



Res Publica

politiek-wetenschappelijk tijdschrift van de Lage Landen

32

België - Belgique
PB. - PP.
B-21

Afdrukkantoor: 3000 Leuven X | Driemaandelijks tijdschrift | oktober-december 2008 | P 702166

Volume 50 | 2008/4

acco

Res Publica

<http://www.respublica.be>

Hoofdredacteur

Carl DEVOS

Redactiesecretaris

Hilde VAN LIEFFERINGE

Redactie

Peter BURSENS, Eelke HEEMSKERK, Marc HOOGHE, Herman LELIEVELDT, Petra MEIER,
Jan ORBIE, Martin ROSEMA, Boudewijn STEUR, Joop VAN HOLSTEYN

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:

Kemper Conseil, De Star 17, NL-2266 NA Leidschendam
tel. +31 70 386 80 31
fax +31 70 386 14 98
e-mail: info@kemperconseil.nl

Abonnementsprijzen

	Individu	Instelling	Student
België & Nederland	€ 35	€ 80	€ 25
Abroad (EC members)	€ 65	€ 80	/
Abroad (non EC members)	€ 95	€ 95	/

Los nummer

€ 15

Dubbel nummer

€ 30

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 50 – 2008/4

Inhoud

Deel 1 — Wetenschappelijke artikels 355

Eurosepticisme in België. Economische belangen, culturele identiteit en politiek wantrouwen 357

Koen Abts, Dirk Heerwegh en Marc Swyngedouw

Parlementaire circulatie in de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 1831-2008 383

Frederik Verleden en Christophe Heyneman

Tactisch steekspel of tijdverspilling? Strategische meerjarenplanning in Vlaamse gemeenten 409

Thomas Block, Koenraad De Ceuninck, Herwig Reynaert, Kristof Steyvers en Tony Valcke

Deel 2 — Rubrieken 443

Essay: De preventiestaat 445
Herman van Gunsteren

Symposium: Politieke wetenschappers politiek betrokken? 463
Philip Van Praag, Peter Van Aelst, Ruud Koole en Wouter Beke

Boekbespreking: De verdwijning van de politiek 481
Rien Rouw

Auteursinfo 489

Call for papers 492

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: Danny Juchtmans**Coverfoto:** Vlaams Parlement

© Marnix Van Esbroeck

© 2008 by Acco

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

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



DEEL 1

WETENSCHAPPELIJKE ARTIKELS

INHOUD

**Euroscepticisme in België.
Economische belangen,
culturele identiteit en politiek
wantrouwen** 357

Koen Abts, Dirk Heerwegh en
Marc Swyngedouw

**Parlementaire circulatie in de
Belgische Kamer van
volksvertegenwoordigers
1831-2008** 383

Frederik Verleden en Christophe Heyneman

**Tactisch steekspel of tijdverspilling?
Strategische meerjarenplanning in
Vlaamse gemeenten** 409

Thomas Block, Koenraad De Ceuninck,
Herwig Reynaert, Kristof Steyvers en
Tony Valcke

Euroscepticisme in België

Economische belangen, culturele identiteit en politiek wantrouwen

Koen Abts, Dirk Heerwegh en Marc Swyngedouw

ABSTRACT

This article tries to analyse and improve the individual-level approaches to the study of public Euroscepticism in Belgium. In recent literature, three approaches focusing on instrumental, cultural and political cues can be distinguished. First, the utilitarian approach associates Euroscepticism with economic interests. Second, the cultural approach draws on cultural attitudes and affective identities. Third, the political approach associates support for European integration with political efficacy and institutional trust. Drawing upon Belgian data from the IntUne Project 2007, the results show that negative evaluations of the benefits of European membership, social distrust in European fellow citizens and institutional distrust in the EU are the most important determinants of Euroscepticism, while education, national attachment, exclusive identity and political powerlessness have a minor impact.

KEYWORDS: Euroscepticism, interests, identity, trust

Sinds het begin van de jaren '90 is het optimisme omtrent het Europese project getemperd en staat een substantieel deel van de Europese publieke opinie weigerachtig tegenover een versneld proces van Europese integratie. In Nederland en Frankrijk beleefde het Euroscepticisme zijn momentum in 2005, toen een ruime meerderheid van de kiezers zich tegen de ratificatie van de Europese grondwet uitsprak. In België lijkt het met de Eurosceptis wel mee te vallen. Alhoewel de publieke steun voor het EU-lidmaatschap in België in de jaren '90 een opmerkelijke daling kende, herstelt de steun zich vanaf de eeuwwende. Uit de recente Eurobarometer blijkt dat Belgen in het algemeen het lidmaatschap van hun land bij de EU als een goede zaak beschouwen en optimistisch zijn over het Europese integratieproces, maar dat een meerderheid van de Belgen zich verzet tegen een nieuwe uitbreiding van de EU in de komende jaren (Eurobarometer 67, 2007). Deze vaststellingen roepen twee onderzoeksvragen op. Ten eerste, wat dient onder Euroscepticisme verstaan te worden en hoe kan deze houding het best gemeten worden? Ten tweede, hoe

kunnen de diverse houdingen tegenover de EU en de Europese integratie verklaard worden? In de literatuur worden economische, culturele en politieke verklaringen onderscheiden. De utilitaire benadering stelt dat de houding tegenover Europa de uitkomst is van een economische kosten-batenafweging; de culturele identiteits-theorie poneert dat Eurosceptis samenhangt met nationale identiteitsgevoelens en percepties van culturele bedreiging; en de politieke benadering veronderstelt dat de afkeer van Europese integratie gevoed wordt door politieke ontevredenheid en institutioneel wantrouwen. Voortbouwend op eerder onderzoek gaat dit artikel na op welke wijze en in welke mate economische belangen, culturele identiteit en politieke attitudes een rol spelen in de verklaring van Euroscepticisme bij Belgische burgers. Daartoe wordt eerst een overzicht van de drie belangrijkste benaderingen gegeven en worden enkele hypothesen gepresenteerd. Vervolgens wordt kort ingegaan op de definitie en de meting van Euroscepticisme alsook op de gebruikte gegevens. Ten slotte worden de verschillende hypothesen getoetst aan de hand van Belgische gegevens die verzameld werden in het kader van het IntUne project 2007.

1. Theorie en hypothesen

1.1. *Economische belangen: individueel en maatschappelijk utilitarisme*

De utilitaire benadering verbindt de publieke steun voor Europese integratie met economische effecten, belangen en motieven. Matthew Gabel (1998a, 1998b) argumenteert dat Euroscepticisme best verklaard wordt door de sociaaleconomische positie van individuen en door de kosten en baten die burgers ervaren bij verdergaande Europese integratie en uitbreiding. De these van de *objectieve verliezers* stelt dat het proces van Europese integratie een centrum-periferieconflict creëert tussen sociale groepen wier belangen bedreigd worden door het Europese beleid en diegene die er de voordelen van plukken. De hypothese is dat personen met meer economisch, cultureel en sociaal kapitaal meer mogelijkheden hebben om voordeel te halen uit de vrijmaking van arbeid, diensten en kapitaal. Hierdoor beschouwen zij de Europese integratie waarschijnlijk eerder als een kans. Arbeiders, laaggeschoolden en uitkeringsafhankelijken zullen hetzelfde fenomeen allicht eerder als een probleem zien, omdat ze de open grenzen als een gevaar van de nationale welvaartsstaat ervaren en omdat het Europese beleid hen dwingt om de competitie aan te gaan met minder beschermde EU-burgers, wat hun job, levensstandaard en verworven sociale rechten bedreigt (Gabel & Palmer, 1995; Gabel, 1998a, 1998b; Tucker, Pacek & Berinsky, 2002; Hix, 2005). De stelling dat de objectieve verliezers automatisch tegenstanders van het Europese project zijn, is echter betwifelbaar.

De these van de *subjectieve verliezers* gaat er daarom vanuit dat niet de sociaaleconomische positie van burgers als dusdanig de voornaamste voedingsbodem van Euroscepticisme is, maar dat vooral de perceptie van de economische evolutie, de gevoelens van relatieve deprivatie en de subjectieve beoordeling van de kosten en baten van de Europese integratie de determinanten van Euroscepticisme vormen (Anderson & Kalthenthaler, 1996; Gabel & Whitten, 1997; Gabel, 1998b). Mensen die de eigen economische evolutie en die van het land gunstiger beoordelen, zullen zich minder door de sociale veranderingen bedreigd voelen en daarom wellicht meer geneigd zijn om het Europese integratieproces te steunen.

Daarnaast wordt verondersteld dat mensen meer voorstander van Europese integratie zijn als ze daar persoonlijke en/of nationale voordelen van zien. Aan de ene kant veronderstelt het *egocentrische utilitarisme* dat de steun voor het proces van Europese integratie afhankelijk is van de mate waarin individuen het EU-lidmaatschap van België als goed of slecht voor de persoonlijke positie en de eigen leefsituatie ervaren of percipiëren. Aan de andere kant stelt het *maatschappijgerichte utilitarisme* dat steun voor Europese integratie een functie is van de mate waarin individuen de indruk hebben dat het eigen land collectieve voordelen haalt uit het EU-lidmaatschap. Volgens deze redenering zullen diegenen die denken dat het lidmaatschap van de EU weinig oplevert voor België meer Eurosceptisch zijn dan diegenen die het een goede zaak voor het eigen land vinden (Gabel, 1998a, 1998b). In deze context is het voorts een interessante vraag of de evaluatie van de invloed van de Europese integratie op de eigen situatie (*eigenbelangmodel*), dan wel de perceptie van collectieve voordelen voor het land (*nationaal belangmodel*) het sterkste effect heeft op Euroscepticisme. Zo vindt McLaren (2002, 2004) dat de voor- en nadelen voor het land een groter effect uitoefenen op Euroscepticisme dan die voor de eigen persoon. Op basis van de voorgaande theorie kunnen volgende hypothesen omtrent de verhouding tussen de utilitaire opvatting en de steun voor Europese integratie geformuleerd worden.

H1: Objectieve verliezers zoals laagopgeleiden, arbeiders en werklozen zullen meer Eurosceptisch zijn.

H2: De subjectieve verliezers die menen dat de algemene economische situatie in België verslechterd is in de laatste twaalf maanden zullen meer Eurosceptisch zijn.

H3: Individuele die geen persoonlijke voordelen zien in het EU-lidmaatschap van België zullen meer Eurosceptisch zijn.

H4: Individuele die vinden dat het eigen land onvoldoende collectieve voordelen haalt uit het EU-lidmaatschap zullen meer Eurosceptisch zijn.

1.2. *Culturele gehechtheid: nationale identiteit en sociaal vertrouwen*

De culturele benadering suggereert dat Euroscepticisme een functie is van identificatie met de natiestaat en van sociaal wantrouwen in Europese en niet-Europese burgers. Een eerste stroming stelt dat een sterkere verbondenheid met de natiestaat en sterkere nationale identiteitsgevoelens samengaan met een grotere mate van Euroscepticisme, omdat men de Europese integratie ziet als een bedreiging van de eigen gemeenschap en de nationale identiteit (McLaren, 2002, 2006; Carey, 2002; Kritzinger, 2003; Hooghe & Marks, 2004, 2005). Hooghe en Marks (2004, 2005) maken een onderscheid tussen een exclusieve en inclusieve identiteit. Zij stellen dat individuen die zich uitsluitend identificeren met de natiestaat het meest negatief tegenover Europa zullen staan. Mensen met een inclusieve of meervoudige identiteit, die dus identiteiten stapelen en zich tegelijkertijd Belg en Europeaan voelen, zullen minder Eurosceptisch zijn, terwijl zij die zich uitsluitend Europeaan voelen het positiefst tegenover Europese integratie zouden staan (Bruter, 2003). Een tweede stroming stelt dat steun voor Europese samenwerking een functie is van sociaal kapitaal, hetgeen gedefinieerd wordt als “*features of social life – networks, norms, and trust – that enable participants to act together more effectively to pursue shared objectives*” (Putnam, 1995: 664-665). In deze redenering kunnen normen van algemene wederkerigheid en sociaal vertrouwen in andere burgers de steun voor het Europese project beïnvloeden. In algemene zin wijst vertrouwen op een geloof in de oprechtheid en de goede bedoelingen van anderen. Recente theorieën maken echter een onderscheid tussen enerzijds gesloten, particulier vertrouwen (*bonding social capital*) dat zich concentreert op de eigen groep en anderzijds open, veralgemeend vertrouwen (*bridging social capital*) dat voorbij de eigen gemeenschap gaat en dus culturele anderen en/of etnische vreemdelingen opneemt in het netwerk van vertrouwen (Earle & Svetkovich, 1995; Govier, 1997; Newton, 1997; Sztompka, 1999; Abts, 2005; Van Oorschot, Arts & Gelissen, 2006). Onze stelling is dat het Europese project vooral nood heeft aan een veralgemeend vertrouwen dat de Europese medeburgers tracht in te sluiten in het netwerk van vertrouwen en dat openheid tegenover het vreemde aan de dag legt. In de Europese context toetsen we daarom het effect van de diverse types van sociaal wantrouwen. De hypothese is dat, in het geval van Europese uitdieping en uitbreiding, niet zozeer vertrouwen in de eigen landgenoten maar vooral vertrouwen in burgers van de andere EU-landen respectievelijk burgers van buiten de EU van belang is. Op basis van voorgaande theorieën formuleren we volgende hypothesen omtrent het verband tussen de culturele variabelen en Euroscepticisme.

H5: Hoe sterker de verbondenheid met de (sub)nationale gemeenschap, hoe hoger het Euroscepticisme en hoe sterker de verbondenheid met Europa, hoe lager het Euroscepticisme zal zijn.

H6: Exclusieve nationale identiteit is verbonden met een hogere graad van Euroscepticisme, terwijl een inclusieve meervoudige identiteit en/of een exclusieve Europese identiteit gepaard gaat met lager Euroscepticisme.

H7: Hoe kleiner het veralgemeend vertrouwen in andere EU-burgers en niet-EU-burgers, hoe hoger de mate van Euroscepticisme zal zijn.

1.3. *Politiek ongenoegen: politieke machteloosheid en institutioneel wantrouwen*

De politieke benadering verbindt afkeer van Europese integratie met politieke attitudes. Vooreerst wordt gewezen op het belang van de evaluatie van de nationale regering en de werking van de nationale democratie. Hoe meer burgers de nationale instellingen of de democratie wantrouwen, hoe weigerachtiger ze staan tegenover de EU en het Europese integratieproces (Franklin, Marsh & McLaren, 1994; Anderson, 1998; Sanchez-Cuenca, 2000; McLaren, 2002; De Vreese & Boomgaarden, 2005). Dit zogenaamde 'second-order effect' stelt dat de houding tegenover Europa niet zozeer de uitkomst is van specifieke standpunten omtrent de EU, maar veeleer een weerspiegeling is van de opvattingen over nationale politiek en politici (Garry, Marsh & Sinnott, 2005). De reden is dat burgers vaak slecht geïnformeerd zijn over Europa en daarom de binnenlandse politiek als proxy gebruiken om hun opinie over Europese integratie te vormen. Daarnaast relateert de 'cognitieve mobilisatie'-verklaring Euroscepticisme aan politieke desinteresse en gebrek aan kennis over de EU, wat stoelt op de idee dat burgers zouden moeten begrijpen waarover de EU gaat om haar positief te kunnen waarderen (Inglehart, 1970; Karp, Banducci & Bowler, 2003; McLaren, 2007). Ten slotte wordt geponeerd dat de ideologische links-rechtsscheidslijn invloed heeft op Euroscepticisme, ofschoon er geen overeenstemming bestaat over de wijze waarop de links-rechtsplaatsing de steun voor Europese integratie exact beïnvloedt (Anderson, 1998; Gabel, 1998a; Ray, 2003; Hooghe & Marks, 2005; Brinegar & Jolly, 2005). Zo kan de links-rechtstegenstelling immers zowel in termen van de economische verdelingsbreuklijn als van de culturele leefwijzebreuklijn opgevat worden, met als gevolg dat zowel (uitgesproken) linkse en rechtse kiezers om verschillende redenen tegen Europa kunnen zijn: de enen uit angst voor de afbouw van de nationale welvaartsstaat, de anderen uit angst voor de toevloed van immigranten (vergelijk met Anderson, 1998; Hix, 2005).

Dit artikel toetst nog enkele alternatieve hypothesen die de klemtoon leggen op gevoelens van politieke machteloosheid, op de evaluatie van de werking van de EU en op institutioneel wantrouwen. Ten eerste kan Euroscepticisme begrepen wor-

den als een functie van een gebrek aan *political efficacy*, hetgeen verwijst naar de ervaren onmacht van een persoon om het politieke proces op basis van zijn eigen capaciteiten te beïnvloeden (Reef & Knoke, 1993). De algemene propositie is dat het politieke wantrouwen hoger ligt bij kiezers die geloven dat ze weinig invloed kunnen uitoefenen op de politiek (Brehm & Rahn, 1997; Catterberg & Moreno, 2006). Bij uitbreiding, zeker in een ingewikkelde multi-level-context, kan geargumenteed worden dat burgers Eurosceptischer zullen zijn naarmate ze zich meer politiek machteloos voelen. Ten tweede dient de houding tegenover Europese integratie niet louter begrepen te worden als een proxy van de nationale politiek, maar kan die evengoed rechtstreeks gekoppeld worden aan de Europese politiek. Zo kan Euroscepticisme een uitdrukking zijn van ontevredenheid met de democratische werking van de EU, van institutioneel wantrouwen in de Europese instellingen en van actorgericht wantrouwen in de Europese beleidsmakers. In al deze gevallen wordt Euroscepticisme opgevat als een functie van de waargenomen discrepantie tussen de democratische verwachtingen van burgers enerzijds en de prestaties en de werking van de Europese gezagsdragers en instellingen anderzijds (vergelijk met Abts, 2006). Vooreerst stelt de *democratisch deficit*-these dat Euroscepticisme samenhangt met ongenoegen omtrent de manier waarop de democratie in de EU werkt. Indien burgers een afwijking zien tussen het ideaal van democratisch bestuur en de praktijk van het Europese beleid, kan aan de Europese instellingen een tekort aan democratische legitimiteit verweten worden. Een bijkomende vraag is of de ontevredenheid over de werking van de nationale democratie dan wel de democratie in de EU het sterkste effect heeft op Euroscepticisme. Daarnaast poneert de *institutionele wantrouwen*-these dat het wantrouwen in de Europese instellingen een bijdrage levert aan Euroscepticisme. Hier zijn echter verschillende argumentaties. Zo stelt Anderson (1998) dat hoe meer burgers de Europese instellingen wantrouwen, hoe meer ze het proces van Europese integratie zullen afwijzen, terwijl Gabel (1998b) en McLaren (2007) aangeven dat dit institutioneel wantrouwen onrechtstreeks via de nationale instellingen loopt, omdat het vooral zij zijn die het Europese beleid vormgeven en uitvoeren. Sanchez-Cuenca (2000) argumenteert dat steun voor Europese integratie een wisselwerking is tussen de Europese en nationale instellingen. Ondanks dit onderzoek blijft het onduidelijk hoe de attitudes tegenover instellingen zich in een multi-level-context tot elkaar verhouden. De vraag is of Euroscepticisme een *specifiek institutioneel wantrouwen* reflecteert, dat gericht is op nationale respectievelijk Europese instellingen, of dat het eerder een *veralgemeend institutioneel wantrouwen* tegenover alle politieke instellingen als zodanig is, dus ongeacht het bestuursniveau (Krouwel & Abts, 2007, pp. 258-260). Daarom zal getest worden of burgers in hun evaluaties een onderscheid maken tussen de politieke instellingen op het nationale en op het Europese niveau. Ten derde veronderstelt de *actor-georiënteerde wantrouwen*-these dat het Euroscepticisme sterker zal zijn naarmate burgers vinden dat diegenen die in de

EU de beslissingen nemen niet voldoen aan de normatieve rolverwachtingen die passen bij hun functie en optreden. Literatuurstudie toont aan dat gezagsdragers en instellingen vier essentiële kenmerken aan de dag moeten leggen, opdat het publiek hen betrouwbaar acht, namelijk competentie, integriteit, rechtvaardigheid en responsiviteit (vergelijk met Miller, 1974; Parker, 1989; Levi, 1996; Abts, 2006). Op basis van deze theorie is de veronderstelling dat de mate van Euroscepticisme een functie is van de waargenomen overeenstemming tussen enerzijds de rolverwachtingen van burgers en anderzijds het optreden van de EU-besluitvormers en -instellingen. De hypothese is dat diegenen die menen dat de EU-mandatarissen onbekwaam, onresponsief en onrechtvaardig zijn waarschijnlijk negatiever zullen zijn over Europese integratie (vergelijk met Krouwel & Abts, 2007, pp. 256-258).

H8: Hoe minder politieke interesse en politieke kennis, hoe meer Euroscepticisme.

H9: Hoe radicaler de positie op de links-rechtsschaal, hoe meer Euroscepticisme.

H10: Hoe sterker het gevoel van politieke machteloosheid, hoe meer Euroscepticisme.

H11: Democratisch deficit-these: hoe minder tevreden over de werking van de democratie in eigen land en/of de EU, hoe meer Euroscepticisme.

H12: Institutioneel wantrouwen-these: hoe sterker het wantrouwen in de nationale en/of Europese instellingen, hoe meer Euroscepticisme.

H13: Actorgeïntereerd wantrouwen-these: hoe meer ontevreden over de bekwaamheid, responsiviteit en rechtvaardigheid van EU-besluitvormers, hoe meer Euroscepticisme.

2. Gegevens, analysestrategie en meetinstrumenten

De gebruikte gegevens zijn verzameld in het kader van het IntUne onderzoek. Dit project wordt gefinancierd door het zesde kaderprogramma van de Europese Unie en verwijst naar 'Integrated and United: A quest for Citizenship in an ever closer Europe'. De doelstelling van dit Europese project is om de invloed van de verdieping en uitbreiding van de EU op Europees burgerschap te meten. Het Belgische luik bestaat uit een toevalssteekproef van 1004 respondenten die door middel van een Computer Assisted Telephone Survey in april 2007 ondervraagd werden.

2.1. *Analysestrategie*

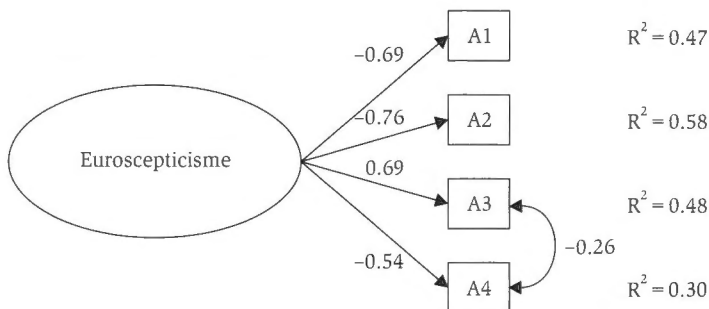
In dit artikel wordt de invloed van de beschikbare onafhankelijke variabelen op Euroscepticisme op basis van structurele modellen geanalyseerd. Euroscepticisme wordt geoperationaliseerd als een latente variabele, die geïndiceerd wordt door verschillende indicatoren. In paragraaf 2.2. wordt daarom het meetmodel opgesteld, dat Euroscepticisme meet. In paragraaf 2.3. bespreken we vervolgens de manifeste onafhankelijke variabelen. Omdat bepaalde onafhankelijke variabelen categorisch zijn, worden de n klassen van deze categorische verklarende variabelen als $n-1$ dummy's gecodeerd, waarbij telkens één klasse als referentiecategorie (aangeduid met 'ref. cat.') fungeert (McClendon, 1994). Omdat in het theoretische luik verschillende verklaringmodellen werden gepresenteerd, worden de analyses stapsgewijs uitgevoerd. Elk van de submodellen wordt eerst apart getest, vooraleer alle onafhankelijke variabelen opgenomen worden in het volledige eindmodel. De analyses werden uitgevoerd met behulp van *Mplus* (Muthén & Muthén, 1998-2007).

2.2. *Afhankelijke variabele: Euroscepticisme*

Euroscepticisme kan heel verschillend gedefinieerd en gemeten worden (vergelijk met Taggart, 1998; Kopecký & Mudde, 2002; Taggart & Szczerbiak, 2004; Krouwel & Abts, 2007). Algemeen wordt Euroscepticisme beschreven als een veelzijdige attitude van twijfel of ongelooft in de EU en in het Europese proces, die een reeks van kritische disposities tegenover het Europese integratieproces, tot zelfs de totale verwerping van het Europese project omvat. Recent wordt echter een onderscheid tussen sterke en zwakke varianten van Euroscepticisme gemaakt. Aan de ene kant refereert de attitude van Eurovervreemding aan de principiële verwerping van het gehele project van Europese integratie en de totale afkeuring van het EU-lidmaatschap; aan de andere kant slaat Euroscepticisme op een mildere oppositie en voorwaardelijke kritiek op de huidige praktijk van Europese integratie, dus de feitelijke werking en het beleid van de EU alsook de wijze waarop de verdieping en uitbreiding van de EU wordt aangepakt (vergelijk met Taggart & Szczerbiak, 2004, pp. 3-4; Krouwel & Abts, 2007, pp. 261-263). In deze studie benaderen we Euroscepticisme als een negatieve houding tegenover de Europese Unie die gemeten wordt door vier aspecten, namelijk de evaluatie van het EU-lidmaatschap van het eigen land (A1); de houding tegenover de recente Europese eenwording (A2); de houding tegenover de mogelijke Europese uitbreiding (A3); en de evaluatie van een mogelijk lidmaatschap van Turkije (A4). Ten eerste werd de houding tegenover het EU-lidmaatschap gemeten door te vragen of de respondent het Belgische EU-lidmaatschap een goede dan wel een slechte zaak vindt (A1). In de steekproef acht 78% het lidmaatschap een goede zaak, terwijl het voor slechts 13% een slechte

zaak is. Deze variabele bestaat uit drie antwoordcategorieën. Ten tweede gaven de respondenten op een elfpuntenschaal aan of de Europese eenwording al te ver is gegaan of dat deze verder zou moeten gaan, waarbij hogere scores verwijzen naar meer steun voor verdere eenmaking (A2). In België zegt één vijfde van de respondenten dat de Europese eenwording te ver is gegaan, terwijl bijna 37% van mening is dat het proces verdergezet moet worden. Ten derde werd met een vierpuntenschaal gevraagd of de respondent voor of tegen de uitbreiding van de EU met nieuwe landen is (A3). Ongeveer de helft van de Belgen is min of meer voor verdere uitbreiding, terwijl 45% daar eerder of sterk tegen is. Deze variabele is zodanig gescoord, dat een hogere waarde verwijst naar een sterkere weerstand tegen verdere Europese uitbreiding. Ten vierde werd gepeild of het EU-lidmaatschap van Turkije volgens de respondent een goede of slechte zaak zou zijn (A4). In de steekproef blijkt ongeveer de helft dit een slechte zaak te vinden, terwijl slechts één derde het goed acht. Een hogere score op deze variabele verwijst naar een positievere houding tegenover de mogelijke EU-toetreding van Turkije.

Euroscepticisme wordt in omzeggens alle empirische studies gemeten aan de hand van één enkele manifeste variabele, wat enerzijds veel ruimte laat voor meetfouten en anderzijds de complexiteit van het concept onvoldoende vat. Theorieën gaan er immers vanuit dat Euroscepticisme meerdimensionaal is. Zo kan de negatieve houding verschillen op het vlak van intensiteit, doelwitten en aspecten van Europese processen, gaande van Europese eenwording en uitbreiding tot houdingen omtrent het EU-lidmaatschap (vergelijk met Krouwel & Abts, 2007). Om die reden kan Euroscepticisme het best gemeten worden door middel van meerdere indicatoren. Dit impliceert dat allereerst nagegaan wordt of de vier geschetste aspecten van Euroscepticisme als indicatoren van één latent concept kunnen begrepen worden. Dit blijkt het geval te zijn.



FIGUUR 1. Meetmodel van Euroscepticisme. Gestandaardiseerde parameters (n = 880).

De confirmatorische factoranalyse levert een eendimensionale schaal 'Euroscepticisme' op. Het initiële model, zonder enige aanpassingen, past niet erg goed bij de data ($\chi^2(2) = 30.19$, $p = 0.00$; CFI = 0.96; RMSEA = 0.13). Wel blijken de vier indicatoren met één aanpassing, namelijk een error covariantie tussen de 'Europese uitbreiding' (A3) en 'EU-toetreding Turkije' (A4), wel voldoende gebonden te worden ($\chi^2(1) = 1.31$, $p = 0.25$; CFI = 1.00; RMSEA = 0.02; $\Delta\chi^2(1) = 28.88$, $p = 0.00$). Aangezien de items A3 en A4 naar een diffuse, respectievelijk specifieke vorm van Europese uitbreiding verwijzen, is deze modelaanpassing inhoudelijk aanvaardbaar. In figuur 1 worden de gestandaardiseerde effectparameters en de R^2 -waarden van de indicatorvariabelen getoond. In verdere analyses zal de latente variabele 'Euroscepticisme' fungeren als afhankelijke variabele, waarbij hogere scores op deze latente variabele verwijzen naar een meer Eurosceptische houding.

2.3. *Onafhankelijke variabelen: structurele, economische, culturele en politieke variabelen*

In elk van de submodellen worden de sociaalstructurele kenmerken van geslacht, leeftijd, opleiding en beroepssituatie opgenomen. Leeftijd en geslacht zijn rechtstreeks bevraagd. Opleiding kent vier categorieën gaande van 'geen opleiding of lagere school', 'lager secundair of hoger technisch of beroepssecundair onderwijs', 'algemeen hoger secundair onderwijs' tot 'hogeschool of universiteit (ref. cat.)'. De beroepssituatie werd gemeten door te peilen naar de job of de activiteit van de respondent. Hier wordt een onderscheid gemaakt tussen 'zelfstandigen', 'arbeiders', 'gepensioneerden', 'zonder beroep' en 'bedienden (ref. cat.)'.

Economische variabelen. De perceptie van de economische evolutie wordt gemeten door de vraag of de respondent vindt dat de economische situatie in het eigen land over de laatste twaalf maanden verbeterd, verslechterd, of hetzelfde gebleven is. Het item van individueel utilitarisme peilt naar de mate waarin de respondent vindt dat "mensen zoals u voordelen hebben gehaald uit het EU-lidmaatschap van België". Bijna de helft van de respondenten vindt dat ze hieruit voordeel hebben gehaald. Maatschappijgericht utilitarisme wordt gemeten door na te gaan of men vindt dat het land voordeel heeft gehaald uit het EU-lidmaatschap. Zowat 77% beantwoordt deze stelling positief.

Culturele variabelen. De meting van culturele verbondenheid bestaat uit drie afzonderlijke items die peilen naar de mate waarin de respondent zich verbonden voelt met Vlaanderen, België en Europa (telkens op een vierpuntschaal). Naar nationale identiteitsgevoelens wordt gepolst via een item dat vraagt of de respondent zich uitsluitend als Belg identificeert (25%), zich tegelijkertijd Belg en Europeaan

voelt (65%) of zichzelf uitsluitend als Europeaan beschouwt (10%). Voorts wordt gepeild naar het sociaal vertrouwen, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen de diverse types referentiegroepen (telkens op een elfpuntenschaal). Aan de ene kant wordt *bonding trust* bevraagd, door na te gaan in welke mate men medemens uit eigen land vertrouwt ($M = 6.80$), aan de andere kant wordt naar twee types van *bridging trust* gepeild, door te vragen in welke mate men mensen uit andere EU-lidstaten ($M = 5.76$) respectievelijk mensen uit niet-EU-lidstaten ($M = 4.90$) vertrouwt.

