepaalde gedragingen nadrukkelijk af te zien. Soms gaat het om een zelfopgelegd afzien van iets dat in de gewone publieke ruimte daarbuiten wel zou mogen. Mensen kiezen er dus voor om vrijwillig een andere set waarden en regels te onderschrijven en na te leven dan de waarden en regels die buiten hun

afgeschermdde leefgemeenschap in democratische processen zijn overeengekomen. Met name in de VS hebben deze ontwikkelingen al tot verhitte discussies geleid over een eventuele uitholling van de representatieve democratie (zie bijvoorbeeld McKenzie, 1996; Oliver, 2001; Nelson, 2005), want er ontstaat een tweede of concurrerende bron van regelgeving.

Twee woorden staan bij dergelijke processen centraal en markeren de problematische relatie met het openbaar bestuur: *vrijwillig* en *waarden*. Deze begrippen zijn cruciaal, omdat ze het afwijken van de waarden in de reguliere publieke sfeer een bijzonder karakter geven. Mensen geven uit eigen beweging iets op of wijken uit eigen beweging af van de algemeen geldende standaard. Ze kiezen uit eigen beweging, vrijwillig, voor nieuwe ongelijkheid. Dat zijn geen kleine dingen, hoewel je kan discussiëren over de impact van een verbod om de kat op de golfbaan te laten of van een in een bepaalde kleur geschilderd tuinhekje. Maar het gaat om afwegingen over waarden. En collectieve afwegingen over waarden zijn in ons bestaande systeem bij uitstek het domein van democratische processen. Keuzes over waarden zijn per definitie politiek (in de meest basale zin van het woord). En voor dergelijke politieke afwegingen hebben we een democratisch arrangement gebouwd en politieke instituties in het leven geroepen. Voor het veranderen of continueren van een richting met betrekking tot waarden hebben we afgesproken om het democratische proces te doorlopen, bijvoorbeeld langs de weg van het parlement of van de gemeenteraad. De idee daarbij is dat langs deze weg uiteindelijk de af-

wegingen tot stand komen die legitiem en voldoende krachtig zijn om op algemeen niveau het belang van allen te dienen. Dat belang omvat niet alleen het 'krijgen wat je wil', maar ook bescherming tegen hen die iets anders willen en daarin gelijk krijgen. De democratie is zodoende niet alleen een machine voor het produceren en bekrachtigen van het gelijk van een meerderheid, maar ook voor de bescherming van de waarden en belangen van minderheden en van hen die geen gelijk krijgen en wier waarden niet of minder bekrachtigd worden. De vraag rijst dan of dit in de doe-het-zelf democratie, waar groepen burgers de politieke arena omzeilen, ook zo is.

Bij het ontstaan van afgeschermdde en vaak ook privaat beheerde woondomeinen zoals Hindoestaanse en Chinese woongemeenschappen, vindt de afweging van waarden op een andere manier plaats. Bestaande gemeenschappen, of gemeenschappen in ontwerp, doen potentiële bewoners een aanbod van een bepaald totaalpakket waarden. En bewoners kiezen daar voor. Ze gebruiken voor de bevrediging van hun behoeften niet de representatieve democratie, bijvoorbeeld door te stemmen of de lokale politiek te bespelen, maar kiezen een veel meer directe vorm en tekenen in op een gemeenschap (bestaand of in oprichting). Als ze toegang verwerven, dan krijgen ze de garantie dat de waarden uit het aanbod in de leefgemeenschap gerealiseerd en gehandhaafd zullen zijn. Mensen verwerven daarmee de leefomgeving die ze willen. Ze doen dat bovendien zonder wetten te overtreden, zonder dat ze anderen direct schade berokkenen en zonder dat ze anderszins verwerpelijk of illegitiem

gedrag vertonen. Er vindt geen dwang plaats. Het is een keuze uit eigen vrije wil. Ze brengen hun democratische voorkeuren niet tot uitdrukking in de keuze voor een bepaalde volksvertegenwoordiger maar in een keuze voor een bepaald soort 'volk'.

Wat in dergelijke gevallen gebeurt is te noemen als de ultieme vorm van wat in het moderne discours over beleidsprocessen burgerparticipatie of deliberatieve democratie is gaan heten (zie bijvoorbeeld Besette, 1994; Elster, 2001; Hendriks & Eijermans, 2004), ook al komt onze definitie misschien niet helemaal overeen met hoe deze begrippen gewoonlijk worden ingevuld. De idee bij burgerparticipatie is dat burgers actief worden, bijvoorbeeld in de beleidsprocessen over de inrichting van hun omgeving of andersoortige kwesties die hen aangaan. De ironie daarbij is echter dat de burger zo radicaal participeert dat daarmee de overheid steeds meer buitengesloten raakt. Niet de burger ontbreekt in de beleidsprocessen, maar de overheid ontbreekt zelf. De burger doet het (soms letterlijk achter het eigen hek) zelf en de overheid kijkt toe. Daarom passen de ontwikkelingen die wij beschrijven ook niet zo goed bij oude ideeën over participatie, zoals verwoord in de zogenoemde participatieladder van Arnstein (1969), omdat daarin nog steeds de overheid als de actor wordt gezien die het burgers toestaat mee te doen. In de voorbeelden die wij beschrijven, hebben burgers die uitnodiging niet nodig om zelf aan de slag te gaan met hun woonomgeving.

In het laatste deel van dit artikel zullen we nader ingaan op de betekenis van deze wending in de invulling van de publieke ruimte. We bespreken de mogelijke ge-

volgen van deze nog incidentele maar in potentie zeer ingrijpende emancipatie van burgers. Wat is de rol (en het instrumentarium) van de overheid in een doe-het-zelf democratie, zo vragen we ons af.

5. Privatisering van het publiek domein?

Er gebeurt in onze tijd op allerlei plekken van alles dat is uit te drukken als een privatisering van het publieke domein. Althans, als je het zou willen uitdrukken in de nu bestaande invulling van deze begrippen. Datgene wat we nu als het publieke domein kennen krijgt invulling op een manier die we nu privaat zouden noemen. Privatisering schiet echter tekort als concept om die ontwikkeling te duiden, omdat er de indruk mee wordt gewekt dat de overheid hier aan zet zou zijn in de overdracht van taken en verantwoordelijkheden. De praktijk is precies andersom: niet de overheid maar de burgers en hun gemeenschappen zelf hebben het initiatief, al nemen ze ondertussen natuurlijk wel steeds precies de ruimte die ze van overheidswege gelaten wordt. Het gaat dus eerder om een democratisering van het publieke domein: burgers nemen vaker, nadrukkelijker en dieper het heft in eigen handen. Ze organiseren hun eigen democratie, een 'doe-het-zelf democratie'.

Wat als eerste opvalt is dat dergelijke privatiseringspraktijken op het eerste gezicht redelijk succesvol zijn. Er worden keuzes gemaakt tussen waarden die afwijken van de keuzes die in de publieke sfeer gemaakt worden, maar de uitkomsten daar-

van worden in ieder geval door de betrokkenen gewaardeerd. Of althans voldoende gewaardeerd om de praktijken draaiende te houden. Ook vinden er vooralsnog geen evidente excessen of incidenten plaats. Bewoners van afgeschermdde woondomeinen zijn niet ontevreden, er zijn weinig echte crises te melden en ook de omgeving heeft er weinig last van (zie bijvoorbeeld Van Dam, Eshuis & Aarts, 2008). De afwijkende arrangementen lijken prima levensvatbaar te zijn (tenminste waren zij dat vóór de kredietcrisis toesloeg). Ook blijken zij op allerlei manieren aantrekkelijke alternatieven te bieden voor de bestaande indeling in publiek en privaat. Ze zijn dan weliswaar anders, maar dat is voor de betrokkenen op het eerste gezicht eerder een positieve dan een negatieve kwalificatie, met voor hen dito gevolgen.

Juist dat maakt de ontwikkelingen die we hiervoor hebben geduid ook zo interessant: ze kunnen heel goed op enig moment van uitzondering en bijzonder geval *mainstream* worden. Privaat beheerde woondomeinen reflecteren naar ons idee een veranderde en verder veranderende samenleving, waarin een (her)nieuw(d) aanbod en een scherpere en sterkere vraag elkaar in toenemende mate weten te vinden. Wat de praktijken allemaal goed doen, is inspelen op kritisch consumptisme: de praktijken beantwoorden met hun aanbod aan de wensen van consumenten. Een belangrijk onderdeel van het aanbod is bovendien dat ze onzekerheid wegnemen over de continuïteit van het aanbod, in tegenstelling tot de principiële onbetrouwbaarheid en grilligheid van democratische processen. De praktijken bieden geïnteresseerden de mogelijkheid om

een leefomgeving te kiezen die aansluit op hun identiteit. Dat ligt volstrekt in lijn met het koopgedrag van mensen, dat voor alle andere producten dan leefomgeving al volstrekt normaal gevonden wordt. Mensen besteden steeds tijd, geld en aandacht aan consumptie van goederen die bijdragen aan hun identiteit: ze kopen kleding die bij hun identiteit past en deze mede vormt, ze surfen naar websites die aansluiten bij wat ze vinden, bouwen sociale netwerken rond gemeenschappelijk interesses, bezoeken scholen en onderwijsinstellingen die bij ze passen, kijken op televisie graag naar zichzelf enzovoort. De rariteit is in die zin niet dat mensen dit patroon willen doortrekken naar de leefomgeving, maar eerder dat dit nog niet meer en eerder is gebeurd. Zie bijvoorbeeld de worstelingen van ouders in de schoolkeuze voor hun kinderen. Colonges taxi's en pendelende ouders vertrekken 's ochtends uit gemengde wijken, op weg naar naburige wijken om daar hun kinderen in witte scholen onder te brengen. Burgers zijn op allerlei plaatsen al uiterst selectief in het creëren van hun leefomgeving, alleen doen ze dat vaak – noodgedwongen – door strategisch gebruik te maken van het systeem of door het systeem waar mogelijk te ontduiken.

De huidige ruimtelijke praktijken die leiden tot de ontwikkeling van allerlei afgeschermdde, privaat beheerde woondomeinen spelen in op de behoefte aan een naar eigen wens ingerichte leefomgeving: ze bieden burgers de mogelijkheid om uit te treden uit de ruimte waarin ze geconfronteerd worden met anderen en opvattingen die ze minder waarderen en reiken een nieuwe ruimte aan waarin ze geconfron-

teerd worden met – in essentie – ‘anderen zoals zichzelf’. Bishop noemt de gemeenschappen die daardoor ontstaan dan ook *communities of sameness* (Bishop, 2008, p. 5) en ziet daarin een ontwikkeling tot tribalisering. De afgeschermdede woondomeinen, hier geduid als ‘leefomgevingen’, zijn in die betekenis een gewoon en passend product voor een kritische consument. Ze bieden burgers regie op de waarden waarin ze leven en op de manier waarop en met welke anderen ze geconfronteerd worden. Die regie krijgt nu vorm in allerlei directe en indirecte manieren van bespelen van bestaande systemen en markten, maar krijgt in de hier beschreven praktijken een heel directe en expliciete invulling.

6. Een ander soort gemeenschapszin en burgerschap

De beschreven praktijken hebben een gemeenschappelijke vorm. Ze stellen een combinatie van specifieke waarden centraal en plaatsen die boven andere mogelijke combinaties van waarden. Dat gebeurt in ons reguliere publiek domein ook, maar dan als uitkomst van politieke processen in bijvoorbeeld de politiek en de volksvertegenwoordiging. Ook de set waarden in het huidige publieke domein is *een* invulling van een in potentie veel meer omvangrijke set mogelijkheden. Het verschil met de praktijken die hier beschreven zijn is dat aldaar de publieke waarden niet in politieke processen – door politici – worden afgewogen en geselecteerd

maar door een andere rechtsvorm, bijvoorbeeld een bedrijf, een bewonersvereniging of een vastgoedmaatschappij. Ze doen potentiële bewoners een propositie: ze geven aan welke combinatie van waarden in de betreffende gemeenschap centraal staat en vervolgens kiezen mensen er bewust voor om wel of niet onder dat regime en die set van waarden te gaan wonen en leven. Nieuwe bewoners of deelnemers kiezen om wel of niet te komen, bestaande bewoners kunnen ervoor kiezen om uit te treden en te vertrekken als zij zich niet meer kunnen vinden in de betreffende waarden.

Om de belangrijkste conclusie uit het voorgaande paragraaf nader toe te spitsen: mensen kiezen ervoor om te wonen te midden van anderen zoals zij zelf, een proces dat je, in navolging van Putnam (2000), *bonding* zou kunnen noemen. Dat geeft op zich natuurlijk wel te denken over de betekenis van woorden als solidariteit en gemeenschapszin, die nu in ieder geval in het politieke debat over de begrenzing van publiek en privaat – en over de wenselijkheid van bewegingen op die grens – vaak gebruikt worden om het publieke te beschrijven. Voor het private wordt dan bovendien meestal een tegenovergestelde kwalificatie gebruikt (zie Jacobs, 1994; Lane, 1994; voor hun, weliswaar niet onomstreden, classificaties van publieke en private kernwaarden). In de hier beschreven gemeenschappen lijken deze labels een andere en meer selectieve betekenis te hebben – solidair met een beperkt en zelf gekozen deel van de gemeenschap –, maar daarbij wel veel dieper gevoeld te worden. Wie in een privaat beheerd woondomein leeft schernt zich voor een deel

af van de buitenwereld, maar vertoont in dat afgeschermd zelf gekozen deel juist een veel diepere en verdergaande verbondenheid met de directe omgeving en met de directe en nabije buitenwereld (zoals bijvoorbeeld ook Van Dam, Eshuis & Aarts, 2008 in hun Nederlandse case-studies laten zien, maar bijvoorbeeld ook Ross, 1999, en Fritz, 2000 beschrijven in hun boeken over Celebration). Niet alleen de rechtsvorm en de representatie worden zodoende omgekeerd, ook de verbondenheid en gemeenschapszin krijgen een heel andere invulling. Anders, maar dieper. Dat roept op tot een opnieuw doordenken van de bestaande invulling die we daar nu aan geven en de manier waarop we over dit soort fenomenen oordelen.

7. Concurrentie voor de overheid?

De overheid is niet meer de enige en vaak zelfs niet eens meer de meest belangrijke aanbieder van waardeconfiguraties voor burgers. Er is concurrentie: van grote ondernemingen die private woondomeinen aanbieden, met alles erop en eraan, maar ook van groepen burgers die samen het heft in eigen handen nemen en hun gemeenschap naar hun eigen wensen en inzichten inrichten. De verruiming van het aanbod maakt voor burgers een volwaardige keuze mogelijk. Burgers kunnen zich zodoende ten minste gedeeltelijk onttrekken aan het pakket dat hen als uitkomst van de processen in de bestaande instituties wordt opgelegd. Het onttrekken gaat niet gepaard met geweld of revolutie, maar

vindt geheel plaats binnen de bestaande kaders en regels van de democratische rechtstaat. Wie dat wil, kan zijn of haar eigen leefomgeving kiezen, hoewel het aanbod nu nog beperkt is. De overheid zal zodoende te maken krijgen met burgers die kiezen voor een arrangement dat buiten de bestaande publieke orde ligt. De overheid zal langzaam marktaandeel verliezen aan alternatieve aanbieders van waardeconfiguraties. Als we de overheid als één van vele dienstverleners zien, is deze verschuiving niet zo problematisch. Anders wordt het als wij bijvoorbeeld Hobbes' perspectief van de staat gebruiken, als een instantie die conflict moet voorkomen, want *homo homini lupus est*.

De vragen zijn dan hoe snel het proces van het ontstaan van de doe-het-zelf democratie zal gaan en hoe groot de veranderingen zullen zijn. Die vraag is uiteraard niet precies te beantwoorden, maar het is wel mogelijk om hier aan te geven welke omstandigheden tot de verwachting leiden dat het marktaandeel van de concurrenten zal toenemen. We hebben in dit agenderend essay een aantal drijvende krachten benoemd die deze beweging verder vaart geven. Enerzijds zijn er burgers die zich steeds meer als consument gedragen en zich bijvoorbeeld afvragen waarom zij veel aandacht besteden aan het kopen van allerlei goederen en artikelen die erg passen bij hun smaak en identiteit, terwijl ze voor de gemeenschap en de ruimte waarin ze het merendeel van hun tijd verkeren afhankelijk zijn van wat allerlei – goeddeels onbekende en 'andere' – anderen willen. Daarnaast is er een groeiend aanbod, vanuit burgers die zichzelf organiseren, of vanuit grotere en klei-

neren marktpartijen die in het aanbod van leefgemeenschappen goede kansen voor een solide rendement zien, te midden van een toenemende schaarste aan solide rendementen in de bestaande markten. Daar komt bij dat consumenten bovendien beschikken over meer en meer toegankelijke informatie over het aanbod op de markt, bijvoorbeeld via internet of via andersoortige intermediaire organen. Ze beschikken daarnaast over voldoende middelen en zijn intelligent en assertief genoeg om zich geïnformeerd en geëmancipeerd op de markt te bewegen. De ontwikkelingen die wij beschrijven zijn dus zowel *community driven* als *commercially driven*.

8. De burger en de doe-het-zelf democratie

De overheid heeft de afgelopen twee decennia met toenemende intensiteit geprobeerd om burgers bij het beleid te betrekken en om te komen tot nieuwe en innovatieve vormen van burgerparticipatie. De overheid legt beleid voor, burgers kunnen reageren en op basis daarvan worden plannen al dan niet aangepast. Maar nog een slag verder wordt van overheidswege inmiddels ook gepoogd om via interactieve beleidsvorming of open planprocessen burgers actief mee te laten denken en doen in het formuleren van beleid. En soms gaat de overheid inmiddels zelfs zover, dat burgers niet alleen mee denken en doen maar tot op zekere hoogte zelf de rol van beleidsmaker kunnen vervullen. Men vraagt dan bijvoorbeeld aan bewoners in een wijk om zelf met een lijst voorstellen

te komen om de leefbaarheid te vergroten. De overheid nodigt burgers uit tot participatie in de gemeenschap, waarbij de overheid het voertuig voor participatie is.

De vraag is of dit allemaal afdoende is en echt helpt in het licht van de door ons beschreven praktijken, die in feite uitdrukking geven aan een veel bredere en meer diepgaande ontwikkeling op het grensvlak van publiek en privaat. Waar het om gaat is niet dat burgers op uitnodiging van de overheid inbreng leveren en verantwoordelijkheid nemen. Het gaat erom dat burgers zichzelf organiseren, via een doe-het-zelf democratie. De overheid is daar geen partij in, anders dan de hoeder van de algemene regels waarbinnen eigen initiatief en handelen plaats dienen te vinden. Het werkwoord participeren is daarmee op een heel andere manier van toepassing geworden op deze praktijken: burgers participeren met elkaar, ze participeren in de gemeenschappen waarin ze leven. Die participatie heeft betrekking op het maatschappelijk verkeer – burgers zetten zich in hun gemeenschap in – maar is soms ook een zaak van eigendomsrecht: ze zijn aandeelhouder van de gemeenschap waarin ze leven. Ze participeren niet in beleidsprocessen of in andersoortige overheidshandelingen, maar ze doen het zelf. Ze nemen eigen verantwoordelijkheid, maar toch net even anders dan in de oproepen daartoe vanuit de overheid bedoeld. Ze nemen niet zozeer eigen verantwoordelijkheid voor wat de overheid van hen wil, maar ze nemen zelf verantwoordelijkheid voor iets dat ze zelf belangrijk en waardevol vinden. De overheid mag daarin – al dan niet – meedoen, noem het participeren, maar alleen als de betref-

fende gemeenschap daarin voordelen ziet. Dat kan gaan om vormen van inkopen (de overheid die meebetaalt) of faciliteren (de overheid die mogelijk maakt of extern legitimeert). Het initiatief daarvoor ligt eerst en vooral bij de burgers zelf. Zij zijn aan zet. De overheid volgt. De burger denkt en doet, de overheid moet het er maar mee doen. Dat laatste zou, als deze ontwikkeling zich verder doorzet, een steeds belangrijker uitgangspunt voor overheidssturing kunnen worden. De overheid is in dat speelveld één aanbieder van waardeconfiguraties naast anderen en ziet haar vanzelfsprekende rol en positie beperkt. De overheid is niet meer vanzelfsprekend de spil in het maatschappelijk verkeer – zo de overheid dat nu feitelijk al was – maar is een partij aan de zijlijn. De overheid doet pas mee als burgers – binnen of buiten – daar om vragen. Het is de vraag wat dat betekent in termen van sturing en normatieve opvattingen over de praktijken van onttrekking.

9. Discussie en conclusie

Hoe moeten we oordelen over Hindoestanen die kiezen voor de realisatie van een eigen doelgroepgebonden woonconcept, senioren die hun eigen steden willen stichten, of exclusieve golfresidenties die grenzen aan een gemeente als Dronten, zonder echt deel uit te maken van de gemeenschap aldaar? En wat moet de overheid daar nu eigenlijk mee? Het denken over de positie en rolvervulling door de overheid ten aanzien van ‘burgers die het heft in eigen handen nemen’ kent in es-

sentie twee componenten: de vraag heeft een normatieve dimensie en een meer instrumentele dimensie. Wat vinden we van deze ontwikkeling, waarbij het nu bestaande systeem van politieke vertegenwoordiging en democratische articulatie en behartiging van waarden concurrentie krijgt in de vorm van insluitende en uitsluitende afspraken van groepen burgers onderling? Zien we dat als maatschappelijke veerkracht en als gewenste vorm van zelforganisatie of juist als segregatie en balkanisatie? En heeft de overheid daar controle en zeggenschap over, en zo nee, zou dat niet moeten?