Politieke variabelen. Om politieke integratie te meten wordt, ten eerste, rechtstreeks gepeild naar de politieke interesse van de respondenten. Ten tweede is de politieke kennis gemeten, door te vragen of elk van de drie volgende landen – Nederland, Malta en Kroatië – lid zijn van de Europese Unie. De kennis over de EU is redelijk zwak. In totaal wist één vijfde van de respondenten drie correcte antwoorden te geven, terwijl één kwart slechts één juist antwoord had. Ten derde is de links-rechtsoriëntatie gemeten via een elfpuntenschaal. Deze variabele wordt in de analyse opgedeeld in vijf categorieën: radicaallinks, links, centrum, rechts en radicaalrechts. Ten vierde wordt politieke machteloosheid gemeten door één vraag, die nagaat in welke mate men denkt invloed te hebben op politiek. Een hogere score op de elfpuntenschaal wijst op een groter gevoel van politieke effectiviteit, dus minder politieke machteloosheid. In het algemeen leven er in de steekproefpopulatie sterke gevoelens van machteloosheid. Zo geloven bijna vier op tien respondenten dat ze geen of weinig invloed hebben op politieke aangelegenheden. Ten vijfde is ook het oordeel over de democratie rechtstreeks gevraagd, waarbij respondenten op een vierpuntenschaal de tevredenheid met de werking van de democratie in België respectievelijk de Europese Unie konden weergeven. Hier blijkt dat meer Belgen tevreden zijn met de manier waarop de democratie werkt in de EU (75%) dan met de democratische kwaliteit in België (62%). Ten zesde worden de normatieve rolverwachtingen tegenover diegenen die beslissingen nemen op het niveau van de EU gemeten door drie afzonderlijke items. Het betreft de uitspraken: “ze bekommeren zich niet om wat mensen zoals ik denken”, “ze zijn bekwame mensen die weten wat ze doen” en “ze houden niet genoeg rekening met de belangen van België”. In het algemeen zijn de respondenten eerder tevreden over de competentie, doch eerder ontevreden over de responsiviteit en rechtvaardigheid van de EU-beleidsmakers. Ten slotte is door middel van een elfpuntenschaal gepeild naar het vertrouwen dat burgers hebben in Belgische instellingen (Belgisch Parlement en Belgische Regering) en in Europese instellingen (Europees Parlement en Europese Commissie). In deze context hebben we nagegaan of burgers in hun vertrouwensopvattingen een onderscheid maken tussen de instellingen op het nationale of op het Europese niveau of dat ze de neiging hebben om hun evaluaties te congrueren tot een veralgemeend institutioneel wantrouwen. In termen

van confirmatorische factoranalyse is de vraag of de vier items van institutioneel wantrouwen verwijzen naar twee latente factoren (incongruentiethese) of naar één onderliggende latente factor (congruentiethese). De fitindices geven aan dat het eenfactormodel niet fit ($\chi^2(2) = 222.50$, $p = 0.00$; CFI = 0.91; RMSEA = 0.34), maar dat het tweefactorenmodel de steekproefdata wel adequaat beschrijft ($\chi^2(1) = 0.87$, $p = 0.87$; CFI = 1.00; RMSEA = 0.00). Dit impliceert dat burgers in hun politieke evaluaties een onderscheid maken tussen het Belgische en het Europese niveau, hetgeen de incongruentiethese bevestigt. In de verdere analyses nemen we dan ook Belgisch institutioneel wantrouwen en EU institutioneel wantrouwen op als onafhankelijke variabelen.

3. Resultaten

Tabel 1 toont de resultaten van de vijf geteste modellen. Allereerst worden in het sociaalstructurele model de effecten van geslacht, leeftijd, opleiding en beroeps-status op Euroscepticisme gepresenteerd (model 1). Onder controle van deze sociaalstructurele kenmerken toetsen we in model 2 tot en met model 4 vervolgens afzonderlijk de invloed van de variabelen verbonden met de economische, culturele en politieke verklaringmodellen. Model 2 bevat de variabelen aangaande economische percepties, model 3 bevat de culturele attitudes, terwijl model 4 focust op de invloed van de politieke houdingen. Model 5 is, ten slotte, het volledige eindmodel, waarin de invloed en de verklaringskracht van alle beschreven variabelen op Euroscepticisme tegelijkertijd getest worden.

Uit model 1 blijkt dat de sociaalstructurele kenmerken in geringe mate Euroscepticisme verklaren ($R^2 = 0.10$). Mannen blijken in het algemeen Eurosceptischer dan vrouwen, terwijl opleiding eveneens een significante invloed op Euroscepticisme heeft. Zo staan diegenen met een lage of middellage opleiding sceptischer ten aanzien van de EU dan diegenen met een hogeschool- of universiteitsdiploma. Dit effect ligt in de lijn der verwachtingen, dat vooral hoger opgeleiden minder de schaduwzijden ervaren van en meer baat hebben bij het proces van Europese integratie. Onder controle van opleiding hebben noch leeftijd noch beroepssituatie een invloed op Euroscepticisme. Deze resultaten ondersteunen de objectieve verliezertese (H1) dus niet. De tot dusver besproken resultaten hebben betrekking op de invloed van de onafhankelijke variabelen op de latente variabele Euroscepticisme. De zogenaamde MIMIC-analysetechniek (*Multiple Indicator Multiple Cause*) laat echter ook toe om deze resultaten verder te nuanceren door na te gaan of sommige onafhankelijke variabelen een bijkomend rechtstreeks significant effect uitoefenen op één van de indicatorvariabelen van de latente variabele Euroscepticisme. On-

TABEL 1. Determinanten van Euroscepticisme (gestandaardiseerde regressiecoëfficiënten)

	Categorieën	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
Sociaalstructurele variabelen						
Geslacht	Man (<i>ref. vrouw</i>)	0,10 *	0,19 ***	0,13 **	0,03	0,08
Leeftijd		0,10	-0,01	0,09	0,01	-0,02
Opleiding	Lager onderwijs	0,21 ***	0,15 ***	0,10 **	0,14 ***	0,10 **
	Laag middelbaar of BSO/TSO	0,20 ***	0,11 *	0,11 *	0,13 **	0,10 *
	Hoger middelbaar (<i>ref. hogeschool of universiteit</i>)	0,08	0,07	0,08	0,03	0,04
Beroep	Zelfstandige	0,00	0,00	0,01	-0,02	-0,02
	Gepensioneerd	0,03	0,06	0,04	0,02	0,02
	Arbeider	-0,03	-0,02	-0,09 *	-0,06	-0,10 *
	Zonder beroep (<i>ref. bedienden</i>)	0,03	0,00	-0,00	-0,01	-0,03
Economische belangen						
Evolutie economie België	Slechter geworden		0,10 *			0,03
	Beter geworden (<i>ref. niet gewijzigd</i>)		-0,05			0,03
EU voordelen België	Akkoord (<i>ref. niet akkoord</i>)		-0,27 ***			-0,06
EU voordelen respondent	Akkoord (<i>ref. niet akkoord</i>)		-0,23 ***			-0,14***
Culturele bindingen						
Verbondenheid Vlaanderen	(redelijk) sterk (<i>ref. zwak of geen</i>)			-0,03		-0,02
Verbondenheid België	(redelijk) sterk (<i>ref. zwak of geen</i>)			0,02		0,09 *
Verbondenheid Europa	(redelijk) sterk (<i>ref. zwak of geen</i>)			-0,18 ***		-0,06

	Categorieën	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
Culturele identificatie	Enkel met België			0,08		0,11 *
	Zowel met België als Europa			-0,12 *		-0,01
	(ref. enkel met Europa)					
Vertrouwen in Belgen (0-10)				0,00		0,00
Vertrouwen in EU burgers (0-10)				-0,23 ***		-0,21 ***
Vertrouwen in niet-EU burger (0-10)				-0,13 **		-0,01
Politiek wantrouwen						
Politieke effectiviteit (0-10)					-0,12 ***	-0,11 **
Politieke interesse	Veel interesse				0,02	0,05
	Beetje interesse				0,05	0,06
	(ref. weinig of geen interesse)					
Politieke kennis (0-3)					0,05	0,08 *
Tevredenheid democratie België	Tevreden (ref. ontevreden)				-0,00	-0,03
Tevredenheid democratie EU	Tevreden (ref. ontevreden)				-0,09 *	-0,05
Responsiviteit EU leiders	Heel onbekommerd				0,08 *	0,01
	Bekommerd				-0,03	-0,03
Competentie EU leiders	Heel bekwaam				-0,09 *	-0,11 **
	Onbekwaam				0,03	0,05
Belangenbehartiging EU leiders	Verdedigt belangen voldoende				-0,02	-0,03
	Verdedigt belangen onvoldoende				0,06	-0,03
Ideologische zelfplaatsing	Radicaal links				-0,09 **	-0,07 *
	Links				-0,04	0,01

Categorieën	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5
Rechts				-0,06	-0,05
Radicaal rechts (ref. centrumpositie)				0,06	0,04
Vertrouwen EU instellingen (0-10)				-0,31 ***	-0,16 **
Vertrouwen Belgische instellingen (0-10)				-0,05	-0,01
Rechtstreekse effecten op indicator variabelen					
Effecten op A1					
EU voordelen voor België (ref. niet akkoord)		0,26 ***			0,19 ***
EU voordelen voor respondent (ref. niet akkoord)		0,24 ***			0,18 **
Verbonden met Europa (ref. eerder onverbonden)			0,24 ***		0,12 *
EFFECTEN OP A2					
Man (ref. vrouw)	0,14 ***	0,18 ***	0,15 ***	0,07 *	0,08 *
Gepensioneerd (ref. bediende)	0,11 ***	0,13 ***	0,18 ***	0,11 ***	0,09 *
Effecten op A3					
Rechts (ref. centrumpositie)				0,12 ***	0,13 ***
EFFECTEN OP A4					
Gepensioneerd (ref. bediende)	-0,16 ***	-0,15 ***	-0,17 ***	-0,16 ***	-0,18 ***
R ² Factor (verklaarde variantie)	0,10	0,31	0,35	0,40	0,45

*P<0,05; **P<0,01; ***P<0,001

deraan tabel 1 worden de significante effecten van dit type opgenomen onder de rubriek 'rechtstreekse effecten op indicatorvariabelen'. Model 1 bevat alvast drie van zulke rechtstreekse effecten. Zo is er allereerst een positief, significant effect van geslacht op de indicatorvariabele A2. Dit betekent dat, hoewel mannen globaal genomen Eurosceptischer zijn dan vrouwen, zij toch positiever dan vrouwen staan tegenover het deelaspect van Europese eenwording. Een tweede nuancering is dat gepensioneerden globaal genomen niet meer voor of tegen het Europese project zijn dan andere beroeps categorieën, maar dat zij wel significant positiever staan tegenover het proces van Europese eenwording (A2), doch tegelijkertijd een significant negatievere houding hebben omtrent de mogelijke toetreding van Turkije tot de EU (A4).

Het model met toevoeging van de economische attitudes verklaart zo'n 31% van de variantie van Euroscepticisme (model 2). Allereerst blijkt de perceptie van de economische situatie (H2) invloed te hebben op de houding tegenover het Europese project. Mensen die vinden dat de economische situatie in België gedurende het laatste jaar verslechterd is, zijn meer Eurosceptisch. Met betrekking tot de utilitaire beoordeling van de kosten en baten van het EU-lidmaatschap van België blijkt voorts dat het Euroscepticisme groter is bij mensen die geen persoonlijke of collectieve baten zien in de deelname aan de EU. Hoe minder men gelooft dat het EU-lidmaatschap voordelig is voor mensen zoals zichzelf en hoe minder men denkt dat het land daaruit voordelen heeft gehaald, hoe groter de mate van Euroscepticisme. Deze gegevens bevestigen de hypothesen van egocentrisch utilitarisme (H3) en maatschappijgericht utilitarisme (H4). In lijn met de vaststellingen van McLaren (2004) blijkt het effect van het eigenbelang op Euroscepticisme kleiner dan het effect van nationaal belang. De gestandaardiseerde effectparameters zijn -0.23 respectievelijk -0.27. Ten slotte worden er bovendien nog rechtstreekse significante positieve effecten getoet op de indicatorvariabele A1. Diegenen die vinden dat het lidmaatschap van België voordelen heeft gehad voor het land en voor mensen zoals zichzelf zijn niet alleen minder Eurosceptisch, maar zijn daarenboven nog eens extra overtuigd dat het EU-lidmaatschap een goede zaak is. De analyse bevestigt dus alle hypothesen op het vlak van economische percepties. Uit de gegevens blijkt dat Euroscepticisme in aanzienlijke mate op een utilitaire kosten-batenafweging gebaseerd is, hoewel ook de perceptie van de economische toestand in België enige invloed heeft.

Model 3 toetst of culturele verbondenheid, nationale identiteit en sociaal vertrouwen bepalende factoren zijn in de verklaring van Euroscepticisme. Het culturele model verklaart een aanzienlijk deel van de variantie van Euroscepticisme ($R^2 = 0.35$). Ten eerste zijn diegenen die zich sterk verbonden voelen met Europa minder Eurosceptisch en staan ze daarnaast nog eens extra positief tegenover het EU-lidmaatschap van België. De mate van verbondenheid met Vlaanderen of Bel-

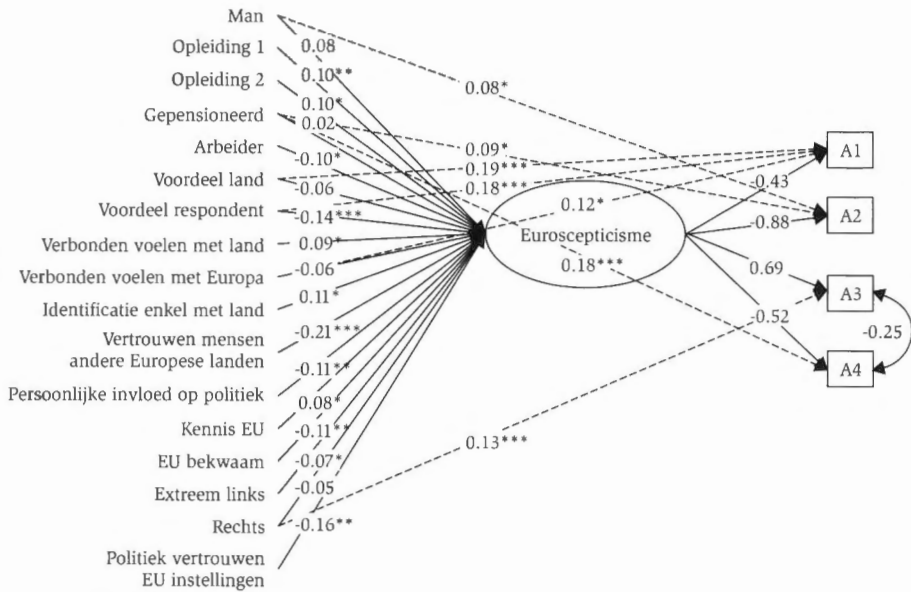
gië heeft tegen de verwachting in geen invloed op Euroscepticisme (H5). Dit kan een aanwijzing zijn dat een sterke band met de eigen regio of het eigen land de mogelijkheid van een stevige binding met Europa niet uitsluit. Ten tweede wordt de identiteitstheorie van Hooghe en Marks (2005) vrijwel volledig bevestigd. Wel is het opvallend dat diegenen die zich uitsluitend als Europeaan beschrijven significant Eurosceptischer zijn dan diegenen die zich zowel met België en Europa identificeren. Een exclusieve nationale identiteit leidt wel tot een hogere mate van Euroscepticisme, maar deze stijging is niet significant (H6). Deze vaststelling suggereert dat *meervoudige* identiteiten een onderdeel vormen van steun voor de EU en onderstreept het belang van *inclusieve* identiteiten in Europa. Ten derde blijkt dat het Europese project vooral nood heeft aan open en veralgemeende vormen van sociaal vertrouwen. Zo heeft vertrouwen in mensen van het eigen land geen invloed, maar heeft vertrouwen in mensen van andere EU-landen en mensen van buiten de EU een significant milderend effect op Euroscepticisme (H7). Deze vaststelling suggereert dat overbruggend vertrouwen in mede-Europeanen een duurzame basis voor verdere Europese eenwording kan vormen, terwijl kosmopolitisch vertrouwen in mensen van buiten de EU wel eens noodzakelijk kan zijn om de verdere Europese uitbreiding en het mogelijke Turkse lidmaatschap te ondersteunen.

Net zoals het culturele model, verklaart het politieke model een aanzienlijk deel (40%) van de variantie van Euroscepticisme. Op het vlak van de politieke attitudes worden de gevestigde hypothesen verworpen, terwijl de alternatieve hypothesen grotendeels bevestigd worden. Ten eerste wordt de cognitieve mobilisatiethese verworpen (H8). Mensen zijn niet Eurosceptischer naarmate ze minder politieke interesse hebben of minder goed geïnformeerd zijn over de EU. Ten tweede is de relatie tussen links-rechtszelfplaatsing en steun voor het Europese project geheel anders dan in andere onderzoeken wordt vastgesteld. Een radicale positie op de links-rechtsschaal gaat niet automatisch gepaard met een sterker Euroscepticisme (H9). Zo leeft in België het Euroscepticisme wel het sterkst bij radicaalrechts-georiënteerde burgers, maar is de Eurosceptis juist het laagst bij de meest radicale linkse burgers, terwijl de meer gematigde burgers een middenpositie op dat vlak innemen. Wel zijn de gematigde rechts-georiënteerde burgers meer tegen een verdere uitbreiding van de EU, wat blijkt uit het rechtstreekse effect op A3. Ofschoon deze laatste groep niet meer of minder Eurosceptisch is dan de burgers die zichzelf in het centrum of links plaatsen, zijn ze dus wel significant minder geneigd om nog nieuwe landen tot de EU toe te laten. Ten derde wordt de hypothese van politieke machteloosheid bevestigd. Zo is het Euroscepticisme hoger bij diegenen die de indruk hebben geen invloed te kunnen uitoefenen op de politiek (H10). Ten vierde wordt de democratisch deficit-these deels bevestigd, aangezien het Euroscepticisme daalt naarmate de tevredenheid met de werking van de democratie in de EU stijgt (H11). Hoewel de opvatting over de democratische werking in België geen effect

heeft, blijkt hier dat de visie op de democratische legitimiteit van de EU betekenisvol is in de verklaring van de houdingen tegenover het Europese project. Ten vijfde wordt ook de hypothese van institutioneel wantrouwen gedeeltelijk bevestigd. Ook hier heeft het vertrouwen in de nationale instellingen geen invloed heeft op Euroscepticisme, maar zijn diegenen die de EU-instellingen wantrouwen wel het meest sceptisch tegenover het Europese project. Meer zelfs, van alle politieke attitudes heeft het wantrouwen in de Europese instellingen het sterkste effect op Euroscepticisme. Deze vaststellingen suggereren dat individuen de nationale instellingen niet als proxy lijken te gebruiken om het Europese integratieproces te beoordelen. Zo komen in de houding tegenover het Europese project eerder specifieke gevoelens tegenover de Europese Unie tot uiting dan dat die een afgeleide zou zijn van een algemeen politiek ongenoegen. Ten slotte is ook het actorgeoriënteerd vertrouwen niet geheel onbelangrijk (H12). Respondenten die de EU-functionarissen bekwaam vinden, zijn minder sceptisch over Europa. Omgekeerd blijkt het Euroscepticisme toe te nemen naarmate men denkt dat de EU-besluitvormers onvoldoende bekommerd zijn om datgene wat gewone mensen denken. Kortom, de bevestiging van de hypothesen omtrent het democratische, institutionele en actorgerichte vertrouwen geeft aan dat burgers heel wat verwachtingen hebben over het optreden en de werking van de EU-beleidsmakers en de EU-instellingen en dat dit vertrouwen invloed heeft op het Euroscepticisme bij het publiek.

Tot slot wordt in het eindmodel het belang van de utilitaire belangen, de culturele identiteit en de politieke attitudes in de verklaring van Euroscepticisme getest. In model 5 in tabel 2 worden alle sociaalstructurele, economische, culturele en politieke variabelen met hun effectparameters opgenomen, terwijl figuur 2 hetzelfde model toont waarin de niet-significante paden weggelaten zijn om de presentatie overzichtelijk te houden. Het eindmodel verklaart net iets minder dan de helft van de variantie van de negatieve houding tegenover het Europese project ($R^2 = 0.45$). De netto-effecten laten toe enkele conclusies te trekken. Vooreerst blijven heel wat effecten uit de afzonderlijke submodellen overeind, ofschoon onder controle van alle andere variabelen de invloed van enkele attitudes verdwijnt en er ook enkele nieuwe netto-effecten tevoorschijn komen. Wat de sociaalstructurele variabelen betreft, blijft opleiding de meest relevante predictor van Euroscepticisme. Een lage opleiding leidt tot een hogere mate van Euroscepticisme, terwijl arbeiders, geheel tegen de objectieve verliezers van Europeaniseringthese in, positiever staan tegenover het Europese project. Wat betreft de economische variabelen, is het opvallend dat het eindmodel nog maar één significant netto-effect overhoudt. Daar waar het submodel nog toonde dat het nationale belang een iets groter effect had op de mate van Euroscepticisme dan het eigenbelang, blijft enkel dat laatste effect overeind in het eindmodel. Onder controle van alle variabelen blijkt dat het nationale belang geen zelfstandige bijdrage meer levert tot de verklaring van de mate van Euroscepticisme.

EUROSEPTICISME IN BELGIË



FIGUUR 2. Volledig model, enkel significante paden worden weergegeven. Gestandaardiseerde effectparameters. $R^2=0.45$. $RMSEA=0.033$. $N=710$.

Met betrekking tot de culturele variabelen blijkt Europese verbondenheid niet langer een matigend effect op Euroscepticisme te hebben, maar leidt een sterke verbondenheid met België nu wel tot een significant negatievere houding tegenover Europa. Voorts zijn diegenen die zich uitsluitend met de nationale staat identificeren meer Eurosceptisch, terwijl het Euroscepticisme daalt naarmate het sociaal vertrouwen in mensen van andere EU-landen groter is. Veralgemeend sociaal wantrouwen in Europese medeburgers heeft van alle opgenomen variabelen zelfs het sterkste effect op Euroscepticisme. De invloed van twee andere variabelen verdwijnt dan weer in het eindmodel. Zo heeft de meervoudige Belgisch-Europese identiteit niet langer een significant milderend effect op Euroscepticisme, hetgeen ook geldt voor de mate van vertrouwen in mensen van buiten Europa. Op het vlak van politieke attitudes kunnen volgende conclusies getrokken worden. Euroscepticisme daalt naarmate men zich minder politiek machteloos voelt, men de EU-functionarissen bekwaam vindt, men zichzelf radicaal links positioneert op het links-rechtscontinuüm en meer vertrouwen heeft in de Europese instellingen. Deze bevindingen confirmeren de resultaten van het politieke submodel. Het eindmodel levert echter één vreemd, nieuw significant effect op. Zo neemt het Euroscepticisme toe naarmate men meer kennis over de EU heeft, wat ingaat tegen de these dat kennis tot appreciatie leidt. Ten slotte verdwijnen er nog twee effecten onder controle van alle variabelen. Zo is het Euroscepticisme niet langer groter bij diegenen die ontevreden zijn over de democratische werking van de EU en bij diegenen

die vinden dat de EU-beleidsvoerders onvoldoende bekommerd om hen zijn. Wat wel gehandhaafd blijft is dat het wantrouwen in de Europese instellingen van alle politieke attitudes het sterkste effect op Euroscepticisme heeft.

Ten slotte blijven alle rechtstreekse effecten van de onafhankelijke variabelen op de indicatoren van Euroscepticisme uit de submodellen ook in het eindmodel overeind. Mannen staan positiever tegenover de Europese eenwording dan vrouwen. En hoewel gepensioneerden globaal genomen minder Eurosceptisch zijn, staan ze wel negatiever tegen de mogelijke toetreding van Turkije tot de EU alsook positiever tegenover het proces van Europese eenmaking dan we zouden aannemen op basis van hun algemene Euroscepticismescore. Voorts evalueren mensen die vinden dat hun land of zichzelf profijt hebben gehad bij het EU-lidmaatschap dit lidmaatschap van hun land positiever dan men zou verwachten op basis van hun algemene houding tegenover het Europese project. Dit laatste geldt ook voor diegenen die zich sterk verbonden voelen met Europa. Een laatste vaststelling is dat gematigd rechtsgeoriënteerde burgers niet Eurosceptischer zijn dan burgers die zich in het centrum of links plaatsen op het links-rechtscontinuüm, maar dat ze wel minder geneigd zijn om nieuwe landen tot de EU toe te laten.

4. Conclusie en discussie

In dit artikel is gepoogd om het Euroscepticisme in de Belgische populatie te verklaren. Vooraf werd geargumenteed dat Euroscepticisme een meergelaagd concept is. Empirische analyse bevestigt dat achter vier veelgebruikte indicatoren van Euroscepticisme, namelijk de houding tegenover het EU-lidmaatschap, de Europese eenwording, de EU-uitbreiding en de eventuele EU-toetreding van Turkije, één latent concept schuilgaat. De voornaamste doelstelling van dit artikel was evenwel na te gaan op welke wijze en in welke mate utilitaire belangen, identiteitsgevoelens en politiek wantrouwen een rol spelen in de verklaring van Euroscepticisme in België. We kunnen concluderen dat sociaal wantrouwen in andere EU-burgers, politiek wantrouwen in de Europese instellingen en de invloed van de EU op de eigen belangen in aanzienlijke mate het Euroscepticisme verklaren. Voorts wordt het publieke Euroscepticisme ook significant beïnvloed door opleiding, nationale verbondenheid, exclusieve nationale identiteit, politieke machteloosheid en wantrouwen in de bekwaamheid van de EU-beleidsvoerders.

De populaire stelling dat de objectieve en/of subjectieve verliezers meer tegen het Europese project zouden zijn, wordt grotendeels verworpen. Alleen laaggeschoolden zijn Eurosceptischer, terwijl arbeiders zelfs positiever tegenover Europa staan.

Op het vlak van utilitaire motieven blijkt dat het oordeel over de EU en het Europese project niet verbonden is met iemands kijk op de economische situatie en op de nationale voordelen, maar wel gebaseerd is op een afweging van de kosten en baten die het EU-lidmaatschap heeft voor de eigen persoon. Belgen zijn Europa gunstiger gezind als ze daar de persoonlijke voordelen van zien. In tegenstelling tot McLaren (2002, 2004) is het opvallend dat de waardering van de collectieve nadelen van het EU-lidmaatschap geen rol speelt in de verklaring van Euroscepticisme in het algemeen. Wel is een belangrijke vaststelling dat de evaluatie van het persoonlijke én nationale profijt van het EU-lidmaatschap een (bijkomende) significante invloed heeft op één aspect van Euroscepticisme, met name of het Belgisch EU-lidmaatschap een goede dan wel een slechte zaak is. Deze vaststellingen suggereren dat, wanneer de Europese Unie de utilitaire Eurosceptis onder een bepaald deel van de Belgische bevolking wil tegengaan, zij vooral zal moeten aangeven dat en op welke wijze de processen van Europese eenmaking en uitbreiding meer voordan nadelen hebben voor het individuele subject. Dat bijna de helft van de Belgen vindt dat zij persoonlijk geen voordelen gehaald hebben uit het EU-lidmaatschap geeft aan dat op basis van een kosten-batenanalytisch anti-EU-verteog wel eens heel wat potentiële Eurosceptis gemobiliseerd kan worden.

De suggestie dat gevoelens van nationale identiteit en verbondenheid een belangrijke rol spelen bij de houding tegenover de EU wordt in onze analyses geheel bevestigd. Allereerst wordt de these van Hooghe en Marks (2004, 2005) bevestigd dat diegenen met een exclusieve nationale identiteit het meest negatief tegenover Europa staan. Een interessante vaststelling is daarnaast dat nationale verbondenheid en sociaal wantrouwen belangrijk zijn in de verklaring van Euroscepticisme. Diegenen die zich sterk verbonden voelen met België zijn meer Eurosceptisch, terwijl Belgen minder sceptisch zijn naarmate ze meer vertrouwen hebben in mensen uit andere EU-landen. Deze resultaten bevestigen dat een sterke verbondenheid met de eigen groep het Euroscepticisme aanwakkert, terwijl overbruggend sociaal vertrouwen een stevige basis is voor een positieve houding tegenover verdere Europese eenwording en uitbreiding. In deze optiek heeft het Europese project minder nood aan *ingroup*-vertrouwen dat beperkt is in bereik, maar wel aan *outgroup*-vertrouwen dat coöperatieve openheid tegenover burgers uit de andere EU-lidstaten aan de dag legt.

De vraag blijft echter welke rol de politieke instellingen hierin kunnen vervullen, aangezien wantrouwige burgers ook in sterke mate de nationale en Europese instellingen wantrouwen, wat in aanzienlijke mate bijdraagt tot het Euroscepticisme. Met betrekking tot de politieke benadering blijkt politieke machteloosheid mede de Eurosceptis te verklaren, net zoals ook het vertrouwen in de Europese instellingen en gezagsdragers van belang is. Treffend is hier dat de Eurosceptische

houding niet beïnvloed wordt door het vertrouwen in de werking van de nationale instellingen of de nationale democratie. Onze resultaten ondersteunen de stelling niet dat Euroscepticisme, eerder dan een evaluatie van de EU, een weerspiegeling van de opvattingen over de nationale politiek is. In België blijkt Euroscepticisme wel significant bepaald te worden door een specifiek wantrouwen in de Europese instellingen en door een actorgeoriënteerd wantrouwen in de competentie van de beleidsmakers in de EU.

In nogal wat onderzoek staat de vraag centraal of Euroscepticisme nu vooral afhankelijk is van het al of niet bedreigd achten van de eigen nationale identiteit of van de afweging van voor- en nadelen of van politiek wantrouwen in de nationale en Europese politiek. Op basis van de Belgische data kan hierover geen uitsluitend gegeven worden; wat we wel kunnen zeggen is dat de combinatie van utilitaire individuele belangen, nationale verbondenheid, nationale identiteit, veralgemeend wantrouwen alsook diverse vormen van politiek wantrouwen in belangrijke mate de afkeer van het Europese integratieproces verklaart. Het afstandelijke Europa evenals het beleid van economische, sociale en culturele eenwording en uitbreiding lijken een scherm te zijn waarop bepaalde groepen burgers hun algemene gevoelens van bedreigde belangen, identiteit en macht projecteren.

Een laatste interessante vaststelling is dat de gehanteerde analysetechniek toelaat na te kijken welke variabelen Euroscepticisme in het algemeen beïnvloeden dan wel een effect hebben op één van de deelaspecten van Euroscepticisme. De politieke attitudes en culturele bindingen blijken vooral Euroscepticisme *in globo* te beïnvloeden, terwijl de invloed van de evaluatie van de persoonlijke en, vooral, de nationale belangen zich veelal beperkt tot één aspect van Euroscepticisme, met name of het Belgische EU-lidmaatschap een goede zaak is of niet. Deze resultaten tonen aan dat de gehanteerde analysetechniek erin slaagt om algemene uitspraken over Euroscepticisme te koppelen aan betekenisvolle nuancerings. Onzes inziens overstijgt zulke analyse twee tekortkomingen: enerzijds wordt Euroscepticisme niet herleid tot afzonderlijke items, waarbij het algemene beeld verloren gaat; anderzijds wordt niet enkel de samengestelde score van het latente concept betrokken, waarbij de nuance verloren gaat.

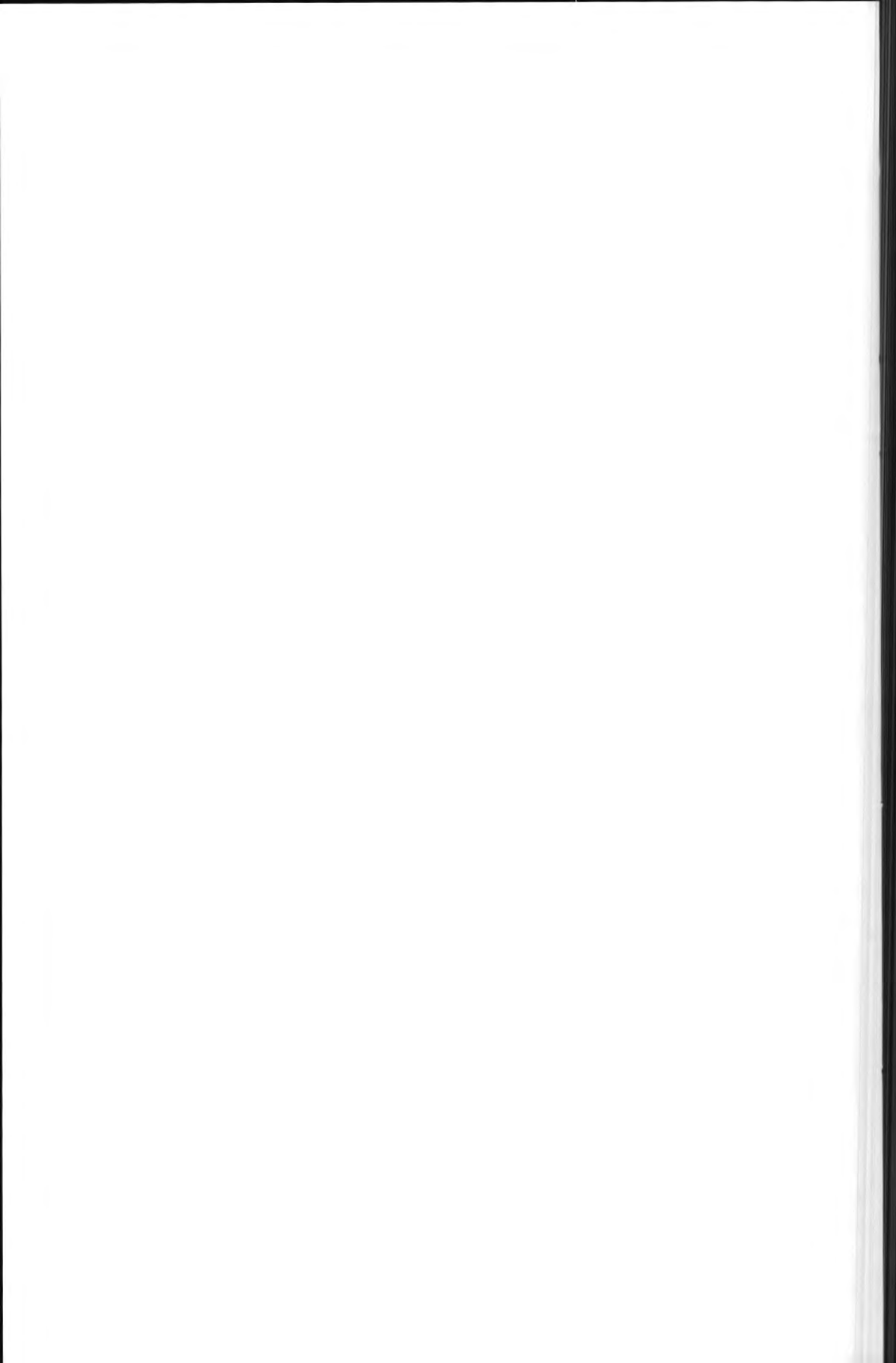
Bibliografie

- Abts, K. (2005). De grammatica en dynamica van vertrouwen: een sociologische verkenning. *Ethiek en Maatschappij*, 8(2), 3-27.
- Abts, K. (2006). Politieke steun/ongenoegen gedeconstrueerd: politieke tevredenheid, vertrouwen en verbondenheid. *Tijdschrift voor Sociologie*, 27(1), 54-83.

- Anderson, C. (1998). When in Doubt, Use Proxies. Attitudes Toward Domestic Politics and Support for European Integration. *Comparative Political Studies*, 31(5), 569-601.
- Anderson, C. & Kaltenthaler, K. (1996). The Dynamics of Public Opinion toward European Integration, 1973-1993. *European Journal of International Relations*, 2, 175-199.
- Brehm, J. & Rahn, W. (1997). Individual-Level Evidence for the Causes and Consequences of Social Capital. *American Journal of Political Science*, 41, 999-1023.
- Brinegar, A. & Jolly, S. (2005). Location, Location, Location: National Contextual Factors and Public Support for European Integration. *European Union Politics*, 6(2), 63-82.
- Bruter, M. (2003). Winning Hearts and Minds for Europe. The Impact of News and Symbols on Civic and Cultural European Identity. *Comparative Political Studies*, 36(10), 1148-1179.
- Carey, S. (2002). Undivided Loyalties. Is National Identity an Obstacle to European Integration? *European Union Politics*, 3(4), 387-413.
- Catterberg, G. & Moreno, A. (2006). The Individual Bases of Political Trust: Trends in New and Established Democracies. *International Journal of Public Opinion Research*, 18(1), 31-48.
- De Vreese, C. & Boomgaarden, H. (2005). Projecting EU Referendums: Fear of Immigration and Support for European Integration. *European Union Politics*, 6(1), 59-82.
- Earle, T. & Cvetkovich, G. (1995). *Social Trust: Toward a Cosmopolitan Society*. New York: Praeger.
- Franklin, M., Marsh, M. & McLaren, L. (1994). Uncorking the Bottle: Popular Oppositions to European Unification in the Wake of Maastricht. *Journal of Common Market Studies*, 32(4), 455-472.
- Gabel, M. (1998a). Public Support for European Integration: An Empirical Test of Five Theories. *The Journal of Politics*, 60(2), 333-354.
- Gabel, M. (1998b). *Interests and Integration: Market Liberalization, Public Opinion, and European Union*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Gabel, M. & Palmer, H. (1995). Understanding Variation in Public Support for European Integration. *European Journal of Political Research*, 27, 3-19.
- Gabel, M. & Whitten, G. (1997). Economic Conditions, Economic Perceptions, and Public Support for European Integration. *Political Behavior*, 19(1), 81-96.
- Garry, J., Marsh, M. & Sinnott, R. (2005). 'Second Order' Versus 'Issue Voting' Effects in EU Referendums. *European Union Politics*, 6(2), 201-221.
- Govier, T. (1997). *Social Trust and Human Communities*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Hix, S. (2005). *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2005). Calculation, Community and Cues. Public Opinion on European Integration. *European Union Politics*, 6(4), 421-445.

- Hooghe, L. & Marks, G. (2004). Does Identity or Economic Rationality Drive Public Opinion on European Integration? *PSOnline*, 6.
- Inglehart, R. (1970). Cognitive Mobilization and European Identity. *Comparative Politics*, 3, 45-70.
- Karp, J., Banducci, S. & Bowler, S. (2003). To Know It Is to Love It? Satisfaction with Democracy in the European Union. *Comparative Political Studies*, 36(3), 271-292.
- Kaltenthaler, K. & Anderson, C. (2001). Europeans and Their Money: Explaining Public Support for the Common European Currency. *European Journal of Political Research*, 40, 139-170.
- Kopecky, P. & Mudde, C. (2002). The Two Sides of Euro-skepticism. Party Positions on European Integration in East Central Europe, *European Union Politics*, 3(3), 297-326.
- Kritzinger, S. (2003). The Influence of the Nation-State on Individual Support for the European Union. *European Union Politics*, 4(2), 219-241.
- Krouwel, A. & Abts, K. (2007). Varieties of Euro-skepticism and Populist Mobilization: Transforming Attitudes from Mild Euro-skepticism to Harsh Eurocynicism. *Acta Politica*, 42(2-3), 252-270.
- Levi, M. (1996). A State of Trust. Florence: European University Institute. *EUI Working paper RSC 96/23*.
- McLaren, L. (2007). Explaining Mass-Level Euro-skepticism: Identity, Interests, and Institutional Distrust. *Acta Politica*, 42(2-3), 233-251.
- McLaren, L. (2006). *Identity, Interests and Attitudes to European Integration*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- McLaren, L. (2004). Opposition to European Integration and Fear of Loss of National Identity: Debunking a Basic Assumption Regarding Hostility to the Integration Project. *European Journal of Political Research*, 43(6), 895-912.
- McLaren, L. (2002). Public Support for the European Union: Cost/Benefit Analysis or Perceived Cultural Threat? *The Journal of Politics*, 64(2), 551-566.
- McClendon, M. (1994). *Multiple Regression and Causal Analysis*. Itasca, IL: F.E. Peacock Publishers, Inc.
- Miller, A. (1974). Political issues and trust in government: 1964-1970. *American Political Science Review*, 68, 951-972.
- Muthén, L. & Muthén, B. (1998-2007). *Mplus. Statistical Analysis With Latent Variables. Users Guide*. Fourth Edition. Los Angeles, CA: Muthén & Muthén.
- Newton, K. (1997). Social Capital and Democracy. *American Behavioral Scientist*, 40, 575-586.
- Parker, G. (1989). The Role of Constituent Trust in Congressional Elections. *Public Opinion Quarterly*, 53, 175-196.
- Putnam, R. (1995b). Tuning in, Tuning out: The Strange Disappearance of Social Capital in America. *PS: Political Science and Politics*, 29, 664-683.
- Ray, L. (2003). When Parties Matter: the Conditional Influence of Party Positions on Voter Opinions About European Integration. *Journal of Politics*, 65(4), 978-994.

- Reef, M. & Knoke, D. (1993). Political Alienation and Efficacy. In: J. Robinson, P. Shaver & L. Wrightsman (Eds.) *Measures of Political Attitudes* (pp. 413-464). San Diego: Academic Press.
- Sanchez-Cuenca, I. (2000). The Political Basis of Support for European Integration. *European Union Politics*, 1(2), 147-171.
- Sztompka, P. (1999). *Trust: A Sociological Theory*. New York: Cambridge University Press.
- Taggart, P. (1998). A Touchstone of Dissent: Euroskepticism in Contemporary Western European Party Systems. *European Journal of Political Research*, 33, 363-388.
- Taggart, P. & Szczerbiak, A. (2004). Contemporary Euro-skepticism in the Party Systems of the European Union Candidate States of Central and Eastern Europe. *European Journal of Political Research*, 43(1), 1-27.
- Tucker, J., Pacek, A. & Berinsky, A. (2002). Transitional Winners and Losers: Attitudes Toward EU Membership in Post-Communist Countries. *American Journal of Political Science*, 46(3), 557-571
- Van Oorschot, W., Arts, W. & Gelissen, J. (2006). Social Capital in Europe: Measurement and Social and Regional Distribution of a Multifaceted Phenomenon. *Acta Sociologica*, 49(2), 149-167.



Parlementaire circulatie in de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 1831-2008

Frederik Verleden en Christophe Heyneman

ABSTRACT

Legislative careers in the Belgian Chamber of Representatives 1831-2008

This article examines legislative turnover and parliamentary career length in the Belgian Chamber of Representatives since Belgian independence in 1831. Early on a stable representative elite emerged, characterized by a relatively low turnover and an average parliamentary career of nearly ten years. This pattern has changed substantially in the second half of the twentieth century. The average career length in the Chamber is nowadays historically low, due to some extent to the practice of level-hopping. The distribution of career lengths is at the same time highly asymmetrical. The literature on parliamentary careers and turnover suggests three major explanatory variables: regime change, the evolution of political parties and of the institutional framework. In the Belgian case institutional reform and regime change generated merely temporary effects. The same goes for the rise of the organised mass party at the end of the 19th century. The drop in average career length after the Second World War corresponds with a tighter hold of political parties on the selection process of parliamentary candidates.

KEYWORDS: Belgium, parliament, legislative careers, legislative turnover

1. Inleiding

Sinds de Franse Revolutie hoort de politieke macht te liggen bij door het volk verkozen mandatarissen. In tegenstelling tot het ancien régime moet de politieke elite in een parlementair systeem zich legitimeren via een regelmatige confrontatie met de kiezer. Het parlementair systeem is sinds de 19de eeuw bovendien gedemocra-

tiseerd door de uitbreiding van het stemrecht. De democratisering van de politiek is niet alleen het verhaal van sociale contestatie en politieke omwentelingen. Op langere termijn heeft die ook geleid tot een ingrijpende mutatie van de parlementaire elite. Politiek-wetenschappelijk en historisch onderzoek naar de longitudinale verschuivingen in het profiel van de volksvertegenwoordiging – zowel qua parlementaire circulatie als qua sociografische evoluties – kan intussen bogen op een waaier aan landenstudies en aan publicaties die een transnationaal comparatief perspectief bieden. Tot dusver is de Belgische casus daarbij grotendeels achterwege gebleven. Hoewel de periode na 1945 reeds in kaart is gebracht (Fiers, 2000) moet de ‘collectieve biografie’ van de Belgische parlementaire elite nog geschreven worden.

Deze lacune is te betreuren. Enerzijds omdat het Belgische parlementaire regime sinds 1830 een haast ononderbroken continuïteit vertoont, in tegenstelling tot frequente regimewissels in buurlanden als Frankrijk of Duitsland. Anderzijds omdat men terug moet gaan tot de 19de eeuw om het effect van, bijvoorbeeld, de doorbraak van de massademocratie en gestructureerde politieke partijen op de volksvertegenwoordiging te kunnen nagaan. Dit artikel wil daarbij een eerste aanzet leveren, met betrekking tot de circulatie van parlamentsleden sinds het ontstaan van België. Aan de hand van een zelf opgestelde dataset van alle Belgische parlamentsleden sinds 1830, kan de circulatie van de Belgische kamerleden sinds 1831 in kaart gebracht worden. Deze dataset, afgesloten op 21 januari 2008, vormt de bron voor alle grafieken en tabellen die in het artikel aan bod komen. Door deze dataset kan de parlementaire circulatie vanuit drie invalshoeken benaderd worden: gemiddelde parlementaire ervaring, vernieuwingsgraad bij verkiezingen en spreiding van kamerleden naar gelang van de duur van het mandaat. De Belgische casus kan dan geconfronteerd worden met de onderzoekshypotheses en -resultaten die uit het buitenlandse onderzoek naar voor geschoven werden. Het empirische luik blijft beperkt tot de Kamer van volksvertegenwoordigers, waar sinds de aanvang van het Belgische tweekamerstelsel het politieke zwaartepunt ligt (Stengers, 1990). Er zal evenmin ingegaan worden op de sociografische dimensie. In een eerste luik (deel 2) volgt een beknopte beschrijving van de wetenschappelijke literatuur met betrekking tot de mogelijke determinanten van parlementaire circulatie. Na de presentatie van de Belgische data (deel 3) volgt de confrontatie met eerdere onderzoeksresultaten uit andere landen (deel 4).

2. Onderzoek naar parlementaire circulatie: een beknopt overzicht

De wetenschappelijke literatuur over de circulatie van parlementsleden vertrekt vanuit diverse perspectieven. Er is een stroming die zich focust op de determinanten en de internationale vergelijking van de vernieuwingsgraad bij verkiezingen, de zogenaamde *turnover*. De wetenschappelijke aandacht voor de parlementaire *turnover* kreeg een stimulans door kritiek op de vele zittende Amerikaanse parlementsleden die zonder problemen herkozen worden. Het overwicht van deze 'veilige' zetels zou leiden tot beleidsinertie en tot een democratisch deficit (Somit, Wildenmann, Boll & Römmele, 1994, pp. 30-31). Parlementaire circulatie komt daarnaast (vaak zijdelings) aan bod als een deelaspect in het onderzoek naar parlementaire elites. De studies van Best en Cotta (Best & Cotta, 2000; Cotta & Best, 2007) naar het profiel van de Europese parlementaire elite sinds 1848 zijn daarbij de referentiewerken. Vooral hun eerste werk behandelt parlementaire circulatie, bij de verklaring voor de verschillen in trajecten die de Europese landen hebben afgelegd naar de democratisering van hun politiek systeem. De circulatie bepaalt uiteraard mee de snelheid waarmee het politiek personeel zich kan vernieuwen. Naast deze studies – die meerdere Europese landen bestrijken – zijn er publicaties die zich richten op een specifiek land, regime of tijdsgewricht. Veranderingen in circulatie en parlementaire ervaring worden daarbij gerelateerd aan de effecten van de professionalisering en democratisering van het parlementaire ambt in de 19de en 20ste eeuw (Van Den Berg, 1983; Walkland, 1979; Rush, 2004; Dogan, 2003). En het werk van Nelson Polsby over de institutionalisering van het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden (1968) heeft ertoe geleid dat de circulatie onder parlementsleden als graadmeter voor parlementaire institutionalisering gebruikt wordt, zij het dat deze laatste onderzoeksstroming niet onomstreden is (Hibbing, 1999).

Verklarende variabelen die uit deze werken naar voren komen zijn te herleiden tot twee grote structurele verklaringen: institutionele omgevingsfactoren en de rol van politieke partijen als selectiekanaal voor politiek personeel. De institutionele factoren zijn het kiessysteem en – specifiek voor de werken die een perspectief op langere termijn hanteren – de uitbreiding van het stemrecht. Het kiessysteem blijkt de belangrijkste verklaring bij de internationale variatie van de hedendaagse parlementaire *turnover*. Politieke systemen met evenredige vertegenwoordiging kennen in de regel een grotere parlementaire vernieuwing bij verkiezingen dan landen met een meerderheidssysteem (Matland & Studlar, 2004). Ook in de werken die zich richten op de historische variatie in circulatie, bijvoorbeeld Cotta en Best (2007) en Van Den Berg (1983), vormen wijzigingen in het kiessysteem breukmomenten. Net als de omvang van het electoraat is het kiessysteem mee bepalend voor de electorale machtsverhoudingen.

Maar het kiessysteem is ook nog om een andere reden relevant, het bepaalt namelijk voor een stuk de verhoudingen tussen de individuele volksvertegenwoordiger en zijn politieke partij. Zeker in West-Europa vormen politieke partijen sinds de democratisering van het stemrecht een cruciale schakel tussen electoraat en parlement. De kiezer wordt er geconfronteerd met door partijen geselecteerde kandidaten (Norris, 1997). Matland en Studlar (2004) linken de lagere circulatie bij meerderheidssystemen aan het feit dat parlementsleden er een groter persoonlijk aandeel in hun herverkiezing hebben en partijen dus minder geneigd zullen zijn om zittende parlementsleden niet meer te selecteren. De hypothese over een *decline of parliament* veronderstelt juist dat partijen steeds meer greep krijgen op de kandidatenselectie. Het individuele parlementslicid boet zo aan zelfstandigheid en macht in (Depauw, 2002). De ontwikkeling van de partijorganisatie, van 19de-eeuwse kiesvereniging naar de hedendaagse permanente structuren, is dan ook de tweede verklaring die telkens opduikt. Somit benadrukt dat de verklaring steeds een combinatie van institutionele en partijgebonden factoren moet omvatten. De hoge kans op herverkiezing van Amerikaanse parlementsleden laat zich enkel verklaren door een combinatie van een meerderheidssysteem én een selectiesysteem via *primaries*. Canada, waar nochtans een vergelijkbaar kiessysteem bestaat, kent immers een veel hogere vernieuwing bij verkiezingen (Somit et al., 1994, p. 14).

Cotta en Best (2007) leggen, bij de impact van partijstructuur op het profiel van de parlementaire elite, sterk de nadruk op de opkomst van *organized mass parties*. Het concept 'massapartij' impliceert dat partijkandidaten en -verkozenen ondergeschikt zijn aan de partijorganisatie. Dit in tegenstelling tot de oudere kaderpartij (Duverger, 1951). Voor Cotta en Best (2007, pp. 437 & 452-456) vormt de doorbraak van de socialisten – die het model van de massapartij initiëren – rond het einde van de 19de eeuw de belangrijkste partijpolitieke verklaring voor het veranderende profiel van de parlementaire elite. De opkomst van de socialisten vormt als het ware een pendant van de democratisering van het stemrecht. Best en Cotta antwoorden echter niet expliciet of dit ook een zichtbaar effect genereert op de parlementaire circulatie. Matland en Studlar (2004, pp. 98-99 & 105) ontkennen in ieder geval dat het ideologische onderscheid tussen links en rechts zich aan het eind van de twintigste eeuw nog vertaalt in verschillende circulatiepatronen. Dit hoewel linkse partijen geassocieerd worden met een groter wantrouwen tegen lang zetelende mandatarissen.

Er is nog een verklaring, één die zich echter moeilijk laat klasseren. Nelson Polsby interpreteerde de trendmatig dalende Amerikaanse *turnover* sinds het begin van de negentiende eeuw als het gevolg van de institutionalisering van het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden. Institutionalisering duidt dan op een evolutie naar interne complexiteit en een groeiend onderscheid met de externe omgeving. Polsby

zag de dalende *turnover* als een toenemende geslotenheid van de parlementaire instelling (1968). Ieder parlementair systeem met een zekere continuïteit zou dan moeten tenderen naar een lagere *turnover*. Deze hypothese is moeilijk vol te houden. Zo levert een vergelijking van de parlementaire circulatie in de Franse Derde Republiek en het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden tussen 1870 en 1940 geen grote verschillen op (Graham, 1982). Dit spreekt Polsby's hypothese tegen, want het Huis heeft dan al een stabiele geschiedenis achter zich, terwijl de Derde Republiek een wankel en omstreden politiek regime is. John Hibbing waarschuwt dan ook dat het Amerikaanse politieke systeem – met partijen die geen directe greep hebben op de selectie van hun kandidaten – te specifiek is. Hibbing ziet de parlementaire circulatie in een Europese context eerder als een indicatie voor de institutionalisering van politieke partijen. Een hoge afwisseling van het politiek personeel lijkt hem een teken dat partijen minder afhankelijk worden van de merites van individuele politici (Hibbing, 1999, p. 158).

Polsby's hypothese mag evenwel niet helemaal afgeschreven worden. Het werk van Best en Cotta (2000, p. 512) leert namelijk dat regimebreuken – met de bijhorende politieke instabiliteit – telkens een zichtbaar effect hebben op de parlementaire circulatie. Het begin van een nieuw parlementair regime vertoont een hoge circulatie, om geleidelijk plaats te maken voor meer stabiliteit, eens het regime vast in het zadel zit. Op Europees vlak is de trend naar democratisering van het politieke bestel sinds 1848 meermaals afgeremd en het parlementaire regime kwam soms zelfs helemaal te verdwijnen: de laatste restauratiepogingen van het ancien régime, fascistisch Italië, nazi-Duitsland enzovoort. België is hieraan sinds 1830 grotendeels ontsnapt, behalve tijdens de beide Duitse bezettingen tijdens de Wereldoorlogen. Beide bezettingen vormen de enige voorbeelden waarbij het parlementaire leven in België abrupt en voor langere tijd werd stilgelegd.

Nog een woord over de empirische bevindingen uit het buitenlandse onderzoek. Best en Cotta (2000) zien in de modernisering van het parlementaire bestel naar een massademocratie met georganiseerde politieke partijen twee centrale evoluties: democratisering en professionalisering van de parlementaire elite. Michael Rush (2004, pp. 131-138) koppelt voor Groot-Brittannië die professionalisering aan een ander type parlementaire carrière. De evolutie naar politici die zich voltijds met hun verkozen mandaat bezighouden en er financieel afhankelijk van zijn, heeft er na 1868, de eerste democratisering van het stemrecht, geleid tot langere parlementaire carrières, een lagere circulatie en een gemiddelde veroudering van de parlementaire elite. Democratisering en professionalisering lijken echter moeilijk te verzoenen. Het ene begrip duidt op een bredere toegang tot het parlement, terwijl het andere van parlementsleden een aparte beroepsklasse maakt, met eigen standaarden en netwerken, waarover de buitenwereld niet beschikt (Best & Cotta, 2000, p. 495).

Dogan (2003) toont hoe democratisering en professionalisering toch naast elkaar functioneren. De carrière duur onder Franse parlementsleden van de Derde Republiek vertoont een grote scheeftekening. Dogan onderscheidt enerzijds een kleine kern onder de parlementaire elite met lange, stabiele carrières, die soms vijf legislaturen of meer zetelden (6% van de parlementsleden tussen 1870 en 1940). Anderzijds verdwijnt zo'n 47% van de verkozenen al na één mandaat. Een louter gemiddelde kan dus evenveel verhullen als verduidelijken... Op internationale schaal bevestigt het onderzoek van Best en Cotta (2000, pp. 505 & 512) deze tendens: over de lange termijn – sinds 1848 – ligt de vernieuwing van de parlementsleden bij verkiezingen op ongeveer 30%, terwijl de parlementsleden gemiddeld drie of meer termijnen zetelen. Dus hoewel het parlement zich bestendig vernieuwt, kennen parlementaire carrières een zekere stabiliteit.

Naast de evoluties op langere termijn zorgen regimeveranderingen of aanpassingen aan stemrecht en kiessysteem voor omwentelingen van de circulatiecijfers. Het onderzoek naar de *turnover* gedurende de laatste decennia in geïndustrialiseerde landen komt tot de volgende spreiding: in de Verenigde Staten wordt gemiddeld 84% van de parlementsleden herkozen, terwijl dat in het andere uiterste Canada zo'n 53% bedraagt (Matland & Studlar, p. 93). Zoals reeds aangehaald, blijkt het verschil in kiessysteem een groot deel van de hedendaagse variatie in circulatie te verklaren, maar Matland en Studlar bevestigen ook het effect van de parlementaire institutionalisering. Landen – zoals Portugal – met een relatief jonge democratische en parlementaire traditie vertonen een grotere *turnover*.

3. Parlementaire ervaring en circulatie onder de Belgische volksvertegenwoordigers (1831-2008)

Een belangrijke graadmeter voor de carrière van het Belgische parlements lid is de parlementaire ervaring. Grafiek 1 toont de gemiddelde parlementaire ervaring van Belgische kamerleden na iedere vernieuwing van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Er wordt enkel rekening gehouden met de parlementaire ervaring in de Kamer. Dit leidt tot een zekere onderschatting, maar maakt de berekeningen een stuk eenvoudiger. Tot de hervorming van het tweekamerstelsel in 1993/95 is het gebruikelijker om van Kamer naar Senaat over te stappen dan andersom. Tot dan geldt immers een hogere leeftijdsgrens voor de Senaat dan voor de Kamer (Fiers, 2000, p. 33). Tussen 1831 en 1995 zijn er dan ook slechts 168 kamerleden (op 2318, of ongeveer 7%) die een kamermandaat opnemen ná een senaatsmandaat.



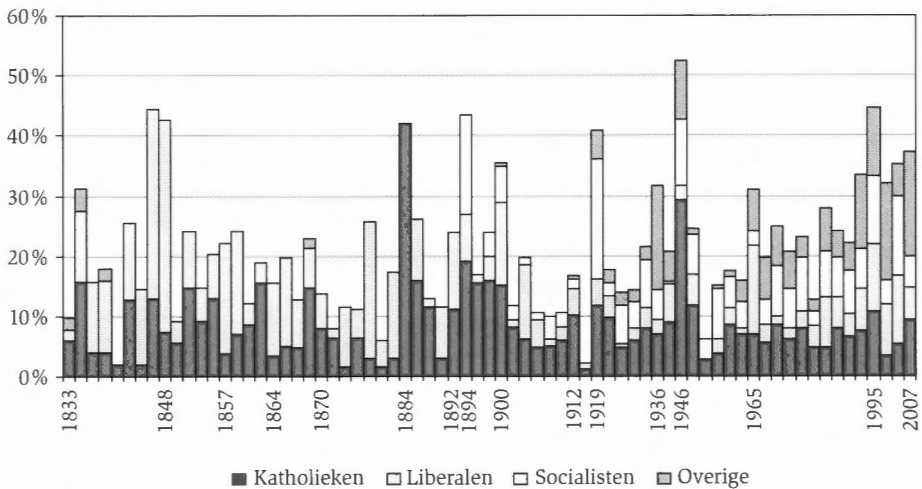
GRAFIEK 1. De gemiddelde ervaring in de Kamer (in jaren) na verkiezingen, 1831 tot 2007.¹

Tot het einde van de negentiende eeuw vertoont de grafiek een relatief eenduidig patroon: het algemene gemiddelde groeit stelselmatig aan, tot meer dan tien jaar. Na 1882 piekt het gemiddelde onder de katholieke kamerleden op bijna 14 jaar. Enkel de verkiezingen van 1848 markeren een scherpe tijdelijke daling. Het algemeen patroon van de eerste zestig jaar parlementaire geschiedenis is er dus een van langer wordende en stabiele carrières. Hibbings kritiek op Polsby in gedachten, hoeft dit niets te zeggen over de institutionalisering van de Kamer van volksvertegenwoordigers, maar er vormt zich in deze periode duidelijk een parlementaire elite.

Na 1894 volgt er een drastische omslag van het patroon. Het liberale gemiddelde haalt amper nog vier jaar. De katholieke lijn vertoont een minder uitgesproken daling. Tegelijk slagen de socialisten er als derde politieke stroming in om kamerzetels te halen. Na 1900 corrigeert de toestand zich opnieuw. Vlak voor de Eerste Wereldoorlog zetelen de kamerleden opnieuw gemiddeld ongeveer 10 jaar. De negentiende-eeuwse stabiliteit zien we na 1918 niet meer opduiken. De 'traditionele' Belgische politieke partijen krijgen vanaf het interbellum af te rekenen met toenevende concurrentie. De Frontpartij breekt door in 1919, (tijdelijke) rexisitische en communistische successen volgen in 1936 en 1946. Het succes van deze nieuwe formaties hoeft de gemiddelde ervaring onder de traditionele partijen echter niet automatisch te doen dalen. Het electorale verlies zou zich kunnen beperken tot de nieuwkomers, terwijl de gevestigde waarden – dankzij een gunstiger positie op de kieslijst – standhouden. Van den Berg (1983, p. 211) bevestigt dit ook voor Nederland: electorale achteruitgang werkt de vergrijzing van een partij in de hand.

De tendens onder de klassieke partijen vertoont na de Eerste Wereldoorlog grotere schommelingen. Het gemiddelde van de CVP-PSC-kamerleden uit 1946 benadert bijna dat van 1848, terwijl dat van de socialisten dan het dubbele bedraagt. Ook in 1965 liggen de traditionele partijen ver uiteen.