Volgens ons is dat één van de grote vraagstukken voor het bestuur en de bestuurders van nu en in de toekomst. Burgers gaan verder, op zoek naar vervulling van de waarden, wensen en dromen die ze hebben. De overheid moet daarin mee. Omkering van die stelling laat de idiotie en de weerzinwekkende ideologie van de afkeuring zien: een overheid die burgers doelbewust belemmert in hun zoektocht naar vervulling van waarden, wensen en dromen. Dat kan niet de bedoeling zijn. Het is tijd voor een bestuurlijke beweeglijkheid en voor een heroverweging in het denken over de invulling van publiek en privaat.

Dat betekent enerzijds een poging om voorbij politiek moralisme te gaan, waarin de hier beschreven praktijken toch vooral gezien worden als ‘de SUV’s onder de woondomeinen’: asociaal, een tikkeltje ordinair en bovenal protserig ten koste van anderen. Terwijl wij hier hebben laten zien dat in de woondomeinen iets anders aan de hand is: mensen die zich netjes gedragen, zich inzetten voor hun gemeenschap en binnen hun gemeenschap juist

bovengemiddeld de deugden van goed burgerschap en goed fatsoen laten zien. Je zou zelfs kunnen stellen dat binnen deze woondomeinen, juist omdat er minder bemoeienis is door de overheid, een vitalere vorm van democratie is ontstaan en dat het daarom juist ook voor de overheid aantrekkelijk is er haar lessen uit te trekken (een punt dat in de Verenigd Staten bijvoorbeeld ook Nelson, 2005 maakt).

Anderzijds betekent dit een heroriëntatie op de toe te passen sturing. Als de overheid er niet meer direct over gaat, zijn andere strategieën nodig om de beschreven praktijken te sturen. Wat er in privaat beheerde woondomeinen gebeurt valt immers nog steeds onder de afgesproken verantwoordelijkheid voor de overheid. De kunst zal zijn om de dynamiek mogelijk te maken en om deze productief te maken en te houden. Belangrijke funderende waarden in de visie op sturing die daarbij past zijn waarschijnlijk wel 'betrokken bescheidenheid' en 'bescheiden betrokkenheid'. Zo ontstaan voorbij het moralisme en de sturingswaan interessante en veelbelovende nieuwe kansen voor maatschappelijke dynamiek en meerwaarde.

Noten

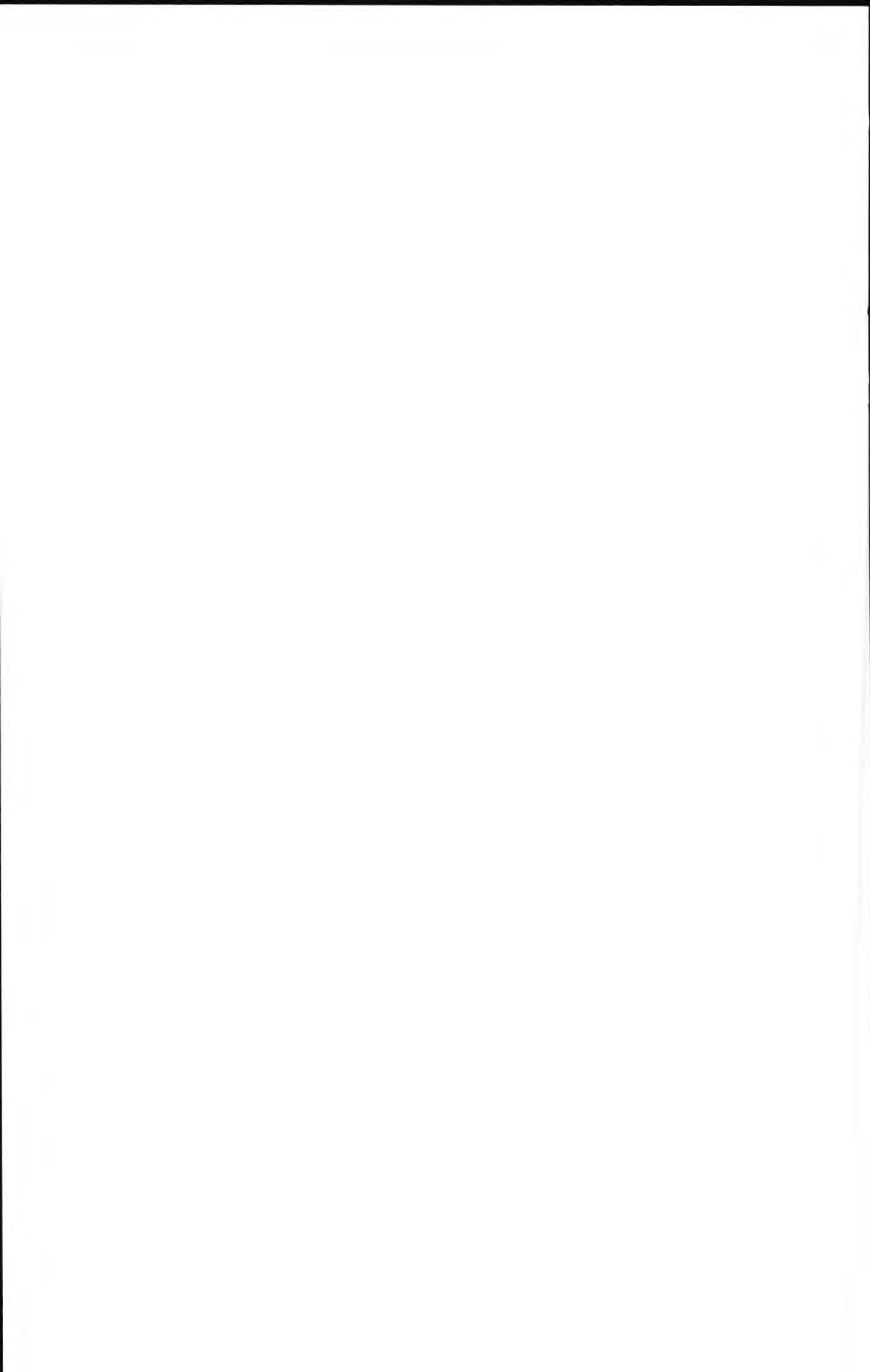
1. Dit essay is een bewerking van een tekst die eerder is uitgegeven door de Commissie Lemstra en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (zie Van Twist & Van der Steen, 2009). In dit essay brengen we op basis van de reacties op dit eerdere rapport en aanvullend onderzoek verdieping aan.

2. Zie www.vilavie.nl. Vilavie stond oorspronkelijk bekend als Seniorenstad.

Bibliografie

- Aalbers, M. (2004). *Ethnic Villages*. Part of CD-Rom Accompanying Y. Kazepov (Ed.), *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Urban Cohesion*. Oxford: Blackwell.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the Royal Town Planning Institute*, 35 (4), 216-224.
- Besette, J. (1994). *The Mild Voice of Reason. Deliberative Democracy and American National Government*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bishop, B. (2008). *The Big Sort. Why the Clustering of Like-Minded America is Tearing us Apart*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Bobbio, N. (1989). *Democracy and Dictatorship*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Bovens, M., Derksen, W., Witteveen, W., Kalma, P., & Becker, F. (1995). *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting – De Arbeiderspers.
- Dam, R. van, Eshuis, J., & Aarts, A. (2008). *Zelforganisatie. Een studie naar gemeenschapsvorming in de Amsterdamse Doehet-zelf Maatschappij en de Golfresidentie Dronten*. Wageningen: Alterra.
- Edelman, M.J. (1964). *The Symbolic Uses of Politics*. Champaign, Urbana: University of Illinois Press.
- Elster, J. (Ed.) (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Frantz, D., & Collins, C. (1998). *Celebration U.S.A. – Living in Disney's Brave New Town*. New York: Holt Paperbacks.
- Gallie, W. B. (1956). Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56, 167-198.
- Geuss, R. (2001). *Public Goods, Private Goods*. Princeton: Princeton University Press.
- Hajer, M. (2000). *Politiek als vormgeving*. Amsterdam: Vossius AUP.
- Hendriks, M., & Eijssermans, R. (2004). *Burgerparticipatie. Een praktische handleiding voor gemeenten*. Den Haag: sdu uitgevers.
- Jacobs, J. (1994). *Systems of Survival*. New York: Basic Books.
- Karré, P. M. (2005). Caleidoscooporganisaties – Culturele aspecten van hybriditeit in organisaties. In T. Brandsen, W. van de Donk & P. Kenis (Eds.), *Meervoudig Bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties* (pp. 55-72). Den Haag: Lemma.
- Lane, J.-E. (1994). *The Public Sector. Concepts, Models, and Approaches*. Thousand Oaks: Sage.
- Lohof, S. & Rijndorp, A. (Eds.) (2006). *Privé terrein. Privaat beheerde woondomeinen in Nederland*. Rotterdam: NAI Uitgevers
- McCabe, B., & Tao, J. (2006). Private Governments and Private Services. Homeowners Associations in the City and Behind the Gate. *Review of Policy Research*, 23 (6), 1143-1157.
- Nelson, R. (2005). *Private Neighbourhoods and the Transformation of Local Government*. Washington: Urban Institute Press.
- Oliver, J. (2001). *Democracy in Suburbia*. Princeton: Princeton University Press.
- Passerin d'Entrèves, M., & Vogel, U. (2000). *Public & Private. Legal, Political and Philosophical Perspectives*. London: Routledge.
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Rosenthal, U. (Ed.) (2002). *Het democratisch tekort. Tekortkomingen en remedies*. Den Haag: Elsevier.
- Ross, A. (1999). *The Celebration Chronicles. Life, Liberty, and the Pursuit of Property Value in Disney's New Town*. New York: Ballantine Books.
- Thoreau, H.D. (1854). *Walden; or, Life in the Woods*. Boston: Ticknor and Fields.
- Twist, M. van, & Steen, M. van der (2009). *Op weg naar de doe het zelf democratie. Van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie?* Den Haag: InAxis.
- Veld, R.J. in 't (2007). *De vloek van het succes. Over de ontwikkeling van democratie*. Dordrecht: Hogeschool in Holland.
- Weintraub, J., & Kumar, K. (Eds.) (1997). *Public and Private in Thought and Practice. Perspectives on a Grand Dichotomy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Wolfe, A. (1997). Public and Private in Theory and Practice: Some Implications of an Uncertain Boundary. In J. Weintraub & K. Kumar (Eds.) (1997). *Public and Private in Thought and Practice: Perspectives on a Grand Dichotomy* (pp. 182-203). Chicago: The University of Chicago Press.
- WRR (2004). *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2006). *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.



Vrouwen in de Wetenschap

Cordon féminin of Women on Top?

Catherine de Vries (Universiteit van Amsterdam) en Barbara Vis (Vrije Universiteit Amsterdam)

Hoe groot is de kans dat een Nederlandse of Belgische vrouwelijke student college krijgt van een hoogleraar van dezelfde sekse? Deze simpele vraag heeft een, in onze ogen, bedroevend antwoord: nog geen tien procent. In vergelijking met andere Europese landen bungelen Nederland en België namelijk onderaan wat betreft het percentage vrouwelijke hoogleraren. Hoewel het aantal vrouwen bij nieuwe benoemingen in de laatste jaren gestaag omhoog lijkt te gaan, staat het percentage van minder dan tien procent in schril contrast met het aandeel vrouwelijke studenten op universiteiten dat in veel gevallen boven de 50 procent ligt. Het percentage vrouwelijke hoogleraren is ook veel lager dan het streefcijfer dat is vastgelegd in de Lissabon criteria van de Europese Unie (EU): 25 procent.¹ Waar Nederlandse en Belgische vrouwen in andere beroepen er steeds meer in slagen de hoogste kaders te bereiken, blijft de wetenschappelijke top onverminderd homogeen mannelijk. Universiteiten lopen hierdoor dus uit de pas met andere sectoren, bijvoorbeeld de rechtelijke macht. Waarom

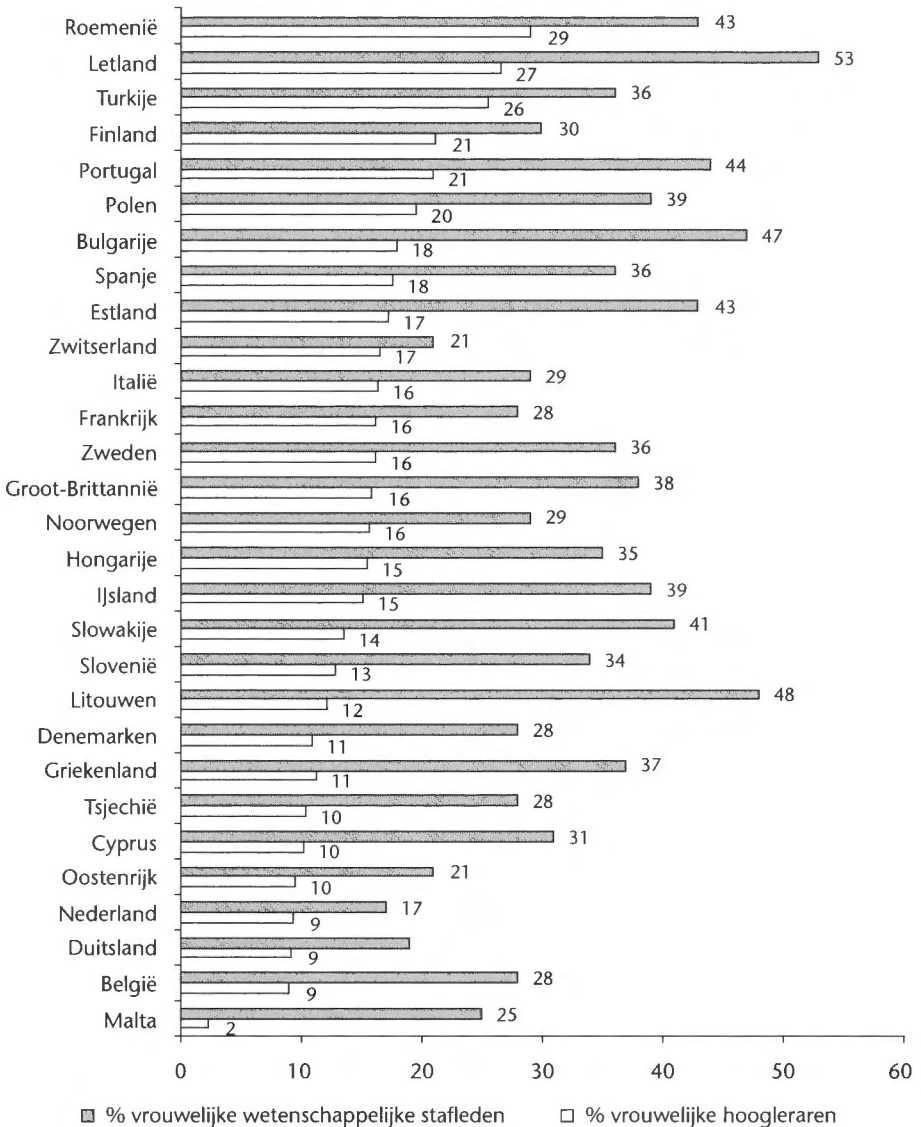
stromen vrouwen nog zo weinig door naar de hoogste lagen van de universiteit? Deze vraag staat in deze bijdrage centraal.

Mannen en vrouwen: Gelijk of toch niet...

Menig politicus, journalist of columnist in Nederland of België wijst in politieke discussies over de islam nogal eens op de ongelijkheid tussen man en vrouw in landen met een overwegende moslimbevolking. Men lijkt er hierbij vanuit te gaan dat de gelijkheid tussen mannen en vrouwen een integraal onderdeel is van de Nederlandse of Belgische samenleving. Een blik op de meest recente cijfers van de Europese Commissie met betrekking tot het aantal vrouwelijke wetenschappers en hoogleraren (zie figuur 1) verduidelijkt dat dit weliswaar in theorie zo is, maar dat de praktijk anders uitwijst (Europese Commissie, 2006). Terwijl een land als Turkije, officieel seculier maar met een grotendeels islamitische bevolking, tot de voorhoede behoort als het gaat om gelijkheid tussen het aantal mannelijke en vrouwelijke hoogleraren, bungelen landen als Nederland en België ver onderaan. Hoe kunnen we verklaren dat het aantal vrouwelijke hoogleraren in een overwegend islamitisch land als Turkije

veel hoger is dan in landen als Nederland en België die zich graag op de borst kloppen als het gaat om vrouwenemancipatie? De Europese cijfers tonen ook aan dat de situatie in Nederland nog slechter is dan

die in België. Als we namelijk de percentages vrouwelijke wetenschappelijke stafleden bekijken, zien we dat België zich met 28 procent in de middenmoot bevindt, terwijl Nederland internationaal gezien



Bron: She Figures, Women and Science, European Commission, 2006 (cijfers Malta, GB Eurostat, 2005.)

Figuur 1. Percentage vrouwelijke hoogleraren en vrouwelijke wetenschappelijke stafleden in Europese landen.

wederom in de bezemwagen zit. Met 17 procent is niet eens één vijfde van alle wetenschappers in Nederland vrouw. Dit betekent dus dat die 50 procent vrouwelijke studenten niet alleen een zeer kleine kans hebben college te krijgen van een vrouwelijke hoogleraar maar dat de kans op een vrouwelijke docent sowieso klein is. Deze situatie werpt een schaduw op het vaak geopperde argument dat het slechts een kwestie van tijd zou zijn voordat vrouwen de weg naar de universitaire top vinden. Als gevolg van de versterkte emancipatie van vrouwen zouden er zo veel talentvolle promovenda en jonge vrouwelijke onderzoekers 'in de pijplijn' zitten dat de barrières uit vroegere tijden snel tot het verleden zouden behoren. De werkelijkheid is echter weerbarstiger. Als nog geen vijfde van alle wetenschappers vrouw is en slechts een kleine groep van alle wetenschappers ooit een leerstoel weet te bereiken, dan is de klim naar de universitaire top voor vrouwen steil, rotsig of zelfs onbegaanbaar. Kortom, het mag dan wel zo zijn dat anno 2009 de meerderheid van de collegebanken door studentes bevolkt wordt, de toename in het aantal vrouwelijke studenten wordt nog niet vertaald in een meer gelijkverdeelde samenstelling van de academische staf en van de wetenschappelijke top.

Geringe doorstroom van vrouwen naar de top: Een academisch glazen plafond en/of gebrek aan ambitie?

Wat zijn de mogelijke oorzaken voor deze geringe doorstroom? Gezien onze

kennis en ervaring met het Nederlandse universitaire stelsel richten wij ons hier grotendeels op de Nederlandse situatie. In onze ogen zijn twee factoren van belang, namelijk de ondoorzichtige benoemingsstructuren en carrièreperspectieven binnen de universiteit – de *glazen plafond verklaring* – en een gebrek aan ambitie en eigen ambassadeurschap van vrouwelijke wetenschappers – de *vrouwelijke ambitie verklaring*.

Er is sprake van een glazen plafond als 'iets' vrouwen belemmert om door te stoten naar de top. Het plafond is van glas, dus breken behoort tot de mogelijkheden maar dit is niet eenvoudig en mogelijk niet pijnloos. Een belangrijk onderdeel in de verklaring voor het geringe aantal Nederlandse vrouwelijke hoogleraren zijn de ondoorzichtige benoemingsprocedures. Voor haar promotieonderzoek verzamelde Marieke van den Brink empirisch materiaal over benoemingscommissies voor hoogleraarposities aan alle universiteiten in Nederland (Van den Brink, 2009). Zij bestudeerde meer dan duizend sollicitatiedossiers en interviewde meer dan zestig leden uit benoemingscommissies. Van den Brink laat zien dat vrouwen stelselmatig benadeeld worden in benoemingsprocedures. Haar interviews met commissieleden illustreren dat, hoewel benoemingen natuurlijk volgens het boekje gaan, het altijd tijdens de laatste benoemingsronde toch net even anders liep. Zo bestonden veel commissies alleen uit mannen, terwijl volgens het protocol in ieder geval één vrouw zitting dient te nemen. Daarnaast bleek maar al te vaak dat de hoogleraarpositie *ad hoc* tot stand gekomen was via (informele) gesprekken

met de decaan, waarna, bijvoorbeeld door tijdgebrek, uit het eigen vaak mannelijke netwerk gerekruteerd werd. Deze ondoorzichtige benoemingsstructuren leiden er (weliswaar onbedoeld) toe dat vrouwen worden benadeeld.

Een tweede element binnen de glazen plafond verklaring is dat het vaak onduidelijk is hoe er precies geklommen dient te worden, omdat de criteria onvoldoende duidelijk zijn. In de politicologie worden jonge wetenschappers in de Verenigde Staten bijvoorbeeld door het *tenure track system* min of meer duidelijke criteria geboden om na vijf jaar na hun aanstelling als *assistant professor* (functioneel equivalent aan het Nederlandse universitair docentschap) een vaste aanstelling als een *associate professor* (functioneel equivalent aan het Nederlandse universitair hoofddocentschap) te krijgen. Deze criteria zijn bijvoorbeeld het schrijven van een specifiek aantal artikelen in gerankte tijdschriften, een boek bij een grote *university press* en goede tot ruim voldoende onderwijsevaluaties. Het *tenure system* is gestoeld op een *merit-based* principe. Als je aan de criteria voldoet, zal je uiteindelijk universitair hoofddocent worden. In de Nederlandse context is dit proces veel onduidelijker. Ten eerste moet er een plaats binnen de institutionele structuur van een afdeling of leerstoel zijn. Ten tweede zijn de criteria voor benoemingen niet altijd duidelijk of worden zij niet duidelijk genoeg gecommuniceerd.² Deze situatie brengt een grote mate van onzekerheid en onduidelijkheid met zich mee voor alle jonge, beginnende wetenschappers. Deze situatie raakt vrouwen echter meer dan mannen omdat zij hun carrièrepad

vaak al beter moeten plannen rond één of meer eventuele zwangerschapsverloven en daaropvolgende zorgtaken. Kortom, de ondoorzichtige benoemingsstructuren en onduidelijke carrièreperspectieven binnen Nederlandse universiteiten bieden weinig houvast en ondersteuning voor jonge, vrouwelijke wetenschappers die het glazen plafond willen breken en die willen doorstoten naar de top van de universitaire wereld.

Naast deze mogelijke institutionele factoren zien wij een deel van de verklaring in het gebrek aan ambitie en eigen ambassadeurschap van vrouwelijke wetenschappers. De weg naar een topfunctie is nooit makkelijk, of het nu gaat om een functie bij een bank, in de advocatuur of binnen de universiteit. Je moet veel uren maken en dat is beslist niet altijd leuk. Om in het weekeinde of 's avonds toch weer die laptop aan te zetten om je artikel af te maken of die e-mail te schrijven, kan een zware last zijn. Een last die sommige jonge, talentvolle en vrouwelijke wetenschappers niet willen dragen. Net als in andere sectoren moet een wetenschapper wel heel efficiënt zijn om in de standaard 38-urige werkwerk een cv op te bouwen dat hoogleraarwaardig is. Vooral voor vrouwen die naast hun carrière een gezin hebben, kan het lastig zijn om veel uren te maken. Zo is in Nederland de kinderopvang niet altijd goed geregeld en vaak duur. Ook gaan Nederlandse vrouwen met kinderen vaak minder werken als er kinderen komen, terwijl hun partner fulltime blijft werken.³ Dit hangt waarschijnlijk (deels) samen met de opvatting onder veel Nederlandse vrouwen dat het niet hoort om je kind vijf dagen in de crèche onder te brengen. Ter-

wijl veel vrouwen werken – op dit punt scoort Nederland beter dan het EU-gemiddelde – doen ze dit in de meeste gevallen in deeltijd. In 2008 had niet minder dan driekwart van de Nederlandse werkende vrouwen tussen de 15 en 65 jaar een deeltijdbaan. Nederland is in dit opzicht duidelijk de koploper – of achterblijver – binnen de EU; in alle andere EU-landen heeft ten minste de helft van de werkende vrouwen een fulltime baan.⁴ In principe is er niets mis met deeltijdwerken en is dit uiteraard een persoonlijke keuze die elke vrouw zelf moet maken. De positieve kant van de medaille is dat vrouwen in Nederland de keuze hebben om werk te combineren met zorg. De negatieve kant van de medaille is dat de top wel erg ver weg ligt als je bijvoorbeeld drie dagen per week werkt. Een zwemmer of voetballer die tot de top wil behoren kan dat ook niet met drie dagen trainen. In de wetenschap is het niet anders.

Het tweede element in de ambitiefactor is een mogelijk gebrek aan eigen ambassadeurschap. Hiermee bedoelen we de mate waarin je jezelf op de kaart zet, zowel door te netwerken als door je eigen prestaties uit te buiten. Dit is doorgaans een eigenschap die mannen beter onder de knie hebben. Een voorbeeld illustreert dit verschil duidelijk. In 1982 maakte het *NRC Handelsblad* een top acht van de meest geciteerde wetenschappelijke artikelen van dat jaar. In deze lijst stond één vrouw, geneticus Annelies Klein, die een zeer vaak geciteerd artikel in *Nature* op haar naam had staan. Uit recent onderzoek van *Vrij Nederland* blijkt dat Klein de enige uit de top acht van 1982 is die inmiddels geen professor is geworden; in plaats daarvan

is zij universitair hoofddocent bij het Erasmus Medisch Centrum Rotterdam. In een reactie gaf Klein te kennen dat de Erasmus Universiteit slechts een zeer gering aantal vrouwelijke hoogleraren heeft, maar dat zij haar publicatie waarschijnlijk ook te weinig had uitgebuit.⁵ Psychologisch onderzoek naar sollicitatiegedrag ondersteunt het idee dat vrouwen voorzichtiger, of slechter, zijn in het ‘uitmelken’ van hun prestaties (Vincent, Peplau & Hill, 1998; Hooft et al., 2006). Vrouwen zijn bijvoorbeeld onzekerder en voorzichtiger als het gaat om solliciteren en doen dat alleen als ze geheel of grotendeels voldoen aan de eisen; mannen solliciteren echter zonder probleem als ze aan slechts enkele eisen voldoen. Onzekerheid is uiteraard bijna niemand vreemd, maar als je de top wilt bereiken is het van belang om datgene wat je kan en wat je hebt bereikt ook te gebruiken. Mentoring- en coachingtrajecten voor jonge wetenschappers en vooral voor vrouwen zijn een goede mogelijkheid om je netwerk- en onderhandelingscapaciteiten te verbeteren. De Universiteit Utrecht is een *pilot project* gestart om via mentoring een extra impuls te geven aan de loopbaanontwikkeling van startende vrouwelijke wetenschappers (Gijtenbeek, 2005). Dit lijkt ons een mooie *best practice*.

Ook al wijten wij het gebrek aan doorstroming van vrouwen naar hoogleraarposities niet alleen aan institutionele belemmeringen of gangbare normen, maar ook aan een gebrek aan ambitie en zelfvertrouwen van vrouwelijke wetenschappers, toch zijn wij niet naïef over de weg die nog te gaan is. Wij kennen het beroemde onderzoek van eind jaren negentig ‘Nepotism

and Sexism in Peer Review' in *Nature* dat bijvoorbeeld aantoont dat het werk van vrouwen anders en strenger wordt beoordeeld (Wennerås & Wold, 1997). Vrouwen komen er dus niet altijd door hard te werken en ambassadeurs te worden van zichzelf en van hun vrouwelijke collega's. Universiteiten zullen ook over de brug moeten komen. In de komende jaren hopen wij de volgende drie praktische veranderingen te zien. Ten eerste, zouden universiteiten de positie van vrouwen in de wetenschap moeten verbeteren door coaching- en mentoringtrajecten te ontwikkelen en aan te bieden. Ten tweede moeten universiteiten hun regels en criteria betreffende benoemingen doorzichtiger maken en zich vooral ook aan hun eigen regels en criteria houden. Ten slotte zien wij veel in een zogenaamde *publication holiday*; een periode van bijvoorbeeld een half – of beter nog heel – semester waarin een vrouw die met zwangerschapsverlof is geweest vrijgesteld wordt van onderwijs om aan publicaties te kunnen werken. Naar ons weten is de Universiteit van Tilburg de enige Nederlandse universiteit deze maatregel reeds toepast. Sinds januari 2009 geldt aan deze universiteit een onderzoekssabbatical van vier maanden voor UD's en UHD's die met zwangerschapsverlof zijn geweest.⁶ Hoewel deze maatregel een flinke investering vereist, verwachten wij dat deze zichzelf zeker terugbetaalt. Door een *publication holiday* kan de jonge, vrouwelijke wetenschapper de maanden van haar zwangerschapsverlof inhalen en qua publicaties weer op gelijke voet komen met haar mannelijke collega's. Dit komt uiteindelijk niet alleen de vrouw zelf maar ook haar afdeling

ten goede. In de huidige onderzoeksbeoordeling en geldverdelingsystematiek wordt een afdeling immers (onder meer) afgerekend op het aantal publicaties. Wij denken, en hopen, dat invoering van deze maatregelen ertoe zal leiden dat het in de nabije toekomst heel normaal is voor zowel vrouwelijke als mannelijke studenten om les te krijgen van een vrouwelijke hoogleraar.

De ondraaglijke traagheid van het academisch bestaan

Jan Beyers (Universiteit Antwerpen)

Er is me door de redactie van *Res Publica* gevraagd om, als het even kan 'provocerend', te reageren op de stellingen die door de Vries en Vis naar voren worden gebracht, iets wat nogal lastig is wanneer je vaststelt het vooral eens te zijn met de opgevoerde stellingen. Kortom, ik deel de bezorgdheid van mijn collegae. Meer nog, ik denk dat hun zorgen van een groter belang zijn dan louter het genderonevenwicht, zonder dat evenwel te willen minimaliseren. Aan het einde van mijn bijdrage ga ik in op het 'grotere belang'. Laat me eerst wat met de voeten op de grond starten en kijken naar een aantal cijfers. Ik zal me daarbij voornamelijk baseren op het recente onderzoek van Steegmans en Valgaeren (2009). Hun cijfers illustreren niet enkel dat de toestand in Nederland en Vlaanderen veel slechter is dan elders, maar geven me ook de kans om iets te zeggen over mogelijke oorzaken en remedies. Zowel in Vlaanderen, Nederland als ver daarbuiten zijn de sekseverhoudingen

inderdaad niet evenwichtig. Het aandeel vrouwelijke studentes is gelijk aan, in diverse wetenschapsgebieden zelfs hoger dan, het aantal mannelijke studenten en de studieresultaten van vrouwelijke studentes zijn gemiddeld genomen iets beter. Daar kan het dus niet aan liggen. Een academische loopbaan in Vlaanderen begint doorgaans als wetenschappelijk medewerker (assistent, doctoraatsbursaal, fwo-aspirant, enzovoort, vergelijkbaar met de Nederlandse promovendi). In dit echelon zien we sinds het begin van de jaren negentig een substantiële inhaalbeweging, zodanig zelfs dat in een aantal gebieden (geneeskunde, humane wetenschappen) het aandeel vrouwen groter is dan het aandeel mannen. Hoewel er hier en daar een lichte scheefgroei is, kan gerust worden gesteld dat de balans binnen dit echelon meestal vrij evenwichtig is. De discrepantie betreft voornamelijk de doorstroom naar de hogere academische regionen, met name het zelfstandig academisch personeel (het zogenaamde ZAP-kader met daarin de rangen docent, hoofddocent, hoogleraar en gewoon hoogleraar) en binnen dit kader is de scheefheid bijzonder groot op het niveau van hoogleraren en gewoon hoogleraren.

De belangrijkste voorwaarde om door te stoten tot het ZAP is het doctoraat. In Vlaanderen, en misschien ook in Nederland, is het vooral hier dat de doorstroom stopt. Om te beginnen is het algemeen genomen zo dat de succesratio bij het doctoreren, in het bijzonder in de sociale en humane wetenschappen, bijzonder laag ligt (om en bij de 20%, afhankelijk van het statuut van de doctorandi). Daardoor blijft het absolute aantal – de pool

– waaruit gekozen kan worden voor het toekomstige ZAP-kader bijzonder klein, zeker wanneer we rekening houden met het feit dat Vlaamse universiteiten, geïnspireerd door een taalprotectionistisch beleid, voornamelijk op de Nederlandstalige/Vlaamse markt werven. Belangrijker is de grote discrepantie tussen mannen en vrouwen wat betreft het behalen van een doctoraat, met name het opmerkelijk lage aantal vrouwen dat effectief een doctoraat behaalt, vergeleken met het aantal mannelijke doctorandi die een proefschrift verdedigen. Het aandeel mannelijke doctoraten blijft zeer groot, ondanks een lichte daling van 73% in 1992-1993 (en bij vrouwen 27%) tot 60% (bij vrouwen 40%) in 2005-2006. Opvallend is dat deze discrepantie ongewoon groot is in de sociale en humane wetenschappen (64% mannelijke versus 36% vrouwelijke doctoraten), met name in die vakgebieden waar de meerderheid van het assiterend academisch en wetenschappelijk personeel (de Nederlandse promovendi) van het vrouwelijk geslacht is (57% in 2007). In de medische wetenschappen daarentegen is de balans veel meer in evenwicht (52% mannelijke ten opzichte van 48% vrouwelijke doctoraten). Bovendien blijkt dat in Vlaanderen vooral in de medische wetenschappen het aandeel vrouwen in het ZAP-kader sterk toeneemt.

Om hier iets aan te doen moet er dus gekeken worden naar onderzoeksomgeving in het algemeen, en daarbinnen naar het proces van doctoreren in het bijzonder. In Vlaanderen is het, zeker wat het doctoreren betreft, immers daar waar een aanzienlijk deel van de problemen met doorstroom zich situeren. De Vries en Vis

halen de combinatie gezin en werk aan als een belangrijke factor en in dit verband suggereren ze een *publication holiday*. Het klinkt goed, maar ik betwijfel het nut ervan. Om te beginnen kan in Vlaanderen het doctoraatsproject van vrouwelijke doctorandi reeds eenvoudig worden verlengd bij een zwangerschap en eigenlijk fungeert het als een soort *publication holiday*. Dit heeft helaas nog niet geleid tot een grote toename van het aantal vrouwelijke doctoraten. De idee van een *publication holiday* is gebaseerd op de wijdverspreide gedachte dat minder onderwijs of vrijstelling van onderwijs leidt tot een grotere publicatieoutput. Het zou goed zijn om dit eens systematisch te onderzoeken. Ik vrees dat het om een misvatting gaat en dat deze hypothese niet helemaal klopt. Om me heen zie ik immers talloze vrouwelijke academici die, zonder genoten te hebben van een *publication holiday*, het krijgen van kinderen combineren met een cv dat ruimschoots op gelijke voet staat met het cv van hun mannelijke collega's. Meer fundamenteel betwijfel ik of de lastige combinatie van werk met gezin de kern van het probleem vormt. Het is juist dat een academische carrière op topniveau veeleisend is, maar welke carrière is dat niet? Academisch werk lijkt mij, vergeleken met andere carrières, nog redelijk goed combineerbaar met een gezinsleven. Ik ken weinig werkplekken waar men zo flexibel werkuren kan kiezen (bijvoorbeeld om kinderen naar school te brengen en af te halen), waar over thuiswerken amper problemen worden gemaakt (bijvoorbeeld op woensdagmiddag) en waar zo makkelijk vrijaf kan worden genomen en genomen wordt

(bijvoorbeeld wanneer een kind ziek is). Academici werken ook met een lang tijdsperspectief, een publicatie kan een jaar of twee in beslag nemen en alle academici hebben in hun loopbaan hier en daar wel een publicatiegat. De vraag rijst dan waarom jonge beloftevolle, voornamelijk vrouwelijke, academici vroegtijdig uitstromen. Eigenlijk weten we daarover heel weinig. Onderzoekers van de Universiteit Gent concluderen uit exitinterviews met uitstromers dat de combinatie met het gezinsleven niet de belangrijkste reden is om de universiteit te verlaten en het doctoraat niet af te ronden (Pyck et al. 2009; zie ook Lyssens-Danneboom en Mortelmans 2009). Bij een deel van de uitstromers speelt dit mogelijkwerwijs een rol. Immers, het doctoreren wordt doorgaans als belastend ervaren, maar de zwaarte van het doctoraatswerk zou eigenlijk niet het grootste punt van zorg mogen zijn. Het hoogste diploma dat er te behalen valt mag immers wel wat inspanning vergen. Als de belangrijkste redenen voor uitstroom van jonge doctorandi worden genoemd: de grote werkonzekerheid, de geringe kansen op carrière binnen en buiten de universiteit, veel onzekerheden bij de doorstroom naar hogere posities ('politieke spelletjes'), de bureaucratische sfeer, alsook de slechte werkrelaties met collega's en promotor. Wat ook opvalt uit het onderzoek van Steegmans en Valgaeren is dat in de wetenschapsgebieden waar een doctoraat een groot economisch nut heeft, ook buiten de universiteit (de natuur- en medische wetenschappen), de discrepantie qua *gender* minder uitgesproken is dan in de humane en sociale wetenschappen.

Welke conclusies kunnen hieruit getrokken worden qua remediëring?

Ten eerste, jonge talentvolle academici – mannen of vrouwen – moeten nog meer aangezet worden tot doctoreren. Het doctoraat zou eigenlijk in toenemende mate moeten worden gezien als een noodzakelijk additioneel diploma voor de allerbeste en de meest ambitieuze studenten die nu, net als alle andere studenten, afstuderen met een masterdiploma. Op zich lijkt dit genderneutraal, maar de effecten ervan kunnen op termijn positief inwerken op het huidige onevenwicht tussen mannen en vrouwen. Dit vergroot het cohort doctorandi en heeft twee effecten. Het vergroot de competitie tussen doctorandi, waardoor de besten meer zichtbaar worden en aldus later kunnen doorstromen tot de hogere academische kaders. Het vergroot ook de pool, dus ook de pool vrouwelijke kandidates, waaruit geselecteerd kan worden. In feite is dit cohortmechanisme nu reeds, weliswaar in beperkte mate, ingezet. Ik heb het lijstje van doctoraten politieke en sociale wetenschappen van de Universiteit Antwerpen, de Vrije Universiteit Brussel en de Katholieke Universiteit Leuven eens bekeken. Wat blijkt? In de jaren zeventig, tachtig, negentig is het aantal doctoraten zeer klein (soms een paar per jaar), dominant mannelijk (tot 85%) en stroomt een opmerkelijk groot gedeelte hiervan, na weinig competitie want kleine cohortes en dikwijls zonder enige internationale publicatie, door in het ZAP-kader. Vele van deze toenmalige doctorandi zijn de mannelijke hoogleraren die nu op emeritaat gaan. Sinds het begin van deze eeuw vergroot de cohorte aanzienlijk (maal twee of maal drie) en neemt het aantal

vrouwen met proefschrift drastisch toe. Er stromen ook veel minder pas gepromoveerden door naar het ZAP-kader, maar vergeleken met vroegere periodes zitten er veel meer vrouwen in deze cohorten. De nieuwe generatie ondervindt dus meestal meer competitie bij de doorstroom naar de hogere academische echelons. Samenlevat betekent dit dat de vergroting van het cohort leidt tot meer competitiviteit, meer kansen voor vrouwen en, eigenlijk, meer kans om talent te valoriseren.

Ten tweede, ik ben het volkomen eens met De Vries en Vis dat er meer, veel meer, moet gebeuren inzake mentoring en coaching, en dat voor de hele breedte van de (jonge) staf, zowel man als vrouw. Daarmee samenhangend denk ik dat we, vooral in de sociale wetenschappen, ook anders zullen moeten kijken naar wat een doctoraatstraject kan inhouden. Gaat het uitsluitend om een individuele exercitie van het eigen intellectuele kunnen of kan het in toenemende mate ook gaan om een onderdeel van een groot onderzoeksteam waarin de doctorandi vaardigheden en kennis ontwikkelen die ook nuttig kunnen zijn buiten een strikt academische omgeving. Het is opvallend dat daar waar het doctoraat sterk fungeert als een schakel naar een ruimere arbeidsmarkt (met name de medische wetenschappen), discrepanties beter wordt weggewerkt. Willen we onze beste studenten meer motiveren om te doctoreren, dan moeten we aantonen dat een doctoraat (ook in de sociale wetenschappen) een nuttig onderdeel is in de ontwikkeling van een loopbaan, ook buiten de universiteit. Doctorandi moeten perspectief hebben dat hen kan motiveren in hun ambitie. Ik denk immers niet

dat vrouwen intrinsiek minder ambitie hebben, maar ik denk wel dat vrouwen nogal eens verkeerde perspectieven voor zich krijgen, bijvoorbeeld door hen ten onrechte voor te spiegelen dat een academische loopbaan gezinsonvriendelijker is dan een andere loopbaan. Vandaar dat begeleiding, coaching en mentoring zo belangrijk zijn.

Eens men het ZAP-kader instroomt, betekent het niet dat er geen problemen met doorstroom meer zijn, integendeel. Een uitsplitsing van de zogenaamde glazen plafondindex (GPI) voor de doorstroom van de subtop (docent, hoofddocent) naar de top (hoogleraar, gewoon hoogleraar), vergeleken met die van de instroom in het ZAP-kader, toont echter aan dat de laatste horde veel lastiger te nemen is dan de eerste. De Vlaamse gegevens die Steegmans en Valgaeren voorstellen laten zien dat, hoewel Vlaanderen onder het Europees gemiddelde scoort wat betreft vrouwen op het hoogste functieniveau (hoogleraar), dit aanmerkelijk hoger is dan de situatie in Nederland (13% ten opzichte van 9%). De Vries en Vis hebben het in hun bijdrage onder meer over de benoemingsstructuren, maar gaan niet uitdrukkelijk in op het in Nederland vigerende formatiestelsel, iets wat mijns inziens een vlotte doorstroom van jonge veelbelovende academici – zowel mannen als vrouwen – naar de top verhindert. Een cruciale voorwaarde om door te stoten tot hogere rangen is dat er een plaats voor een hoogleraar moet zijn binnen een departement of faculteit. Bovendien hangt zo'n plaats niet af van wat er zich aandient in de *pipeline*, maar van een aantal vooraf bepaalde institutionele gegevens. Het gevolg is dat een

docent/hoofddocent gedurende een groot gedeelte (of het geheel) van zijn of haar loopbaan docent/hoofddocent blijft, om de eenvoudige reden dat het voorziene contingent hoogleraren vol zit, ook al functioneert een mogelijke kandidaat reeds op het niveau van hoogleraar. Een ander negatief gevolg is dat de beperkte kans om door te stoten naar de hogere rang bij een deel van het wetenschappelijk personeel niet echt motiverend werkt en aldus het ambitieniveau eerder omlaag dan omhoog bijstelt. Ik denk dat de situatie in Vlaanderen op dit vlak iets, ik zeg wel 'iets', gunstiger is. Er zijn geen vooraf vastliggende contingenten van hoogleraren of hoofddocenten en in principe krijgt iedereen die begint als docent de kans om gedurende zijn of haar loopbaan door te stoten tot de rang van hoofddocent, hoogleraar of gewoon hoogleraar. Hoewel ook dit proces gepaard gaat met de nodige onzekerheid en een gebrek aan duidelijke criteria, creëert het in beginsel een grote vorm van gelijkheid binnen de academische staf. Persoonlijk denk ik wel dat Vlaanderen te veel academische graden heeft. Daardoor overladen Vlaamse universiteiten zich met evaluatie- en bevorderingprocedures die soms zo ondoorzichtig zijn dat de voordelen die potentieel vevat zitten in een *tenure system* teniet worden gedaan. Ik meen inderdaad dat een *tenure system* dat gebaseerd wordt op *merit* met een beperkt aantal (drie) rangen een gunstige uitwerking kan hebben. Een doorzichtiger en egalitair systeem geeft immers meer houvast en past ook beter bij de huidige academische realiteit waarbij de eisen die worden gesteld bij de aanstelling als docent (of hoofddocent) gedurende de

laatste decennia zodanig naar boven zijn bijgesteld dat de feitelijke verschillen tussen academici in de diverse academische rangen eerder gering zijn. Want laten we eerlijk zijn, nogal wat beginnende UD's hebben de dag van vandaag een cv waarmee ze pakweg vijftien jaar geleden hoogleraar zouden geworden zijn.