In 1965 wordt dan een dalende tendens ingezet, die eigenlijk tot op vandaag aanhoudt. Vanaf het einde van de jaren '60 zien we voor de drie traditionele politieke families (de unitaire partijen splitsen tussen 1968 en 1978) een uitgesproken daling van de parlementaire ervaring in de Kamer van volksvertegenwoordigers. Grote verschillen tussen de partijfamilies blijven daarbij uit. De verkiezingen van 1995 springen eruit, met een algemeen gemiddelde dat een scherpe knik naar beneden neemt. Maar de daling van de parlementaire ervaring lijkt zich na 1995 nog verder te manifesteren. De gemiddelde ervaring van de kamerleden is dan op een niveau beland dat dit van de beginjaren van de Belgische parlementaire geschiedenis benadert.



GRAFIEK 2. De procentuele vernieuwing van de volksvertegenwoordigers na verkiezingen, uitgesplitst per partijfamilie (enkel de absolute nieuwkomers), 1833-2007.

De *turnover*, of de vernieuwingsgraad bij verkiezingen, belicht de parlementaire circulatie vanuit een andere invalshoek. Grafiek 2 toont de mate waarin de Kamer zich vernieuwt vanaf de eerste legislatuur (1831-1833). Per verkiezingsjaar wordt weergegeven hoeveel absolute nieuwkomers de verkiezingen hebben opgeleverd, als een percentage van het aantal kamerzetels dat vernieuwd werd. Voor de interpretatie van deze grafiek moet immers rekening gehouden worden met het bestaan

van partiële verkiezingen. Tot de grondwetswijziging van 1921 ging bij (tweejaarlijkse) verkiezingen slechts de helft van de provincies naar de stembus. Slechts in tien gevallen (1833, 1848, 1857, 1864, 1870, 1892, 1894, 1900, 1912 en 1919) worden tussen 1831 en 1921 alle kamerleden tegelijk aan een herverkiezing onderworpen. Een substantieel onderscheid tussen partiële en algemene verkiezing blijkt niet uit de grafiek. De vernieuwing in 1848, 1894 en 1900 vertoont weliswaar pieken, maar partiële verkiezingen in 1847 en 1884 halen een gelijkaardige *turnover*.

De hoge *turnover* in 1848, 1894 en 1900 sluit aan bij de cijfers over de gemiddelde parlementaire ervaring. Ook de vernieuwing bij de verkiezingen van 1847 en 1884 is op de eerste grafiek merkbaar, bij de partijgemiddelden. In 1847 boeken de liberalen een aanzienlijke zetelwinst. Dat brengt een pak liberale nieuwkomers en een dalend liberaal gemiddelde met zich mee. De katholieke nederlaag belemmert katholieke nieuwkomers en de gemiddelde ervaring van de resterende katholieken stijgt. In 1884 doet zich het omgekeerde scenario voor. Ook de eerste naoorlogse verkiezingen blijken telkens een katalysator voor een hoge *turnover* te zijn. In 1919 valt daarbij het socialistische aandeel op, in 1946 dat van de katholieken. Verder merken we na de Eerste Wereldoorlog nog een sterke partijgebonden vernieuwing in 1936 bij de niet-traditionele partijen en in 1965 bij de liberalen. Vanaf 1991 is een hoge vernieuwing via de niet-traditionele formaties eigenlijk een continu gegeven.

In tegenstelling tot de eerste grafiek is een longitudinale trend moeilijker te onderscheiden in de tijdsreeks. Toch is er in grote lijnen een onderscheid aan te brengen tussen de 19de en de 20ste eeuw. Tot de Eerste Wereldoorlog evolueert de totale *turnover* op langere termijn naar ongeveer 10%. Het interbellum vertoont vooral fluctuatie maar na 1945 zet er zich een duidelijke stijgende tendens in, naar meer dan 20% *turnover* vanaf 1965 en zelfs meer dan 30% in de jaren '90. Enkel 1950 en 1978 vormen een uitzondering, in beide gevallen heeft de legislatuur slechts een jaar geduurd. In 1950 gaan de meeste partijen opnieuw met de kandidaten van het vorige jaar naar de kiezer (Van Braband, 2003). Waarschijnlijk gebeurt hetzelfde in 1978. Wanneer de Belgische vernieuwingsgraad sinds 1831 vergeleken wordt met buitenlandse resultaten, dan levert een kamerzetel een relatief stabiel mandaat op. De gemiddelde *turnover* bij Best en Cotta (2000, p. 504) van zeven Europese landen sinds 1848 schommelt immers tussen 30 en 60%.

Naast de gemiddelde ervaring en de electorale *turnover* vormt de spreiding van de kamerleden volgens de duur van hun mandaat een derde invalshoek. Een stabiele gemiddelde ervaring kan immers een scheeftekkende onder de kamerleden maskeren wanneer de *turnover* vooral de onervaren mandatarissen treft. Het overwicht van korte carrières is minder uitgesproken dan de resultaten van Dogan (2003)

voor de Franse Derde Republiek, behalve in de periode sinds 1965. Nagenoeg de helft van alle kamerleden die sinds de verkiezingen van 1965 een kamermandaat aanvatten, zetelde minder dan vijf jaar. In dezelfde periode is er ook een merkbare daling van het aandeel mandaten van vijftien jaar en langer. Het aandeel van de mandaten tussen vijf en vijftien jaar is sinds 1831 evenwel stabiel gebleven. Die stabiliteit corrigeert het beeld van de stijgende turnover en de dalende gemiddelde ervaring in diezelfde tijdsspanne. Een hoge circulatie en professionele politici met langere carrières sluiten elkaar niet uit. De periode met het grootste aandeel langere carrières (vijftien jaar en meer) is merkwaardig genoeg die tussen 1894 en 1919. Dit is uitgerekend het ogenblik waarop de parlementaire ervaring en de electorale *turnover* aan grote schommelingen onderhevig zijn.

TABEL 1. De spreiding van de kamerleden volgens duur van het mandaat, absolute aantallen en procenten, 1831-2008.

	< 5 j.		5-14 j.		15-24 j.		25-34 j.		> 34 j.		Totaal
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs
1831-1848	93	36,76	98	38,74	36	14,23	17	6,72	9	3,56	253
1848-1894	145	30,59	187	39,45	80	16,88	44	9,28	18	3,80	474
1894-1919	69	22,04	115	36,74	85	27,16	26	8,31	18	5,75	313
1919-1965	223	29,81	275	36,76	169	22,59	67	8,96	14	1,87	748
1965-2008	469	49,47	365	38,50	101	10,65	12	1,27	1	0,11	948
1831-2008	999	36,51	1.040	38,01	471	17,21	166	6,07	60	2,19	2.736

4. Verklarende factoren voor het veranderende circulatiepatroon onder de Kamerleden

4.1. Institutionele factoren

De institutionele omgeving waarbinnen het Belgische parlementaire leven zich afspeelt vertoont sinds 1831 een grote stabiliteit. Er zijn twee cruciale keerpunten aan te duiden. In 1894/1900 herziet de wetgever zowel het stemrecht als het kiesstelsel en met de verkiezingen van 1995 wordt het Belgische tweekamerstelsel aangepast aan de gevorderde federalisering van het land. Daarnaast heeft ook de knik in de parlementaire ervaring in 1848 een institutionele verklaring. Als reactie op de Europese revolutiegolf laat de liberale regering in dat jaar een verbod stemmen om nog als ambtenaar in Kamer of Senaat te zetelen. Deze *réforme parlemen-*

taire moet het de regering voortaan onmogelijk maken om via haar ambtenaren het parlement tot volgzzaamheid te dwingen (Witte, 1981). De parlementaire carrière van een aanzienlijke fractie van de kamerleden kent door de onverenigbaarheid een voortijdig einde. Het einde van het 'ambtenarenparlement' heeft echter slechts een tijdelijk effect op de parlementaire circulatie. De gemiddelde ervaring neemt naderhand weer toe en knoopt zo aan met de trend van voor 1848.

Onder druk van de arbeidersbeweging wordt het elitaire cijnskiesrecht in 1893 vervangen door het algemeen meervoudig stemrecht: een stem voor iedere volwassen man, eventueel aangevuld met één tot twee bijkomende stemmen naar gelang van het diploma of de eigendom. De electorale basis van de parlementaire representatie vertienvoudigt in één klap. Een eerste gevolg is de parlementaire doorbraak van de socialisten. De Belgische Werkliedenpartij (BWP) haalt in 1894 meteen 28 zetels. De liberale partij moet het onderspit delven; ook gevestigde waarden als Walthère Frère-Orban en Jules Bara verdwijnen uit de Kamer. Enkel de radicale liberalen houden zich nog wat staande, dankzij kartels met de BWP. Een nieuw partijstelsel, waarin de BWP op termijn de plaats van de liberalen inneemt, zou het logische gevolg zijn. Maar in 1899 wordt het kiessysteem volledig omgegooid. Het meerderheidsstelsel wordt vervangen door de evenredige vertegenwoordiging, een Europese primeur. De hervorming moet het electorale overleven van de liberale partij mogelijk maken, als een buffer tegen de socialisten (Stengers, 2000). De discrepantie tussen het liberale stemmen- en zetelaantal verdwijnt en de liberalen kunnen in 1900 de neerwaartse trend ombuigen.

Het effect van deze institutionele hervormingen ebt snel weg, net zoals na 1848. Tegen de verwachtingen in, want uit het onderzoek van Matland en Studlar (2004) blijkt het kiessysteem sterk bepalend te zijn voor de parlementaire *turnover*. De gemiddelde ervaring, net als de *turnover*, sluit tussen 1900 en 1914 weer aan met de 19de-eeuwse trend. De kennelijk beperkte impact van de uitbreiding van het stemrecht en de evenredige vertegenwoordiging is niet vanzelfsprekend. De massademocratie maakt de politieke partij tot het aangewezen kanaal voor parlementaire representatie. De evenredige vertegenwoordiging uit 1899 past de consequenties van deze nieuwe logica toe. In plaats van de individuele kandidaat komt de politieke partij centraal te staan. Zetels worden voortaan toegewezen aan kieslijsten en de volgorde op de kieslijst wordt doorslaggevend voor de zetelverdeling onder de kandidaten. De relatieve sterkte van de partijen wordt tussen twee verkiezingen gewaarborgd door het invoeren van parlementaire opvolgers, zodat partijen hun zetels kunnen behouden wanneer een parlamentslid overlijdt of opstapt (Weber, 2003, p. 318). De wetgever van 1899 maakt het kandidaten *de facto* haast onmogelijk om nog buiten partijverband een parlementair mandaat te veroveren. Er volgt echter geen direct effect op de parlementaire circulatie.

De krachtlijnen van de evenredige vertegenwoordiging uit 1899 blijven tot op vandaag in voege. Het stemrecht kent na 1893 nog drie aanpassingen. In 1919 verdwijnt het meervoudige stemrecht, iedere volwassen man krijgt voortaan één stem. Vrouwen moeten wachten tot 1948 en de leeftijdsgrens wordt in 1981 van 21 op 18 jaar gebracht. In 1919 leidt dat tot een aanzienlijke toename van nieuwe socialistische kamerleden. De BWP maakt door de democratisering van het mannenstemrecht een tweede sprong en komt bijna op gelijke hoogte met de katholieken. De wijzigingen qua stemrecht en kiessysteem lijken dus vooral effect te sorteren op de machtsverschuivingen onder de partijen, eerder dan voor een andere carrièreduur of circulatie te zorgen.

De institutionele context van de Kamer van volksvertegenwoordigers kent een grondige wijziging na de verkiezingen van 1995, na een nieuwe ronde in de staatshervorming. De grondwetwijziging van 1993 hertekent het Belgische parlementaire regime in federale zin. Kamer en Senaat krijgen een rechtstreeks verkozen Vlaams en Waals parlement naast zich. De omvorming van de unitaire tot een *multilevel* staatsstructuur – ingezet met een rechtstreeks verkozen Europees (1979) en Brussels (1989) parlement – is daarmee een feit. Daarnaast wordt het tweekamerstelsel uit 1831 herzien. De Senaat wordt omgevormd tot een reflectiekamer en het politieke zwaartepunt komt exclusief bij de Kamer te liggen. Ter compensatie van de nieuwe deelstaatarlamenten worden Kamer en Senaat afgeslankt. Het aantal kamerleden daalt in 1995 van 212 naar 150. Ten slotte beoogt de hervorming van 1993 het dualisme tussen regering en parlement te versterken. Zo kan de regering het parlement niet langer naar goeddunken ontbinden en verkiezingen uitschrijven. Bovendien mag een minister sinds 1995 niet tegelijk parlamentslid blijven, een opvolger vervangt hem of haar voor de duur van het regeringsmandaat. Al in de jaren '80 circuleren voorstellen om een onverenigbaarheid in te voeren tussen een parlementair en een ministerieel mandaat, teneinde de positie van het parlement en het dualisme tussen parlement en regering te versterken. Sinds de herziening van 1993 is dit principe in de grondwet opgenomen (Leus & Veny, 1996, pp. 238-242). Het systeem is sindsdien ook overgenomen door de deelstaten. Sinds 1995 gaat het om 50-tal regeringsleden die in de diverse parlementen vervangen moeten worden. Dit betekent een vertekening van de feitelijke gemiddelde parlementaire ervaring: voor de duur van hun ministercarrière verdwijnen deze verkozenen uit de statistieken.

Het effect van de grondwetwijziging is onmiddellijk zichtbaar. Een deel van de uittredende kamerleden opteert in 1995 om over te stappen naar het regionale niveau. Ondanks de daling van de kamerzetels komt er zo veel ruimte voor vernieuwing. De *turnover* bedraagt dat jaar meer dan 40%, maar ook de parlementaire ervaring kent een sterke daling. De instroom van nieuwe leden wordt met andere

woorden niet gecompenseerd door de stijgende ervaring van de blijvers. Diverse politieke tenoren verdwijnen als minister immers uit de Kamer of ze stappen over naar de Senaat. De Senaat is weliswaar afgeslankt tot een reflectiekamer, maar de kieskring voor senatoren is veel ruimer dan deze voor kamerleden. De politieke sterkhouders hopen zich zo te plebisciteren. De hervormingen van 1995 zorgen op termijn niet voor een trendbreuk, evenmin als na 1894/1900. De daling van de gemiddelde ervaring en de hoge *turnover* zetten zich verder.

4.2. *De impact van de politieke partijen*

In de regel komt men zonder partijsteun niet in het parlement. De representatieve functie van het parlement verloopt in een gedemocratiseerd politiek systeem via politieke partijen. Een partij rekruteert en selecteert kandidaten die ze onder haar vlag aan de kiezers presenteert. De Belgische wetgever onderschrijft dit principe sinds 1877, met de invoering van de voorgedrukte kiesbrieven met partijkleuren. Sinds 1899 verdeelt het kiessysteem de zetels in eerste instantie onder de kieslijsten. Tot 2000 beschikt de kiezer bovendien slechts over een kleine speelruimte om de kandidatenvolgorde via een voorkeurstem nog te wijzigen (Dewachter, 2001, p. 375; Pilet, 2007, pp. 175-176). Het is deze volgorde die uitmaakt welke kandidaten een mandaat behalen. De lijstvorming binnen de politieke partij is naast het verkiezingsresultaat dus de cruciale factor voor de herverkiezing. Controleren de parlementsleden zelf de selectie en de lijstvolgorde, dan staat enkel een verkiezingsnederlaag of een vrijwillig afscheid een nieuw mandaat nog in de weg. Het tegendeel – lijstvorming via partijleden of partijleiding – opent perspectieven om het politieke personeel vlotter te vernieuwen.

Best en Cotta (2007) nemen de doorbraak van de massapartij als maatstaf voor het gewicht van georganiseerde partijen op de parlementaire representatie. Ze gaan er vanuit dat met dit partijtype de wijze van kandidatenselectie zal veranderen. In de loop van de twintigste eeuw evolueert niet alleen de partijstructuur maar ook de electorale context waarbinnen de partijen opereren wijzigt. Verkiezingsresultaten volgen steeds vaker een nationale trend. Nationale thema's en boegbeelden gaan zwaarder doorwegen dan lokale factoren (Caramani, 2004). Partijen zullen daar bij hun kandidatenselectie rekening mee houden. Het relatieve belang van een regionale machtsbasis als garantie op herverkiezing brokkelt af. Men kan aannemen dat de parlementaire circulatie zal toenemen naarmate de massapartij doorbreekt en de verkiezingsresultaten nationaliseren.

De gemiddelde parlementaire ervaring onder de Belgische kamerleden lijkt de hypothese slechts deels te ondersteunen. De resultaten tot 1894/1900 lijken Best en

Cotta gelijk te geven. Tussen het einde van het ambtenarenparlement (1848) en de intrede van de socialisten zorgen electorale verschuivingen tussen liberalen en katholieken voor louter tijdelijke pieken in de *turnover*; de gemiddelde ervaring blijft bovendien stabiel. De katholieke en liberale 'kaderpartijen' zijn feitelijk niet veel meer dan een losse bundeling van lokale kiesverenigingen, enkel actief in verkiezingstijd, en ze worden inderdaad gekenmerkt door een stabiele parlementaire elite. Zeker in landelijke gebieden zal een uittreidend kamerlid zich moeiteloos opnieuw kandidaat kunnen stellen (Govaerts, 1997, p. 33). Zelfs in de grootsteden, waar de steun van een kiesvereniging onontbeerlijk is, geven de mandatarissen de toon aan in de lokale partijstructuur (Dechesne, 1974). Die toonaangevende positie van de parlamentsleden is de hoeksteen bij Duvergers typering van de kaderpartij. De komst van de socialistische massapartij leidt in België echter niet tot een trendbreuk.

Tussen 1894 en 1914 vormt zich een stabiele socialistische parlementaire elite. Aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog is de gemiddelde parlementaire ervaring zelfs het hoogst onder de socialistische kamerleden. De scherpe daling van de gemiddelde ervaring onder socialisten in 1919 is enkel te wijten aan bijkomende kamerleden, na het afschaffen van het meervoudige stemrecht, zonder dat de vooroorlogse generatie moet plaatsruimen. Tot de jaren '60 zal de gemiddelde parlementaire ervaring onder socialisten hoog liggen, boven de tien jaar. Electorale klappen – zoals in 1939 en 1965 – treffen vooral de minder ervaren politici, want het zijn telkens jaren waarin de gemiddelde ervaring piekt, tot meer dan twaalf jaar. Naderhand volgt een structurele daling, maar ook hier is er geen wezenlijk verschil met de andere partijen. De hypothese van Best en Cotta, dat de doorbraak van de socialisten zal wegen op de parlementaire representatie, lijkt alvast voor de carrière duur niet op te gaan.

In feite is er in de Belgische Werkliedenpartij geen breuk met het verleden inzake kandidatenselectie. De BWP onderscheidt zich door een complexe partijstructuur, waarin de parlamentsleden als partijmandatarissen fungeren en zich moeten onderschikken aan partijbestuur en -congressen. Maar het opmaken van de kieslijsten blijft een zaak van de lokale federaties, die zeker tot na de Tweede Wereldoorlog angstvallig waken over hun lokale autonomie (Mommen, 1974). Enkel de aanduiding van gecoöpteerde senatoren is een zaak van de nationale partijleiding. De partij poogt wel te verhinderen dat de parlamentsleden *en petit comité* zichzelf telkens opnieuw bovenaan de lijst zouden plaatsen: de BWP-statuten eisen een samenstelling van de kieslijst via een algemene ledenpoll.² Hetzelfde gebeurt wanneer de katholieke partij zich in 1945 tot CVP omvormt en zich daarbij van een strakke partijstructuur voorziet. De CVP probeert via de ledenpoll lokale baronieën te vermijden maar ook hier moet de partijleiding ruimte laten aan de lokale par-

tijfederaties (Debuyst, 1967). In de liberale partij blijft nog tot de stichting van de PVV in 1961 de traditie van de lokale autonomie sterk ingeburgerd.

Eind jaren '60 dient zich in de drie traditionele partijen echter een geleidelijke centralisering van de kandidatenselectie aan (Deschouwer, 1993, pp. 138-144). De verkiezingen van 1965 vormen daarbij het kritieke punt. De liberale partij heeft zichzelf intussen omgevormd tot de PVV en boekt een grote overwinning; haar zetelaantal gaat in een klap van 20 naar 48. In tegenstelling tot de oude liberale partij wil de PVV volop gelovigen voor zich winnen. Er moeten – tegen de lokale bezwaren in – zichtbare katholieke vernieuwers op de kieslijsten komen. Partijvoorzitter Vanaudenhove wil verhinderen dat de verruiming bij vage intenties blijft en trekt de lijstvorming naar zich toe. Hij slaagt daarin, omdat de verruiming electoraal lonend belooft te worden.³ Het voorbeeld van de PVV krijgt snel navolging. Onder de indruk van de electorale opdoffer wijzigt eind 1965 ook de CVP haar statuten, met onder meer een grotere greep van de partijleiding op de lijstvorming.⁴ In navolging van het maatschappelijke klimaat eind jaren '60, gesymboliseerd door de internationale studentenprotesten, forceren de partijen een verjonging van hun politiek personeel. Er worden binnen de partijen maximumleeftijden voor mandatarissen opgelegd, net als in Nederland (Dewachter, 1969; Ceuleers, 1974; Van den Berg, 1983, p. 205) Mede als gevolg van deze centralisering verdwijnt vanaf het einde van de jaren '60 de praktijk van de ledenpoll (De Winter, 1980). Er komen ook partijregels om het cumuleren van lokale en parlementaire mandaten in te perken (Dewachter, 1969, p. 85; Geldolf, 2006, p. 605). Dat laatste viseert de lokale machtsbasis van parlementsleden. De opgesomde hervormingen getuigen van de neiging om binnen de partijen een machtsconcentratie bij de parlementsleden te verhinderen. In de jaren '80 gaan de groene partijstatuten in naam van de ledeninspraak daarin het verst: ze leggen hun parlementsleden een maximumaantal termijnen op, het zogenaamde rotatieprincipe (Delwit & De Waele, 1996, pp. 131-132).

Er zijn verschillende redenen voor deze ingrepen. Wellicht speelt in de geest van de jaren '60 een verlangen naar meer partijdemocratie mee, waarbij de partijleden zonder mandaten een grotere zeg krijgen. Tegelijk voltrekt zich een groeiende professionalisering van de partijen, die evolueren naar *catch-all*-partijen, die het volledige electoraat willen aanspreken (Best & Cotta, 2007, p. 155). De levensbeschouwelijke tegenstelling tussen gelovigen en niet-gelovigen, het fundament van de Belgische verzuiling, verliest na het Tweede Vaticaans Concilie aan scherpte. Het profiel van de kandidaten wordt door de partijen bijgestuurd om op deze evolutie in te spelen. Dit veronderstelt dat de centrale partijstructuur kan ingrijpen in de plaatselijke lijstvorming. De PVV is daarbij een trendsetter door in 1965 katholieke kandidaten te presenteren. Een dergelijk verruimingsscenario is sindsdien wel vaker toegepast. Partijen hopen nieuwe electorale markten aan te boren en houden

daar rekening mee bij de samenstelling van de kandidatenlijsten. De partijen mikten in de jaren '70 op verjonging en vervrouwelijking. In de jaren '80 hopen de Vlaamse socialisten gelovigen aan te trekken. En alle traditionele partijfamilies willen hun Vlaams of Waals profiel aanscherpen, om het electoraat van de regionalistische partijen aan te spreken.

De dalende ervaring van het parlementaire personeel vanaf de jaren '60 kan grotendeels toegeschreven worden aan de toenemende greep van de partijen op de kandidatenselectie. Tot dan volgt de gemiddelde ervaring grotendeels de hypothese van Van den Berg (1983, p. 211). Electorale stagnatie of neergang leidt tot een vergrijzing van de fractie. Dit is te zien bij de socialisten voor de Eerste Wereldoorlog: de electorale groei stagneert, maar de eerste generatie kamerleden uit 1894 weet zich te handhaven. De verkiezingsoverwinning van 1919 doet de gemiddelde leeftijd vervolgens dalen. Ook de electorale evolutie van de liberale partij kan afgelezen worden uit de gemiddelde ervaring. Nederlagen na de Eerste en Tweede Wereldoorlog leiden tot een stijging van het partijgemiddelde. Omgekeerd betekenen successen in 1939 en 1965 een scherpe daling. Dit patroon verandert na 1965. De drie traditionele partijfamilies moeten weliswaar continu terrein prijsgeven aan nieuwe politieke formaties, de drie traditionele partijfamilies zijn in 1961 goed voor 95% van de kamerzetels, in 1995 nog voor zo'n 70% (Deschouwer, 1999, p. 95). Maar ook hun gemiddelde parlementaire ervaring neemt ditmaal af. Die daling komt ditmaal niet louter door bijkomende kamerleden na verkiezingswinst, ook de meer ervaren politici moeten plaatsruimen. Hier speelt het effect van de door de partijen opgelegde leeftijdsgrenzen.

De centralisering van de lijstensamenstelling plaatst de parlementsleden in een zwakkere positie ten opzichte van de partijleiding (Hazan & Rahat, 2006). Grotere kiesomschrijvingen en het financieringssysteem van politieke partijen hebben de balans sinds de jaren '60 verder in het voordeel van de partij doen overhellen. Het aantal kiesomschrijvingen voor de Kamer bedraagt voor de grondwetwijziging van 1993 nog 30, tien jaar later resten er nog elf. Door grotere kiesomschrijvingen kunnen partijen hun electorale boegbeelden ruimer inzetten. De keerzijde is dat een lokale machtsbasis aan belang inboet, zowel bij de lijstvorming als bij de kans om verkozen te worden (De Winter, 2005, p. 426). Bovendien ontvangen politieke partijen sinds 1970 overheidssteun, die een steeds groter aandeel van de partijinkomsten is gaan uitmaken. Die financiële middelen (fractietoelagen sinds 1970, partijdotaties sinds 1989) worden niet uitgekeerd aan de individuele parlementsleden, maar aan de centrale partijstructuur overgemaakt (Weekers, Noppe & Madens, 2005). Ook hier heeft de partij dus de troeven in handen.

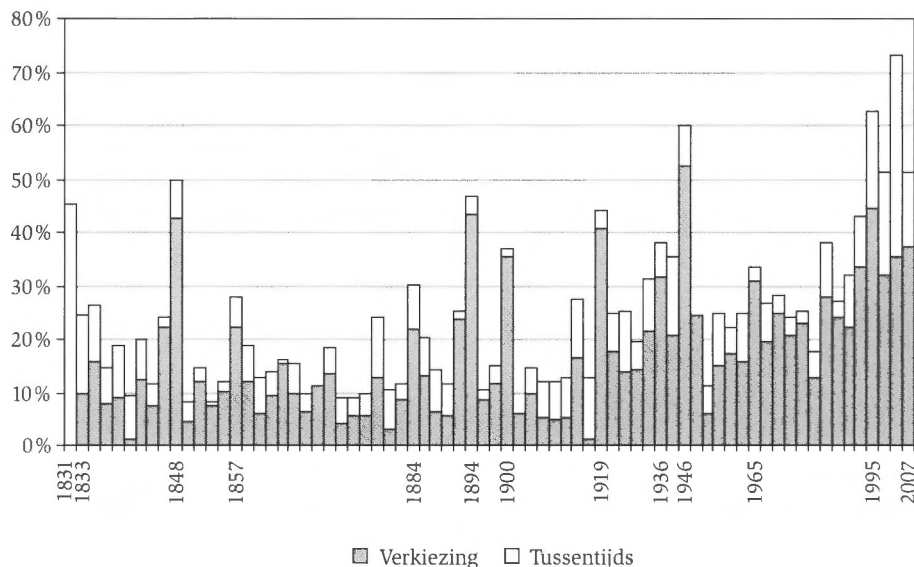
De toegenomen afhankelijkheid van (kandidaat-)parlementsleden van hun partij om (her)verkozen te worden verklaart waarom er eind jaren '90 geen trendbreuk

waar te nemen is in de dalende gemiddelde ervaring of de stijgende *turnover*. Formeel gezien komt de Kamer versterkt uit de grondwetswijziging van 1993. Dit zowel ten opzichte van de Senaat – herleid tot een reflectiekamer – als ten opzichte van de regering, die het parlement niet langer naar believen kan ontbinden. De formele versterking van de Kamer tegenover de regering heeft niet geleid tot een stabielere parlementaire elite in die assemblee. Dat is nochtans een te verwachten effect volgens de band die Polsby ziet tussen institutionalisering en circulatie.

Een andere vaststelling is dat, hoewel het regionale beleidsniveau sinds 1995 uit de Kamer verdwenen is, er zich geen duidelijk afgetekend onderscheid tussen federale en regionale parlementaire elite ontwikkeld heeft (Fiers, Gerard & Van Uytven, 2006, p. 104). Het feit dat verkiezingen voor het federale en regionale niveau sinds 2003 niet meer samenvallen heeft daar weinig aan veranderd, eerder integendeel. De institutionele federalisering – met een rechtstreekse verkozen Vlaams en Waals parlement naast het federale parlement – staat eigenlijk haaks op de *confederale* structuur van het ‘Belgische’ partijlandschap. Alle nationale partijen zijn in de loop van de ‘60 en ‘70 uiteengevallen in regionale (Vlaamse en Franstalige) ‘zusterpartijen’. Aan alle verkiezingen – ongeacht het bestuursniveau – nemen dezelfde, regionale partijen deel. Belgische partijstructuren zijn er niet. De electorale sterkhouders worden door alle partijen steevast bij iedere verkiezing ingezet. Parlementsleden worden als het ware als pionnen verschoven, waar het de partijlogica het beste uitkomt. De Kamer is door de grondwetswijziging uit 1993 niet de centrale politieke assemblee van het federale België geworden. Het federale parlement is nog slechts een schakel in een groter geheel, naast het regionale en Europese niveau, waarbij de partijen als politiek bindmiddel fungeren (Fiers, 2006, pp. 278-280).

Het primaat van de partijlogica boven de institutionele logica heeft een specifiek gevolg voor de parlementaire circulatie, een gevolg dat niet direct is af te lezen uit de grafieken over de gemiddelde ervaring of *turnover*. De parlementaire circulatie in de loop van de legislatuur is sterk toegenomen. In grafiek 3 wordt de *turnover* bij verkiezingen en het aantal absolute nieuwkomers tijdens de legislatuur uitgezet als een percentage van het totale aantal kamerleden. De eerste legislatuur (1831-1833) bevat enkel de tussentijdse circulatie, aangezien de vernieuwing bij de eerste verkiezingen in 1831 uiteraard volledig is. Tot 1995 is het aandeel van de vernieuwing tijdens de legislatuur in de regel beperkt. Behalve rond de Wereldoorlogen en tijdens de eerste jaren na de onafhankelijkheid vormt 5% van het aantal kamerleden zowat de bovengrens. In de negentiende eeuw leidt het ontslag of overlijden van een zetelend kamerlid telkens tot een tussentijdse verkiezing. Sinds de toepassing van de evenredige vertegenwoordiging worden vacante mandaten toegewezen aan ‘parlementaire opvolgers’. De invoering van de opvolgers heeft tot doel tussentijdse

verkiezingen te vermijden en de vacante kamerzetel gaat in principe naar een partijgenoot.



GRAFIEK 3. De *turnover* en de circulatatie tijdens de legislatuur (procentueel ten opzicht van het totale aantal kamerleden), 1831-2008.

De toename van de tussentijdse circulatatie is grotendeels te wijten aan *level-hopping*. Vanaf 1979 vertrekken bij de vijfjaarlijkse Europese verkiezingen telkens een aantal kamerleden naar dat supranationale niveau. De legislatuur 2003-2007 spant qua circulatatie de kroon. De verkiezingen brengen meer dan 50 nieuwkomers naar de Kamer (op 150 kamerleden). Maar tot de volgende federale verkiezingen komen nog eens zoveel nieuwkomers via opvolging voor korte of langere tijd in de Kamer. De buitensporig hoge circulatatie tijdens deze legislatuur is het gevolg van de eerste regionale verkiezingen (juni 2004) die niet samenvallen met de federale. Veel zettende federale kamerleden worden door de partijen ingezet op regionale lijsten en verkozen. De hoge tussentijdse circulatatie na de verkiezingen van 1995 en 1999 komt er door de opvolging voor parlementsleden die regeringslid worden.

Aan de basis van de hoge tussentijdse vernieuwing liggen weliswaar institutionele factoren: de federalisering van het Belgische parlementaire kader en de parlementaire opvolging van regeringsleden. Maar het is de manier waarop partijen met deze hervormingen zijn omgegaan die het parlementaire circulatiepatroon verklaren. Het bestaan van de opvolgers laat de politieke partijen – die opereren op meerdere

bestuursniveaus – toe om een actief ‘personeelsbeleid’ te voeren. Ze spelen hun electorale boegbeelden telkens opnieuw uit, ongeacht het bestuursniveau, en laten hun mandatarissen zonder zetelverlies naar een andere assemblee verschuiven: de vacante zetel blijft in principe bij dezelfde partij. De wijdverspreide praktijk om als parlamentslid naar een ander bestuursniveau over te stappen heeft tot kritische vragen geleid over de democratische representativiteit van het Belgische politieke systeem. Aan het eind van de legislatuur 2003-2007 telt de Kamer 56 leden (één op drie) die via opvolging zetelen. Net als bij de eigenlijke kandidatenlijst bepaalt de rangschikking op de opvolgerslijst wie in aanmerking komt om een vacant mandaat op te nemen. De invloed van de lijstsamenstellers is bij de opvolgers nog groter, omdat de kiezers er veel minder gebruikmaken van voorkeurstemmen om deze rangschikking te wijzigen dan bij de eigenlijke kandidaten (Wauters, 2003, pp. 404-406). De vele mandaten via opvolging werd daarom verweten een ‘oneigenlijke coöptatie’ door de politieke partijen te zijn (Rimanque, 1999, p. 118).

De wetgever die de opvolgers in 1899 invoerde kon deze praktijk uiteraard niet vermoeden. De politieke praktijk genereert soms onbedoelde gevolgen bij institutionele veranderingen. Zo heeft de grondwetsherziening van 1993 de feitelijke machtspositie van de kamerleden niet versterkt. De parlementaire opvolging van een regeringslid is louter tijdelijk: zodra een kamerlid ontslag neemt uit een regering, moet zijn parlementaire opvolger weer plaatsruimen. Critici noemen de opvolging van ministers een maat voor niets: in plaats van het parlement te versterken tegenover de uitvoerende macht, hebben opvolgers van ministers er helemaal geen baat bij om het de regering moeilijk te maken. De parlementaire opvolging van een minister betekent voor de partijen bovendien een extra te begeven mandaat. Een wet uit 1996 heeft deze regeling nog uitgebreid. Sindsdien krijgt een kamerlid een tijdelijke opvolger, ongeacht het beleidsniveau waarop hij minister wordt (Alen & Muylle, 2004, pp. 314 & 326). Partijen hebben het met andere woorden gemakkelijker gemaakt om hun boegbeelden te verschuiven over diverse regeringen, net zoals er bij verkiezingen geschoven wordt tussen parlementen. Na de federale en regionale verkiezingen van juni 1999 is een derde van alle ministers eigenlijk verkozen in een parlement van een ander beleidsniveau (Fiers, 2001).

De grondwetswijziging van 1993 heeft dus niet geleid tot een afgebakende federale en regionale parlementaire elite. Is de gemiddelde ervaring en de circulatie onder de kamerleden dan nog wel voldoende om uitspraken te kunnen doen over de ‘Belgische’ parlamentsleden? Onderstaande tabel bevat opnieuw de spreiding van het aantal verkozenen volgens totale carrièreuur, maar ditmaal zijn alle parlamentsleden opgenomen (Kamer en Senaat sinds 1831, het Europese parlement sinds 1979 en de rechtstreeks verkozen regionale parlementen) en wordt gekeken naar de volledige parlementaire carrière, desnoods in meerdere assemblees. Het algemene pa-

troon vertoont weinig substantiële verschillen met tabel 1, behalve voor de periode sinds de verkiezingen van 1965. Het aandeel van de korte carrières sinds 1965 blijft relatief hoog (39%), maar is toch minder uitgesproken dan in tabel 1 (bijna 50%). Door het effect van *level-hopping* is de verkorting van de gemiddelde Belgische parlementaire loopbaan minder uitgesproken dan uit grafiek 1 zou kunnen blijken. Naast de vele efemere mandaten is er nog steeds een cohorte parlementsleden die een bestendige carrière kunnen opbouwen.

TABEL 2. De spreiding van de parlementsleden volgens duur van het mandaat, absolute aantallen en procenten, 1831-2008.

	< 5 j.		5 - 14 j.		15 - 24 j.		25 - 34 j.		> 34 j.		Totaal Abs
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	
1831-1848	118	32,87	136	37,88	65	18,11	21	5,85	19	5,29	359
1848-1894	184	27,02	257	37,74	129	18,94	73	10,72	38	5,58	681
1894-1919	93	20,09	174	37,58	126	27,21	47	10,15	23	4,97	463
1919-1965	382	28,30	475	35,19	342	25,33	124	9,19	27	2,00	1.350
1965-2008	733	39,28	778	41,69	295	15,81	56	3,00	4	0,21	1.866
1831-2008	1.510	32,00	1.820	38,57	957	20,28	321	6,80	111	2,35	4.719

4.3. Parlementaire circulatie na 'regimeonderbrekingen'

De rol van regimeveranderingen op de werking van het parlementaire systeem is op internationale schaal een logische variabele, met als voorbeeld de vele regimewissels in het negentiende-eeuwse Frankrijk in gedachten, maar lijkt op België amper van toepassing. Grafieken 1 tot 3 bevestigen voor de Kamer wel het beeld dat Best en Cotta (2000, p. 512) en Matland en Studlar (2004, p. 105) schetsen over een beginnend parlementair systeem: een hoge *turnover* en veel korte carrières maar na verloop van tijd daalt de circulatie en stabiliseert de parlementaire elite. Het eerste decennium na de onafhankelijkheid is het nog een open vraag hoe stabiel de nieuwe Belgische instellingen zullen zijn. Een belangrijke fractie van de adellijke en industriële elite is het nieuwe regime vijandig gezind en het duurt bovendien nog tot 1839 vooraleer de onafhankelijkheid ook internationaal definitief geregeld wordt (Witte, Craeybeckx & Meynen, 1997). De periode 1831-1848 vertoont effectief een groot aantal korte carrières. Meer dan één op drie van de nieuwe kamerleden zal minder dan vijf jaar zetelen (zie tabel 1). Ook de *turnover* en de tussentijdse circulatie liggen hoog in het eerste decennium na de onafhankelijkheid. De vele korte carrières worden tussen 1831 en 1848 echter gecompenseerd door

de stijgende ervaring van de kamerleden die wel een lange loopbaan uitbouwen. Dat laatste blijkt uit grafiek 1: tussen 1831 en 1848 gaat de gemiddelde ervaring ononderbroken in stijgende lijn.

Verder is sinds de redactie van de Belgische grondwet in 1831 de constitutionele positie van het parlement niet of nauwelijks gewijzigd. Enkel de beide Wereldoorlogen komen als regimebreuk in aanmerking, wanneer het Belgische parlementaire werk telkens jaren onderbroken wordt door een Duitse militaire bezetting. Maar parlement en regering doen er in 1918 en 1944 alles aan om zo snel mogelijk de draad weer op te nemen. De vooroorlogse Kamers blijven in functie en nieuwe verkiezingen worden bewust uitgesteld, totdat de normaliteit zoveel mogelijk hersteld is. Dat verklaart waarom de tussentijdse circulatie in de Kamer na de oorlogen plots tot boven 10% opklimt (zie grafiek 3). Oorlog en bevrijding vormen geen aanleiding voor een nieuwe grondwet, zoals in veel andere Europese landen wel het geval is in de twintigste eeuw.

Toch hebben de beide oorlogen een effect op de parlementaire circulatie. De verkiezingen van 1919 en 1946 worden beide gekenmerkt door een duidelijke daling in de parlementaire ervaring en een grote instroom van nieuwkomers, vergelijkbaar met de vernieuwing in 1848 of 1894. Het effect van de oorlog is dubbel. Enerzijds zijn er de nieuwe partijverhoudingen. In 1919 komt de BWP op gelijke hoogte met de katholieke partij, mede dankzij het enkelvoudig mannenstemrecht. De cohorte nieuwe socialistische kamerleden leidt tot de tijdelijke daling van de gemiddelde ervaring. Hetzelfde kan gezegd worden over 1946, wanneer de communisten (tijdelijk) doorbreken en in zetelaantal de liberale partij voorbijsteken. Anderzijds blijkt de oorlog ook een katalysator voor een *interne* partijvernieuwing. Dat verklaart het grote katholieke aandeel in de vernieuwing onder de kamerleden in 1946. De CVP-PSC stuurt dat jaar maar liefst 59 nieuwkomers naar de Kamer (op 92 verkozenen). Opgericht in 1945, wil de CVP-PSC de breuk met het verleden onderlijnen. De partij neemt afstand van de kaders van de vooroorlogse katholieke partij en beoogt een grondige vernieuwing onder de parlamentsleden (Kwanten, 2001, pp. 309-312). Een van boven opgelegde vernieuwing van de parlementaire vertegenwoordiging is op dat ogenblik nog niet vanzelfsprekend. De uitzonderlijke omstandigheden (een nieuwe partij, de erfenis van de oorlogsjaren en de oppositiekuur) helpen echter. Feitelijk voltrekt zich een analoog scenario na de Eerste Wereldoorlog, maar ditmaal komt de dynamiek nog van onderuit. Katholieke flaminganten en de Christelijke Arbeidersbeweging nemen in Vlaanderen de katholieke kiesverenigingen uit handen van de conservatieve vooroorlogse generatie en eisen hun plaats op bij de opmaak van de kieslijsten (Gerard, 1985). De katholieke vernieuwing in 1919 (22 nieuwkomers op 73 verkozenen) komt echter onvoldoende uit de verf in grafiek 2, omdat de partij dat jaar bijna twintig kamerzetels verliest.

5. Conclusies

Eerder onderzoek heeft al uitgewezen dat de dalende leeftijd van parlementsleden en kortere parlementaire carrières tot de belangrijkste tendensen in de naoorlogse parlementaire vertegenwoordiging behoren, naast de vervrouwelijking en een gewijzigde sociografische samenstelling (Fiers, 2006). De gegevens over de parlementaire circulatie in de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers plaatsen die vaststellingen in een ruimer tijdsperspectief. De Belgische parlementaire elite consolideert zich in het eerste decennium na de onafhankelijkheid. Het patroon dat zich midden negentiende eeuw onder de kamerleden ontwikkelt – een relatief lage circulatie, gemiddelde carrières van 10 tot 12 jaar – houdt *grosso modo* aan tot de jaren 1960. Daarna volgt een tendens van gemiddeld kortere carrières, maar het gemiddelde maskeert een stabiel aandeel van mandaten tussen vijf en vijftien jaar. De aanwezigheid van een stabiele parlementaire elite, die de hoge circulatie compenseert, is nog meer uitgesproken wanneer rekening gehouden wordt met het effect van *level-hopping*.

Mutaties in de partijwerking en dan vooral de toenemende afhankelijkheid van parlementsleden tegenover hun politieke partij inzake hun herverkiezing lijkt van doorslaggevend belang te zijn voor de evolutie op langere termijn. Institutionele hervormingen laten duidelijk sporen na, maar telkens gaat het om tijdelijke schokken. De parlementaire onverenigbaarheden van 1848 zijn hiervan een duidelijk voorbeeld. Ook de grondwetwijziging van 1993 leidt in 1995 niet tot een ombuiging van de circulatiepatronen. Hervormingen aan het stemrecht en het kiessysteem eind negentiende eeuw markeren weliswaar een overgangperiode, maar dan omdat de electorale partijverhoudingen wijzigen. Hetzelfde kan gezegd worden over het effect van de eerste naoorlogse verkiezingen. Over de langere termijn treedt er geen ander patroon op na de invoering van de evenredige vertegenwoordiging. Nog een opmerkelijke vaststelling: de doorbraak van de BWP vormt evenmin een cesuur. De door Best en Cotta veronderstelde tegenstelling tussen massapartijen en negentiende-eeuwse (kader)partijen blijkt inzake parlementaire circulatie niet op te gaan. De tendens naar kortere parlementaire carrières komt er pas wanneer partijen na de Tweede Wereldoorlog zich (mede dankzij overheidssteun) tot professionele organisaties omvormen, het ideologische keurslijf lossen en het volledige electoraat gaan bespelen.

In navolging van Hibbings kritiek op Polsby gaan we ervan uit dat de parlementaire circulatie op zich ons niet veel kan zeggen over de institutionalisering van de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers. Daarvoor zijn andere indicatoren nodig (werking van het commissiesysteem, de evolutie van het kamerreglement enzovoort). Indirect kan er wel iets gezegd worden over de werking van het par-

mentaire systeem, aangezien het carrièrepatroon mede functie is van het type – in de terminologie van Best en Cotta – *selectorate* (Best & Cotta, 2007, pp. 14-15). Met andere woorden: hoe binnen een politieke partij de kieslijsten opgemaakt worden bepaalt ook de positie van het parlementslid tegenover zijn partij. Hoewel het Belgische parlement al direct na de Eerste Wereldoorlog verweten wordt in crisis te zijn en latere auteurs de participatie aan het werk zien in het interbellum, worden de traditionele partijen tot na de Tweede Wereldoorlog gekenmerkt door een stabiele parlementaire elite (Gerard, 2005; Balthazar, 1981; Perin, 1960). Interne (centralisering ten nadele van de lokale federaties, leeftijds- en andere beperkingen) en externe (grotere kiesomschrijvingen, partijdotaties, nationalisering van verkiezingen) factoren hebben de balans na de Tweede Wereldoorlog in het nadeel van de individuele parlementsliden doen overhellen.

Noten

1. Overige partijen: Daensisten, Frontpartij, VNV, communisten, Rex, Volksunie, FDF, RW, Vlaams Blok/Belang, Ecolo, Agalev/Groen!, N-VA, LDD, FN, RAD, afzonderlijken.
2. *Statuts du POB en vigueur au 10-5-1940*, Brussel, s.d., p. 21. Bewaard in het Institut Emile Vandervelde, Brussel.
3. Archieven van de liberale partij, notulen nationale partijorganen, 1961 & 1963. Bewaard in het Centre Jean Gol, Brussel.
4. *21^e Nationaal Congres van de CVP. Voorstellen tot wijziging van statuten. Luik, 18-19 december 1965*, s.l., 1965.

Bibliografie

- Alen, A. & Muylle, K. (2004). *Compendium van het Belgisch staatsrecht*. Mechelen: Kluwer.
- Balthazar, H. (1981). De ontwikkeling van de participatie vóór de Tweede Wereldoorlog. *Res Publica*, 23 (1), 9-22.
- Best, H. & Cotta, M. (Eds.) (2000). *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*. Oxford: Oxford University Press.

- Cotta, M. & Best, H. (Eds.) (2007). *Democratic Representation in Europe. Diversity, Change and Convergence*. Oxford: Oxford University Press.
- Caramani, D. (2004). *The Nationalization of Politics. The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ceuleers, J. (1974). De lijstensamenstelling in de BSP. *Res Publica*, 16 (3-4), 373-386.
- Debuyst, F. (1967). *La fonction parlementaire en Belgique. Mécanismes d'accès et images*. Brussel: CRISP.
- Dechesne, M. (1974). *Le parti libéral à Liège 1848-1899*. Leuven: Nauwelaerts.
- Delwit, P. & De Waele, J-M. (1996). *Ecolo. Les verts en politique*. Brussel: De Boeck.
- Depauw, S. (2002). *Rebellen in het Parlement. Fractiecohesie in de Kamer van Volksvertegenwoordigers (1991-1995)*. Leuven: Universitaire Pers Leuven.
- Deschouwer, K. (1993). *Organiseren of bewegen? De evolutie van de Belgische partijstructuren sinds 1960*. Brussel: VUBPress.
- Deschouwer, K. (1999). From Consociation to Federation. How the Belgian Parties Won. In K. Luther & K. Deschouwer. (Eds.), *Party Elites in Divided Societies. Political Parties in Consociational Democracy* (pp. 74-107). Londen: Routledge.
- Dewachter, W. (1969). CVP en PSC in 1969 of het testen van de sterkte der partijgrenzen. In *Belgische Politiek 1969* (pp. 61-93). Brussel: Belgisch Instituut voor Wetenschap der Politiek.
- Dewachter, W. (2001). *De mythe van de parlementaire democratie. Een Belgische analyse*. Leuven: Acco.
- De Winter, L. (1980). Twintig jaar polls, of de teloorgang van een vorm van interne partijdemocratie. *Res Publica*, 22 (4), 563-585.
- De Winter, L. (2005). Belgium: Empowering Voters or Party Elites? In M. Gallagher & P. Mitchell (Eds.), *The Politics of Electoral Systems* (pp. 417-432). Oxford: Oxford University Press.
- Dogan, M. (2003). Longévité des carrières politiques. Une biographie collective. In J-M. Mayeur, J-P. Chaline & A. Corbin (Eds.), *Les parlementaires de la Troisième République* (pp. 295-325). Parijs: Publications de la Sorbonne.
- Duverger, M. (1951). *Les partis politiques*. Parijs: Librairie Armand Colin.
- Fiers, S. (2000). *Vijftig jaar volksvertegenwoordiging. De circulatie onder de Belgische parlementsleden 1946-1995*. Brussel: Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten.
- Fiers, S. (2001). Carrièrepatronen van Belgische parlementsleden in een Multi-level omgeving (1979-99). *Res Publica*, 43 (1), 171-192.
- Fiers, S. (2006). Evoluties in het parlementaire stelsel. In E. Witte & A. Meynen (Eds.), *De geschiedenis van België na 1945* (pp. 263-288). Antwerpen: Standaard Uitgeverij.
- Fiers, S., Gerard, E. & Van Uytven, A. (2006). De uitverkorenen. De federale en Vlaamse parlementsleden (1946-2004). In S. Fiers & H. Reynaert (Eds.), *Wie zetelt? De gekozen politieke elite in Vlaanderen doorgelicht* (pp. 87-111). Leuven: Lannoo Campus.

- Fiers, S. & Gubin, E. (2003). De fysionomie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. In E. Gerard, E. Witte, E. Gubin & J-P. Nandrin (Eds.), *Geschiedenis van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 1830-2002* (pp. 89-128). Brussel: Kamer van Volksvertegenwoordigers.
- Geldolf, W. (2006). *Een stuk oude politieke cultuur achteraf bekeken*. Antwerpen: De Vries-Brouwers.
- Gerard, E. (1985). *De katholieke partij in crisis. Partijpolitiek leven in België 1918-1940*. Leuven: Kritak.
- Gerard, E. (2005). 'Een schadelijke instelling'. Kritiek op het parlement in België in het interbellum. *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden*, 120 (3), 497-512.
- Govaerts, J. (1997). Een sociaal-politieke studie van de volksvertegenwoordigers van de arrondissementen Antwerpen, Mechelen en Turnhout (1870-1912). Onuitgegeven licentieverhandeling, Departement Geschiedenis, Katholieke Universiteit Leuven.
- Graham, J. (1982). Legislative Careers in the French Chamber and U.S. House 1871-1940. *Legislative Studies Quarterly*, 7 (1), 37-56.
- Hazan, R. & Rahat, G. (2006). The Influence of Candidate Selection Methods on Legislatures and Legislators. Theoretical Propositions, Methodological Suggestions and Empirical Evidence. *Journal of Legislative Studies*, 12 (3-4), 366-385.
- Hibbing, J. (1999). Legislative Careers. Why and How we Should Study Them. *Legislative Studies Quarterly*, 24 (2), 149-171.
- Kwanten, G. (2001). *August-Edmond De Schryver (1898-1991). Politieke biografie van een gentleman-staatsman*. Leuven: Universitaire Pers Leuven.
- Leus, K. & Veny, L. (Eds.) (1996). *Het federale België in de praktijk. De werking van de wetgevende vergaderingen na de verkiezingen van 21 mei 1995*. Brugge: die Keure.
- Matland, R. & Studlar, D. (2004). Determinants of Legislative Turnover. A Cross-National Analysis. *British Journal of Political Science*, 34, 87-108.
- Mommen, A. (1974). Een aspect van het reformisme: de Belgische Werkliedenpartij en haar liberale connectie (1889-1894). *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 5 (3-4), 273-338.
- Norris, P. (Eds.) (1997). *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norton, P. (2005). *Parliament in British Politics*. Basingstoke: Palgrave.
- Perin, F. (1960). *La démocratie enrayée. Essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958*. Brussel: Institut Belge de Science Politique.
- Pilet, J-B. (2007). *Changer pour gagner? Les réformes des lois électorales en Belgique*. Brussel: Editions de l'Université de Bruxelles.
- Polsby, N. (1968). The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, 62 (1), 144-168.
- Power, T. & Rae, N. (Eds.) (2006). *Exporting Congress? The Influence of the U.S. Congress on World Legislatures*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Rimanque, K. (1999). *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*. Antwerpen: Intersentia.
- Rush, M. (2004). *From Gentlemen to Players. The Role of the Member of Parliament Since 1868*. Oxford: Oxford University Press.
- Somit, A., Wildenmann, R., Boll, B. & Römmele, A. (Eds.) (1994). *The Victorious Incumbent. A Threat to Democracy?* Aldershot: Dartmouth.
- Stengers, J. (1990). Caractères généraux de l'évolution du Sénat depuis 1831. In *La réforme du Sénat* (pp. 11-43). Brussel: ULB & Bruylant.
- Stengers, J. (2000). L'établissement de la représentation proportionnelle en Belgique en 1899. In P. Delwit & J-M. De Waele (Eds.), *Le mode de scrutin fait-il l'élection?* (pp. 129-143). Brussel: Editions de l'Université de Bruxelles.
- Van Braband, S. (2003). De Belgische parlementsverkiezingen van 26 juni 1949 en 4 juni 1950. Polarisatie rond de Koningskwesitie. Onuitgegeven licentieverhandeling, Departement Geschiedenis, Katholieke Universiteit Leuven.
- Van Den Berg, J. (1983). *De toegang tot het Binnenhof. De maatschappelijke herkomst van de Tweede-Kamerleden tussen 1849 en 1970*. Weesp: Van Holkeman en Warendorf.
- Walkland, S. (Eds.) (1979). *The House of Commons in the Twentieth Century. Essays by Members of the Study of Parliament Group*. Oxford: Clarendon Press.
- Wauters, B. (2003). Het gebruik van voorkeurstemmen bij de federale parlementsverkiezingen van 18 mei 2003. *Res Publica*, 45 (2-3), 401-428.
- Weber, D. (2003). 'La marche des opérations électorales'. Bepalingen rond kiesverrichtingen in de Belgische kieswetgeving, 1830-1940. *Belgisch Tijdschrift voor Filologie en Geschiedenis*, 81 (2), 311-342.
- Weekers, K., Noppe, J. & Maddens, B. (2005). 35 jaar overheidsfinanciering van politieke partijen in België (1970-2004). *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, 60 (7), 477-465.
- Witte, E. (1981). Het Belgische ambtenarenparlement. *Belgisch Tijdschrift voor Filologie en Geschiedenis*, 59 (3), 828-882.
- Witte, E., Craeybeckx, J. & Meynen, A. (Eds.) (1997). *Politieke geschiedenis van België van 1830 tot heden*. Antwerpen: Standaard Uitgeverij.

Tactisch steekspel of tijdverspilling? Strategische meerjarenplanning in Vlaamse gemeenten

Thomas Block, Koenraad De Ceuninck, Herwig Reynaert,
Kristof Steyvers en Tony Valcke

Centrum voor Lokale Politiek, Vakgroep Politieke Wetenschappen, UGent

ABSTRACT

Nowadays, municipalities form strategies and interact with the challenges and opportunities offered by the context in which they operate. From now on, Flemish municipalities are even obliged by the municipal decree to draw up a multiannual strategic plan (albeit in a transitory phase for the current legislature). That plan must formulate a coordinating strategy for the municipality and must contain guidelines for policy.

In our contribution we want to examine on the one hand the particular meaning of this strategic plan for local governments. Which contents are given to these plans? How did these plans come about? What is the further course of these plans? What is the possible influence of local finances? Etc. On the other hand, we also want to take a broader look: how do we place the strategic plan in the light of the challenge of broader strategy formulation and decision-making which plays a vital role in contemporary local government?

Starting from a case study in the city of Kortrijk that incorporates both research perspectives, we consecutively conduct an exploring study into this young practice of strategic planning in all Flemish municipalities. Thereby we use in both cases opinion research by interviewing/surveying some key actors (politicians and/or civil servants). They help us to (re-)construct a provisional picture of the contents, the lay out and the future possibilities of strategic plans in contemporary local government.

KEYWORDS: Strategic planning, local government, rationalism, logic incrementalism

1. Inleiding: bijziend én verziend

Gemeenten nemen vandaag de dag meer dan punctuele beslissingen over de spreekwoordelijke losliggende stoeptegel. Het zijn net als andere bestuursniveaus strategievormers geworden die proberen om te gaan met de uitdagingen en kansen van de omgeving waarbinnen ze opereren. Ondanks de meningsverschillen over de precieze inhoud en invulling van het concept 'strategie' worden enkele kenmerken vaak vermeld in de literatuur die daarrond bestaat (Mintzberg, Lampel, Brain-Quinn & Ghospal, 2003).

Zo heeft strategie een dubbele focus. Het plaatst het bestuur enerzijds tegenover zijn externe omgeving: wat zijn de kenmerken daarvan, hoe veranderen die en hoe kan/moet daarop worden ingespeeld? Intern dwingt strategie de actoren anderzijds om hun *functional villages* te verlaten en aan *horizontal policy management* te werken (Peters, 2006, pp. 115-138, Wayenberg, 2005, pp. 3-8). Strategie is met andere woorden overkoepelend en integrerend; ze overstijgt de beleidsdomeinen. Daarbij richt ze zich op de toekomst en op de lange termijn: het tijdsperspectief gaat voorbij dagelijks beleid en beheer. Ten slotte houdt strategie ook een richtinggevende intentie in: ze probeert een visie te ontwikkelen voor de lokale omgeving, inzonderheid de rol van het bestuur daarin.

Intuïtief wordt al duidelijk dat ondanks bovenstaande conceptualisering ook in de context van lokale besturen strategie een veelgelaagd begrip is en een proces dat vele inhoudelijke en vormelijke richtingen uitkan, waarop heel wat actoren kunnen inwerken. Die situeren zich niet alleen binnen de gemeentebesturen of in de strikt gemeentelijke context maar zeker ook ter hoogte van hun centrale tegenhanger, met name de Vlaamse overheid.

Met het gemeendecreet van 15 juli 2005 worden gemeenten immers verplicht tot het opmaken van een strategisch meerjarenplan (SMJP), dat hun hele bestuursperiode beslaat. Dat plan (met inbegrip van een belangrijk financieel luik) moet een overkoepelende strategie voor het betrokken bestuur formuleren en zou als toetssteen en richtsnoer fungeren voor het toekomstige beleid. Het decreet introduceert dus een formeel planningsinstrument in de gemeentelijke strategievorming, waarbij de verwachting bestaat dat het eerste sturend optreedt tegenover het laatste (*cf. infra*).

Deze bijdrage heeft een dubbel doel. Enerzijds willen we het besluitvormingsproces rond het strategisch plan reconstrueren. Anderzijds willen we onderzoeken wat de betekenis is van dit strategisch plan voor de lokale besturen. We kijken dus met twee verschillende brillen naar strategische meerjarenplanning. Eentje dient vooral

voor dichtbij en houdt beschrijvende onderzoeksvragen in. Welke inhoud wordt aan het strategisch meerjarenplan gegeven? Hoe verliep het opmaakproces (zowel naar vorm als naar actoren die erop van invloed geweest zijn)? Welk vervolgtraject ontwikkelt zich? Wat is de mogelijke invloed van het financiële luik? Dat is een wat vernauwde focus, die expliciet scherpstelt op het strategisch plan op zich. Volgens Teisman blijft met deze bril echter 'de samenhang der dingen' en daarmee de complexiteit van besluitvorming grotendeels buiten beeld (Teisman, 2005, pp. 103-111). Daarom willen we anderzijds ook wat breder en verklarend kijken: wat is de impact van dit soort formele planningsinstrumenten in het bredere (strategische) gemeentelijke beleid en beheer?

We combineren beide onderzoeksbillen in de bespreking van de resultaten van een gevalstudie voor de stad Kortrijk. Als onderdeel van een breder onderzoeksproject rond besluitvorming in stadsprojecten bekijkt dat diepteonderzoek onder meer de rol en de functie van formele planningsinstrumenten, zoals het strategisch meerjarenplan. Dit onderzoek was overwegend kwalitatief. Gebaseerd op de eerste inzichten uit deze case en gelet op de meerwaarde van methodische triangulatie (Read & Marsh, 2002, pp. 231-248) voerden wij tevens een verkennend kwantitatief onderzoek naar de jonge praktijk van strategische meerjarenplanning in alle Vlaamse gemeenten. Daarbij deden we een beroep op opinieonderzoek bij twee ambtelijke sleutelactoren. Dit laat ons enerzijds toe de inzichten uit het diepteonderzoek te toetsen aan een grote variëteit in lokale contexten (het breedbeeld) maar beperkt zich anderzijds tot de meer vernauwde focus op de planverplichting (de bril voor dichtbij), gezien het verkennende en kwantitatieve karakter ervan. Los nog van de toegevoegde inhoudelijke waarde biedt onderzoek op lokaal vlak dus ook het voordeel een veelheid aan onderzoeksettings tegen het licht te houden die met hetzelfde formele planningsinstrument geconfronteerd worden.

Vooraleer tot de bespreking van onze onderzoeksresultaten te komen, trachten we de betekenis van strategische planning echter te plaatsen in de politicologische en bestuurskundige literatuur rond strategie- en besluitvorming. Die literatuur vormde het startpunt voor onze gevalstudie en laat als het ware toe om bij de beoordeling van het (strategisch) beeld naast de brilfocus ook het model ervan in rekening te brengen. Daarna besteden we even aandacht aan strategische meerjarenplanning zoals die met het gemeentedecreet werd ingevoerd.

2. Ordezoekend of complexiteitserkennend? Een theoretische roze versus zonnebril

Hoewel bepaalde auteurs meerdere denkrichtingen of scholen naar voor schuiven (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 1999; Bowman, 1995, pp. 25-45; De Wit, Meyer & Breed, 2000; Idenburg, 1992, pp. 398-402), gebruiken wij in deze bijdrage een ordezoekend en een complexiteitserkennend perspectief om strategische meerjarenplanning te benaderen (Teisman, 2005). Beide perspectieven helpen ons bij zowel het beschrijvende als het meer verklarende doel van onze bijdrage. Ze schetsen met name het proces rond de opmaak en het vervolgtraject (implementatie en evaluatie) van dit soort plannen en ze helpen ons ook de betekenis ervan in te schatten door aandacht te besteden aan de positie van dit type formele instrumenten in strategie en de horizontale doorwerking ervan (zowel doorheen de tijd als over de sectorale beleids- en besluitvorming heen). Het eerste perspectief sluit aan bij rationele, mechanische, instrumentele en/of lineaire benaderingen van besluitvorming. Het tweede, complexiteitserkennend perspectief komt sterk overeen met een incrementele, organische en/of chaotische tegenhanger daarvan.