De Vries en Vis stellen terecht dat het niet "slechts een kwestie van tijd" kan zijn voordat vrouwen de weg naar boven vinden. Inderdaad, indien we een en ander uitsluitend van tijd laten afhangen zal het nog zeer, zeer lang duren. Maar zelfs indien we ons beperken tot de drie praktische veranderingen die zij voorstellen, vrees ik dat het nog lang zal duren en dat een en ander niet "voor de nabije toekomst" zal zijn. Het zal tijd kosten, en vermoedelijk meer dan in sommige andere maatschappelijke sectoren. Waarom lopen universiteiten immers uit de pas met bijvoorbeeld het bedrijfsleven of het openbaar bestuur? Tijd speelt ons hier structureel parten. De hoogste posities aan de universiteit worden dikwijls 20 jaar of meer ingevuld door dezelfde persoon. Voor topposities in het bedrijfsleven is 5 jaar een eeuwigheid. Het trage verloop van het academische personeel maakt dat de samenstelling van het academisch kader ook langzaam verandert. Vandaar dat ik meen dat de mix aan beleidsinstrumenten groter moet zijn dan wat De Vries en Vis voorstellen en, vooral, dat de structurele condities gunstig moeten zijn. Met dat laatste doel ik onder meer op het verder vergroten van het cohort vrouwelijke doctors, alsook de verbetering van de instroom in en de doorstroom binnen het ZAP-kader. De soms ondraaglijke traagheid van de uni-

versiteit mag niet verhinderen de nodige maatregelen te nemen. Vele van de voorgestelde maatregelen hebben immers niet uitsluitend betrekking op gender, maar dienen een ruimer belang, met name het bevorderen van diversiteit ten behoeve van meer kwaliteit. In deze materie aarzel ik te spreken in termen van onder- of oververtegenwoordiging, omdat mijns inziens academia geen precieze weerspiegeling van de samenleving moet zijn, maar vooral het beste talent naar boven moet weten te halen. Onder meer de huidige discrepantie qua gender betekent een enorm verlies aan intellectueel kapitaal. De vergroting van de kansen voor vrouwen betekent immers dat op termijn de academische pool niet alleen groter maar ook meer divers en daardoor meer kwaliteitsvol wordt.

Academische netwerken en micropolitiek: genderpraktijken in werving en selectie van hoogleraren

Marieke van den Brink (Radboud Universiteit Nijmegen, Institute for Management Research)

Al enige tijd wordt onderzoek verricht naar de oorzaken van het lage aantal vrouwen in hogere posities aan Nederlandse universiteiten (onder meer door Portegijs & Brugman, 1998; Noordenbos, 1999; Brouns, 2000; Dekker, 2000; AWT, 2002; Bosch, 2002) en ook aan buitenlandse universiteiten (onder meer door Valian, 1998; MIT, 1999; Schiebinger, 1999; Husu, 2001; Rees, 2002). Hoewel we een

steeds beter zicht krijgen op de individuele, structurele en culturele elementen die de stelselmatige uitval van vrouwen in de academische loopbaan veroorzaken, is er weinig bekend over de processen die spelen bij de hoogleraarbenoemingen en dus bij de laatste toegangspoort van het wetenschappelijke carrièrepad. Hoe verloopt de zoektocht naar kandidaten, wie zijn daarbij betrokken en welke criteria worden hierbij gehanteerd? En welke genderpraktijken vinden we hierin terug? Mijn onderzoek heeft de ambitie deze *black box* iets te openen en aanbevelingen aan te reiken voor een genderneutrale werving en selectie aan universiteiten.

Met betrekking tot de doorstroom van vrouwen naar topposities is men van mening dat de jaren van achterstand voorbij zijn door de positieve actiemaatregelen voor vrouwen die langs deze weg een inhaalslag hebben kunnen maken. Dit discours is sterk en wordt gedeeld door zowel beleidsmakers, bestuurders, wetenschappelijke staf als vrouwelijke kandidaten. In mijn onderzoek heb ik aangetoond dat dit discours van gendergelijkheid aan de universiteit niet altijd in overeenstemming is met de complexe dagelijkse praktijk. Hiervoor heb ik een multidisciplinaire benadering ontwikkeld uitgaande van inzichten en concepten uit drie academische disciplines: wetenschapsstudies, organisatie studies en genderstudies. Deze benadering bouwt voort op het sociaal constructivistisch feminisme (Lorber, 2005), waarin een genderanalyse draait om het bekijken van sociale praktijken waarin betekenissen van vrouwelijkheid en mannelijkheid impliciet of expliciet een rol spelen. Dit artikel laat twee verschijnings-

vormen zien waarin gender zich manifesteert in academische benoemingspraktijken van hoogleraren. Deze praktijken zijn de implementatie van transparantie- en emancipatiebeleid en het zoeken naar en identificeren van talentvolle kandidaten (*gatekeeping*).

Om deze genderpraktijken aan te tonen, zijn meerdere deelstudies verricht. De eerste studie bestaat uit een cijferanalyse van nieuw benoemde hoogleraren aan 13 Nederlandse universiteiten in de periode 1999-2005. De tweede studie bevat een inhoudsanalyse van 971 benoemingsrapporten van zeven Nederlandse universiteiten. Gegevens zijn verzameld omtrent het aantal mannelijke en vrouwelijke kandidaten, de samenstelling van de benoemingsadviescommissie alsmede omtrent het type werving en type leerstoel. Door middel van statistische analyse is inzicht verkregen in het percentage succesvolle sollicitaties van mannen en vrouwen en in kenmerken van benoemde hoogleraren in de periode 1999-2003. In totaal zijn 64 interviews gehouden met leden van benoemingsadviescommissies (vice-decaan, voorzitter, personeelsadviseur/ambtelijk secretaris, mannelijke en vrouwelijke leden).

Transparantie, accountability en gendergelijkheid

Mijn analyses tonen aan op welke wijze universiteiten omgaan met de roep om transparante procedures, die volgens voorgaand onderzoek (Allen, 1988; van Balen, 2001; Rees, 2004; EU, 2008) nodig zijn om meer vrouwelijke hoogleraren te kunnen benoemen. De roep om transparantie en

accountability wordt door universiteiten hoofdzakelijk beantwoord door het instellen van wervings- en selectieprotocollen. Deze protocollen bieden richtlijnen en checklists voor de te volgen procedure en geven aan welke stappen door betrokkenen gevolgd moeten worden. Slechts enkele protocollen bevatten referenties naar gendergelijkheid, zoals het expliciet zoeken naar vrouwelijke kandidaten en het opnemen van ten minste één vrouwelijk lid in de benoemingscommissie. In de praktijk worden deze protocollen echter nauwelijks gehanteerd. De interviews met commissieleden bevatten vele concrete voorbeelden van flexibele interpretaties van de regels en richtlijnen. Deze worden vrij eenvoudig terzijde geschoven wanneer snelle beslissingen gemaakt moeten worden om een 'excellente' kandidaat te behouden. Het hoge percentage gesloten benoemingen (64%) wijkt af van het formele beleid dat uitgaat van open werving. Tevens bestond bijna de helft van de commissies (44%) alleen uit mannen, terwijl uit mijn onderzoek blijkt dat in commissies met vrouwelijke commissieleden ook meer vrouwelijke hoogleraren worden benoemd.

De gebrekkige naleving van de wervings- en selectieprotocollen kan worden verklaard uit de weerstand tegen meer bureaucratie en het beroep op het meritocratische principe. De protocollen blijven een papieren tijgerin wanneer universiteitsbesturen geen druk uitoefenen op of consequenties verbinden aan de naleving van de protocollen. In de meest extreme gevallen werkten de beleidsmaatregelen zelfs contraproductief; commissieleden gebruiken micropolitieke technieken en

strategieën om transparantie te 'faken' terwijl ze het systeem naar hun hand zetten.

Naast het feit dat beleidsmaatregelen inzake transparantie, *accountability* en gendergelijkheid nauwelijks zijn geïmplementeerd, kunnen sommige elementen in het benoemingsproces moeilijk geformaliseerd of transparant gemaakt worden. Micropolitiek is de realiteit: iedere speler in het proces heeft een eigen agenda die kan interfereren met het doel om openheid te creëren en de procedures te formaliseren. Het benoemingsproces is een mix van strikte regelgeving en een meer subtiel en plooibaar proces rond personen, criteria en reputaties in een politieke arena. Micropolitieke processen doen afbreuk aan de pogingen om genderpraktijken bloot te leggen. De pogingen zouden echter meer vruchten afwerpen als meer consequenties zouden worden genomen wanneer beleid door betrokkenen niet op de juiste wijze wordt uitgevoerd en commissieleden meer rekenschap moeten afleggen voor de genomen beslissingen.

Genderpraktijken in de werving

Een groot deel van de hoogleraren (64%) wordt geworven in gesloten procedures via (in)formele netwerken door zogenaamde scouts. Volgens respondenten is scouten noodzakelijk om in een concurrerende omgeving excellente wetenschappers aan te trekken. Scouts zijn academici op invloedrijke posities die betrokken zijn bij het besluitvormingsproces en het actief identificeren en uitnodigen van kandidaten. Zij bekleeden een *gatekeeping* positie,

aangezien zij bepalen welke kandidaten worden genomineerd en welke uitgesloten blijven; ze controleren de informatiestromen en toegang tot de vacante posities. Maar *gatekeepers* beïnvloeden ook de instandhouding of (re)productie van genderongelijkheid. Ik onderscheid drie genderpraktijken die voornamelijk negatief uitwerken voor vrouwelijke kandidaten en één praktijk die gendergelijkheid bevordert.

De eerste praktijk heeft betrekking op homogene mannelijke netwerken van scouts. Vanwege de ondervertegenwoordiging van vrouwen op hogere academische posities zijn scouts overwegend mannen, die hun wervingsbeslissingen in hoge mate baseren op gepercipieerde gelijkheid. Nominatie op basis van *similarity* is een belangrijk aspect tijdens het benoemingsproces; commissieleden zijn vanwege onzekerheidsreductie op zoek naar mensen die ze kennen en waarin ze vertrouwen hebben. Vrouwen maken minder deel uit van de (in)formele netwerken van scouts, worden gezien als 'nieuw fenomeen', als minder voorspelbaar en meer risicovol. Ten tweede is er sprake van een incomplete zoekactie. Doordat slechts enkele *gatekeepers* binnen hun eigen homogene netwerk zoeken, is de kans aanzienlijk dat kandidaten buiten de netwerken over het hoofd worden gezien. Dit geldt voornamelijk voor academici op de grensvlakken van disciplines en voor opkomend talent direct onder het niveau van hoogleraar. Ten derde trekken mannen meer profijt van de masculiene support netwerken die kandidaten helpen om zichtbaar te worden of zichtbaar gemaakt te worden. Vrouwen zouden zich te

weinig in de juiste netwerken begeven en onvoldoende zichtbaar zijn in besturen en commissies, waardoor ze ook onzichtbaar blijven in de netwerken van *gatekeepers* voor hoogleraarposities. Deze drie genderpraktijken zijn onbewuste mechanismen die leiden tot een kloon-cultuur in academische benoemingen en ze blijven in hoge mate onbereflecteerd.

Gatekeepers hebben echter een duale functie. Aan de ene kant zorgen zij voor uitsluiting en aan de andere kant bieden zij kansen en faciliteren insluiting. Als invloedrijke scouts zich sterk maken voor het vinden en benoemen van vrouwelijke hoogleraren, kan het scoutsysteem ook voor vrouwelijke kandidaten uitkomst bieden. In gesloten wervingen wordt ook vrouwelijk talent gescout en direct benoemd, bijvoorbeeld via persoonsgebonden leerstoelen. Hoewel vrouwen dus ook voordeel kunnen halen uit de huidige wijze van rekruteren, is de vraag of deze voordelen opwegen tegen de nadelen. De oprichting van speciale leerstoelen of programma's voor vrouwen is niet voldoende om de onevenwichtige samenstelling in de hoogste regionen van de universiteit op te lossen. De 'reguliere' route naar de top bevat nog steeds obstakels in de vorm van moeilijk toegankelijke netwerken van *gatekeepers*. Het reflecteren op en aanpakken van de cultuur in deze reguliere procedures, waar mannelijke homogene netwerken en supportsystemen onbewust verantwoordelijk zijn voor de genderongelijkheid, is daarom essentieel. Anders blijft de benoeming van vrouwen op speciale leerstoelen een tijdelijke oplossing en kan dit zelfs leiden tot een apart benoemingsspoor voor vrouwen.

Tot slot

Over het algemeen kan ik concluderen dat er sprake is van impliciete mechanismen in benoemingsprocessen die consequenties hebben voor vrouwelijke kandidaten. In de meeste gevallen zijn het geen directe vormen van genderdiscriminatie, maar is er sprake van onbewuste mechanismen die het genderonderscheid aan de top van de universiteit reproduceren. Deze mechanismen werken als een soort macht van de vanzelfsprekendheid, een gedeelde en meestal onbereflecteerde opvatting van de werkelijkheid die het dagelijks leven in organisaties op effectieve wijze reguleert, zonder dat deze processen expliciet naar voren komen of openlijk worden waargenomen.

Aanbevelingen betreffen in eerste instantie het reflecteren op genderpraktijken die op dit moment onbewust een rol spelen in academische benoemingen. Dit kan vorm krijgen door het trainen van commissieleden in genderneutrale werving en selectie, het bewust zoeken naar vrouwelijk talent, het (beter) implementeren van transparante procedures en het vergroten van de *accountability* van beslissers. Streven naar benoeming van de besten aan de top van deze instellingen betekent een streven naar een evenredige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen. Pas wanneer een kritische massa onder vrouwen is bereikt – en dat is al gebeurd onder studenten en aio's – kan sprake zijn van een werkelijk neutrale selectie, waarin de sekse van vrouwen net zo vanzelfsprekend is als de sekse van mannen. Het streven naar *gender equality* is onderdeel van het streven naar excellente wetenschap. Het

zal in ieder geval bijdragen aan een aantrekkelijk en pluriform klimaat aan de Nederlandse universiteiten.

Vrouwen en wetenschap: *the continuing story*

Joyce Outhoorn (Universiteit Leiden)

Begin jaren negentig haalde de kwestie van het geringe aantal vrouwelijke hoogleraren aan Nederlandse universiteiten al het nieuws, toen de Leidse vrouwenstudies onderzoekster Greta Noordenbos aan de hand van internationaal vergelijkend onderzoek aantoonde dat Nederland onderaan de ranglijst vrouwelijke hoogleraren bungelde. Alleen Botswana deed het nog slechter.⁷ De kwestie blijft daarna actueel vanwege de continu te lage cijfers, felle debatten over quota's en betogen van vrouwen als Heleen Mees en Marijke Stellinga die stellen dat het aan vrouwen zelf ligt dat zij niet doorstoten naar de top. Zowel Marijke van den Brink als Catherine de Vries en Barbara Vis wijzen op zowel de institutionele factoren als individuele factoren voor het verklaren van de achterstand. Zij wijzen onder andere op de samenstelling van benoemingcommissies en ondoorzichtige promotie als belangrijke hinderpalen voor doorstroom van vrouwelijke wetenschappers. Ook zijn zij van mening dat vrouwen zichzelf beter moeten verkopen door meer te netwerken en hun prestaties doeltreffender uit te buiten. Te wijzen valt ook op culturele factoren als deel van de verklaring; zo heeft historica Mineke Bosch onlangs nog betoogd dat de sterke Nederlandse moeder-

schapsideologie ervoor zorgt dat mannen en vrouwen nog steeds vinden dat vrouwen beter voor de kinderen kunnen (en behoren) te zorgen.⁸

Ondanks deze zinnige verklaringen mis ik als feministe en politicologe toch een paar elementen. Dat zijn mannen, macht en belangen. De wetenschap is een competitieve markt, maar wel een met een mannenmonopolie. De verdeling van (top) posities is daardoor niet alleen een kwestie van vraag en aanbod, maar ook van macht die vraag en aanbod kan meebepalen. Door sekse in te zetten slaagden de zittende machthebbers erin de competitie voor gewilde en schaarse banen met de helft te verminderen. Het is ook efficiënter en effectiever om een hele groep uit te sluiten dan vele individuele concurrenten. Hoewel het monopolie afkalft, blijven mannelijke wetenschappers belang hebben bij het afschermen van de markt tegen andere concurrenten, zeker waar het gaat om de prestigieuze banen. Daardoor is er nog steeds taai verzet tegen vrouwen die hun aandeel opeisen, niet zozeer bij bestuurders die de noodzaak van meer vrouwen in de wetenschap bepleiten om een scala van instrumentele redenen, maar wel bij de direct belanghebbenden bij de verdeling van de koek.

De werking van macht komt vooral naar voren in informele situaties, waar de mannelijke belanghebbenden sneller vergeten politiek correct te zijn. Plat seksisme hoort men niet, maar opmerkingen als zouden vrouwen niet 'committed' zijn aan het werk, 'alweer' zwanger worden, ongezellig worden bevonden omdat ze om vijf uur wegrennen, te inlevend voor studenten (of juist te *bitchy*) ben ik alle-

maal in de loop der jaren tegen gekomen. Dergelijke vooroordelen spelen zeker een rol bij de aanname en benoeming van wetenschappers in vaste dienst. Kijkt men naar de cijfers van de *Monitor Vrouwelijke Hoogleraren 2009*⁹ dan is eigenlijk het meest verontrustend het 'weglekken' van vrouwelijk talent na het afstuderen. Zijn er eerst nog meer vrouwen die hun bul halen (52,9%), bij de promovendi is nog maar 41,9% vrouw, en bij de universitaire docenten – de kweekvijver voor hoogleraren – is het aandeel van vrouwen gedaald tot 31,1%. Sommigen zullen deze bevinding wel weer wijten aan gebrek aan ambitie, maar er is geen reden om te veronderstellen dat de vooroordelen die Van den Brink tegenkwam bij benoemingen voor de hogere echelons, geen rol spelen bij de toegang tot een universitaire loopbaan.

Ik mis de mannen ook in de analyse van De Vries en Vis op het niveau van individueel gedrag. Zij noemen hier het veronderstelde gebrek aan ambitie van vrouwen en een slechtere prvan vrouwen. Maar we weten allemaal dat achter een succesvolle man een ondersteunende vrouw staat. Het omgekeerde komt helaas nog steeds weinig voor. Ik heb zelf vaak gedacht, hoewel levend in een duurzame egalitaire relatie: had ik maar een voltijdse huisvrouw! Veel vrouwen, ook onder wetenschappers, moeten nog steeds met hun partner onderhandelen over het huishouden en de zorg voor de kinderen. En veel vrouwen leggen zich erbij neer als die partner zijn eigen carrière prioriteit geeft. Dat doen ze niet uit gebrek aan ambitie. Maar zij vermoeden of weten dat ze bij doorzeuren het risico lopen alleen te ko-

men staan – meestal met de kinderen en een veel lager inkomen. Mannen zijn dus nog steeds deel van het probleem, en niet zozeer de vrouwen.

Het idee van een eigen ambassadeurschap van De Vries en Vis – jezelf in de kijker spelen en je prestaties durven laten zien – spreekt mij zeer aan. Het is het nog steeds zo dat vrouwelijke collega's gewoon niet op het netvlies staan van hun mannelijke collega's als die een collega, spreker, referent, recensent of discussiant zoeken. Zo cru als ik het nog heb meegemaakt begin jaren tachtig zal het wel niet meer zijn. Toen werd ik bij binnenkomst voor een panelbijdrage op een internationaal congres begroet met de woorden van de voorzitter: "Gelukkig, daar hebben we de dame van het uitzendbureau". Maar nog steeds zie ik in Europa en Nederland wetenschappelijke symposia en panels met alleen mannen. Twee jaar geleden nog op de ECPR in Pisa namen in de openings-sessie zes mannelijke collega's de stand van de democratie door, alsof er geen gerenommeerde vrouwen zijn als Joni Lovenduski of Drude Dahlerup die hierover al jarenlang publiceren. Of recentelijk bij een politicologisch symposium in Amsterdam waar vier mannelijke collega's zich bogen over het werk van Andries Hoogerwerf, in wiens werk gelijkheid nota bene centraal staat (Hoogerwerf zelf is altijd een voorvechter geweest voor vrouwelijke politicologen in de NKWP). Vorige maand verscheen een ECPR boek over *Masters of Political Science*¹⁰ en wel ja, tien mannen! Waar zijn Theda Skocpol of Elinor Ostrom? We hebben nog wat in te halen. Op de jaarlijkse congressen van APSA is diversiteit al jaren vanzelfsprekend is en dat

weerspiegelt zich in de onderwerpen van de papers en de bezetting van de panels. Hier in Nederland valt nog een wereld te winnen door als vrouwelijke wetenschappers aan de weg te gaan timmeren. Stel panels zelf samen bij conferenties, schrijf stukken in de *Volkscrant* of *NRC Handelsblad* en betrek je collega's bij je werk (dan lezen ze het tenminste).

Er zijn veel zinnige aanbevelingen gedaan door de onderzoeksters van het probleem. Twee wil ik nog eens naar voren halen, met een paar eigen toevoegingen op grond van mijn eigen ervaringen in benoemingscommissies. Allereerst werkt een vrouw in de benoemingscommissie echt. Mannen hoeden zich voor al te opzichtige vooroordelen en de vrouw kan (diplomatiek) wijzen op de mogelijke oorzaken van een publicatiedip door zwangerschapsverlof of minder internationale ervaring (vrouwen reizen hun man de hele wereld achterna maar mannen reizen niet de hele wereld achter hun vrouw aan). Wat ook helpt is te benadrukken dat men in een cv vooral moet kijken naar de afgelopen vijf jaar, om de kwetsbare 'voortplantingsjaren' in perspectief te plaatsen. Ten tweede kan de eis om *alle* vacatures openbaar te maken en langs formele procedures af te handelen niet genoeg benadrukt worden. Er wordt nog steeds te veel geritseld en geregeld met hooglerarenbenoemingen. Het lijkt de laatste jaren weer erger te worden – geen profielschetsen, geen openbare sollicitaties, niet raadplegen van zusterfaculteiten. Openbaarheid is een noodzakelijke voorwaarde voor benoemingen op basis van merite, en daar hebben alle sollicitanten die niet de '*usual suspects*' zijn, bij te winnen.

Tot slot: we moeten af van de metafoor 'wetenschap is topsport'. Sport en wetenschap zijn aparte sferen en topsport zou dus niet ons vergelijkingspunt behoren te zijn. Het roept het machobeeld van de bètaonderzoeker op, die monomaan zijn vak beoefent, terwijl zijn natje en droogje door iemand anders wordt verzorgd. Wetenschap vraagt zeker mensen die bereid zijn om heel hard te werken, maar vergt ook veelzijdigheid: intelligentie, creativiteit, geduld, het vermogen anderen iets over te dragen en maatschappelijke verantwoordelijkheid. Ik ben ervan overtuigd dat die veelzijdigheid in potentie normaal verdeeld is over vrouwen en mannen.

Als vrouwen meer zoals mannen worden, komt het wel goed met hun academische carrière?

Sandra van Thiel & Sandra Groeneveld
(Erasmus Universiteit Rotterdam)

Terwijl het aandeel vrouwen onder studenten en aio's bij sommige instellingen inmiddels de 50 procent passeert, is het aantal vrouwelijke hoogleraren bestuurskunde en/of politicologie in Nederland en Vlaanderen nog altijd bijzonder laag. Minder dan 10 procent van alle hoogleraren is een vrouw, en dan tellen we voor het gemak parttime hoogleraren nog mee. Ook weten vrouwen minder vaak dan mannen de positie van hoofddocent te bereiken en is nog altijd een minderheid van de universitair docenten vrouw. Is het slechts een kwestie van tijd? Het aandeel vrouwen in de functies van UD, UHD en

hoogleraar in de Nederlandse universiteiten vertoont immers een stijgende lijn (*Monitor vrouwelijke hoogleraren 2009*).¹¹ Analyses op longitudinale gegevens van een Nederlandse universiteit tonen echter aan dat de promotiekansen van vrouwen zo'n dertig procent lager liggen dan die van mannen (Groeneveld, Tijdens & Van Kleef, 2009). Mannen maken nog steeds eerder en vaker promotie. Doorstroming naar hogere functies gaat dus niet vanzelf, ook niet als het aantal vrouwen in lagere functies stijgt. Wat belemmert vrouwen bij het doorstromen naar hogere functies?

De bijdrage van De Vries en Vis geeft een genuanceerd beeld van de positie van vrouwen op de universiteiten (in Nederland en België) en van welke verklaringen voor de achterblijvende doorstroom te geven zijn. Ze onderkennen enerzijds de institutionele belemmeringen die vrouwen tegenkomen en bespreken in dat verband het zogenoemde glazen plafond en de soms ondoorzichtige selectieprocedures. Ze wijzen anderzijds op specifieke kenmerken van de vrouwen zelf: ze zijn te weinig ambitieus en laten zichzelf te weinig zien. Al hebben De Vries en Vis oog voor institutionele verklaringen, de (teleurstellende) conclusie is dat het toch vooral de vrouwen zijn die moeten veranderen, wil er iets van hun academische loopbaan terechtkomen. Wij delen die mening niet (helemaal). In deze bijdrage gaan we daarom in op enkele andere verklaringen voor de positie van vrouwen aan de universiteiten om vervolgens te laten zien dat de door De Vries en Vis voorgestelde maatregelen niet voldoende of zelfs niet wenselijk zijn.

Genderschema's

Dat wat wij *vrouwelijke* eigenschappen vinden, associëren we doorgaans niet met wetenschap en carrière en omgekeerd. Deze opvattingen leven zowel bij mannen als vrouwen. Nog niet al te lang geleden werd bijvoorbeeld gedacht dat vrouwen niet geschikt waren voor de wetenschap, omdat ze te emotioneel zouden zijn en niet logisch zouden kunnen denken (Noordenbos, 2003). Daar is men wel van teruggekomen, maar opvattingen over hoe mannen en vrouwen in hun wezen zijn, zijn nog altijd bepalend voor hoe mannen en vrouwen elkaar en zichzelf zien.

Meer hedendaagse opvattingen over mannen en vrouwen hebben vaak te maken met de moederrol van vrouwen. Daarmee verbonden is de keuze van veel vrouwen (en dus nog steeds minder vaak de mannen) om in deeltijd te werken, zodat werk en zorg voor kinderen gecombineerd kunnen worden (*Emancipatiemonitor 2008*). Het is overigens maar de vraag hoe vrijwillig die keuze is als het simpelweg ontbreekt aan voldoende inzet van hun partner (scheve taakverdeling thuis), tekort aan fatsoenlijke kinderopvang, en een nog altijd bestaand verschil in salariering tussen mannen en vrouwen (zie bijvoorbeeld www.loonwijzer.nl).

Wat zijn (goede) prestaties?

Andere verklaringen voor de gebrekkige doorstroming wijzen erop dat vrouwen minder (goed) zouden presteren dan hun mannelijke collega's, bijvoorbeeld door-

dat ze in deeltijd werken en meer onderbrekingen in hun carrière hebben als ze kinderen krijgen. Beide constatering (deeltijd en onderbrekingen) kloppen voor grote aantallen vrouwen, maar de veronderstelde effecten daarvan op hun prestaties blijken niet altijd te kloppen.

Zo verklaart deeltijdwerken *an sich* niet waarom vrouwen niet doorstromen naar hogere functies (Groeneveld et al., 2009). Het gaat meer om de extra uren die gemaakt moeten worden om een promotie te verdienen en ongrijpbare factoren als zichtbaarheid en assertiviteit, zo brengen ook De Vries en Vis naar voren. Daarmee expliciteren en bevestigen ze feitelijk de eisen van de heersende, merendeels mannelijke, cultuur op de meeste afdelingen Bestuurskunde en Politicologie. Omdat er vooral mannen werkzaam zijn in deze disciplines, worden mannelijke of masculiene waarden continu uitgedragen en herbevestigd. Hierbij kan je denken aan opvattingen over het werk ("het werk gaat voor alles, ik ben 24-7 beschikbaar"), de focus op prestaties, en het soort prestaties dat positief wordt beoordeeld (aantal publicaties, omvang van het netwerk, hoeveel geld heb je binnengehaald).

Andere opvattingen zijn echter ook denkbaar: meer aandacht voor samenwerking in plaats van alleen individuele prestaties te benadrukken, een betere balans tussen werk en privé, en waardering voor meerdere soorten prestaties (bijvoorbeeld ook begeleiding van jongere collega's, kwaliteit en inhoud van het werk). In de huidige cultuur worden dit soort 'feminiene' doelstellingen echter niet of minder gewaardeerd en leiden derhalve ook niet

promotie. Het probleem voor veel vrouwen (en sommige mannen) is dat hun eigen waarden en normen niet als belangrijk of waardevol worden gezien, en dat ze om te voldoen aan de normen van de heersende cultuur zichzelf geweld moeten aandoen; ze moeten zowel van karakter als van opvatting veranderen.

Maar ook dat is geen garantie voor doorstroming, omdat genderschema's ook een rol spelen bij de beoordeling van de prestaties van vrouwen (door mannen). Zie bijvoorbeeld de verschillen in beoordeling van publicaties van vrouwen en mannen door mannen (Wennerås & World, 1997), die in het nadeel van vrouwen uitvallen. Ander onderzoek laat zien dat vrouwen niet (significant) minder publiceren, maar wel dat ze andere publicatiestrategieën hanteren. Vrouwen kiezen bijvoorbeeld voor een tijdschrift op basis van de doelgroep die ermee wordt bereikt; mannen kiezen voor het tijdschrift met de hoogste impact (Broekhuizen, 2009). Ook lijkt het erop dat vrouwen vaker alleen publiceren, en mannen vaker gezamenlijk.

Het is dus niet zozeer dat vrouwen minder presteren, maar wel dat ze andere zaken belangrijk(er) vinden. Deze zaken worden echter minder gewaardeerd en beloond in de huidige (mannelijke) cultuur. Een deel van de oplossing van de geringe doorstroom van vrouwen zit daarom volgens ons in het vergroten van de waardering voor meer feminiene prestaties en opvattingen. Dat zal ook door mannen moeten gebeuren, al was het alleen maar omdat vrouwen nog altijd in de minderheid zijn. Dat brengt ons bij onze derde en laatste alternatieve verklaring.

Last van de getallen: waar vrouwen in de minderheid zijn, valt hun vrouw-zijn extra op

Dat vrouwen ondervertegenwoordigd zijn in de functies van UD, UHD en hoogleraar werkt ook op een andere wijze in hun nadeel. In situaties waarin vrouwen in de minderheid zijn, valt hun vrouw-zijn juist extra op. En als vrouwelijke eigenschappen minder snel worden geassocieerd met de kenmerken van een succesvolle loopbaan, moeten vrouwen zich vergeleken met de mannen *extra* bewijzen (Valian, 1999). 'Goed zijn' is dus niet goed genoeg voor vrouwen die willen doorstromen.

Moeten vrouwen zoals mannen worden?

Terug naar de maatregelen die De Vries en Vis voorstellen. Hun maatregelen zijn erop gericht dat vrouwen zich aanpassen aan de heersende waarden en normen. Wij hebben al betoogd waarom we het daar niet (helemaal) mee eens zijn. Maar hun voorstellen hebben ook nog een aantal onbedoelde, en onwenselijke gevolgen. Zo stellen ze coaching- en mentoringtrajecten voor vrouwen voor. Dit gebeurt op steeds meer universiteiten. Trainingen voor (mannelijke) leidinggevendend gericht op het herkennen en erkennen van diverse stijlen van communiceren en werken zijn jammer genoeg veel zeldzamer. Gebrek aan een dergelijke kennis bestendigt echter de gebreken in bijvoorbeeld de werving en selectie van vrouwen (Van den Brink, 2009).

Een tweede maatregel die De Vries en Vis noemen is de *'publication holiday'* voor vrouwen die terugkeren van zwangerschapsverlof. Dit lijkt op het eerste gezicht een sympathieke maatregel, maar is in feite gericht op het 'repareren' van een afwijkende gang van de loopbaan, een afwijking van de norm die stelt dat onafgebroken aan publicaties gewerkt wordt. Waarom is het niet mogelijk om dit verlof simpelweg te verdisconteren? En wellicht belangrijker nog: zou deze maatregel de verhouding tussen mannen en vrouwen op de afdelingen ten goede komen? Zolang productie de belangrijkste prestatie-indicator is, zeker niet.

Ten slotte zeggen De Vries en Vis iets over de regels en criteria betreffende benoemingen. Deze zouden doorzichtiger gemaakt moeten worden en universiteiten zouden zich vooral ook aan hun eigen regels en criteria moeten houden. Maar dat is niet genoeg. Er moet ook worden nagegaan tot op welke hoogte deze regels en criteria belemmerend zouden kunnen zijn voor vrouwen. De dominantie van masculiene waarden en normen druppelt immers door in alle fasen van wervings- en selectieprocedures. Vacatures voor hoogleraarposities vermelden weliswaar dat vrouwen 'uitdrukkelijk wordt gevraagd te solliciteren' en dat ze 'bij gelijke geschiktheid voorrang krijgen' maar in de praktijk gaat van alles mis (Van den Brink, 2009). De profielsechs is te masculien; vacatures worden niet altijd openlijk geadverteerd; vaak is er al een interne (mannelijke) kandidaat; steeds vaker loopt werving langs de lijnen van (mannelijke) netwerken; in de benoemingsadviescommissie zit geen of maar één vrouw; en tijdens het solli-

citatiegesprek lopen mannelijke en vrouwelijke gesprekstijlen langs elkaar heen (Brouwer, 1978). In dit soort procedures ontbreken vrouwen daarom vaak al vanaf het begin. De stijgende aantallen vrouwelijke studenten en aio's illustreren dat er meer dan genoeg talentvolle vrouwen zijn; ze moeten alleen nog 'gezien' worden.

Tot slot

Dat vrouwen (meer zoals) mannen moeten worden, lijkt ons kortom niet de goede weg. We pleiten ervoor dat mannen en vrouwen meer oog leren krijgen voor de waardevolle bijdrage die mannen en vrouwen leveren aan de wetenschap. Laten we serieus werk maken van een meer diverse cultuur en werkomgeving. Daar zullen uiteindelijk niet alleen de vrouwen baat bij hebben.

Mannen en vrouwen omgeven door taaie instituties

Barbara Vis (Vrije Universiteit Amsterdam) &
Catherine de Vries
(Universiteit van Amsterdam)

Waarom is het aandeel vrouwelijke hoogleraren in België en, vooral, Nederland zo bedroevend laag? En hoe dit aandeel te laten toenemen? Dit zijn de vragen die wij in onze bijdrage hebben willen beantwoorden. In overleg met de redactie van *Res Publica* hebben wij Jan Beyers, Joyce Outshoorn, Marieke van de Brink, en Sandra van Thiel met Sandra Groeneveld

gevraagd op onze analyse te reageren, zo mogelijk provocerend.

De verschillende bijdragen lopen sterk uiteen wat betreft de oorzaken voor het probleem van de geringe participatie van vrouwen in de top van de universiteit – want de verschillende auteurs zijn het

erover eens dat het hier een probleem betreft. Dezelfde variatie geldt, logischerwijs, ook voor de voorgestelde oplossingen. De verscheidenheid in oorzaken en oplossingen is natuurlijk deels het gevolg van de opzet van het symposium, waarbij de auteurs op onze analyse reageren

TABEL 1. Oorzaken en te nemen maatregelen.

Auteur(s)	Oorzaken	Maatregelen
Beyers	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal vrouwelijke promovendi te laag • <i>Success rate</i> van vrouwelijke promovendi blijft achter bij mannen (uitval) • Formatiestelsel, vooral in NL (de 'ondraaglijke traagheid van het academisch bestaan', nadelig voor ♂ en ♀) 	<ul style="list-style-type: none"> • Aantrekkelijkheid van doctoraat moet omhoog (voor ♀ en ♂); doctoraat als 'topdiploma' dat ook buiten de wetenschap nut heeft • Mentoring en coaching; hierbinnen: nadenken over wat een promotietraject een promovendus dient te leren (vaardigheden buiten de wetenschap, bijvoorbeeld); perspectief voor ♀ zichtbaar maken • <i>Tenure track system</i> gebaseerd op merite
Brink, van den	<ul style="list-style-type: none"> • Protocollen naar gendergelijkheid zijn schaars en worden nauwelijks gebruikt • Gesloten procedures en werving met behulp van scouts werkt genderongelijkheid in de hand 	<ul style="list-style-type: none"> • (Beter) invoeren van transparante procedures, commissieleden trainen in genderneutraliteit, en het vergroten van hun <i>accountability</i> • Bewust zoeken naar vrouwelijk talent
Outshoorn	<ul style="list-style-type: none"> • Mannen, macht en belangen 	<ul style="list-style-type: none"> • Mannenmonopolie in de wetenschap moet worden doorbroken, onder meer door als vrouwen zichtbaarder te worden, door vrouwen in benoemingscommissies te hebben en door <i>alle</i> vacatures openbaar te maken • Mannen moeten hun (succesvolle) vrouwen meer ondersteunen wat betreft huishouden en zorg voor kinderen
Thiel, van & Groeneveld	<ul style="list-style-type: none"> • Genderschema's (♀ en ♂ hebben verschillende kwaliteiten; die van ♂ worden beter passend bevonden voor wetenschappelijke carrière) 	<ul style="list-style-type: none"> • Betere herkenning en meer erkenning voor ♀ eigenschappen door (♂) leidinggevenden • Vacatures voor posities niet alleen open, maar ook niet-masculien • Geen <i>publication holiday</i>, maar verdiscounteren van verlof
Vries, de & Vis	<ul style="list-style-type: none"> • Glazen plafond (onduidelijke benoemingsstructuur; hoe te klimmen binnen een 'ondraaglijk trage' organisatie) • Eigen ambassadeurschap van vrouwen en ambitie 	<ul style="list-style-type: none"> • Meer duidelijkheid in benoemingen, ondersteuning van talent door mentoring en coaching; <i>publication holiday</i> • Successen meer uitbuiten; keuzes maken voor carrière

en andere, mogelijk aanvullende en niet-rivaliserende, oplossingen aandragen. Desondanks lijkt het ons raadzaam de aangewezen oorzaken en de bijbehorende te nemen maatregelen op een rij te zetten (zie tabel 1). Hierbij willen we benadrukken dat het in veel gevallen niet om of/ of gaat, maar om en/en. We hebben drie punten uit tabel 1 gehaald waarop we in deze *rejoinder* uitgebreider willen ingaan: waar zijn de mannen?, het mannenmonopolie, en de taaie instituties. Laten we met eerstgenoemde vraag beginnen.

Waar zijn de mannen?

Outshoorn constateert dat mannen zowel op het geaggregeerde niveau als op het individuele niveau ontbreken in onze analyse. In haar opvatting ten onrechte, omdat mannen een groot deel van het probleem vormen. Zo hebben mannen de wetenschap tot een mannenmonopolie weten te maken. Ook zijn er nog steeds weinig mannen die de rol van ondersteunende man achter een succesvolle vrouw op zich willen nemen. Hoewel deze laatste constatering ondanks een lichte stijging in 'ondersteunende mannen' achter bijvoorbeeld vrouwelijke bewindspersonen terecht is, denken wij niet dat de oplossing bij de mannen alleen ligt. Zelfs al zou een vrouw een huisman achter zich hebben staan, is het de vraag of zij op eenzelfde manier met de daardoor vrijgekomen tijd zou kunnen omgaan als een man met een huisvrouw. Daarnaast blijft het de vraag of de beeldvorming rondom de vrouwelijke wetenschapper daardoor verandert. De genderschema's die Van Thiel

en Groeneveld bespreken in hun bijdrage suggereren dat dit niet het geval is: vrouwen met kinderen en een carrière blijven in de ogen van velen – vaak inclusief van henzelf – toch vooral moeder, iets dat niet geldt voor mannen met kinderen.

Natuurlijk zou het de ambitieuze vrouwelijke wetenschappers helpen als hun partners een eerlijker bijdrage leverden in het huishouden en bij de zorg voor de kinderen. Dit gebeurt bij de jongere generatie ouders, gelukkig, al steeds vaker. We vragen ons echter af of deze meer gelijke taakverdeling voldoende is om door te stromen naar de hoogste wetenschappelijke echelons. Het is immers nog steeds zo dat daarvoor veel uren gemaakt dienen te worden. Dit mag masculien worden genoemd, zoals Van Thiel en Groeneveld doen, maar het is wel de realiteit waarmee zowel mannelijke als vrouwelijke wetenschappers te maken hebben. Dit is trouwens niet alleen zo in Nederland en België, maar ook in landen waar diversiteit aan de top normaler is, zoals in de door Outshoorn aangehaalde Verenigde Staten. Wij menen dan ook dat verdisconteren van bijvoorbeeld een zwangerschapsverlof (zie Van Thiel en Groeneveld) maar tot op de zekere hoogte werkt. Het probleem hiervan zit vooral in de vraag: hoe te verdisconteren? Staat een verlof bijvoorbeeld gelijk aan één 'gemiste' internationale publicatie? Zo ja, is dat dan wel eerlijk ten opzichte van vrouwen die buiten hun verlof productiever zijn dan gemiddeld?