Tabel 1 plaatst het proces en de betekenis van strategische meerjarenplanning vanuit beide perspectieven tegenover elkaar. Die worden daar voorgesteld als ideaaltypes die een karakteristiek (dit is een samenhangend geheel van welbepaalde aspecten) pad inhouden voor het proces en de betekenis van de meerjarenplanning. De aspecten daarvan worden hieronder meer uitgebreid toegelicht, wetende dat er in de praktijk wellicht sprake is van een continuüm tussen beide perspectieven.

TABEL 1. Strategische meerjarenplanning naar ideaaltype.

	Ideaaltype		
	SMJP	Ordezoekend	Complexiteitserkennend
<i>Proces</i>	<i>Opmaak</i>	Rationeel & roldifferentiatie	Incrementeel & rolverlechting
	<i>Implementatie</i>	Gefaseerde doelhiërarchie	Adaptief doelnetwerk
	<i>Evaluatie</i>	Systematische controle	Kritisch voor kwantificering
<i>Betekenis</i>	<i>Positie</i>	Planning = strategie	Planning < strategie
	<i>Perspectief</i>	Koepel & lange termijn	Verzameling & korte termijn

2.1. *Ideaaltype 1: het ordezoekend perspectief met een rationele kijk op planning*

In de managementliteratuur vinden we meestal een klassieke definitie van 'strategie' terug, zoals 'de plannen van het topmanagement die moeten leiden tot resultaten die passen bij de missie en doelen van de organisatie' (Wright, Pringle & Kroll, 1992). Het is vooral wat Mintzberg 'de planningsschool' en 'de ontwerpschool' noemt die een grote invloed uitoefent op een dergelijke, veeleer enge benadering van strategie (Mintzberg, 1999). Aanhangers van voorschrijvende benaderingen lopen hoog op met formele planningsinstrumenten. Ze stellen de strategie van een organisatie quasi gelijk met een weloverwogen en formeel strategisch plan, opge maakt door de organisatietop. De waarde van en de verwachtingen rond dergelijke plannen zijn dan ook enorm.

Om orde te brengen in de complexiteit, dient volgens dit 'hiërarchisch' perspectief de totstandkoming van een strategisch plan geordend en gefaseerd te verlopen (Von Neumann & Morgenstein, 1944; Arrow, 1963; Ansoff, 1965; Porter, 1986). Toegepast op strategische meerjarenplanning in Vlaamse gemeenten (*cf. infra*) zou dit dan betekenen dat in de voorbereidingsfase (top)ambtenaren uit de lokale administratie het strategische meerjarenplan voorbereiden. Hierbij vertrekken ze dan vanuit problemen waarvoor alternatieve oplossingen worden gezocht, is er in het denkproces weinig ruimte voor externe spelers en/of de omgeving,¹ laten ze zich meestal leiden door een missie, houden ze bovendien rekening met wat hun politici belangrijk vinden, en worden de mogelijkheden begrensd door de gekende financiële ruimte. Het 'moment suprême' is dat ene moment waarop een beperkte groep politici rationele keuzes maakt uit de aangeboden alternatieven en het strategische meerjarenplan vervolgens goedkeurt. Nadien starten de uitvoerende diensten van de lokale administratie om het plan te 'implementeren' en de opdrachten uit te voeren. Er is dus duidelijk sprake van een rationeel proces met roldifferentiatie.

Volgens bepaalde aanhangers van dit perspectief moeten strategische plannen met een overkoepelend karakter en gericht op een lange termijn nadien zorgvuldig worden opgesplitst in deelplannen voor de diensten apart en voor de kortere termijnen (Steiner, 1979). Er is dan een hiërarchie van doelstellingen (meestal 'SMART' geformuleerd²), budgetten en concrete actieprogramma's. Dit gaat ook vaak gepaard met een controlesysteem. Men ontwikkelt dan allerlei indicatoren (*in casu* prestatie- en beleidseffectmetingen) om na te gaan of de gekwantificeerde doelen worden bereikt, al dan niet met een sterke focus op de financiële aspecten van beleidsvoering.

Door de opkomst van de New Public Management-filosofie samen met de toenemende verwevenheid tussen de publieke en private sector (*cf. multi-actor gover-*

nance), zien we dat in de hoofden van vele publieke managers deze ordezoekende benadering de afgelopen twee decennia sterk ingang heeft gevonden. Dit kunnen we onder meer afleiden uit de populariteit van evaluatiemodellen zoals de Balance Scorecard, ontwikkeld door Kaplan & Norton (1996), het Excellence-model van de European Foundation of Quality Management (EFQM) en de doelmatigheidsanalyse ontwikkeld door Bouckaert (2003).

2.2 *Ideaaltype 2: het complexiteitserkennend perspectief waarin incrementalisme en chaos³ overheersen*

Dit type relateert het belang van een strategisch meerjarenplan. Aanhangers van een dergelijke benadering stellen dat beoogde strategieën, geformuleerd in een strategisch plan, niet altijd worden uitgevoerd⁴ en dat uitgevoerde strategieën niet altijd zo zijn bedoeld (Simon, 1947; Lindblom, 1959; pp. 79-88, Cohen, March, Olsen, 1972, pp. 1-25, March, 1994, Brown, Eisenhardt, 1998, Mintzberg et al., 1999). Bijna permanent duiken nieuwe strategieën als het ware vanzelf op ('emergent strategies') en deze vervlechten zich met de geplande keuzes of duwen ze zelfs weg. De uiteindelijk uitgevoerde strategie is in dit geval zowel de koers die werd uitgezet als de koers die wordt gevaren, bedoeld of onbedoeld. Dit perspectief beklemtoont bijgevolg ook 'het leren': pas door effectief te doen of te handelen gaan politici, ambtenaren en andere betrokken actoren hierover nadenken en begrijpen wat de bedoeling zou moeten zijn, wat dan weer het handelen beïnvloedt, enzovoort.

Dit denken sluit sterk aan bij wat Lindblom "The Science of Muddling Through" heeft genoemd: besluitvorming bij de overheid is niet een keurig, ordelijk en gecontroleerd proces, maar een rommelig of chaotisch proces zonder centrale aansturing en waarbij stapsgewijs vooruitgang wordt geboekt (1959, pp. 79-88). Hij duidde zijn ideeën aan met het concept 'disjointed incrementalism'. Dit ligt ook in de lijn van de theorieën van Cohen, March & Olsen (1972) en van Kingdon (1984) waarbij besluitvorming veeleer wordt bepaald door een samenloop van omstandigheden. Teisman bouwt voort op deze inzichten en gaat uiteindelijk nog een stap verder door te stellen dat resultaten in complexe samenlevingen vrijwel altijd het gevolg zijn van kluwens van reeksen beslissingen, genomen in een netwerk van allerlei actoren (2005, p. 98, p. 111). Niet één centrale besluitvormer maar de interacties tussen vele stakeholders op allerlei niveaus vormen de focus. Door de dynamiek in deze mix van actoren wisselen bijgevolg de definities van probleem en oplossing regelmatig en raken oplossingen en problemen verstrengeld. Ook is het kantelmoment tussen beleidsvoorbereiding en -uitvoering 'fuzzy': wat door de ene actor als beleidsontwikkeling wordt beschouwd kan voor de andere beleidsimplementatie zijn. Er is dus niet één duidelijk beslissingsmoment, maar er zijn meerdere momenten verspreid over meerdere ronden.

Beslissingen die zijn vastgelegd in officiële documenten, komen volgens dit perspectief misschien formeel in aanmerking voor het predicaat 'het besluit', maar geen ervan vormt het cruciale kantelmoment tussen voorbereiding en uitvoering. Een strategisch meerjarenplan is hier dan ook niet doorslaggevend, maar vormt slechts één van de vele elementen of gebeurtenissen in een kluwen van reeksen beslissingen die in onderlinge interactie de uitkomsten van besluitvormingsprocessen bepalen. Wat scherper gesteld zijn plannen bij wijze van spreken na één dag verouderd, omdat steeds nieuwe besluiten worden voorbereid, de uitvoering niet verloopt zoals verwacht, nieuwe kennis zijn intrede doet, andere actoren tot de arena toetreden, opportuniteiten en problemen her en der opduiken, enzovoort.

De auteurs in deze school zijn kritisch voor kwantificerende evaluatiebenaderingen. Zij beklemtonen dat het presteren van de organisatie iets anders is dan het halen van de planning. Volgens Goold & Quinn en ook Mintzberg is strategische planning bijgevolg vaak niet meer dan het kwantificeren van doelen, als controle-middel voor de organisatietop (Goold & Quinn, 1990; Mintzberg et al., 1999, p. 60). Teisman sluit zich hierbij aan door te argumenteren dat de pogingen tot stroomlijning van de besluitvorming meestal gericht zijn op het versterken van de positie van het centrale besluit en daarmee ook van de leidinggevendenden die geacht worden dit besluit te nemen (2005, p. 95).

Niet iedereen die de complexiteit ten volle erkent of aanhanger is van de incrementele benadering stelt echter chaos en on(be)stuurbaarheid centraal. Zo is er volgens Quinn wel sprake van een incrementeel proces, maar vindt hij niet dat samenhang of aansturing door de top ontbreekt. Wanneer interne beslissingen en externe gebeurtenissen samenvallen en er een voortdurende wisselwerking tussen denken en doen bestaat, is volgens hem de organisatietop in staat een strategie te ontwikkelen en kunnen planners dus meer dan zich enkel aanpassen (*cf.* Lindblom). Deze stapsgewijze ontwikkeling duidde Quinn aan met 'logisch incrementalisme' (1980).

3. Strategische meerjarenplanning in Vlaamse lokale besturen: neuzen in dezelfde richting?

Bovenstaande ideaaltypes geven theoretisch aan hoe een strategisch plan verschillende betekenissen kan worden toegekend in de context van lokale strategievorming en hoe het besluitvormingsproces er rond kan verlopen.

Vlaamse lokale besturen worden met het gemeentedecreet van 2005 met zo'n formeel plan in hun gemeentelijke strategie geconfronteerd. Wie de bepalingen van

het decreet en de bijhorende memorie van toelichting erop naleest vindt een veel-
 eer beperkte explicitering van en/of toelichting bij de bredere, achterliggende moti-
 vatie voor de introductie van dit planningsinstrument (Gemeentedecreet, 2005).

Decreet en memorie maken wel gewag van de wens om de beleidscyclus (inzon-
 derheid zijn financiële component) niet langer te laten aansturen door het relatieve
 kortetermijnperspectief van de begroting. Dit haakt in op de wens van omkering
 van het beleidsperspectief, waarbij het overkoepelende plan aan de sectorale be-
 palingen voorafgaat. In die zin is het strategisch plan dan ook een voorbeeld van
 incrementele bestuurshervorming. Al sinds de jaren 1990 bestaat in Vlaanderen
 (en onder impuls van de regionale overheid) namelijk de tendens om lokaal beleid
 te formaliseren in domeinspecifieke plannen. Met de Nieuwe Gemeentewet werd
 de eerste stap gezet naar (strategische) integratie, door de bepaling om een alge-
 meen beleidsprogramma op te maken op basis van de voornaamste sectorale plan-
 nen (Wayenberg & Van Dooren, 2006, pp. 137-160; De Rynck & Vallet, 2003, pp.
 378-389). Nu worden die rollen dus omgedraaid. De planverplichting past ook in
 de bredere modernisering, die de Vlaamse overheid met het gemeentedecreet voor
 ogen had in de gemeentelijke beleidsvoering en die sporen van het zogenaamde
 New Public Management in zich draagt (Craeghs Maes, 2001; Schram, 2006). Het
 overkoepelende en langetermijnkarakter dat spreekt uit deze algemene motivatie
 brengt het strategisch plan vooral in lijn met het ordezoekende denken. Hetzelfde
 kan gezegd worden van de centrale rol in de beleidscyclus die het decreet aan dit
 plan toebedeelt.

In de loop van 2007 hebben de lokale besturen voor het eerst een strategisch plan
 opgesteld (zij het in een soort overgangsfase – *cf. infra*). Dat plan heeft de volgende
 formele kenmerken die in figuur 1 schematisch worden weergegeven. Zij laten ons
 ook toe de onderliggende filosofie van het planningsinstrument verder te situeren
 op het continuüm tussen ordezoekend en complexiteitserkend.

Het voorontwerp van dit meerjarenplan dient volgens het gemeentedecreet te wor-
 den opgemaakt in de schoot van het managementteam. In de strategische nota
 (formeel voornamelijk opgemaakt door de gemeentesecretaris) moeten de beleids-
 doelstellingen en de beleidsopties voor het intern en extern te voeren gemeente-
 beleid op elkaar worden afgestemd en geïntegreerd worden weergegeven. Het ex-
 pliciete overkoepelende karakter van het meerjarenplan dat betrekking heeft op de
 hele periode waarvoor de gemeenteraad werd verkozen, is nieuw voor de meeste
 lokale besturen. De tweede nota (formeel voornamelijk opgemaakt door de ge-
 meenteontvanger) dient te verduidelijken hoe het financiële evenwicht zal worden
 gehandhaafd, mede in het licht van de financiële consequenties van de opties die
 in de strategische nota worden gelicht.

RES PUBLICA

politiek-wetenschappelijk tijdschrift
van de Lage Landen

Driemaandelijks tijdschrift
Overzicht volume 50 – 2008

Nummer 1

Deel 1 — Wetenschappelijke artikels 3

Imperium en veiligheid: de zoektocht naar legitimiteit 5
Jacobus Delwaide en Jorg Kustermans

Deel 2 — Rubrieken 31

Essay: Een crisis van de partijdemocratie? 33
Wouter van der Brug

Symposium: Het cordon sanitaire en het ontluiken der democratie? 49
Jos Geysels, Sarah de Lange en Meindert Fennema

Boekbespreking: Nederlandse toestanden 65
Joop van Holsteyn

Boekbespreking: Convergentie tussen de Nederlandse en Vlaamse lokale
politiek? 71
Peter Castermiller

Nummer 2

Themanummer: EUROPA EN DE WERELD

Deel 1 — Wetenschappelijke artikels 83

Europa en de wereld: de eeuwige machtsvraag 85
Jan Orbie en Sophie Vanhoonacker

De Europese Unie in internationale milieuonderhandelingen. Wat verklaart de onderhandelingsautonomie van de EU-onderhandelaar? 99

Tom Delreux

De Europese Commissie en het EU-Raadssecretariaat in het GBVB 123

Hylke Dijkstra

De Europese Unie: een strategische militaire actor? Tsjaad als testcase 149

Sven Biscop en Alexander Mattelaer

Deel 2 – Rubrieken 167

Essay: Het is stil waar het nooit waait. Online politieke fora als bakermat van publieke opinie 169

Peter Thijssen

Symposium: Schrijven is blijven of toch maar *publish or perish*? Wetenschappelijk publiceren in het Nederlands 179

Stefaan Walgrave, Hans Oversloot en Patrick Stouthuysen

Boekbespreking: Waarom delen met zo velen? De spanning tussen de uitbreiding en de verdieping van de Europese Unie 193

Jan Beyers

Nummer 3

Deel 1 – Wetenschappelijke artikels 219

De werking van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap (1986-2004) en de invloed van zijn unieke karakter 221

Ine Vanlangenakker

Waarom beleidsparticipatie door 'gewone' burgers meestal faalt: een reconstructie van de oorzaken van participatieve verdamping 247

Bas van Gool

Burke leeft en woont in Nederland. Over volksvertegenwoordigers en de invloed van de publieke opinie 275

Christel Koop en Joop van Holsteyn

Deel 2 — Rubrieken **301**

Essay: FITNA en de teloorgang van de politiek 303

Sami Zemni

Symposium: Kan het middenveld 'Europa' redden? 319

Marjolijn Bulk, Esther van den Berg en Joke Wiercx

Boekbespreking: De crisis van de representatie 337

Stefan Rummens

Nummer 4

Deel 1 — Wetenschappelijke artikels **355**

Euroscepticisme in België. Economische belangen, culturele identiteit
en politiek wantrouwen 357

Koen Abts, Dirk Heerwegh en Marc Swyngedouw

Parlementaire circulatie in de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers,
1831-2008 383

Frederik Verleden en Christophe Heyneman

Tactisch steekspel of tijdverspilling? Strategische meerjarenplanning in
Vlaamse gemeenten 409

*Thomas Block, Koenraad De Ceuninck, Herwig Reynaert, Kristof Steyvers en
Tony Valcke*

Deel 2 — Rubrieken **443**

Essay: De preventiestaat 445

Herman van Gunsteren

Symposium: Politieke wetenschappers politiek betrokken? 463

Philip Van Praag, Peter Van Aelst, Ruud Koole en Wouter Beke

Boekbespreking: De verdwijning van de politiek 481

Rien Rouw

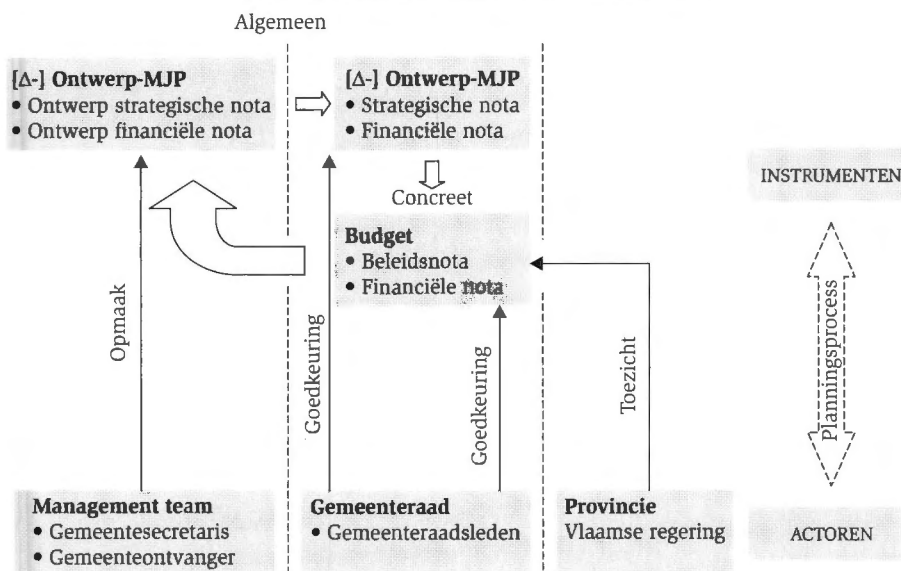
EXTERNE REVIEWERS RES PUBLICA 2008

Res Publica dankt de externe reviewers
die in 2008 één of meerdere artikels hebben beoordeeld

Johan Ackaert
Marcel Boogers
Kees Brants
Tom Casier
Peter Castenmiller
Jos de Beus
Rik De Ruiter
Elizabeth De Zutter
Gerrit Faber
Stefaan Fiers
Bart Kerremans
Dries Lesage
Dick Leurdijk
Patrick Loobuyck
Frits Meijerink
Cas Mudde
Tom Sauer
An Schrijvers
Kristof Steyvers
Patrick Stouthuysen
Peter Thijssen
Peter Van Aelst
Carla van Baalen
Joop van den Berg
Edith Vanden Brande
Henk van der Kolk
Anna van der Vleuten
Patrick Vander Weyden
Louise van Schaik
Dries Verlet
Hans Vollaard
Hendrik Vos
Stefaan Walgrave
Mara Wesseling

STRATEGISCHE MEERJARENPLANNING IN VLAAMSE GEMEENTEN

DE CYCLUS VAN STRATEGISCHE MEERJARENPLANNING



FIGUUR 1. Strategische meerjarenplanning geschematiseerd.

Het gedetailleerd opstellen en de goedkeuring door de gemeenteraad van het strategische meerjarenplan dient te gebeuren vóór het einde van het jaar dat volgt op de gemeenteraadsverkiezingen en vóór de gemeenteraad beraadslaagt over het budget voor het volgende boekjaar. Dit plan moet volgens het decreet jaarlijks worden geconcretiseerd in het budget. Naar analogie met het meerjarenplan omvat dit budget een beleids- en een financiële nota. De eerste concretiseert de beleidsdoelstellingen; de tweede geeft het budget voor exploitatie, investeringen en liquiditeiten van dat jaar weer. De gemeenteraad keurt het (jaarlijks aanpasbare) budget telkens goed. Het budget ligt in het verlengde van het meerjarenplan. Dit kan volgens het decreet via het gewone administratieve toezicht worden afgedwongen.⁵

Belangrijk om weten is dat, hoewel in de loop van 2007 Vlaamse gemeenten een strategisch meerjarenplan hebben trachten op te stellen op basis van de (overigens beperkte) bepalingen in het gemeentedecreet, een aantal van deze bepalingen nog niet officieel in werking zijn getreden.⁶ De uitvoeringsbesluiten en de software – in het bijzonder inzake de financiële planning en begrotingsopmaak – zijn immers nog niet klaar. Onder meer de verwachte wijzigingen in het boekhoudkundig systeem voor lokale besturen zorgen ervoor dat er weinig progressie komt. Bijgevolg blijft officieel nog steeds artikel 242*bis* uit de Nieuwe Gemeentewet van toepassing. Hierin worden de lokale besturen verplicht om een algemeen beleidsprogramma voor de hele legislatuur op te maken op basis van de voornaamste beleidsplannen.

Hetzelfde geldt voor het meerjarig financieel beleidsplan, dat op dit beleidsprogramma moet aansluiten. Ook hier blijft voorlopig het decreet van 28 april 1993 inzake het administratief toezicht van kracht. Het is de bedoeling dat bij de start van de volgende legislatuur alles op punt staat.⁷ Voor de lokale besturen is de toestand momenteel dan ook vrij verward, in het bijzonder inzake de financiële planning.⁸

Zoals opgevat in het decreet, leunt strategische meerjarenplanning onzes inziens het sterkst aan bij het aangehaalde ordezoekend perspectief, zowel naar betekenis als naar proces. De strategievorming van de gemeente zou in sterke mate moeten steunen op dit formele plan, dat aan het begin van de legislatuur wordt opgemaakt voor de hele bestuursperiode. Het is meer dan de loutere som der delen door de expliciete omkering in het beleidsperspectief dat het wil bewerkstelligen (overkoepelelijk). Het opmaakproces verloopt geordend en kent een duidelijke rolscheiding. Dit geldt ook voor de implementatie. Wel laat het decreet ruimte voor aanpassing aan de wijzigende context maar met duidelijke grenzen. Komt dit dominante ordezoekende beeld nu ook overeen met de lokale bestuurspraktijk?

4. Case in zicht: geplande ‘krachtlijnen voor een aantrekkelijk Kortrijk’?

Om die laatste vraag te helpen beantwoorden bespreken we in de eerste plaats de resultaten voor onze gevalstudie in de stad Kortrijk. Kortrijk kan als West-Vlaamse centrumstad (circa 75 000 inwoners) met een CD&V/N-VA – Open VLD-meerderheid niet per definitie exemplarisch genoemd worden voor dé Vlaamse gemeente. De keuze voor onderzoeksgegevens uit deze case past echter binnen een lopend FWO-project, waarin wordt gefocust op strategische besluitvorming bij Kortrijkse stadsontwikkelingsprojecten en waarbij onder meer de rol en de functie van formele planningsinstrumenten zoals het strategisch meerjarenplan uitgebreid aan bod komen.⁹ De Kortrijkse case biedt dus uniek, diepgravend referentiemateriaal om het proces en de betekenis van strategische meerjarenplanning te kunnen verkennen, mede doordat dit instrument in een bredere besluitvormingscontext wordt beschouwd. De vraag naar stabiliteit en betrouwbaarheid van de resultaten die inherent is aan elke gevalstudie wordt deels ondervangen door de kwantitatieve toets van een aantal bevindingen uit de verkennende case in alle Vlaamse gemeenten.

De gevalstudie Kortrijk houdt vooral een reconstructie in van een aantal besluitvormingsprocessen. Naast een grondige studie van allerlei (beleids)documenten wordt tevens een beroep gedaan op de ‘(re)constructies’ en percepties van sleutelactoren. Zo werden in Kortrijk in de loop van 2007 30 à 40 diepte-interviews afgenomen met

Kortrijkse politici (burgemeester, schepenen en gemeenteraadsleden), ambtenaren (top- en middenkader) en externe actoren die mee het beleid van de stad bepalen (bijvoorbeeld vertegenwoordigers van de Intercommunale Leiedal, autonome gemeentebedrijven, vzw's en bovenlokale overheden).¹⁰ Deze bijdrage bestudeert daarbij niet alleen enkele stadsprojecten die centraal staan in het strategisch meerjarenplan, maar analyseert ook twee strategische 'vernieuwingsassen' uit dit plan en plaatst deze binnen de bredere strategievorming van de stad. Het onderstaande is een beknopte weergave van de bevindingen uit het onderzoek.

4.1. *De bril voor dichtbij: inhoud, opmaak en perceptie van het Kortrijkse strategisch meerjarenplan*

In Kortrijk was er weinig ervaring met strategische meerjarenplanning zoals vastgelegd in het gemeentedecreet. De ambtenaren die de opdracht kregen een ontwerp van strategisch meerjarenplan te schrijven, *in casu* de stadssecretaris bijgestaan door de leden van een recent opgerichte strategische cel, hadden dan ook sterk het gevoel een vorm van pionierswerk aan te vatten. Op basis van bestaande strategische documenten zoals het bestuursakkoord en de beleidsinsteek vanuit de administratie, discussies tussen politici en ambtenaren op tweedaagse conclaven en besprekingen tijdens talrijke colleges, kreeg de strategische nota langzaam vorm en inhoud. Enkele ambtenaren trachtten het strategisch meerjarenplan op te bouwen rond enkele horizontale assen, maar op vraag van de schepenen werd beslist de thematische indeling van het bestuursakkoord te behouden. De Kortrijkse politici waren immers niet erg te vinden voor 'horizontale en conceptuele oefeningen'.

De strategische nota kwam uiteindelijk vrij vlot tot stand en botste op weinig weerstand van het college. Vraag is natuurlijk of dit toe te schrijven was aan de uitstekende kwaliteit van deze 'ambtelijke' tekst, dan wel aan het relatieve belang dat de burgemeester en de meeste schepenen eraan hechtten (cf. infra). De opmaak van de financiële nota van dit meerjarenplan bleek veel minder evident. Volgende (vaak samenhangende) factoren zijn hiervoor verantwoordelijk: het ontbreken van de software om de strategische nota aan de financiële nota te koppelen, de onduidelijkheid over de financiële bepalingen in het gemeentedecreet (die officieel nog niet in voege zijn), de beperkte financiële ruimte voor extra investeringen en het getalm bij Kortrijkse politici om bepaalde beleidskeuzes te maken.

In de strategische nota wordt – net zoals in het bestuursakkoord – gestart met een korte inleiding die focust op enkele algemene zaken die in elke Vlaamse centrumstad zouden kunnen gelden: de stad aantrekkelijk maken voor huidige en toekomstige Kortrijkzananen¹¹ en de fierheid versterken van de inwoners. Nadien volgen drie

aparte delen. In een eerste deel staan drie vernieuwingsassen centraal: een as rond doelstellingen inzake 'creatie, innovatie en design', de rasterstad en het Eurodistrict Rijsel, een as rond de gebiedswerking en een as met betrekking tot de integrale aanpak van de publieke ruimte, inclusief burgerbetrokkenheid. Het tweede deel gaat in op het belang van de stadsprojecten: Leiewerken, Buda-eiland, Kortrijk Weide, het winkel- en wooncomplex van Foruminvest, de stationsomgeving en de projecten op Hoog Kortrijk. In het derde deel (overigens $\frac{3}{4}$ van het totale document) worden de thema's uit het bestuursakkoord uitgebreid overlopen.

In de loop van het opmaakproces van het strategisch meerjarenplan bleek dat de meeste Kortrijkse ambtenaren vrij positief staan tegenover het instrument, terwijl politici veeleer een negatieve houding hebben. Voorstanders hopen dat door een dergelijke meerjarenplanning een teveel aan *ad hoc* verhalen zal verdwijnen, eindelijk zal worden afgestapt van een loutere werking per begrotingsjaar, politici keuzes zullen moeten maken, een bruikbare basis zal ontstaan voor andere (veeleer sectorale) plannen en voor een hoogstaand debat met en binnen het college, een houvast aanwezig zal zijn voor de stedelijke administratie, enzovoort.

De grootste kritiek van de tegenstanders is dat het om een gekunsteld instrument gaat dat geen voeling heeft met de complexe en onvoorspelbare werkelijkheid. Gesteld wordt dat de koppeling tussen de financiële en strategische nota snel achterhaald zal zijn, politieke creativiteit nodig is in plaats van rationele planningsinstrumenten en/of plannen organisch moeten groeien, los van de onrealistische tijdsdruk die het gemeentedecreet oplegt. Daarnaast bekijken enkele Kortrijkse actoren de verplichting tot de opmaak van een meerjarenplan vrij gelaten. Het betreft figuren die bescheiden zijn over de rol die het stadsbestuur kan vervullen in beleidsvoering. Het komt erop neer dat ze vinden dat politici en topambtenaren eigenlijk niet meer kunnen doen dan voortbouwen op wat er is, hier en daar een andere oriëntatie geven, corrigeren waar nodig en af en toe eens een statement doen. De opmaak van het strategisch meerjarenplan wordt dan aangezien als "een gelegenheid om alles nog eens op een rijtje te zetten, maar niet meer dan dat".

4.2. *De bril voor veraf: reconstructie van vijf (strategische) besluitvormingsprocessen*

Wanneer we het besluitvormingsproces onderzoeken van zaken die zijn opgenomen in het strategische luik van het Kortrijkse meerjarenplan (en eigenlijk ook in het Kortrijkse bestuursakkoord), plaatsen we dit plan in een ruimere context en binnen bredere processen. Door 'rechercheur van het proces' te spelen kijken we dus ook met een bril voor veraf naar het strategisch meerjarenplan. Concreet

onderzoeken we het besluitvormingsproces van enkele stadsprojecten (cases over de Leiewerken, het winkelcomplex Foruminvest en Buda-eiland) en van enkele vernieuwingsassen (case over design en case over gebiedsgerichte werking). De cases vatten echter niet compleet het strategische luik van het meerjarenplan,¹² maar zijn wellicht exemplarisch voor hoe strategische assen en strategische projecten in de stad Kortrijk vorm en inhoud krijgen. We beperken ons hier tot het weergeven van de onderzoeksbevindingen. De lezer kan meer achtergrond vinden over deze besluitvormingsprocessen in bijlage 1.

De veronderstellingen uit het ordezoekende perspectief (zie 'ideaaltype 1' uit het theoretische kader van deze bijdrage) vinden we nauwelijks terug in de vijf cases die we grondig hebben bestudeerd. Wanneer we focussen op enkele fases volgens deze klassieke benadering (hieronder vertaald naar kiemen, kantelmoment en implementatie), wordt al snel duidelijk dat strategische assen en projecten uit het Kortrijkse strategische meerjarenplan veeleer geleidelijk, soms sprongsgewijs en niet-lineair tot stand komen, de aan- of afwezigheid van externe factoren en bepaalde actoren sterke stimulansen of belemmeringen kunnen vormen, en veel afhankelijk is van samenlopende omstandigheden en processen.