Onzes inziens werkt een *publication holiday* hier toch beter en dient de aanpassing van de taaie instituties in die hoek gevonden te worden. Een *publication holiday* is helder. Alle vrouwen die er gebruik van

maken profiteren ervan, doordat die ruimte biedt om aan het onderzoek te werken, weer in het ritme van de universiteit te komen (want bestuurs- en beheertaken worden wel weer gedaan) zonder direct te worden overspoeld met onderwijsverplichtingen. Sommige vrouwen zullen echter meer van zo'n *holiday* profiteren dan andere, doordat zij bijvoorbeeld drie artikelen schrijven in plaats van één. Hoewel de overige stafleden van de afdeling de vrijgekomen onderwijstaken op zich zullen moeten nemen, of hiervoor iemand aangetrokken dient te worden, zijn deze kosten onzes inziens relatief klein in vergelijking met de opbrengsten in termen van publicaties van de vrouw op *publication holiday* – daar profiteert de afdeling als geheel van.

Doorbreking van het mannenmonopolie

Wat betreft het doorbreken van het mannenmonopolie, hoewel alleen door Outhoorn zo genoemd, zijn eigenlijk alle auteurs het eens. Vooral uit de bijdrage van Van den Brink blijkt dat er meer duidelijkheid in de procedures moet komen; deze moeten volledig open zijn. Daarnaast dienen er voldoende vrouwen in de selectiecommissies te zitten en idealiter zijn alle commissieleden getraind in genderneutraal selecteren. Het genderneutraal selecteren past goed bij de roep van Van Thiel en Groeneveld tot het aanpassen van de heersende cultuur. Ten slotte dient ook actief gezocht te worden naar vrouwelijk talent, omdat dit talent vaak niet op de radar van de (doorgaans) mannelijke infor-

manten staat. Op dit laatste punt denken wij dat ons idee van ambassadeurschap daadwerkelijk een verschil kan maken. Het helpt als collegae weten wie je bent en het helpt nog meer als ze weten op welke vlakken je iets hebt bereikt (een mooie publicatie in een toptijdschrift, bijvoorbeeld). Coaching en mentoring kunnen onzes inziens hier ook een belangrijke bijdrage aan leveren, vooral als deze trajecten zowel op vrouwen als mannen zijn gericht.

Dit laatste punt sluit aan bij de oproep van Van Thiel en Groeneveld aan (mannelijke) leidinggevendenden om vrouwelijke kwaliteiten beter te herkennen en meer te waarderen. Leiderschapstrainingen die aandacht besteden aan diversiteit in kwaliteiten – zowel bij mannen als vrouwen – zouden hieraan een bijdrage kunnen leveren. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat dit veranderingsbereidheid aan de kant van de leidinggevende vereist, een kenmerk waarvan we weten dat dit nogal varieert tussen leidinggevendenden.

Ook Beyers ziet veel in coaching en mentoring en dan vooral om te zorgen dat de uitval onder promovendi in het algemeen en vrouwelijke promovendi in het bijzonder omlaag gaat. Een van de manieren om dit te doen is het verhogen van de waarde van de doctorstitel buiten de academische muren. Ondanks het feit dat veel gepromoveerden inderdaad niet in de wetenschap terecht komen – onder meer vanwege het relatief kleine aantal postdoc-, UD- of ZAP-plekken –, zijn wij van mening dat een promotietraject toch vooral gericht zou moeten blijven zijn op een carrière in de wetenschap. Het kan natuurlijk geen kwaad om meer aandacht te besteden aan

hoe een gepromoveerde zijn of haar kwaliteiten buiten de wetenschap aan kan prijzen. Het feit dat er minimaal vier jaar zelfstandig aan een project is gewerkt, levert werkervaring op die zeker gelijkstaat met sommige functies in de publieke sector. En dan hebben we het nog niet eens gehad over bijkomende taken als onderwijs en bestuurswerk. Net als het doen van promotieonderzoek vergt ook het zoeken naar een baan buiten de wetenschap, het uitbuiten van opgedane kwaliteiten, een zekere mate van originaliteit.

Taaie instituties

Het mannenmonopolie dat we hiervoor aanhaalden vindt deels zijn oorsprong in en wordt in stand gehouden door de institutionele structuur van de universiteit. Beyers vat deze instituties treffend in zijn titel 'De ondraaglijke traagheid van het academische bestaan'. Hoewel er vanzelfsprekend altijd uitzonderingen zijn, is de weg naar boven op de academische ladder voor velen – zowel man als vrouw – traag en, wij sluiten dat zeker niet uit, ondraaglijk. De vraag is ook hier: wat te doen? Net als Beyers zien wij veel in een *tenure track system* gebaseerd op merite. Dit is niet alleen helderder, maar zeker ook een stuk meer motiverend voor alle getalenteerde UD's en UHD's (man en vrouw) die aan het 'wachten' zijn tot er een plek vrijkomt. Hoewel het huidige stelsel niet zomaar omgegooid kan worden, daar is het immers een institutie voor, vinden wij de toename van *tenure track systems* voor UD-plaatsen een goede zaak. Als dit wordt doorgezet naar UHD- en hoogleraar-

posities en het mannenmonopolie wordt doorbroken, dan is de kans dat een student Politicologie of Bestuurskunde over tien jaar college krijgt van een vrouwelijke hoogleraar aanzienlijk hoger.

Noten

1. De *Monitor Vrouwelijke Hoogleraren 2006* becijferde dat we in 2010 op ongeveer 12 procent zullen uitkomen. Zie <http://www.stichtingdebeauvoir.nl/PDF-artikelen/Monitor%202006.pdf> (toegang 28-08-2009).
2. Hierbij dient opgemerkt te worden dat er op dit punt aanzienlijke variatie is tussen universiteiten, faculteiten en afdelingen en dat er zeker ook voorbeelden zijn van afdelingen waar dit heel goed geregeld is.
3. Ook hier zijn weer vele voorbeelden van uitzonderingen op de regel.
4. Zie <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/vrouwen-en-mannen/publicaties/artikelen/archief/2009/2009-2821-wm.htm> (toegang 10-09-2009).
5. Zie 'Het Academische Glazen Plafond: De Professor is (g)een Mevrouw'. *Vrij Nederland*, nr. 3, 28-33, 2009.
6. Zie <http://www.uvt.nl/medewerkers/arbeidsvoorwaarden/tijd/zwangerschap-bevalling/onderzoekssabbatical/regeling/>.
7. Greta Noordenbos (1995). "Gendergap in Academe": De positie van vrouwen aan de universiteit in internationaal perspectief.

Universiteit en Hogeschool. Tijdschrift voor Wetenschappelijk Onderwijs, 41 (3).

8. Mineke Bos, 'Vrouwen worden gezien als moeder, niet als professor', *NRC Handelsblad*, 9 oktober 2009.

9. Monitor Vrouwelijke Hoogleraren 2009, p. 5.

10. Budge, Ian et al. (2009). *Masters of Political Science*, Colchester, Essex: ECPR Press.

11. Cijfers voor bestuurskunde en politicologie afzonderlijk zijn niet voorhanden. Het ledenbestand van de Nederlandse onderzoeksschool voor bestuurskunde en politicologie (NIG), waarbij onderzoekers van negen Nederlandse universiteiten en twee Vlaamse universiteiten zijn aangesloten, laat echter zien dat het percentage vrouwelijke hoogleraren in deze disciplines beslist niet hoger is dan het landelijk gemiddelde.

Bibliografie

Brink, M. van den (2009). *Behind the Scenes of Sciences: a Gender Research on Professional Recruitment and Selection Practices at Dutch Universities*. PhD Thesis. Nijmegen: School of Management, Radboud University Nijmegen.

Broekhuizen, P. (2009). *Wetenschappelijk publiceren en sexe*. [scriptie]. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam FSW.

Brouwer, D. (1978). *Vrouwentaal en mannenpraat: verschillen in taalgebruik en taalgedrag in relatie tot de maatschappelijke rolverdeling*. Amsterdam: Van Gennep.

Emancipatiemonitor (2008). CBS & SCP.

Groeneveld, S., Tijdens, K., & Kleef, D. van (2009). *Gender Differences in Academic Careers. Evidence from Personnel Data*. Paper voor de HRM-netwerk-conferentie, Vrije Universiteit, Amsterdam, 13-14 november 2009.

Gijtenbeek, A. van (2005). Mentoring en coaching aan de UU. *Pandora*, augustus.

Hooft, E. A.J., Born, M. Ph., Taris, T. W., & Flier, H. van der (2006). Ethnic and Gender Differences in Applicants' Decision-Making Processes: An Application of the Theory of Reasoned Action. *International Journal of Selection and Assessment*, 14, (2), 156-66.

Lyssens-Danneboom, V., & Mortelmans, D. (2009). *De loopbaan van de junior onderzoekers aan de Universiteit Antwerpen*. Antwerpen: Cello.

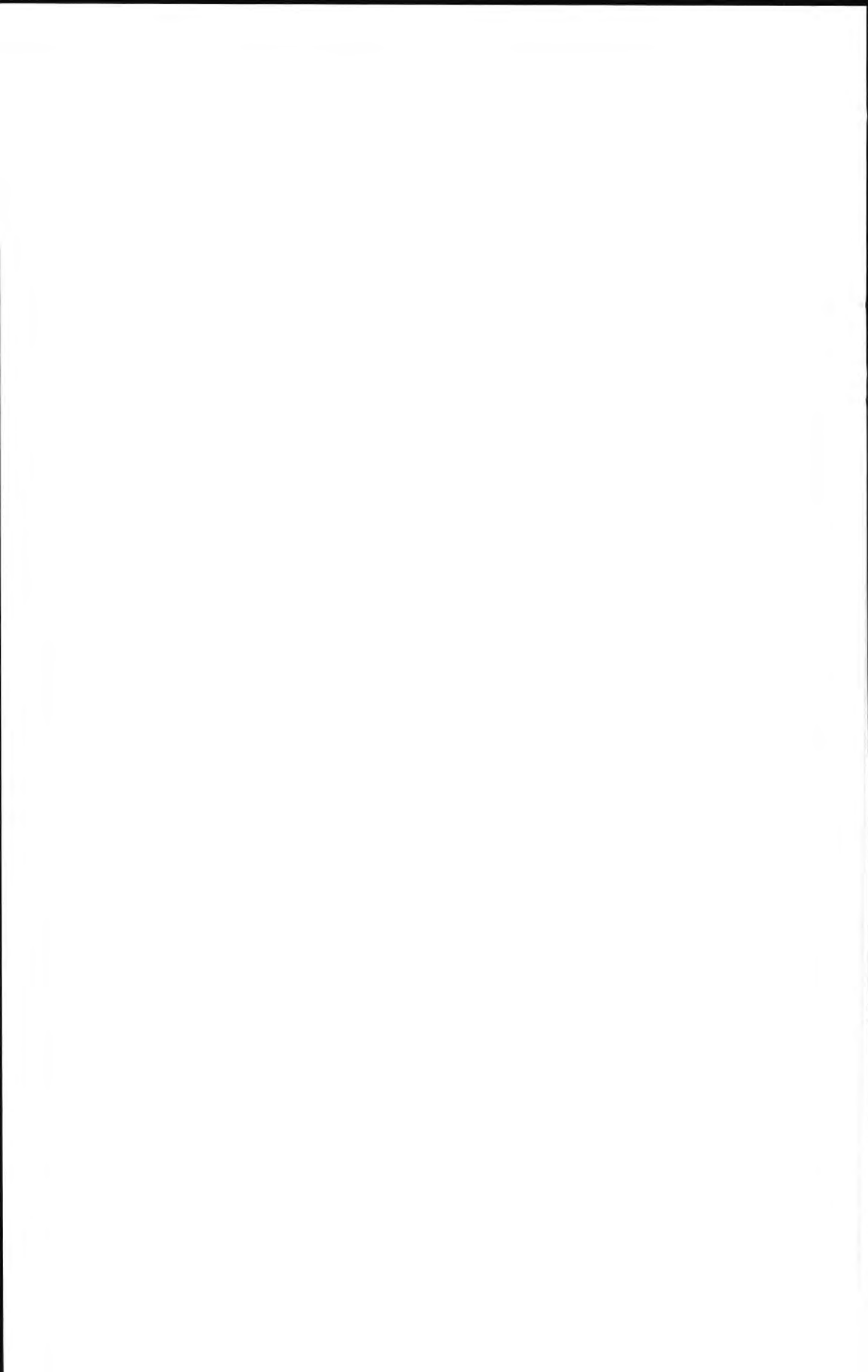
Monitor vrouwelijke hoogleraren. (2009). Stichting De Beauvoir. Te downloaden via: http://test16.hosting.rug.nl/media/Monitor_VH2009.pdf.

Noordenbos, G. (2003). *Marie & Irène Curie; De eerste vrouwelijke Nobelprijswinnaars*. Delft: Eburon.

Pyck, H., Lievens, S., Vandenbussche, L. & Demoor, M. (2009). Should I Stay or Should I Go? Wetenschappers aan het woord over de redenen van hun uitstroom. In R. Van Rossem, Vandevelde, K., & en De Grande, H. (Eds.), *Kennis in wording. Het Vlaamse onderzoeks- en innovatiepotentieel*. Leuven: Ecom.

Stegmans, N., & Valgaeren, E. (2009). Het sekse-(on)evenwicht aan universiteiten. In R. Van Rossem, Vandevelde, K., & De Grande, H. (Eds.), *Kennis in wording. Het Vlaamse onderzoeks- en innovatiepotentieel*. Leuven: Ecom.

- Valian, V. (1999). *Why So Slow? The Advancement of Women*. Cambridge Mass.: MIT Press.
- Vincent, P. C., Peplau, L. A., & Hill, C. T. (1998). A Longitudinal Application of the Theory of Reasoned Action to Women's Career Behavior. *Journal of Applied Social Psychology, 28* (9), 761-78.
- Wennerås, C., & World, A. (1997). Nepotism and Sexism in Peer Review. *Nature, 387*, 341-343.



De valkuilen van interactief bestuur

Maarten Loopmans¹

BESPREKING VAN

- Cornips, J. (2008). *Invloed in interactie: een onderzoek naar de relatie tussen instituties en invloed in lokale interactieve beleidsprocessen*. Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Twente. Twente: Universiteit Twente.
- De Graaf, L. (2007). *Gedragen beleid: een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*. Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Utrecht. Delft: Eburon.
- Van Marissing, E. (2008). *Buurten bij beleidsmakers. Stedelijke beleidsprocessen, bewonersparticipatie en sociale cohesie in vroeg-naoorlogse stadswijken in Nederland*. Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Utrecht, Nederlandse Geografische Studies 377. Utrecht: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap.

1. Interactief bestuur is hip!

Sinds enkele decennia wordt in Nederland en Vlaanderen duchtig geëxperimenteerd met interactief bestuur. Kritiek op het functioneren van de klassieke beleidsinstituties zoals het corporatistisch overleg of de (verzuilde) representatieve democratie heeft beleidsmakers ertoe aangezet om alternatieven voor beleids- en besluitvorming op te zoeken. Interactieve beleidsvoering is een van deze alternatieven en zij kent sinds de jaren negentig van de vorige eeuw in beide landen een hoge vlucht. Cornips (2008, p. 15) geeft een

bijzonder heldere definitie van interactief bestuur: interactief bestuur is “de verzamelaar voor beleidsprocessen waarin de overheid mogelijkheden creëert voor belanghebbende burgers en/of organisaties om in een relatief vroegtijdig stadium van de besluitvorming op een directe wijze te participeren in de voorbereiding, formulering, vaststelling en/of uitvoering van het beleid”. Met andere woorden, interactief bestuur creëert nieuwe beleidsarena’s, buiten de klassieke kanalen om, waarin verschillende actoren kunnen deelnemen aan allerlei aspecten van het besluitvormings- en beleidsvoeringsproces.

De reden waarom dergelijke interactieve bestuursarena's worden opgezet kunnen velerlei zijn. Om te beginnen kan interactief bestuur ingezet worden als een antwoord op kritieken ten aanzien van de klassieke instituties van de representatieve democratie. Politicologen wijzen reeds lang op het tekortschieten van verkiezingen als participatie-instrument. Ze zijn slechts een indirect middel om invloed uit te oefenen. Kiezers hebben slechts de keuze tussen partijprogramma's, die opvattingen en voorstellen bevatten omtrent een groot aantal thema's; ten aanzien van afzonderlijke beleidsinitiatieven of de agendamenstelling van een partijprogramma hebben ze via deze weg nauwelijks invloed. Interactief bestuur zou, als aanvulling op de representatieve democratie, een manier kunnen zijn om individuen en organisaties bij individuele beleidskeuzes te betrekken tussen verkiezingen door en zo ook visievorming en agendasetting mee te structureren. Interactief bestuur corrigeert met andere woorden enkele belangrijke valkuilen van de representatieve democratie.

Van interactief bestuur wordt ook verwacht dat het de legitimiteit van het beleid mee kan versterken. De kritiek op de klassieke democratische instituties werd immers niet enkel door politicologen geventileerd; ook de burger heeft de afgelopen decennia duidelijk zijn ontevredenheid of wantrouwen ten opzichte van verkiezingen en verkozen bestuurders laten blijken. Steeds dalende opkomstcijfers in Nederland en het succes van de 'foert-stem' in stemplichtig Vlaanderen, maar ook sociale bewegingen en protestacties worden geïnterpreteerd als symbolen van een afnemend

vertrouwen in de representatieve democratie en een gebrekkig draagvlak voor de beslissingen en beleidsdaden die hieruit voortvloeien. Door burgers en organisaties via interactief bestuur te laten deelnemen aan de beleidsvoering, verwacht men het draagvlak voor de hieruit voortkomende beleidsdaden te verhogen.

Ten slotte wordt aan interactief bestuur ook een opvoedkundige opdracht toegekend. Waar de representatieve democratie voor veel burgers een wat abstracte ver-van-mijn-bedshow lijkt te zijn, zou interactief beleid rond concrete beleidsinitiatieven de betrokkenheid van directe belanghebbenden kunnen verhogen. Door samen te werken rond concrete dossiers zouden deelnemers niet alleen 'politiek geschoold' worden (waardoor ze misschien ook terug meer interesse en begrip krijgen voor de instituties en processen van de representatieve democratie), maar ook nog dichter bij elkaar worden gebracht: van bewonersparticipatie in interactief bestuur wordt verwacht dat ze de sociale cohesie en gemeenschapsvorming in buurten zou verhogen. Mensen leren elkaar kennen en worden bovendien gestimuleerd om samen te werken, over sociale grenzen en verschillen heen. In een samenleving waarin de individualisering en de diversiteit toeneemt, is de roep om meer sociale cohesie groot. Als interactief bestuur daarin kan helpen, is dat graag meegenomen.

Interactief bestuur is dus niet alleen een modewoord. Het wordt ook beschouwd als een manusje-van-alles voor de problemen die opduiken in steeds complexer wordende samenlevingen als die in de Lage Landen. Deze hoge verwachtingen

verklaren zijn huidige populariteit. Maar zijn ze ook gerechtvaardigd? Empirisch onderzoek levert immers vaak kritische commentaren op.

In deze boekbespreking bespreek ik drie recente Nederlandse proefschriften die een kritische empirische blik werpen op de effecten die worden toegedicht aan interactief bestuur. Juul Cornips (2008) bespreekt de democratiserende functie ervan vanuit het standpunt van maatschappelijke actoren: wie kan in welke mate invloed uitoefenen door middel van interactief bestuur? Erik van Marissing (2008) en Laurens de Graaf (2007) vertrekken vanuit bezorgdheden die beleidsmakers delen en die hen aanzetten tot interactief beleid. De Graaf bestudeert de mate waarin interactief bestuur het draagvlak voor beleidsmaatregelen versterkt en van Marissing analyseert hoe bewonersparticipatie in interactieve beleidsprocessen sociale cohesie beïnvloedt.

Als (Vlaamse) spiegel voor deze bespreking presenter ik ten slotte eigen onderzoek naar bewonersparticipatie in stedelijke beleidsprocessen, waar de interactie tussen sociale cohesie en de democratische processen bij interactief beleid centraal staat (Loopmans, 2007; Beaumont en Loopmans, 2008; Loopmans, 2008). Slechts één, in plaats van drie proefschriften, jammer genoeg. Empirisch onderzoek naar de maatschappelijke effecten van interactief beleid is in Vlaanderen immers zeldzaam tot onbestaande, hoewel daar weldra, met de voltooiing van de proefschriften van talentvolle onderzoekers als Tom Coppens, Barbara Van Dijck of Koenraad Marchand, verandering in zal komen.

2. Divers kritisch

De drie auteurs zijn unaniem wat het waarmaken van de ambities rond interactief bestuur betreft: het werkt niet zoals het doorgaans met een meer rozige bril wordt voorgesteld. In zijn analyse van stedelijke vernieuwingsprocessen en sociale cohesie in drie vroeg-naoorlogse woonwijken in Nederland verwachtte van Marissing dat deze nieuwe beleidsprocessen, door het stimuleren van verticale cohesie (interactie en banden tussen 'corporate actors' en buurtbewoners) en bewonersparticipatie, de horizontale sociale cohesie tussen buurtbewoners zouden doen toenemen. Verticale cohesie blijkt echter slechts in beperkte mate invloed te hebben op sociale interactie tussen bewoners; bewonersparticipatie heeft in de eerste plaats invloed waar het gaat om collectieve activiteiten georganiseerd door 'corporate actors' als de woningbouwcorporatie of de gemeente (informatiebijeenkomst, vergadering) of het participeren in het verenigingsleven. Participatie in het politieke proces lijkt met andere woorden een minder grote impact te hebben op sociale interactie dan het louter met elkaar in contact brengen van individuen. Ook drie andere door de auteur gedefinieerde dimensies van sociale cohesie (intenties tot sociaal gedrag in de buurt, buurtbinding, en de indruk dat er solidariteit bestaat tussen buurtbewoners) laten weinig bemoedigende resultaten optekenen. Hoewel van Marissing zelf tot meer zalvende conclusies komt, tonen zijn resultaten slechts hier en daar correlaties tussen verticale cohesie, bewonersparticipatie en de verschillende dimensies van horizontale sociale cohesie. Causali-

teit vaststellen, laat staan de richting ervan, is daarbij bovendien zelden evident. Wat doe je bijvoorbeeld met de vaststelling dat mensen die zich dissociëren van hun buurt ook meer dan gemiddeld geneigd zijn om contact op te nemen met de wijkagent?