De kiemen voor een idee die aan de basis liggen van een strategische keuze liggen meestal verspreid en zijn telkens gerelateerd aan een zekere geschiedenis, context en/of omgeving. Wanneer bepaalde processen (kunnen) worden samengebracht, belangrijke actoren (kunnen) worden overtuigd, opportuniteiten zich (kunnen) voordoen en 'visionaire' figuren dit 'verdichtingsmoment' vastgrijpen, bestaat de kans dat een nieuw proces in gang wordt gezet of een bestaand proces een kwalitatieve sprong maakt. Nemen we als voorbeeld de case rond het winkelcomplex van Foruminvest, dan kunnen we begin 2004 beschouwen als één van de cruciale verdichtingsmomenten voor het dossier: het winkelgebied was commercieel gezien tanende, zachte ingrepen bleken niet echt voor een ommekeer te kunnen zorgen (cf. Mercuriusplan en het weinig succesvolle Masterplan Spoorweglaan), 'soepelere' besluitvormingsorganen zoals autonome bedrijven waren aanwezig (cf. het Stedelijke Ontwikkelingsbedrijf Kortrijk), een grote leegstaande school dicht bij het winkelgebied kwam vrij te staan en dreigde een stadskanker te worden, er was interesse en ervaring van een grote investeerder, een wedstrijdjury stond (bijgevolg) open voor nieuwe ideeën, enzovoort. Hoewel vele lijnen zich daar vervlechten, mogen we echter niet stellen dat hét 'point of no return' toen was bereikt. De kleine groep onderhandelaars had nog een traject af te leggen; laat staan dat minder betrokken actoren zoals de gemeenteraad of stedelijke administraties dit als 'hun' kantelmoment ervoeren.

Meer nog dan in de case van het winkelcomplex zien we in andere cases dat de kantelmomenten tussen de voorbereidingsfases en uitvoeringsfases 'fuzzy' zijn.

Fases vloeien veeleer organisch in elkaar over. Het is daarenboven sterk afhankelijk van de invalshoek of door wiens bril je kijkt om te bepalen welke momenten cruciaal zijn in de overgang van voorbereidingsfase op uitvoeringsfase. In de percepties zijn dergelijke momenten verschillend. Zo kunnen we in de case rond het Buda-eiland makkelijk een tiental kantelmomenten opsommen die op dat moment cruciaal waren: eind jaren '90 opperde de urbanist Secchi om het eiland een culturele toekomst te geven, rond 2001 bundelt en stimuleert burgemeester De Clerck lopende initiatieven, in 2002 wordt een stuurgroep opgericht en wordt aan externen gevraagd om een programmatorisch, een juridisch-financieel en een fysiek-ruimtelijk spoor inzake het kunsteneiland uit te werken, begin 2003 wordt duidelijk dat Buda-eiland een subsidie krijgt uit het stadsvernieuwingsfonds, in de loop van 2003 overtuigt schepen De Stoop zijn ACW-achterban, in september 2003 is er een themagemeenteraad rond het Buda-eiland, sinds begin januari 2006 bestaat de vzw Buda Kunstencentrum, in 2007 wordt een autonoom gemeentebedrijf opgericht, enzovoort. Geen van deze periodes of gebeurtenissen is hét kantelmoment. Ze zijn het veeleer allemaal.

De cases – weliswaar in verschillende mate, aangezien ritme en timing verschillen – tonen ook aan hoe tijdens de zogenaamde implementatiefase processen op en neer blijven gaan, ondanks de aanwezigheid van talrijke plannen en andere formele afspraken. Een mooi voorbeeld is hier de case van de Leiewerken. Voor Vlaanderen is dit in essentie bijna louter een uitvoeringsproject, voor Kortrijk gaandeweg een duidelijke aanzet tot een eigen strategie inzake publieke ruimte. En cours de route gebeuren er tijdens de uitvoering van de werken nog tal van aanpassingen en wordt de inhoud van de projectplannen meermaals terzijde geschoven. Bestaande of nieuwe actoren hinderen of stimuleren het proces, en ook interne of externe factoren grijpen op processen in: verkiezingen (inclusief nieuwe figuren en coalities die op de voorgrond treden), verzelfstandiging van organisaties, nieuwe maatschappelijke trends en inzichten, bodemvervuiling, stijging van de staalprijs, enzovoort.

Uit onze Kortrijkse cases blijkt dat strategische documenten zelden doorslaggevend zijn in besluitvormingsprocessen. Een plan is meestal slechts één van de vele elementen in een kluwen van reeksen beslissingen die in onderlinge interactie de uitkomsten van besluitvormingsprocessen bepalen. We merkten dat de opmaak van een plan, protocol, charter of pact ook geen aanleiding geeft tot of de context rijp maakt voor een verdichtingsmoment zoals hierboven beschreven. Ook het strategisch meerjarenplan lijkt vooralsnog niet te evolueren tot een instrument dat aanzet tot het maken van cruciale en/of ingrijpende beleidskeuzes (bijvoorbeeld een bepaald beleid stopzetten, uitstellen of grondig wijzigen). Omgekeerd stellen we vast dat na dergelijke verdichtingsmomenten vaak een plan wordt opgemaakt.

Beslissingen die geleidelijk aan, informeel en relatief onvoorspelbaar tot stand zijn gekomen, worden dan geconsolideerd in een formeel document. Dit sluit aan bij de stelling van Mintzberg, Ahlstrand en Lampel die een strategisch plan niet alleen als een relatief gegeven beschouwen, maar ook als een *'contradictio in terminis'*. Planning leidt volgens hen immers niet tot strategieën: als er niet eerst een strategie is die op incrementele wijze tot stand is gekomen, kan er van planning geen sprake zijn (Mintzberg, 1999, pp. 76-77). Voor wat onze cases betreft, is deze zienswijze ook van toepassing op het Kortrijkse strategische meerjarenplan. De vermelde vernieuwingsassen en stadsprojecten uit het strategische luik van dit plan zijn in wezen niet nieuw, maar veeleer een bundeling van bestaande en geleidelijk aan gegroeide strategische lijnen en projecten.¹³

Er heerst echter geen complete onbestuurbaarheid binnen de 'incrementele' processen die we onderzochten. Hoewel na verloop van tijd veel actoren betrokken zijn bij dergelijke strategische dossiers, moeten we concluderen dat strategisch selectieve relaties (Jessop, 2004) ontstaan tussen 'elites' die veeleer buiten de gangbare democratische arena's (zoals bijvoorbeeld de gemeenteraad) opereren. De visie en mening van deze 'governance' coalities, 'growth machines' of (interbestuurlijke) netwerken zijn doorslaggevend. Onze bevindingen zouden we dus deels kunnen plaatsen onder een complexiteitserkennende benadering die aansluit bij Quinns 'logisch incrementalisme' (1980).

5. Van leesbril tot telelens: een verkennend kwantitatief onderzoek naar strategische meerjarenplanning in Vlaamse gemeenten

De Kortrijkse gevalstudie relateert dus het belang van strategische meerjarenplanning en sluit het dichtst aan bij de complexiteitserkennende visie op strategievorming. Het 'plan' formaliseert veeleer *post factum* verdichtingsmomenten dan dat het deze zelf aanstuurt en andere al dan niet gedocumenteerde intenties lijken meer doorslaggevend. En ook het besluitvormingsproces errond wordt gekenmerkt door rolvermenging, fasevervlechting, omgevingsgevoeligheid en dynamiek, ondanks het bestaan van een logica van interstrategische coalities.

Om na te gaan hoe betrouwbaar die conclusies zijn in een bredere context – is de Kortrijkse case exemplarisch dan wel uniek? – hebben wij een verkennend kwantitatief onderzoek gevoerd naar strategische meerjarenplanning in alle Vlaamse gemeenten. Daarin keken we met een bril voor dichtbij naar de inhoud, het opmaakproces en de implementatie van het strategisch meerjarenplan (inzonderheid

de relatie met de financiële kant van het verhaal). Gelet op de breedte van ons blikveld, de jonge praktijk van strategische meerjarenplanning en het verkennend karakter van ons onderzoek, blijft de bril voor veraf hier dus (voorlopig) opgeborgen. We kijken in deze verkenning met andere woorden met een soort teelens.

In dit kwantitatief onderzoek deden we beroep op lokale sleutelactoren in de context van de institutionele vernieuwing die strategische meerjarenplanning inhoudt. Dergelijke actoren zijn centraal in het omzetten van hervorming in verandering: in hun bewustwording en aanvaarding van en gedragsaanpassing aan deze verandering werken zij op elkaar in en zorgen zij al dan niet voor feitelijke wijziging in de beleidsvoering (Kiser & Ostrom, 2000, pp. 56-88). Gelet op hun rol in de verschillende fases van het proces van strategische meerjarenplanning kozen we voor de gemeentesecretaris en de gemeenteontvanger als onderzoekssubjecten.

In de periode december 2007 – januari 2008 werd een standaardvragenlijst verspreid onder beide groepen respondenten in de context van een ruimer onderzoek naar enkele vernieuwingen in het gemeentedecreet, met de inhoudelijke en logistieke steun van de beroepsfederaties van beide onderzoeksdoelgroepen. De vragen met betrekking tot strategische meerjarenplanning werden opgesteld op basis van de bovenstaande literatuur en het FWO-project rond strategievorming in stadsprojecten, inzonderheid de inzichten uit de gevalstudie Kortrijk. Na herhaalde herinnering werd het onderzoek afgesloten met een respons van 43,8% voor de gemeentesecretarissen (N = 135) en 32,8% voor de gemeenteontvangers (N = 101). Een enkelvoudige chi-kwadraatstoets toont dat de verkregen gegevens voor beide groepen representatief zijn in termen van provincie en gemeentegrootte.¹⁴

Bij deze aanpak hoort de nodige bijkomende voorzichtigheid (naast de bril voor dichtbij waarmee gekeken wordt). Ten eerste verwijst de term 'sleutelactoren' naar de centrale rol van de respondenten ten aanzien van het onderzochte thema, maar sluit dat het bestaan en de invloed van andere actoren geenszins uit. Concreet krijgen we door het bevragen van secretarissen en ontvangers een subjectief beeld op de strategische meerjarenplanning vanuit het perspectief van de gemeentelijke topambtenaren. Andere leden van het managementteam, andere ambtenaren, politieke actoren of externen zouden er een andere visie op dit proces op kunnen nahouden. Ten tweede werd het proces waarop dit onderzoek betrekking heeft in de meeste gemeenten voor de eerste keer toegepast in 2007, gelet op het gemeentedecreet en de bepalingen rond strategische planning. We bestuderen dus allicht slechts het begin van een proces in evolutie. Daarmee is dit verkennend onderzoek een soort nulmeting. Daaraan verwant is er het aangehaalde probleem van de onvolkomen doorwerking van bepaalde elementen uit het gemeentedecreet. Zeker met betrekking tot de financiële cyclus kunnen een aantal elementen nog onvol-

doende diepgaand bestudeerd worden om omvattende en blijvende conclusies te trekken, al dienen gemeentebesturen evenzeer met deze onzekerheden rekening te houden bij de al vigerende verplichting tot opmaak van het strategisch meerjarenplan.

Hieronder geven we de voornaamste bevindingen weer van dat verkennend onderzoek. In het licht van de ruimere opzet van deze bijdrage doen we dat synthetisch en vergelijkend. We trachten patronen te zoeken in de antwoorden van secretarissen en ontvangers, zowel over items als over functiecategorie heen. In bijlage vindt de lezer de tabellen met de concrete cijfergegevens (tabellen 2 tot en met 6). Bovenaan elke tabel wordt de precieze vraagstelling vermeld. De lezer vindt er ook de juiste antwoordcategorieën voor elk item waarmee de onderzoekssubjecten (met GS = gemeentesecretaris en GO = gemeenteontvanger) geconfronteerd werden. De cijfers in de tabel zijn telkens percentages (Steyvers, Block & Reynaert, 2008). Onderaan de tabel kan de lezer vaststellen dat het aantal ontbrekende waarden bij elk item tot een minimum beperkt blijft.

Wat zijn nu de voornaamste conclusies van die verkenning? In de eerste plaats dat die conclusies niet eenduidig zijn. Dat geldt zowel voor de verschillende aspecten die werden onderzocht (er is variatie in de antwoorden op bepaalde stellingen) als voor de vergelijking tussen beide groepen in de onderzoekspopulatie (er is variatie tussen secretarissen en ontvangers in die antwoorden). Toch kunnen enkele hoofdstromen in de antwoorden worden onderscheiden.

5.1. *Meerderheidsstandpunten: SMJP als tijdelijke evenwichtsoefening*

Voor een aantal aspecten van SMJP zijn de antwoorden relatief eenduidig en congruent. Soms is er zelfs sprake van een meerderheidsstandpunt voor beide groepen. Inhoudelijk gelooft een meerderheid dat het SMJP een doorslag is van het bestuursakkoord. Voor de opmaak daarvan is er te weinig capaciteit en onvoldoende steun van de Vlaamse overheid maar doet men volgens een meerderheid geen beroep op externe adviseurs. Aan burgemeester en schepenen wordt door een meerderheid (heel) veel invloed toegekend in de opmaak van het SMJP. Aan raadsleden of externen in meerderheid (heel) weinig. De meerderheid gelooft dat het SMJP nog sterk zal worden aangepast in de loop van legislatuur (ook op hoofdlijnen). Dat lijkt in het verlengde te liggen van de huidige en komende financiële context van het plan. Een meerderheid geeft aan dat de ambities van de strategische nota moeten worden bijgesteld door de financiële nota en dat de implementatie van het plan sterk afhankelijk zal zijn van de toekomstige budgettaire ruimte.

Het beeld dat uit die meerderheidstandpunten naar voren komt is dat van strategische planning als een tijdelijke en onzekere evenwichtsoefening. Vlaanderen legt de planverplichting op maar biedt geen bijkomende ondersteuning. Het samenspel van beperkte (en niet-aangevulde) eigen capaciteit, de prilheid van de lopende legislatuur (wellicht met inbegrip van het nazinderen van het verse electorale krachtenveld) en de structurele dominantie van uitvoerende politici in de gemeentelijke besluitvorming (Reynaert, 2007) maken het SMJP een doorslag van het bestuursakkoord, waarop de leden van het CBS een grote invloed uitoefenen. Het eindproduct is mogelijk vluchtig en gebonden aan de financiële ruimte.

De vaststelling van SMJP als een tijdelijke, onzekere evenwichtsoefening lijkt het ook wat op het snijpunt van het meer incrementele en het meer rationele ideaaltipe te plaatsen. Planning creëert *bifurcatie* in de schijnbare chaos van het gemeentelijke strategiesysteem. Bifurcatie is een begrip uit de (wiskundige) systeemtheorie. Het beschrijft het bestaan en de verandering van evenwichtspunten en periodieke oplossingen in dynamische systemen (systemen die veranderen in de tijd maar dat doen op basis van een 'geheugen' van eerdere stappen en de invloed van de omgeving) (Kuznetzov, 2004). Het is daarbij duidelijk dat die bifurcatie niet in een vacuüm optreedt. Als gepercipieerd doorslagje van het bestuursakkoord is het strategisch meerjarenplan veeleer de formalisering dan de fundering van de lokale strategie.

5.2. *Tendensen: SMJP heeft integratiepotentieel maar ook beperkingen*

Soms zijn de tendensen in de antwoorden voor beide groepen gelijklopend, bijvoorbeeld wanneer het grootste deel van secretarissen en ontvangers in een bepaalde richting neigt. Dat geldt bijvoorbeeld inhoudelijk voor het geloof in het idee dat het SMJP tot meer integratie in beheer en beleid zal leiden (maar vooral belangrijk is op het vlak van beleid). Het grootste deel van beide functiegroepen gelooft niet dat het SMJP een breuk betekent met de gangbare strategische keuzes of de huidige termijn overstijgt. Naar implementatie gelooft de grootste groep in beide gevallen dat andere kaders meer bepalend zullen zijn als referentie voor beheer en beleid. Voor het grootste deel van beide groepen is het meerjarenplan vooral bekend bij ambtenaren. De grootste groep gelooft niet dat de ontvanger vrij autonoom kan optreden bij de opmaak van de financiële nota.

Dat levert een beeld in balans op. In termen van *horizontal policy management* lijkt die vrij positief: de meerjarenplanning biedt hefboomen voor beleidsintegratie. In zekere zin ligt de niet-autonome rol van de ontvanger in het verlengde daarvan. Maar het plan is ook *maar* wat het is. Het is noch een revolutionair, noch een his-

torisch of exclusief document en het geniet vooral bekendheid bij ambtenaren. De kleuring van dat beeld durft echter te verschillen. Sommige secretarissen en ontvangers zijn een andere mening toegedaan. Vaak kan die variatie niet gekoppeld worden aan de (beperkte) contextvariabelen die we in dit verkennend onderzoek hebben kunnen opnemen.

5.3. Differentiatie: ieder trekt 'zijn' plan

Soms zijn de antwoorden van secretarissen en ontvangers ook vrij verschillend, ondanks het feit dat het om twee gemeentelijke topambtenaren gaat die hetzelfde proces beoordelen. Daarbij valt het op dat ontvangers in het algemeen een minder positief beeld hebben van het strategisch meerjarenplan. De kwalificatie 'positief' slaat hier op het geloof dat men hecht aan de betekenis, impact en doorwerking van een institutionele hervorming overeenkomstig de verwachtingen die met die vernieuwing in het leven worden geroepen. Dat wordt geïllustreerd door de meerderheid van ontvangers die het SMJP als een door het decreet verplichte oefening ziet en de relatief grote groep die alvast niet ontkent dat het plan weinig belang heeft in de bredere gemeentelijke strategie.

Daarnaast zijn er subtielere of meer specifieke verschillen. Zo geloven ontvangers minder vaak dat het SMJP vertrekt vanuit een overkoepelende strategie voor de gemeenten en zien ze het vaker als een bundeling van sectorale doelstellingen. Ontvangers menen minder vaak dat het opmaakproces gestructureerd verliep. Naar implementatie geloven ze minder vaak dat het SMJP het referentiekader voor beheer en beleid zal zijn, dat geplande en uitgevoerde strategie met elkaar zullen overeenstemmen of dat er systemen in het leven zullen worden geroepen om het halen van de strategische doelstellingen te controleren. Slechts op één enkel aspect zijn ze positiever: ze geloven vaker dan secretarissen dat de rol van de ontvanger in het managementteam versterkt wordt door de opmaak van de financiële nota. Die nota zien ze trouwens vaker vóór de strategische worden opgemaakt.

De verschillen tussen beide groepen zijn niet zo eenvoudig te duiden en op het eerste gezicht zijn ze misschien wel wat paradoxaal. Beide functies interpreteren strategische meerjarenplanning dus anders op bepaalde vlakken. Wat verklaart die verschillen? Waarom zijn secretarissen positiever? Een mogelijke aanwijzing zit in de onderhandelingsruimte die secretarissen onderscheiden, vooral ten bate van de groep waartoe ze zelf behoren, het gemeentelijk topmanagement. Aan de actoren die daarvan deel uitmaken wordt door secretarissen vaker (heel) veel invloed toegekend in de opmaak van het strategisch plan *naast* de leden van het college. Secretarissen beschouwen het strategische plan dus meer als een gedeeld onder-

handelingsproces tussen gemeentelijke toppolitici en hun ambtelijke tegenhangers, wat implicaties lijkt teweeg te brengen wat draagvlak en beoordeling betreft. Die liggen meer in de lijn van de verwachtingen van deze institutionele hervorming (en bijvoorbeeld ook in de lijn van de meer algemene doelstellingen van het managementteam als schakel tussen politiek en administratie). Ontvangers neigen naar een meer hiërarchisch beeld met het strategisch meerjarenplan als een verplichte, politiek gedomineerde oefening, waarvan de betekenis niet te zeer moet worden overschat. Mogelijk spelen ook het belang en de onzekerheid van de financiële onderbouw van het strategisch plan in hun oordeel (en vanuit hun specifieke functie) een meer doorslaggevende rol.

6. Conclusie & discussie: doe de bril(len) omhoog...

In deze bijdrage hebben wij getracht een zicht te krijgen op strategische meerjarenplanning in Vlaamse lokale besturen. Die planning werd met het gemeentedecreet geformaliseerd voor alle gemeenten. Wij stelden ons de vraag welk praktijkbeeld daar tegenover staat: hoe moeten we de betekenis van het strategisch meerjarenplan inschatten en hoe verloopt het daarmee gepaard gaande besluitvormingsproces? Vertrekkend vanuit de in de literatuur vaak gebruikte ideaaltypes van een ordezoekend en een complexiteitserkend perspectief op strategie- en besluitvorming en de rol van strategische planningsinstrumenten, keken we daarbij met een bril voor dichtbij en een bril voor veraf. We combineerden beide brillen in een kwalitatief onderzoek in de Stad Kortrijk, dat in methodische triangulatie de basis vormde voor een kwantitatieve verkenning in alle Vlaamse gemeenten. Wat zijn daaruit de voornaamste conclusies?

6.1. *Kortrijk als pars pro toto*

Wie de bovenstaande bevindingen beschouwt die naar voren komen uit het methodologisch pluralisme van de kwalitatieve casestudie en de kwantitatieve verkenning, stelt vast dat Kortrijk in meer dan één opzicht exemplarisch is voor strategische planning in heel wat Vlaamse gemeenten.

Dat geldt bijvoorbeeld voor het besluitvormingsproces dat met SMJP samenhangt. Hoewel het ontwerp formeel wordt toevertrouwd aan het gemeentelijk topmanagement, trachten andere actoren al in de vroege fases van de besluitvorming te interveniëren vanuit hun eigen belangen en 'strategieën'. Dat geldt zeker voor lokale uitvoerende politici. De Kortrijkse case illustreert mooi hoe die proberen de 'kracht-

lijnen' van hun bestuursakkoord te vertalen in het formele planningsdocument. Ook in de rest van Vlaanderen schat men de inhoudelijke invloed van dat bestuursakkoord en de rol van uitvoerende politici vaak hoog in. Tegelijk toont Kortrijk ook hoe er in het verdere opmaaktraject enige ruimte bestaat voor deliberatie met het gemeentelijk topmanagement. In de rest van Vlaanderen lijkt die ruimte vooral te worden onderkend door gemeentesecretarissen maar minder door de gemeenteontvangers. Kortrijk verschilt dan van het algemene beeld van Vlaanderen in de strategische capaciteit waarover de stad beschikt. Hoewel men ook hier gewag maakt van pionierswerk, verlicht de aanwezigheid van een strategische cel in het stedelijke ambtenarencorps ten dele de druk die vele andere gemeenten lijken te ervaren op het vlak van eigen knowhow en het gebrek aan ondersteuning vanuit de Vlaamse overheid. Waar de opmaak van de strategische nota in Kortrijk al bij al vlot verliep, bleek dat heel wat moeilijker voor zijn financiële tegenhanger. Ook in de rest van Vlaanderen onderstrepen respondenten het belang en de relativiserende kracht van de financiële onzekerheid die de strategische planning (momenteel) omgeeft.

Beide onderzoeksperspectieven tonen ook hoe dat opmaakproces niet te isoleren valt als hét ultieme strategische verdichtingsmoment. Strategische planning moet beschouwd worden als een voorgestructureerde en tijdelijke evenwichtsoefening. De vijf Kortrijkse strategische besluitvormingsprocessen illustreren hoe de kiemen van strategische projecten of vernieuwingsassen verspreid liggen doorheen de tijd en sterk contextgebonden zijn voorafgaandelijk aan het formele plan. Maar ook achteraf toont de Kortrijkse case een sterke dynamiek door de voordurende bijsturing in de implementatiefase, die overigens op zichzelf niet altijd even eenvoudig af te bakenen valt. Bepaalde, vooral politieke actoren benadrukken die beperkingen wat grotendeels hun meer negatieve of eerder gelaten houding tegenover het planingsverhaal verklaart. SMJP formaliseert voor een tijdje wat eigenlijk al bestond.

Ook in de rest van Vlaanderen heerst relativisme. Ondanks de integratiemogelijkheden die worden onderscheiden, zien weinigen het plan als revolutionair, historisch of exclusief en worden grote aanpassingen verwacht (zelfs op hoofdlijnen) in de loop van de legislatuur. Waar in Kortrijk de scheidingslijn tussen politiek en ambtenarij samenging met verschillende opvattingen over de betekenis van strategische planning, lijkt in de rest van Vlaanderen de differentiatie binnen de ambtelijke groep groter. Gemeentesecretarissen zijn in het algemeen wat positiever dan gemeenteontvangers tegenover het SMJP (het beeld van de politiek ontbreekt). Beide geloven wel dat de kennis van en het draagvlak voor het planinstrument toch vooral ambtelijk is in plaats van politiek.

6.2. *De dominantie van logisch incrementalisme*

Kortrijk en de verkenning voor de rest van Vlaanderen roepen duidelijk een beeld op van strategische planning dat het nauwst aansluit bij het complexiteitserkend ideaaltipe dat aan het begin van deze bijdrage werd geschetst en dat de betekenis van formele planningsinstrumenten, zoals in het leven geroepen door het gemeentedecreet, sterk nuanceert.

Beide onderzoeksperspectieven tonen hoe het plan meer dan eens al bedachte strategische lijnen formaliseert en in de toekomst wellicht zal worden bijgestuurd door andere opduikende strategieën. Planning is in die zin zeker niet gelijk te schakelen met strategievorming. In het beste geval lijkt het een momentopname van tijdelijk evenwicht in die strategie.

Bij het overkoepelende potentieel van het SMJP past eveneens nuance. Zowel in Kortrijk als in de rest van Vlaanderen wordt wel gewag gemaakt van de mogelijkheid tot integratie door dit plan. Dat beleid en beheer elkaar ontmoeten in dit instrument (zie ook het opmaakproces) is hier allicht niet vreemd aan. Tegelijk tonen de Kortrijkse praktijk en de bredere Vlaamse lokale opinie dat sectoriële doelstellingen een belangrijk, misschien wel dominant deel uitmaken van het strategisch meerjarenplan.

Het opmaak- en implementatieproces van het strategisch meerjarenplan heeft blijkens ons onderzoek een sterk incrementeel karakter. Het verloopt beduidend minder rationeel dan de ordezoekende theorie voorschrijft. In plaats van een duidelijk gefaseerd proces met scheiding van politieke en ambtelijke rollen, kent de praktijk vervlechting zowel van tijdspad als van invloedsactoren. Dat de fasen van voorbereiding, beslissing en implementatie meer dan eens in elkaar overvloeien is daar wellicht niet vreemd aan. Bovendien is die laatste 'fase' geen louter mechanisch gegeven, waarin de vooraf gemaakte keuzes vrijwel automatisch en systematisch worden vertaald in logisch met elkaar in verband staande deelkeuzes. De machinatie van strategie- en besluitvorming verloopt veeleer volgens de dynamica van 'chaotische systemen' met verandering in de tijd op het snijpunt van eerder opgedane leerervaringen en wisselende omstandigheden.

Deze laatste vaststelling geeft aan dat binnen dat incrementalisme wel degelijk een zekere logica te onderscheiden valt. Die heeft weliswaar minder van het blauwdrukmodel dat de rationele school aanhangt, maar situeert zich veeleer op het niveau van bifurcatie in de strategische systeemdynamica. Evenwichtspunten en periodieke 'oplossingen' worden gevonden in verdichtingsmomenten, gedragen door interstrategische coalities van actoren die elkaar in gemeenschappelijke belangen en doelstellingen vinden. Soms zijn die verdichtingsmomenten duidelijk

te onderscheiden en buigen ze vooral in het voordeel van welbepaalde actoren. Op andere momenten vinden we eerder ketens van beslissingen met wisselende machtsconfiguraties maar beide geven het bestaan van richting in de strategische besluitvorming aan. Dat wordt vooral geïllustreerd door de Kortrijkse besluitvormingsprocessen en sluit aan bij het logisch incrementalisme van Quinn. 'Plan-nen' kan dus wel degelijk maar enkel wanneer er voldoende verdichting tussen bestaande strategieën aanwezig is – of meer nog wordt gepercipieerd – en men het holisme van de rationele opvatting nuanceert.

6.3. *Tijd voor een nieuwe bril*

Hoewel de betekenis en het proces van strategische planning in Vlaamse lokale besturen door onze brillen gezien dus vooral naar het logische incrementalisme lijkt te neigen, roept ons onderzoek ook enkele nieuwe vragen in het leven.

Zo leidt het beeld van strategische meerjarenplanning als een tijdelijke evenwichtsoefening tot de vraag naar het vervolgtraject. Het huidige onderzoek gebeurde aan het begin van de gemeentelijke legislatuur en bij de allereerste (en dan nog onvolkomen) toepassing van strategische planning zoals in het decreet opgevat. Zal dat beeld anders zijn in het midden of op het einde van of na die legislatuur? Verwerft het planinstrument pas na een rijpingsfase een plaatsje in het arsenaal van gemeentelijke strategievorming? Is de rol van uitvoerende politici blijvend? Of treedt er een geleidelijke machtsverschuiving op naar het managementteam? Zorgt het van kracht worden van de tot nu toe ontbrekende bepalingen voor wijzigingen in de inschatting van de betekenis van SMJP?

Daarnaast is er de vraag naar de betekenis van kleuring en/of uitgesproken differentiatie in de antwoordpatronen van de actoren die wij hebben laten reflecteren over strategische meerjarenplanning. Daarbij konden de logische denksporen in kaart gebracht worden, maar het waarom van de gevonden verschilpunten heel wat minder. Zowel de gevalstudie Kortrijk als de Vlaamse verkenning tonen dat ieder vanuit die eigen interpretatieloga 'zijn plan trekt', al past in elke vergelijking nuance: politici en ambtenaren en secretarissen en ontvangers delen op heel wat aspecten dezelfde mening, verschillen zijn soms eerder subtiel en voor elke functiegroep zijn er afwijkingen op het aan die groep eigen antwoordpatroon.

Toch blijven groepsgebonden tendensen overeind en lonkt in de bredere Vlaamse praktijk de vraag hoe die andere, als cruciaal geïdentificeerde, groep van uitvoerende politici tegen het strategisch planproces aankijkt. Gelet op het fundamentele karakter van de gemeentelijke strategiebepaling, lijkt ook de afwezigheid van

wetgevende politici in het planningsverhaal zorgelijk en mogelijk het voorwerp van verdere studie: is het strategisch plan een van die vervelende uitvoeringsverplichtingen waarmee de hoeksteen van de lokale democratie niet moet worden bezwaard? Of is de bepaling van de gemeentelijke hoofdlijnen strategisch te belangrijk om aan vrijetijdsbesluitvormers over te laten?

Deze bijdrage blijft hierop het antwoord voorlopig schuldig. Het noopt de onderzoeker tot het lichten van zijn welhaast favoriete bril: die van verder onderzoek.