De Graafs onderzoek naar de relatie tussen interactief beleid en draagvlak in Utrecht is evenmin positief over de effecten van interactief beleid. De Graaf analyseerde of interactief beleid leidde tot meer of minder steun aan de resulterende beleidsbeslissingen bij verschillende belanghebbenden. Ofschoon zijn algemene conclusie bevestigt dat een meer interactief beleidsproces een hogere mate van draagvlak oplevert, nuanceert hij ook meteen. Interactief beleid blijkt een erg dynamisch en selectief proces te zijn, waarvan de vorm en uitkomst vooral worden bepaald door de (wisselende) machtsposities van verschillende deelnemers. De maat van het draagvlak bij belanghebbenden in de onderzochte processen hangt veel sterker af van de uitkomst van het proces (werden hun belangen ermee gediend) dan van de vormgeving ervan (in welke mate werden ze betrokken bij het beleid). Geen wonder dus dat de machtspositie van de betrokkenen een grotere impact lijkt te hebben op de legitimiteit die ze het beleidsproces toedichten dan de vormgeving van het beleidsproces zelf. De Graaf besluit dan ook met een vingerwijzing naar de huidige generatie interactieve beleidspraktijken: interactieve beleidsprocessen zijn in doorsnee te instrumenteel of te resultaatgericht en besteden daardoor te weinig aandacht aan hun democratisch gehalte. Meer zelfs, de Graaf beschrijft interactieve beleids-

processen als een soort parallelle besluitvorming, waartoe vertegenwoordigers en instituties van de representatieve democratie moeilijk toegang vinden. Hij vindt het dan ook onkies om deze beleidsvorm als democratisch voor te stellen en er een belangrijke rol aan toe te dichten in het overbruggen van de kloof tussen bestuur en burger. Eerder moet interactief beleid worden gezien in het licht van een lange Nederlandse traditie van consensusdemocratie, als een proces dat een duidelijk instrumenteel doel dient.

Juul Cornips neemt dit probleem van gebrekkige democratische kwaliteit als vertrekpunt en spit de selectiviteit van interactieve beleidsprocessen verder uit. Hij onderzoekt op welke manier institutionele arrangementen van interactief bestuur de participatie van belanghebbende burgers en organisaties en de invloed die deze kunnen uitoefenen op de uiteindelijke besluitvorming bepalen. Hij besluit dat interactief beleid typisch een zwakke institutionele structuur kent. Het informele karakter van de institutionele arrangementen maakt dat regels niet afdwingbaar zijn en continu veranderen, onder invloed van de deelnemers in het proces: interactief beleid is institutioneel grillig en krijgt vaak het karakter van een machtsspel waarin personele machtsbronnen een belangrijkere rol spelen dan institutionele structuren. Binnen interactieve processen bestaat er dan ook een hoge mate van ongelijkheid. Beslissingen worden genomen in een reeks diverse arena's die een zeer verschillende impact hebben. Veel interactieve arena's zijn bovendien selectief toegankelijk en kennen een beperkte representativiteit. Cornips besluit dan ook: "het

machtsspel tussen de verschillende deelnemers in interactieve processen vraagt een sterke politieke sturing en controle" (Cornips, 2008, p. 219) en hij roept op tot een meer actieve betrokkenheid van de gemeenteraad als "institutioneel beheerder" die de democratische controle van het proces garandeert en de institutionele grilligheid tempert.

3. Interactief bestuur onder de loep

De drie onderzoeken belichten niet alleen drie verschillende dimensies van de kwestie omtrent interactief bestuur, ze doen dit ook elk op hun eigen manier en vanuit hun eigen perspectief. De disciplinaire achtergrond van de auteurs speelt hier minstens gedeeltelijk een rol.

Van Marissing richt zich niet toevallig op de impact van beleidsvernieuwing op sociale cohesie. Als Utrechtse sociaal geograaf is hij gevoed door een traditie van buurtonderzoek, waar microsociale processen op buurniveau het onderzoeksobject bij uitstek uitmaken. Politieke processen, beleid en bewonersparticipatie worden daarbij beschouwd als externe factoren die bijna per definitie in een causaliteitsrelatie staan ten opzichte van deze processen maar er zelf geen invloed van ondervinden. 'Het beleid' wordt immers vormgegeven op een hogere schaal, onaantastbaar door deze microprocessen. Machtrelaties en institutionele selectiviteit spelen daarbij geen rol: het individu in de buurt ondervindt een invloed maar oefent er zelf geen uit.

Deze specifieke ontologische positie verklaart ook van Marissing's keuze voor een relatief naïef-empirische onderzoeksopzet. Interviews met betrokken actoren worden letterlijk weergegeven, uitspraken van respondenten worden niet geïnterpreteerd in hun (politieke) context. Door middel van een survey bij buurtbewoners worden correlaties onderzocht tussen de mate van participatie in interactief bestuur van individuen en hun ervaringen van sociale cohesie. Op een relatief onvoorzichtige manier worden ten slotte oorzaak-gevolgrelaties verondersteld die moeilijk hard te maken zijn. De meer subtiele interrelaties en machtsverhoudingen die bij de twee andere auteurs op de voorgrond treden blijven echter onbelicht. Ofschoon van Marissing werkt met specifieke casestudies, laat het strakke kader van de survey hem niet toe dieper te graven in de achterliggende processen.

Laurens de Graaf heeft als bestuurskundige meer oog voor institutionele structuren dan van Marissing. Ook hij vertrekt echter van een relatief rigide interpretatiekader waarin slechts plaats is voor eenvoudige causaliteitsrelaties en structuren en macht losstaan van elkaar ('machtspositie' wordt als externe factor betrokken in de analyse). Door meer intensief gebruik te maken van diepte-interviews wordt hij echter geconfronteerd met de complexiteit van interactief bestuur en komt hij langzamerhand los van zijn oorspronkelijke vraag naar een eenvoudige relatie tussen beleidsvorm en draagvlak. Zijn conclusie is dan ook rijker en complexer en zij werpt nieuwe vragen op.

Niet toevallig pikt politicoloog Cornips (2008, p. 217) hier een jaar later in zijn

eigen werk op in. Cornips is zich sterk bewust van de complexiteit van politieke processen en gaat ervan uit dat maatschappij en beleid intensief met elkaar verweven zijn via de belangen van verschillende minder of meer georganiseerde groepen. Politiek als belangenbehartiging of belangenconflict is zijn vertrekpunt. Cornips gaat dan ook minder naïef-empirisch aan de slag dan de Graaf of van Marissing, maar werkt zijn onderzoeks-aanpak ook inhoudelijk sterk uit. Door middel van documentanalyse en face-to-face interviews reconstrueert hij minutieus en op kritische wijze beleidsprocessen en besteedt hij veel aandacht aan de strategische en tactische acties van zijn respondenten. Hij kiest openlijk voor een exploratieve aanpak; zijn doelstelling is niet het al dan niet verwerpen van een hypothese maar de beschrijving en analyse van potentiële verbanden. Hij trekt met open vizier de casestudies tegemoet en bestudeert in de diepte de processen die plaatsvinden rond specifieke beleidsingrepen, zonder deze te sterk te verenigen tot een eenduidig causaal verband. Cornips ontwikkelt daarvoor een erg boeiend interpretatiekader. Om de wijze waarop individuele actoren invloed uitoefenen op beslissingen te kunnen beschrijven, ontleedt hij beslissingsprocessen in afzonderlijke interactiearena's. Elke arena kent zijn eigen toegangsregels (wie kan er deel van uitmaken?) en werkingsregels (hoe worden beslissingen genomen?, welke positie hebben welke actoren?, over welke informatie beschikken deze? ...).

De invloed die actoren kunnen uitoefenen op een beslissing kan zo worden geanalyseerd binnen een bepaalde arena aan de hand van deze toegangs- en werkingsre-

gels, maar ook over verschillende arena's heen op het niveau van het hele proces. De relatie tussen beide analyses wordt bepaald door de interne domeinregels (over welke onderwerpen kunnen in een arena beslissingen worden genomen?, binnen welke *range* liggen de mogelijke uitkomsten?) en externe domeinregels (in welke mate werken beslissingen genomen binnen een arena door in andere arena's?) van elke arena. De invloed van een actor binnen één arena kan groot zijn, maar als deze arena door interne domeinregels beperkt wordt tot minder relevante beslissingen, of door externe domeinregels weinig impact heeft op beslissingen in andere arena's (en beslissingen in de arena daardoor ook *overruled* kunnen worden), is de invloed op het procesniveau van de actor desondanks beperkt.

Ten slotte gebruikt Cornips een moreel toetskader om de processen in zijn cases te evalueren: de democratische waarden gelijkheid en representativiteit die ervoor zorgen dat eenieders belangen in overweging worden genomen bij beleidsbeslissingen. Waar de acoliëten van de participatieve of deliberatieve democratie deze waarden zonder meer toeschreven aan interactieve besluitvorming, toont Cornips in zijn onderzoek haarfijn de problemen van een dergelijke hypothese aan.

4. Evaluatie vanuit een Vlaams perspectief

In Vlaanderen vindt, zoals hoger gesteld, weinig empirisch onderzoek plaats naar de effecten van interactief beleid. Het in-

tellectueel debat rond interactief bestuur beperkt zich vooral tot het verkondigen van de blijde boodschap. Interactief beleid wordt door een aantal auteurs sterk uitgedragen als een instrument om de lokale democratie te versterken. Zo vormen de concepten 'Stadsdebat' en 'Stadsproject' uit het Vlaamse Witboek Stedenbeleid (Boudry et al., 2003) de Vlaamse tegenhanger van 'interactief beleid' en worden zij door auteurs uit heel verschillende disciplines als De Rynck, Corijn of Loecx voorgesteld als instrumenten om de stedelijke bestuurlijke arena te democratiseren door deze verder open te stellen en te verbreden (Boudry et al., 2006).

In de bestuurspraktijk lijken deze oproepen voorlopig echter weinig formele weerklink te vinden. Ofschoon *de facto* in Vlaanderen heel wat bestuursactiviteit plaatsvindt die onder de noemer 'interactief' kan worden geplaatst, gebeurt dit zelden bewust met een formele beleidsdoelstelling als 'het bevorderen van sociale cohesie', 'het vergroten van het bestuurlijk draagvlak' of 'democratiseren van de besluitvorming'. Eerder wordt een interactieve aanpak gekozen omwille van, in de woorden van de Graaf, 'instrumentele motieven' (bv. omdat een bepaalde private partner nodig is om een project te realiseren). Anders dan in Nederland spelen ambtenarij of bestuurders immers minder een voortrekkersrol bij het invoeren van interactief bestuur. Het 'primaat van de politiek' is in Vlaanderen veel sterker. De rol van ambtenaren is beperkt en bestuurders komen zelden onder het juk van de participatie uit. In beleidsdossiers spelen de altijd nakende verkiezingen – en dus snelle resultaten – meestal een

veel grotere rol dan verheven maatschappelijke doelstellingen.

Maar net deze sterke politisering van beleidsdossiers maakt het hierboven beschreven onderzoek naar interactief bestuur ook voor Vlaanderen erg relevant. Electorale druk van belangengroepen is een machtig politiek wapen in Vlaanderen. Bewonersgroepen en sociale bewegingen openen daarmee vaak zelf informele arena's waarin ze als relatief machtige actoren optreden. Het dossier van de Antwerpse Oosterweelverbinding is daarvan het tot nog toe meest sprekende voorbeeld. Dergelijke informele arena's komen in de hierboven besproken onderzoeken niet aan bod. Het daarin ontwikkelde instrumentarium zou voor de analyse van dergelijke arena's nochtans bijzonder nuttig kunnen zijn, niet in het minst omdat, zoals de Graaf en Cornips betogen, ook formele interactieve beleidsprocessen 'zwakke institutionele regimes' bieden die weinig stabiel zijn en die sterk beïnvloedbaar zijn door de strategische acties van maatschappelijke actoren.

In mijn proefschrift naar de wisselwerking tussen sociale cohesie, bewonersparticipatie en stedelijk beleid in Antwerpen (Loopmans, 2007; Loopmans, 2008) is wel dieper ingegaan op de rol van bewonersgroepen en participatie in informele interactieve arena's. De centrale vraag uit dit onderzoek luidt: 'wat bepaalt de invloed die bewoners uitoefenen op beleidsbeslissingen in het kader van buurtbeleid, en welk effect heeft dit op de sociale cohesie tussen verschillende groepen in buurten?'. Het hoeft geen betoog dat daardoor meer verwantschap bestaat met de aanpak van

de Graaf en vooral van Cornips dan met die van medegeograaf van Marissing. Net als bij de Graaf is het uitgangspunt dat 'interactief bestuur', 'participatie' of 'stadsdebat' in essentie 'oude wijn in nieuwe zakken' is (de Graaf, 2007, p. 174): een voortzetting of verlengstuk van bestaande bestuurlijke tradities en praktijken. Daarom kan interactief bestuur niet worden geanalyseerd als een losstaande praktijk maar moet het bekeken worden in een continuüm van beleidspraktijken. Ook zijn analyse dat interactieve bestuurspraktijken in de eerste plaats instrumentele doelen lijken te dienen wordt hier gedeeld.

Cornips' analysekader, dat benadrukt hoe beleidsprocessen plaatsgrijpen in een veelvoud van geschakelde arena's met eigen toegangs-, werkings- en domeinregels is bijzonder relevant om te determineren welke factoren bepalen of bewoners invloed kunnen uitoefenen. Hoewel Cornips daarbij benadrukt dat actoren deze regels permanent kunnen en zullen beïnvloeden, gaat zijn empirisch onderzoek echter nauwelijks in op de autonome handelingen van deze actoren.

Mijn eigen onderzoek verschilt van dat van Cornips en van dat van de Graaf doordat het zich niet beperkt tot een beschrijving van de arena's en hun regels, maar ook aandacht besteedt aan de strategische acties van bewoners ten aanzien van de structuren waarbinnen die arena's en regels opereren. Een eerste onderzoeksstap daarbij was het analyseren van de impact van deze structuren op de invloedsmogelijkheden voor bewoners. Zoals ook de Graaf aantoont (gebruikmakend van zijn eigen versie van Arnsteins participatie-

ladder, zie de Graaf, 2007, p. 27), krijgen bewoners binnen beleidsprocessen of -arena's welbepaalde rollen toebedeeld, die de regels voor toegang en deelname in het proces mee bepalen. In Vlaanderen is buurtgericht beleid de afgelopen decennia op veel verschillende manieren ingevuld. Achtereenvolgens heeft men gewerkt volgens de idee van woonbuurten, achtergestelde buurten, multiculturele buurten, probleembuurten en kansbuurten; telkens waren hier niet alleen andere beleidspraktijken en -arena's aan gekoppeld, maar werden bewoners ook ingedeeld in bepaalde categorieën. In achtergestelde buurten werd zo een onderscheid gemaakt tussen kansarme en 'normale' bewoners; in multiculturele buurten tussen allochtonen, verzuurde en 'actieve' autochtonen. Afhankelijk van de categorie waarin een bewoner wordt ingedeeld krijgt men de rol van partner, begunstigde of object van beleid toebedeeld; vertaald naar de regels voor toegang en deelname komen deze rollen respectievelijk overeen met Arnsteins ideaaltypes 'citizen power', 'tokenism' en 'non-participation'. Het spreekt voor zich dat het voor bewoners belangrijk is om zich te positioneren ten opzichte van de door het beleid gehanteerde categorieën. De categorie waarin men zich in weet te manoeuvreren bepaalt immers in belangrijke mate de invloed die men heeft op het beleid.

Een tweede onderzoeksstap betrof dan het analyseren van strategieën van bewoners om zich een bepaalde categorie of rol aan te meten. Belangrijk hierbij waren de machtsmiddelen die bewonersgroepen wisten te ontvouwen. De Graaf laat zien hoe bewonersgroepen, die wel vaak een

belang bij of in een bepaalde kwestie hebben, in vergelijking met andere betrokken actoren over weinig machtsmiddelen beschikken om de uitvoering van een beslissing te blokkeren of te steunen. Voor hen is het daarom belangrijk om discursief aansluiting te vinden bij de belangen van andere betrokkenen. Mijn onderzoek ging minder in op de machtspositie en invloed van bewoners ten opzichte van andere betrokkenen in een beleidsproces, dan wel op de verschillen in machtspositie en invloed tussen groepen en categorieën van bewoners onderling; daarbij spelen dergelijke discursieve conflicten en onderlinge verschillen in mobilisatiemogelijkheden een grote rol.

Anders dan in de hier besproken Nederlandse studies werd in de Antwerpse studie, door middel van documentanalyse en diepte-interviews, getracht de strategieën van bepaalde groepen bewoners over een langere tijdsperiode van een tweetal decennia te volgen, waarbij verschillende vormen van buurtbeleid elkaar opvolgden en overlaptten. Daarbij ontvouwde zich een boeiend ballet van bewonersgroepen die zich onder de ene vorm van buurtbeleid wisten te ontpoppen tot de belangrijkste partners van beleid, in een volgende periode door andere groepen van het toneel werden verdrongen en vervielen tot beleidsobject, en vice versa. In bepaalde wijken bleken zij die onder het multiculturele buurtbeleid als verzuurde autochtonen het beleidsobject bij uitstek waren en ei zo na op heropvoedingscursus werden gestuurd, als 'gewone bewoner' de belangrijkste begunstigden van het probleebuurtbeleid te worden. Later door zich als 'actieve bewoner' te profi-

leren, promoveerden ze tot beleidspartner in het kansenbeleid, waardoor ze het aantrekken van jonge tweeverdieners naar de wijk mee vorm mochten geven. Na zichzelf een toegang te hebben geforceerd tot relevante beleidsarena's, wisten ze bovendien andere bevolkingsgroepen in de wijk (onder andere die groepen die als actieve burgers mee vorm gaven aan het multiculturele buurtbeleid) in een positie te duwen waarin deze als irrelevant voor of als object van beleid werden beschouwd.

Wanneer we uit deze Vlaamse case conclusies trekken naar de vraagstelling van de drie besproken Nederlandse studies, lijken de Nederlandse vaststellingen op drie punten te worden aangevuld en versterkt.

Om te beginnen is de instrumentaliteit van veel interactieve beleidsprocessen, zoals ook het Antwerpse buurtbeleid er één is, niet louter een probleem omdat, zoals de Graaf beweert, democratische waarden daarbij dreigen te worden vergeten. Net als bij Cornips valt in Antwerpen op hoe interactieve beleidsprocessen democratische waarden van gelijkheid en representativiteit door hun inherente selectiviteit geweld aandoen. Bovendien blijkt dat deze selectiviteit minstens gedeeltelijk te maken heeft met de relatief eng gedefinieerde instrumentaliteit van veel interactief beleid. Net omdat interactief buurtbeleid door vooropgestelde doelen wordt afgelijnd (in het 'probleebuurtbeleid' wordt vooral gewerkt aan problemen in de buurt; in het multiculturele buurtbeleid ligt de nadruk op beleidsacties die het samenleven tussen verschillende bevolkingsgroepen moeten vergemakkelijken),

worden bewoners ingedeeld in een beperkt aantal categorieën waaraan rollen, en zo ook regels van toegang en deelname aan beleidsarena's worden gekoppeld. Waar interactief beleid zich beperkt tot één of enkele nauw afgelijnde, instrumentele doelen, worden de democratische waarden van gelijkheid en representativiteit onvermijdelijk geschonden.

Bovendien blijkt hoe bewoners/burgers zich in interactieve beleidsprocessen organiseren en positioneren ten opzichte van de door het beleid gedefinieerde categorieën. Zo geraken ze verdeeld in belangengroepen, die in bepaalde gevallen lijnrecht tegenover elkaar blijken te staan. Het onderzoek van de Graaf en Cornips zou tot nog sterkere conclusies kunnen hebben geleid mochten ze "bewoners" niet als één homogene categorie in hun onderzoek hebben betrokken en aandacht hebben gehad voor deze verdelende effecten. Maar belangrijker zijn de gevolgen voor van Marissings ontologische uitgangspunt. Een onderzoek naar de effecten van beleidsparticipatie op sociale cohesie in buurten, dat geen rekening houdt met de machtsstrijd en conflicten tussen bewoners die deze beleidsprocessen met zich meebrengen en de verdeeldheid die daarvan mogelijk het gevolg is, kan immers enkel tot erg ruwe generalisering leiden.

Tot slot nuanceert dit onderzoek de hoop die Cornips en de Graaf uitspreken, dat de vertegenwoordigers van de representatieve democratie, wanneer zij een grotere rol zouden spelen in processen van interactief beleid, een corrigerende invloed zouden hebben op de negatieve democratische effecten van interactief beleid. Wanneer niet enkel naar structuren maar

ook naar de strategieën van actoren wordt gekeken, blijkt immers, zoals in Antwerpen, net de politisering van dergelijke beleidsprocessen een deel van het probleem te zijn. Doordat interactieve beleidsprocessen sterker betrokken worden op de politiek, worden antagonistische reacties nog versterkt en blijft er minder ruimte over voor overleg en samenwerking. Een meer zwartgallig besluit over interactief beleid zou daarom als volgt klinken: "In a context of extreme pluralism at the political level such as Antwerp, it is hard to imagine a control mechanism that could rule out the power games now resulting in the complete overpowering of one group against another" (Beaumont & Loopmans, 2008, p. 109).

Noot

1. Instituut voor Sociale en Economische Geografie, KULeuven en STeR*-Stedenbouw en Ruimtelijke Planning, Erasmus Hogeschool Brussel.

Bibliografie

- Beaumont, J., & Loopmans, M. (2008). Towards Radicalized Communicative Rationality: Resident Involvement and Urban Democracy in Rotterdam and Antwerp, *International Journal of Urban and Regional Research*, 32 (1), 95-113.
- Boudry, L., Loeckx, A., Van den Broeck, J., Coppens, T., Patteeuw, V., & Schreurs, J.

- (2006). *Inzet/Opzet/Voorzet. Stadsprojecten in Vlaanderen*. Antwerpen: Garant.
- Boudry, L., Cabus, P., Corijn, E., De Rynck, F., Kesteloot, C., & Loeckx, A. (2003). *De eeuw van de stad: Over stadsrepublieken en rastersteden*. Brugge: die Keure.
- Loopmans, M. (2007). *Urban Governance, Neighbourhoods and Organised Residents: Resident Mobilisation and Urban Policies in Antwerp, Belgium*. Onuitgegeven proefschrift tot het behalen van de graad van doctor in de geografie. Leuven: KULeuven.
- Loopmans, M. (2008). Buurtbeleid en sociale cohesie: een Antwerpse sage. *Opbouwwerk Brussel*, 24 (93), 22-30.

RES PUBLICA – NIEUWE RUBRIEK ONDERZOEK UITGELICHT

Vanaf 2010 wordt de boekenrubriek vervangen door een nieuwe rubriek 'Onderzoek Uitgelicht'. In deze rubriek plaatsen we interessant, prestigieus en belangwekkend politologisch onderzoek van Vlaamse en Nederlandse bodem in de spotlight. 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 politologisch tijdschrift (maximum één jaar geleden) en een eerste of tweede auteur dan wel meerderheid van coauteurs 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.

Richtlijnen voor de auteurs: De klemtoon in de bijdragen voor *Onderzoek Uitgelicht* 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. Verder gelden de algemene richtlijnen voor auteurs.



Jan Beyers (1968) is Hoogleraar Politieke Wetenschappen en Directeur Onderzoeksgroep Internationale en Europese Politiek, Universiteit Antwerpen. Zijn onderzoek situeert zich op het brede terrein van politieke instituties, meer bepaald Europese instituties en multilevel governance. Momenteel begeleidt Jan een onderzoek over hoe functionele en territoriale belangen zich aanpassen aan meerlagige politieke opportuniteitsstructuren. Dit project wordt gefinancierd door het Odysseus-programma van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek-Vlaanderen. E-mail: jan.beyers@ua.ac.be, website: www.ua.ac.be/jan.beyers.

Hans Bruyninckx (1964) doctoreerde aan Colorado State University met een specialiteit in International Environmental Politics. Daarna werkte hij aan het Hoger Instituut voor de Arbeid (Katholieke Universiteit Leuven) en aan de Wageningen Universiteit, Nederland. Sinds 2005 is hij professor internationale betrekkingen en internationaal milieubeleid aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Katholieke Universiteit Leuven. Zijn huidig onderzoek focust op de invloed van globaliseringsprocessen op mondiaal milieubeleid en duurzame ontwikkeling, op de rol van de EU in internationaal milieubeleid en op het milieubeleid van China. Hans Bruyninckx is ook promotor-coördinator van het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling (2007-2011). E-mail: hans.bruyninckx@soc.kuleuven.be.

Sarah Delputte (1984) werkte als stagiaire bij de Europese Commissie en startte in oktober 2009 een VLIR-UOS doctoraatsonderzoek aan de Universiteit Gent naar de externe perceptie van de Europese Unie in Afrika. E-mail: Sarah.Delputte@ugent.be.

Catherine de Vries (1978) is universitair docent Politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. Haar onderzoek naar stemgedrag, publieke opinie, politieke partijen en Europese politiek is verschenen in gerenommeerde politicologische tijdschriften als *Electoral Studies*, *European Journal of Political Research*, *European Union Politics* en *Party Politics*. Momenteel onderzoekt Catherine met behulp van een Veni beurs van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek de invloed van media-berichterijding en partijstandpunten over Europese integratie op de keuzes van kiezers in nationale verkiezingen in vijf West-Europese landen. E-mail: c.e.devries@uva.nl, website: www.catherinedevries.eu.

Sandra Groeneveld (1972) is universitair docent bestuurskunde aan de EUR en per 2009 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: <http://www.eur.nl/fsw/staff/homepages/groeneveld/>.

Sander Happaerts (1983) is doctoraatsonderzoeker aan de Katholieke Universiteit Leuven en onderzoeker bij het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling (2007-2011). Hij onderzoekt het duurzameontwikkelingsbeleid van subnationale overheden en bekijkt daarbij het Vlaamse beleid in comparatief perspectief. E-mail: sander.happaerts@soc.kuleuven.be.

Philip Marcel Karré (1978) is als senior onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hij maakt daar deel uit van de denktank van de NSOB, als een van de kernonderzoekers in het onderzoeksprogramma *Governance op de grens tussen overheid, markt en middenveld*. Daarnaast werkt hij onder begeleiding van prof. dr. Roeland J. in 't Veld en prof. dr. Jaap J. Boonstra aan een promotieonderzoek naar de governance van hybride organisaties in de Nederlandse afvalsector. E-mail: karre@nsob.nl, website: www.hybrideorganisaties.nl.

Maarten Loopmans (1975) is professor sociale geografie aan het departement Aard- en Omgevingswetenschappen, Katholieke Universiteit Leuven en STeR*-Stedenbouw en Ruimtelijke Planning, Erasmus Hogeschool Brussel. E-mail: maarten.loopmans@ees.kuleuven.be.

Joyce Outshoorn (1944) is politicologe en hoogleraar vrouwenstudies aan de Universiteit en verbonden aan Instituut Politieke Wetenschap. Haar onderzoek richt zich op vrouwenbewegingen, emancipatiebeleid, abortus en prostitutie. E-mail: outshoorn@fsw.leidenuniv.nl.

Karoline Van den Brande (1983) is doctoraatsonderzoekster aan de Katholieke Universiteit Leuven en onderzoekster bij het Steunpunt Duurzame Ontwikkeling (2007-2011). Haar onderzoek focust op de betrokkenheid van Vlaanderen bij multilaterale besluitvorming inzake duurzame ontwikkeling in de VN, de OESO en de EU. E-mail: karoline.vandenbrande@soc.kuleuven.be.

Marieke van den Brink (1978) is postdoc researcher 'Gender in Organisaties' aan de Nijmegen School of Management, Radboud Universiteit Nijmegen. Haar onderzoeksgebied is de werking van gender en diversiteit in organisaties, in het bijzonder werving en selectiepraktijken, weerstanden tegen diversiteitsbeleid en de werking van netwerken. E-mail: Mcl.vandenbrink@fm.ru.nl.

Martijn van der Steen (1977) is codecaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur in Den Haag. Hij is directeur van de denktank van de NSOB, waarin wetenschappelijk onderzoek en reflectie op praktijken uit het openbaar bestuur plaatsvindt. Hij houdt zich in zijn onderzoek bezig met de sturing van complexe netwerken, beweeglijke grenzen tussen publiek en privaat, strategievorming bij

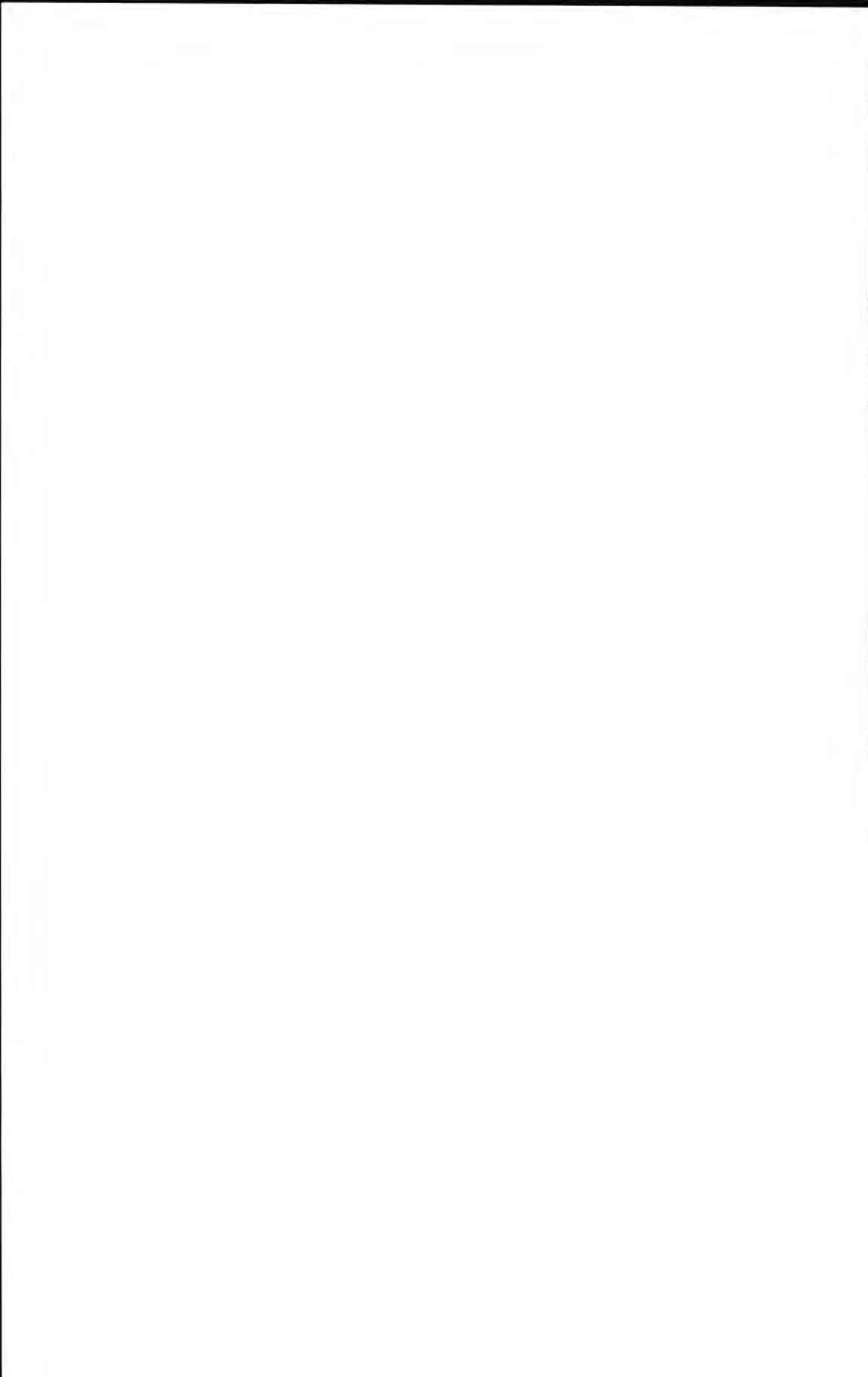
overheidsorganisaties, toekomstgerichte beleidsontwikkeling en de professionalisering van overheidsfunctionarissen. E-mail: steen@nsob.nl, website: www.nsob.nl.

Sandra van Thiel (1968) is universitair hoofddocent bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) en van 2004-2008 zakelijk directeur van de Nederlandse Onderzoeksschool voor Bestuurskunde en Politicologie (NIG). Haar onderzoek betreft de verzelfstandiging van overheidsorganisaties, in Nederland en andere landen. E-mail: vanthiel@fsw.eur.nl, website: <http://www.eur.nl/fsw/staff/homepages/vanthiel/>.

Mark van Twist (1966) is hoogleraar Bestuurskunde, in het bijzonder bestuurs- en beleidsadvisering in publiek-private context, aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Daarnaast is hij decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en buitengewoon lid van het College van de Algemene Rekenkamer. Mark van Twist doet onderzoek naar veranderingen op het grensvlak van overheid en bedrijfsleven. Zijn onderzoek richt zich op publieke en politieke advisering, strategisch management bij de overheid, ketenregie, vraagsturing, publiek ondernemerschap, publiek-private samenwerking (PPS), verzelfstandiging & marktwerking en alliantievorming, zowel op het gebied van telecommunicatie, transport en energie, maar evenzeer op het terrein van onderwijs, zorg en welzijn. E-mail: twist@nsob.nl, website: <http://markvantwist.nsob.nl>.

Barbara Vis (1979) is universitair docent Vergelijkende Politicologie aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Zij heeft gepubliceerd in gerenommeerde tijdschriften als *European Journal of Political Research*, *Journal of Theoretical Politics*, *Journal of European Social Policy* en *Policy & Politics*. In 2010 verschijnt haar boek *Politics of Risk-Taking* bij Amsterdam University Press. Een Veni beurs van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (beurs no. 451-08-012) financiert Barbara's onderzoek. E-mail: b.vis@fsw.vu.nl, website: www.barbaravis.nl.

Koen Vossen (1971) is universitair docent Nederlandse politiek Instituut Politieke Wetenschap, Universiteit Leiden. In 2003 is hij gepromoveerd op een proefschrift getiteld *Vrij vissen in het Vondelpark. Kleine politieke partijen in Nederland 1918-1940* (Wereldbibliotheek 2003). Zijn belangstelling gaat vooral uit naar protestpartijen en populisme in de Nederlandse politiek in heden en verleden. E-mail: kvossen@fsw.leidenuniv.nl.



Res Publica zoekt interessante voorstellen voor themanummers. Twee keer per jaar brengt *Res Publica* een themanummer. Recent verschenen: 'Samenwerking voor een grotere bestuurskracht' (2009/3), 'Het lokale referendum in de praktijk' (2009/1) en 'Europa en de wereld' (2008/2).

Alle maatschappelijk en wetenschappelijk relevante thema's die zowel Vlaamse als Nederlandse politologen kunnen interesseren zijn welkom in *Res Publica*.

Themanummers worden geredigeerd door één (of maximum twee) gashoofdredacteur(en), die zelfstandig maar in nauw overleg met de redactieraad de samenstelling van het wetenschappelijke deel (artikelen) van *Res Publica* op zich nemen. De review-procedure is dezelfde als deze van de reguliere nummers: double blind review.

Een voorstel voor een themanummer omvat ongeveer een halve A4-bladzijde, met daarin de centrale probleemstelling, de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie en enkele voorbeelden van mogelijke artikelonderwerpen. Bij voorkeur wordt ook een lijst van mogelijke auteurs (zonder dat die voorafgaandelijk gecontacteerd moeten zijn) opgenomen, die de haalbaarheid van dit themanummer kan aantonen.

De huisregels voor externe themanummers vindt u op www.respublica.be.

De deadline voor het indienen van voorstellen is **1 april 2010**.

Voor eventuele vragen kunt u terecht op het redactiesecretariaat: res.publica@ugent.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 inmassamedia: 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.
- **Boekbespreking:** verschillende bijdragen mogelijk – samen maximum 7.000 woorden
 - De 'boekenrubriek' wil meer bieden dan de traditionele recensies waar we in vele andere tijdschriften zo snel overheen lezen. Deze boek(en) bespreking is een op zichzelf staande bijdrage over politiek en/of wetenschap en stijgt hoog boven het snelle knip- en plakwerk uit. Ook wie het besproken boek niet las of wil lezen moet er aan het einde interessante politiek-wetenschappelijke inzichten aan overhouden.
 - De kritische boekbesprekingen, bijdragen naar aanleiding van – maar daarom niet uitsluitend over – het besproken boek, bespreken bij voorkeur meer dan één recent verschenen publicatie die van politiek of wetenschappelijk belang is. Ze behandelen een voor de Nederlands-Vlaamse politicalogie interessant onderwerp of werden door Nederlandse of Vlaamse auteurs geschreven (met inbegrip van proefschriften). De recensie praat vakgenoten en geïnteresseerde leken bij op de nieuwste ontwikkelingen in het vakgebied en moedigt discussies over politiek-wetenschappelijke kwesties aan. Elke boekbespreking wordt door de redactie intern gereviseerd op politiek-wetenschappelijke relevantie en aantrekkelijke schrijfstijl.

Voor een uitgebreide beschrijving van de auteursrichtlijnen:

www.respublica.be



Jozef Pacolet, Sergio Perelman, Pierre Pestieau,
Katleen Baeyens en Frederic De Wispelaere

Zwartwerk in België

Een indicator van omvang en evolutie

ISBN 978 90 334 7594 8 / 200 blz. / € 30,00 (excl. verzendingskosten)

De inschatting van de omvang van het zwartwerk verbeterd voortdurend maar is toch nog steeds gebrekkig. Het statistisch apparaat is niet aangepast aan de hedendaagse behoefte om dit in beeld te brengen. De opdracht is ook niet eenvoudig: het is het zichtbaar maken van wat zich per definitie wenst te verbergen. Cette publication a donc pour objectif l'identification des moyens disponibles pour améliorer

les estimations de l'étendue de la fraude. Suite à la demande de la Politique Scientifique et du Service Public Fédéral Emploi, Travail et Concertation Sociale, cette publication rassemble des informations, aux niveaux international et national, portant sur l'ampleur du travail non déclaré, de la fraude sociale et de la fraude fiscale. Une multitude de méthodes ont été répertoriées. En les conciliant et en les combinant

nous obtenons une image plus positive de notre pays, qui a laissé pendant longtemps coexister des estimations très divergentes en la matière.

Dit onderzoek kadert in een reeks van wetenschappelijke studies omtrent de sociale en fiscale fraude die door het Federaal Wetenschapsbeleid de jongste jaren werd gelanceerd.



Jozef Pacolet en Frederic De Wispelaere

Naar een observatorium ondergrondse economie

Een haalbaarheidsstudie

ISBN 978 90 334 7595 5 / 168 blz. / € 30,00 (excl. verzendingskosten)

In opdracht van het Federaal Wetenschapsbeleid en de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid wordt in deze publicatie de haalbaarheid en de wenselijkheid van een informatie- en analysecentrum voor de ondergrondse economie nagegaan. De auteurs gingen na welke informatie over sociale en fiscale fraude er thans beschikbaar is. Ze vergaarden hiertoe informatie uit zowel theoretische bronnen als de praktijk van de talrijke instanties die in België verantwoordelijkheid dragen voor de strijd tegen sociale en fiscale fraude.

Tallose binnenlandse en buitenlandse voorbeelden, alsook de opinies ter zake van belanghebbenden, tonen aan dat een observatorium wenselijk, haalbaar, maar vooral ook noodzakelijk is. Sociale inspecties, fiscale controlediensten, het politieel en gerechtelijk apparaat, de sociaal-economische partners, de onderzoekswereld, de beleidsmakers en de publieke opinie hebben baat bij het zichtbaar worden van de omvang en de nadelige gevolgen van het zwartwerk en van de strijd ertegen. 'Exhaustiviteit' of het verwerven van het globale

beeld en de mobilisatie van alle betrokken instanties zijn hierbij essentieel.

De auteurs doen suggesties voor de organisatie van een observatorium voor ondergrondse economie. De uiteindelijke keuze van de vorm zal bij de overheid liggen. Belangrijker dan de vorm is echter het feit dat het gecreëerd zal worden. Dit onderzoek kadert in een reeks van wetenschappelijke studies omtrent de sociale en fiscale fraude die door het Federaal Wetenschapsbeleid de jongste jaren werd gelanceerd.

JOZEF PACOLET is professor in de economische wetenschappen. Hij is hoofd van de Onderzoeksgroep Verzorgingsstaat en Wonen en lid van de directie van het HIVA – K.U.Leuven.

SERGIO PERELMAN est professeur en sciences économiques et directeur du Center of Research in Public Economics and Population Economics (CREPP – Université de Liège).

PIERRE PESTIEAU est professeur en sciences économiques. Il est président du CREPP.

KATLEEN BAEYENS is doctor in de toegepaste economische wetenschappen en was als onderzoeker verbonden aan de Onderzoeksgroep Verzorgingsstaat en Wonen van het HIVA – K.U.Leuven.

FREDERIC DE WISPELAERE is licentiaat in de handelswetenschappen en master-na-master in het bedrijfsrecht. Hij is onderzoeker bij de Onderzoeksgroep Verzorgingsstaat en Wonen van het HIVA – K.U.Leuven.

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
 - Boekbespreking: verschillende bijdragen – samen max. 7000 woorden

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



Wordt uitgegeven met de steun van de Universitaire Stichting België

Inhoud

Deel 1 — Wetenschappelijke artikels

Hoe populistisch zijn Geert Wilders en Rita Verdonk? Verschillen en overeenkomsten in optreden en discours van twee politici

Koen Vossen

Subnationale overheden in governance voor duurzame ontwikkeling. Inter-subnationale netwerken als route voor Vlaanderen naar multilaterale besluitvorming?

Sander Happaerts, Karoline Van den Brande en Hans Bruyninckx

EPA's: Welcome stimulans voor samenwerking of mogelijke bron voor desintegratie? De perceptie van de Oost-Afrikaanse politieke elite

Sarah Delputte

Deel 2 — Rubrieken

Essay: Als burgers het heft in eigen handen nemen: van representatieve naar doe-het-zelf democratie

Mark van Twist, Martijn van der Steen en Philip Marcel Karré

Symposium: Vrouwen in de Wetenschap

Catherine de Vries, Barbara Vis, Jan Beyers, Marieke van den Brink, Joyce Outshoorn, Sandra van Thiel en Sandra Groeneveld

Boekbespreking: De valkuilen van interactief bestuur

Maarten Loopmans