Noten

1. Of gebruiken ze – vaak verkeerdelijk – het populaire SWOT-model. Gekeken wordt wat de sterke (Strengths) en zwakke (Weaknesses) punten zijn van de organisatie en wat de kansen (Opportunities) en bedreigingen of risico's (Threats) in de omgeving zijn. In vele handboeken wordt dit model nog steeds als de hoeksteen van het strategisch bouwwerk beschouwd.
2. Dit zijn doelstellingen die specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdsgebonden zijn.
3. Met chaos bedoelen we hier gewoonweg de aanwezigheid van niet-deterministische ontwikkelingen. Er is met andere woorden geen stabiele causale invloed tussen variabelen, hoewel ze elkaar wel beïnvloeden.
4. Kiechel stelt dat slechts 10% van de formele strategische plannen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd (volgens Tom Peters was deze schatting veel en veel te hoog!) (Mintzberg, 1999, p. 165).
5. Dit geldt slechts voor het tweede tot en met het zesde jaar van de gemeentelijke legislatuur, gelet op de timing van het meerjarenplan. De provincie (via de gouverneur) heeft schorsingsbevoegdheid, de Vlaamse Regering de eventuele eindbeslissing.
6. Zie besluit Vlaamse Regering van 24 november 2006.
7. In een omzendbrief van 19 juli 2007 inzake de opmaak van het strategische meerjarenplan werd aangekondigd dat de bepalingen over de boekhouding en de financiële planning van toepassing zullen zijn vanaf 2013.
8. Zo bezorgt de omzendbrief van 20 juli 2006, de 'budgetcirculaire', de gemeenten problemen inzake de tijdsduur van hun meerjarig financieel beleidsplan.

9. Volgende onderzoeksvraag staat hier centraal: 'Hoe ontstaat, (over)leeft en evolueert een idee voor een stadsproject in Vlaamse centrumsteden?'. De promotoren zijn Herwig Reynaert (Universiteit Gent) en Filip De Rynck (Hogeschool Gent) en het onderzoek wordt uitgevoerd door Thomas Block (Universiteit Gent).
10. In 2008 volgden enkele feedbackinterviews met Kortrijkse actoren.
11. Dat is tevens de titel van het Kortrijkse bestuursakkoord 2007-2012 ('Aantrekkelijk Kortrijk') en het strategisch meerjarenplan ('Krachtlijnen voor een aantrekkelijk Kortrijk').
12. De vernieuwingsassen rond het vage begrip 'rasterstad' en het Eurodistrict zijn niet in dit onderzoek opgenomen en ook enkele stadsprojecten ontbreken (Kortrijk Weide, stationsomgeving en de evoluties op Hoog-Kortrijk).
13. Mintzberg et al. (1999, pp. 67-77) pleiten ervoor om in dergelijke gevallen de term 'strategische programmering' te gebruiken. Hiermee wordt een proces bedoeld om, indien nodig, de gevolgen te formaliseren van strategieën die langs andere wegen zijn opgesteld.
14. Voor gemeentesecretarissen: naar provincie [chi-kwadraat = 0,85; df = 4 en $p = 0,93$]; naar gemeentegrootte [gecategoriseerd inwonertal met chi-kwadraat = 0,59; df = 2 en $p = 0,75$]. Voor gemeenteontvangers: naar provincie [chi-kwadraat = 4,45; df = 4 en $p = 0,34$]; naar gemeentegrootte [chi-kwadraat = 2,08; df = 2 en $p = 0,35$].
15. In onderstaande noten worden significante verschillen tussen beide functiegroepen opgenomen per item waarnaar de noot verwijst. Het verschil tussen beide functiegroepen is voor dit item significant met Cramer's $V = .265$ en $p = .003$.
16. Het verschil tussen beide functiegroepen is significant met Cramer's $V = .213$ en $p = .031$.
17. De verschillen tussen beide functiegroepen zijn significant met Cramer's $V = .249$ en $p = .006$.
18. De verschillen tussen beide functiegroepen zijn significant met Cramer's $V = .258$ en $p = .004$.
19. De verschillen tussen beide functiegroepen zijn significant met Cramer's $V = .224$ en $p = .020$.
20. De verschillen tussen beide functiegroepen zijn significant met Cramer's $V = .233$ en $p = .013$.

Bibliografie

- Ansoff, H.I. (1965). *Corporate Strategy*. New York: McGraw-Hill.
- Arrow, K.J. (1963). *Social Choice and Individual Values*. London: Yale University Press.
- Arts, G. & Verdaas, C. (1999). Steden op koers? Strategievorming bij de lokale overheid. *Beleid en Maatschappij*, 26 (3), 180-186.
- Bouckaert, G., De Peuter, B. & Van Dooren, W. (2003). *Meten en vergelijken van lokale bestuurlijke ontwikkeling: een monitoringsysteem voor het lokaal bestuur in Vlaanderen*. Brugge: die Keure.
- Bowman, E. (1995). Strategic History: Through Different Mirrors. *Advances in Strategic Management*, 11A, 25-45.
- Brown, S. & Eisenhardt, K. (1998). *Competing on the Edge. Strategy as Structured Chaos*. Boston: Harvard Business Press.
- Cohen, M.D., March, J.G. & Olsen, J.P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25.
- Craeghs, J. & Maes, R. (2001). Het gemeentelijk beleid en financieel beheer. In R. Maes & M. Boes, (Eds.), *Proeve van Vlaams Gemeentedecreet* (pp. 275-298). Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- De Rynck, F. & Vallet, N. (2003). Stedelijke netwerksturing. In L. Boudry, P. Cabus, E. Corijn, F. De Rynck, C. Kesteloot & A. Loeckx (Eds.), *De eeuw van de stad. Over stadsrepublieken en rastersteden. Voorstudies* (pp. 378-389). Brugge: die Keure.
- De Wit, B., Meyer, R. & Breed, K. (2000). *Strategisch management van publieke organisaties. De overheid in paradoxen*. Utrecht: Lemma.
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class and How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York: Basic Books.
- Gemeentedecreet (2005)*. Brussel: Vlaams Parlement.
- Goold, M. & Quinn, J.J. (1990). The Paradox of Strategic Controls. *Strategic Management Journal*, 11, 43-57.
- Idenburg, P. (1992). Bossanova in strategie-ontwikkeling. *Economische Statistische Berichten*, (4), 398-402.
- Jessop, B. (2004). *From Localities via the Spatial Turn to Spatio-Temporal Fixes: A Strategic - Relational Odyssey*. Lancaster University, Department of Sociology, SECONS Discussion Forum Contribution, nr. 6.
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston MA: Harvard Business School Press.
- Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- Kiser, L. & Ostrom, E. (2000). The Three Worlds of Action: a Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. In: M. McGinnis (Ed.). *Polycentric Games and Institutions* (pp. 56-88). Michigan: Michigan University Press.

- Kuznetsov, Y. (2004). *Elements of Applied Bifurcation Theory*. New York: Springer.
- Lindblom, C. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19 (2), 79-88.
- March, J.G. (1994). *A Primer on Decision-Making. How Decisions Happen*, New York: The Free Press.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B. & Lampel, J. (1999). *Op strategie-safari. Een rondleiding door de wildernis van strategisch management*. Schiedam: Scriptum.
- Mintzberg, H., Lampel, J., Brian-Quinn, J. & Ghoshal, S. (2003). *The Strategy Process*. New York: Prentice Hall.
- Peters, G. (2006). Concepts and Theories of Horizontal Policy Management. In: G. Peters & J. Pierre (Eds.) (2006), *Handbook of Public Policy* (pp. 115-138). London: Sage Publications.
- Porter, M. (1986). *Competitive Strategy*. Harvard Business School Press.
- Quinn, J.B. (1980). *Strategies for Change: Logical Incrementalism*. Homewood: Irwin.
- Read, M. & Marsh, D. (2002). Combining Qualitative and Quantitative Methods. In: D. Marsh & G. Stoker (Eds.) (2002). *Theory and Methods in Political Science* (pp. 231-248). Houndmills: Palgrave.
- Reynaert, H., (Ed.) (2007). *De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*. Brugge: Vanden Broele.
- Schram, F. (2006). De gemeentelijke administratie: op weg naar een nieuw elan? In: F. Schram & E. Wayenberg (Eds.), *Het Vlaamse gemeentedecreet. Tussen continuïteit en vernieuwing* (pp. 49-98). Brugge: Vanden Broele.
- Simon, H.A. (1947). *Administrative Behaviour. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organisation*. New York: The Free Press.
- Steiner, (1979). *Strategic Planning*. New York: The Free Press.
- Steyvers, K., Block, T. & Reynaert, H. (2008). Stijfoefening of stratego? Een verkennend onderzoek naar strategische meerjarenplanning in Vlaamse gemeenten. In: H. Reynaert, T. Block & K. Steyvers (Eds.) *Stijloefening of stratego? Strategische meerjarenplanning in Vlaamse gemeenten en provincies*. Brugge: Vanden Broele. (in druk).
- Teisman, G. (2000). Models for Research into Decision-Making Processes: On Phases, Streams and Decision-Making Rounds. *Public Administration*, 78 (4), 937-956.
- Teisman, G. (2005). *Publiek Management op de grens van chaos en orde. Over leiding-geven en organiseren in complexiteit*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Von Neumann, J. & Morgenstein, O. (1944). *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton: Princeton University Press.
- Wayenberg, E. (2005). Integrale beleidsvoering in lokale besturen: een terreinverkenning. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, (2), 3-8.
- Wayenberg, E. & Van Dooren, W. (2006). Vermindering van planlast voor lokale besturen. Het doelmatigheidsprofiel van de lokale planverplichting toegepast op het Vlaamse stedenbeleid. In: F. De Rynck & E. Wayenberg (Eds.), *Lokale besturen intern- en intrabestuurlijk doorgelicht* (pp. 137-160). Brugge: die Keure.

Wright, P., Pringle, C. & Kroll, M. (1999), *Strategic Management Text and Cases*. Needham Heights: MA: Allyn and Bacon.

Bijlagen

Bijlage 1. Vijf (strategische) besluitvormingsprocessen in Kortrijk toegelicht

De Leiewerken betreffen eenvoudig gesteld de rechtekking, uitdieping en verbreding van de Leie in het centrum van de stad Kortrijk zodat schepen tot 1.350 ton kunnen passeren. Dit past binnen een Europese beslissing die door de Belgische staat wordt ondersteund en die de stad Kortrijk dus moet ondergaan. De keuze om het Europese netwerk voor grotere schepen langs het bestaande tracé van de Leie te laten lopen is midden vorige eeuw genomen in een subtiel samenspel van Kortrijkse en vooral bovenlokale actoren. Sindsdien kenmerkt het besluitvormingsproces rond de Leiewerken zich door een lange en moeizame implementatiefase. Deze werken hebben immers grote stedenbouwkundige repercussies voor de stad: de afbraak van 5 bruggen, de bouw van 7 nieuwe bruggen, de aanleg van wandelboulevards, parken, een skatebowl, enzovoort.

Een tweede case betreft het winkelcomplex van Foruminvest 'K in Kortrijk'. In het winkelgebied van de Kortrijkse binnenstad wordt momenteel een groot winkelcentrum voor 85 winkels, een design-woontoren voor een 80-tal woongelegenheden en een ruime parking gebouwd. Foruminvest, een Nederlandse investeringsmaatschappij, betaalt en ontwikkelt het totale project. Het is de grootste privé-investering ooit gedaan in de Kortrijkse binnenstad. Foruminvest en het Stadsontwikkelingsbedrijf Kortrijk (SOK) opteren hier voor een publiek-private samenwerking.

Met het Buda-eiland wordt getracht de stad Kortrijk zowel regionaal als internationaal op de kaart te zetten op het vlak van cultuurcreatie en artistieke ontwikkeling. Zo krijgen allerlei cultuurorganisaties infrastructuur ter beschikking, stimuleert men de samenwerking tussen allerlei actoren door de oprichting van verzelfstandigde organisaties (VZW Buda Kunstencentrum en het Autonoom Gemeentebedrijf Buda), zoekt men hoe gespecialiseerde postopleidingen verder kunnen worden uitgebouwd, richt men zich op atelierwerking, enzovoort. Belangrijk is dat dit alles ook gepaard gaat met een fysiek-ruimtelijk spoor. In het ruimtelijk ontwikkelingsconcept wordt het Buda-eiland geïntegreerd in de morfologische dragers van de stad en komt veel nadruk te liggen op de creatie van publieke en groene ruimtes.

Een van de vernieuwingsassen in het Kortrijkse meerjarenplan focuste op 'design'. Net als andere Vlaamse steden wil Kortrijk immers de titel 'designstad' dragen

(Florida, 2002). Hierbij wordt gefocust op innovatieve architectuur bij de inkleding van de publieke ruimte, stadsprojecten waarin design centraal staat en de instap in Admire, het Europese netwerk voor designsteden. Bedoeling is dat het imago inzake design de economische groei aanwakkert. Opmerkelijk is dat de strategische lijn rond design tot vandaag vooral op regioniveau wordt uitgewerkt (*cf.* de werking van de Designregio Kortrijk vzw).

Een laatste case is de vernieuwingsas van de gebiedswerking. Dit blijft (hoewel minder dan afgelopen jaren) tot op vandaag voor heel wat fundamentele discussies in Kortrijk zorgen. In formele strategische documenten wordt gebiedswerking momenteel omschreven als een methodiek die een basisaanbod aan dienstverlening en gerichte communicatie moet leveren aan elke burger van de stad en op maat van elk deelgebied (bijvoorbeeld deelgemeente of stadswijk). Het is de bedoeling dat in coproductie met de bewoners wordt onderzocht wat de specifieke noden zijn per gebied, zodat op termijn in elk gebied een ankerpunt aanwezig is waar de bewoners terecht kunnen met hun vragen.

Bijlage 2. Tabellen bij de kwantitatieve toetsing in alle Vlaamse gemeenten

TABEL 2. De inhoud van het SMJP in Vlaamse gemeenten.

1. In welke mate bent u het eens met de volgende stellingen over de inhoud van het strategisch meerjarenplan van uw gemeente?										
Stelling	Helemaal oneens		Oneens		Noch eens/oneens		Eens		Helemaal eens	
	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO
<i>Positie in strategische omgeving</i>	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO
Het SMJP wordt vooral beschouwd als een door het decreet verplichte oefening ¹⁵	8,9	4,0	38,5	25,3	15,6	10,1	30,4	40,4	6,7	20,2
Het SMJP heeft weinig belang in de bredere en meer complexe gemeentelijke strategievorming ¹⁶	8,1	7,0	51,9	33,0	24,4	36,0	14,1	19,0	1,5	5,0
Het SMJP is een doorslag van het bestuursakkoord	3,0	5,2	17,0	15,5	23,7	23,7	49,6	47,4	6,7	8,2
<i>Integratiepotentieel</i>	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO
Het SMJP vertrekt vanuit een algemene, overkoepelende strategie voor de gemeente	4,4	9,2	17,8	29,6	18,5	18,4	48,1	37,8	11,1	5,1
Het SMJP is vooral een bundeling van sectorale beleidsdoelstellingen	5,2	1,0	31,9	32,7	24,4	25,5	35,6	38,8	3,0	2,0

1. In welke mate bent u het eens met de volgende stellingen over de inhoud van het strategisch meerjarenplan van uw gemeente?

Stelling	Helemaal oneens		Oneens		Noch eens/oneens		Eens		Helemaal eens	
Het SMJP zorgt voor meer integratie in het beleid en het beheer (raamwerk, richtinggevend)	1,5	2,0	14,8	29,0	22,2	21,0	57,0	41,0	4,4	7,0
Het SMJP is belangrijker op het vlak van beleid dan op het vlak van beheer	0,7	3,0	20,1	21,2	32,8	26,3	42,5	46,5	3,7	3,0
<i>Transformatiepotentieel</i>	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO
Het SMJP leidt tot een breuk met de gangbare strategische keuzes	6,0	4,0	42,5	47,0	35,1	34,0	15,7	14,0	0,7	1,0
Het SMJP bevat een lange-termijnvisie die de huidige legislatuur overstijgt	6,7	11,0	39,6	44,0	20,1	17,0	31,3	25,0	2,2	3,0

N = 134-135 (GS) en 97-100 (GO)

TABEL 3. De opmaak van het SMJP (procesverloop) in Vlaamse gemeenten.

2. In welke mate bent u het eens met de volgende stellingen over de opmaak van het strategisch meerjarenplan van uw gemeente?

Stelling	Helemaal oneens		Oneens		Noch eens/oneens		Eens		Helemaal eens	
<i>Structuur</i>	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO
De opmaak van het SMJP verloopt veeleer gestructureerd dan onoverzichtelijk ¹⁷	3,0	9,2	21,1	36,7	30,1	18,4	42,1	34,7	3,8	1,0
<i>Deliberatie</i>	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO
Het SMJP is een echt compromisproduct, het resultaat van onderhandelen	3,8	6,1	19,5	32,7	33,8	30,6	39,8	29,6	3,0	1,0
<i>Capaciteit</i>	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO
Er is voldoende capaciteit (personeel, middelen) om een SMJP op te maken	19,4	23,2	47,8	46,5	13,4	13,1	17,9	16,2	1,5	1,0
Er is voldoende steun van de Vlaamse overheid bij de opmaak van het SMJP	30,8	32,3	49,6	47,5	17,3	16,2	1,5	1,0	0,8	3,0
Voor de opmaak van het SMJP wordt beroep gedaan op extern advies (zoals academici, consultants, VVSG)	31,6	32,3	40,6	38,4	9,0	9,1	12,8	13,1	6,0	7,1

N = 133-134 (GS) en 98-99 (GO)

TABEL 4. De opmaak van het SMJP (invloedsactoren) in Vlaamse gemeenten.

	Heel weinig invloed		Weinig invloed		Noch veel/ weinig invloed		Veel invloed		Heel veel invloed	
	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO
3. Kunt u aangeven hoeveel invloed de onderstaande actoren uitoefenen op de opmaak van het strategisch meerjarenplan in uw gemeente?										
<i>Actor</i>										
De burgemeester	3,0	4,0	3,8	9,9	11,3	4,0	42,1	46,5	39,8	35,6
(Leden van) het schepencollege	3,8	1,0	7,5	11,9	18,8	14,9	60,2	63,4	9,8	8,9
De gemeentesecretaris	3,0	4,0	9,8	14,9	18,8	28,7	54,9	41,6	13,5	10,9
Het managementteam	5,3	15,8	17,4	29,7	24,2	30,7	46,2	19,8	6,8	4,0
De gemeenteontvanger	8,3	9,9	13,6	20,8	31,8	31,7	40,9	31,7	5,3	5,9
De OCMW-voorzitter	10,8	19,4	20,8	31,6	30,8	26,5	33,1	18,4	4,6	4,1
De departement- of diensthoofden	11,5	14,9	16,9	34,7	34,6	25,7	35,4	22,8	1,5	2,0
De politieke partijen	24,1	29,3	30,8	31,3	25,6	25,3	16,5	13,1	3,0	1,0
(Leden van) de meerderheid in de gemeenteraad	21,8	21,8	36,1	35,6	31,6	26,7	9,8	14,9	0,8	1,0
Andere ambtenaren	23,7	41,8	42,0	30,6	31,3	22,4	3,1	5,1	-	-
Het middenveld	37,4	45,0	35,1	30,0	23,7	23,0	3,8	2,0	-	-
Externe adviseurs (zoals consultants)	53,0	63,0	28,0	26,0	12,9	9,0	5,3	2,0	0,8	-
Individuele burgers	63,6	69,0	26,5	20,0	9,8	8,0	-	3,0	-	-
(Leden van) de oppositie in de gemeenteraad	65,4	71,3	27,1	23,8	5,3	4,0	2,3	1,0	-	-

N = 133-134 (GS) en 98-101 (GO)

TABEL 5. Implementatie van het SMJP in Vlaamse gemeenten.

Stelling	Helemaal oneens		Oneens		Noch eens/oneens		Eens		Helemaal eens	
	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO
<i>Referentie</i>	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO
De betekenis van het SMJP moet niet overschat worden. Andere kaders zijn meer bepalend (bestuursakkoord, beleidsnota's)	4,5	3,0	28,4	29,0	20,9	22,0	41,0	40,0	5,2	6,0
Het SMJP zal het kader zijn voor het sectorale beleid en beheer ¹⁸	2,3	8,0	9,2	22,0	34,4	33,0	51,9	37,0	2,3	-
<i>Draagvlak</i>	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO
Het SMJP is vooral bekend bij ambtenaren en minder bij politici	5,2	1,0	24,6	19,0	21,6	21,0	40,3	49,0	8,2	10,0
Het SMJP wordt vooral gesteund door ambtenaren en minder door politici	4,5	2,0	24,8	19,0	28,6	24,0	37,6	47,0	4,5	8,0
<i>Traject</i>	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO
Het SMJP zal nog sterk worden aangepast in de loop van de legislatuur, ook op de hoofdlijnen	0,8	-	20,3	12,0	18,8	19,0	44,4	52,0	15,8	17,0
Tussen de geplande en de uitgevoerde strategie van het SMJP zal er een grote mate van overeenstemming zijn ¹⁹	4,5	7,0	19,4	35,0	39,6	38,0	35,8	20,0	0,7	-
Er wordt gewerkt aan een controlesysteem om na te gaan of de doelstellingen van het SMJP worden gehaald	6,9	12,0	21,4	28,0	20,6	18,0	44,3	37,0	6,9	5,0

N = 131-134 (GS) en 100 (GO)

TABEL 6. Financiële en strategische nota in het SMJP in Vlaamse gemeenten.

5. In welke mate bent u het eens met de volgende stellingen over de financiële nota in het strategisch meerjarenplan van uw gemeente?											
Stelling	Helemaal oneens		Oneens		Noch eens/oneens		Eens		Helemaal eens		
	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	
<i>Opmaak</i>	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	
De financiële nota wordt na de strategische nota opge- maakt ²⁰	6,7	16,8	26,9	36,6	19,4	8,9	41,0	31,7	6,0	5,9	
Bij de opmaak van de financiële nota kan de gemeentevrij autonoom optreden	8,3	8,9	39,8	36,6	25,6	15,8	24,1	33,7	2,3	5,0	
<i>Impact</i>	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	
Vooraf door de koppeling van de financiële nota aan de strategische nota hechten politici belang aan het SMJP	4,5	7,0	22,6	27,0	26,3	20,0	39,8	39,0	6,8	7,0	
Door het opstellen van de financiële nota dienen de ambities van de strategische nota te worden bijgesteld	-	5,9	11,3	13,9	12,0	11,9	67,7	51,5	9,0	16,8	
Door zijn rol bij het opstellen van de financiële nota wint de gemeenteontvanger aan belang in het gemeentelijk topmanagement	3,0	6,9	22,4	17,8	35,1	22,8	36,6	47,5	3,0	5,0	
<i>Budgettaire ruimte</i>	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	
De implementatie van de SMJP zal sterk afhankelijk zijn van de niet te voorziene budgettaire ruimte in de toekomst	-	1,0	5,2	8,2	16,4	16,3	57,5	50,0	20,9	24,5	

N = 131-134 (GS) en 98-101 (GO)



DEEL 2

RUBRIEKEN

INHOUD

- ESSAY: **445**
De preventiestaat
Herman van Gunsteren
- SYMPOSIUM: **463**
**Politieke wetenschappers
politiek betrokken?**
Philip Van Praag, Peter Van Aelst,
Ruud Koole en Wouter Beke
- BOEKBESPREKING: **481**
De verdwijning van de politiek
Rien Rouw
- AUTEURSINFO **489**
- CALL FOR PAPERS **492**

DE PREVENTIESTAAT

Herman van Gunsteren

1. Inleiding

Mensen hebben een hang naar veiligheid. Ze hechten aan plaatsen en mensen waar ze zich 'safe' voelen, geen angst hoeven te hebben. Kinderen die in onveiligheid opgroeien kunnen zich niet hechten en worden vaak beschadigde volwassenen. Volwassenen die voortdurend in angst leven en op hun hoede moeten zijn worden wantrouwig. Dat belemmert het aangaan van relaties die levensvreugde brengen.

Angst en de reacties daarop van vluchten of vechten werden al heel vroeg in de evolutie van de mens verankerd. Angst is een elementaire ervaring, bij kinderen in zuivere vorm zichtbaar, bij volwassenen vaak verheld. Bijna even elementair is het verlangen naar veiligheid, naar een situatie waarin je niet voortdurend bang hoeft te zijn en je gerust kan gaan slapen (een kwetsbare toestand). Mensen hebben geleerd op allerlei manieren veiligheid te scheppen. Door een vuur aan te maken, zich in grotten of torens te verschansen, zich te bewapenen, zich met anderen aaneen te sluiten en in groepsverband te gaan jagen.

De staat kan gezien worden als een voortzetting van het vernuftig scheppen van veiligheid. Idealiter beschermt die niet alleen tegen indringers van buiten, maar ook tegen medeburgers en zelfs tegen mis-

plaatst optreden van dienaren van de staat zelf. Zo ideaal is het meestal niet. De Mafia op Sicilië bood bescherming, maar wel tegen een woekerprijs (Diego Gambetta *The Sicilian Mafia: the Business of Private Protection*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1993). Dit extreme voorbeeld maakt duidelijk dat het verzekeren van veiligheid niet altijd voorrang heeft op andere waarden. De manier waarop men veiligheid poogt te realiseren legt ook gewicht in de schaal. Afgezien daarvan kunnen maatregelen bedoeld om veiligheid te verhogen onbedoeld de onveiligheid doen toenemen. Bijvoorbeeld zwaar beveiligde toegangspoorten, waardoor men bij brand in de val komt te zitten.

Drie inzichten springen uit deze korte beschouwing naar voren:

1. De hang naar veiligheid is elementair, maar daaruit volgt niet dat veiligheid de hoogste waarde is die, als er een keuze moet worden gemaakt, elke andere waarde overtroeft.
2. Niet alle middelen om veiligheid te verwezenlijken zijn geoorloofd, legitiem.
3. Ingezette middelen kunnen zelf een bron van onveiligheid zijn.

Eenmaal geformuleerd zijn deze drie inzichten vrij evident. En toch, zo zal in het vervolg blijken, worden ze bij het streven om meer veiligheid te realiseren gemakkelijk uit het oog verloren.

Preventie is een voor de hand liggende manier om veiligheid te bevorderen. Ingrijpen voordat het kalf verdronken is; veiligheidsinstallaties rond privézwembaden installeren; risicoburgers (mensen met kenmerken die tezamen een grotere kans op het begaan van wandaden opleveren dan bij gewone mensen) extra in de gaten houden om tijdig te kunnen ingrijpen voordat die wandaden zijn gepleegd.

De afgelopen jaren is de Nederlandse overheid bij de aanpak van problemen steeds meer op preventie gaan bouwen en vertrouwen. Na 9/11 kreeg het voorkomen van terroristische aanslagen hoge prioriteit. Meer burgers worden door de AIVD in de gaten gehouden; het beramen van aanslagen wordt strafbaar, ook als er van poging (begin van uitvoering) nog geen sprake is; 'verstoren' (met overheidsbevoegdheden mensen dwarszitten) van mensen van wie men vermoedt maar nog niet kan bewijzen dat ze misdaden zullen begaan wordt een geaccepteerd middel waarmee de overheid terreur mag bestrijden; preventieve hechtenis mag langer duren dan voorheen.

Niet alleen bij de terreurbestrijding maar ook daarbuiten rukt preventie op: op het terrein van jeugd en gezin, waar gezinnen gemonitord worden om tijdig te kunnen ingrijpen als kinderen gevaar lopen; in de gezondheidszorg, waar preventieve voorzieningen in het zorgpakket worden opgenomen; bij de vergrijzing, waar aangedrongen wordt om nu maatregelen te nemen om te voorkomen dat vergrijzing in de toekomst een onhandelbaar probleem wordt; bij Van Vollenhoven met zijn raad voor de veiligheid.

Ook de gewone burger moet aan preventie meedoen. Hij moet zijn verantwoordelijkheid nemen, voldoende groente en fruit eten, waarschuwen als hij onraad meent te zien, en zich zo gedragen dat de beveiligers hun werk kunnen doen. De eigenzinnige burger kan voor de beveiliging storend zijn als hij zijn eigen situationele oordeel boven het inzicht en de aanwijzingen van de beveiligers stelt. Zo'n burger is zelf een bron van onveiligheid. De burger die dit in de gaten krijgt wordt bang zijn vingers te branden als hij openlijk zijn eigen koers vaart. Bij een waarschuwing voor slecht weer sloot een directeur zijn hogeschool, niet omdat hij gevaar zag, maar enkel en alleen uit preventie, om te voorkomen dat hij zijn baan zou verliezen als er die dag op zijn hogeschool toevallig iets mis zou gaan.

In onderstaande bijdrage wordt onderzocht of preventie wel zo onschuldig is als ze lijkt, of de veiligheid er alleen maar door kan toenemen. Maakt preventie wel veiliger? We zullen bekijken wanneer dit wel en wanneer niet het geval is, en ons afvragen wat te doen wanneer preventie zin heeft, maar ook veiligheidsrisico's met zich meebrengt. De these van dit artikel is dat de risico's van preventief optreden door de Nederlandse overheid systematisch worden onderschat.

2. Gevaren van veiligheidsmaatregelen

De gevaren van beveiligingsmaatregelen springen niet in het oog. Ze openbaren

zich vaak pas later, als onbedoelde gevolgen van goedbedoelde maatregelen. Aanvankelijk worden ze afgedaan als incidenten, als een onwaarschijnlijke en ongelukkige samenloop van omstandigheden. Wanneer de aard van de incidenten nader wordt bekeken, wordt pas zichtbaar dat ze veelal structureel met de veiligheidsmaatregelen zelf samenhangen. Zonder die maatregelen zouden ze zich niet of minder frequent hebben voorgedaan. In het volgende worden wegen in kaart gebracht, waarlangs pogingen om door preventie veiligheid te verzekeren het tegendeel kunnen bewerkstelligen.

2.1. *Onveiligheid door veiligheidsvoorzieningen*

Iemand die voor een check-up naar het ziekenhuis gaat kan daar een ziekte opdoen. Bewoners van mooie huizen in Zuid-Frankrijk konden bij een bosbrand niet weggelopen toen de stroom uitviel en hun hek niet meer open te krijgen was. Maatregelen om veiligheid te verzekeren kunnen onder omstandigheden zelf een bron van gevaar vormen. Iedereen kan daarvan wel voorbeelden bedenken. Er is echter meer aan de hand dan op het eerste gezicht lijkt. Aaron Wildavsky wees er in zijn kostelijke studie *Searching for Safety* (New Brunswick, Transaction Publishers, 1991) op dat maatregelen om gevaren te voorkomen er ook voor zorgen dat empirisch minder ervaring wordt opgedaan met de aard van die gevaren en met strategieën om ze het hoofd te bieden. Ze verhinderen dat een leerproces plaatsvindt zoals we dat kennen bij de bestrijding van

virussen op computers. Al met al kan de onveiligheid door vergaande preventie zodoende worden vergroot. Een strategie die ruimte laat om met gevaren en de bestrijding daarvan in de praktijk ervaring op te doen is vaak een betere weg naar veiligheid, aldus Wildavsky. "The secret of safety lies in danger" zo luidt zijn motto.

2.2. *Misclassificatie en achterhaalde theorieën*

Om schade te voorkomen dienen gevaren tijdig onderkend te worden. De werkelijke wereld bevat tal van signalen en verschijnselen die een teken van naderend gevaar zouden kunnen zijn. De kunst van preventie is om de signalen van echt gevaar eruit te pikken en de rest terzijde te laten of minder intensief te volgen. Preventie vereist classificatie van verschijnselen in gevaarlijk en onschuldig. Vooral als het om het verschijnsel mens gaat kan het daarbij ernstig mis gaan. Cox Habbema werd aangehouden omdat men haar voor Gudrun Enslin van de Rote Armee Fraktion hield (die was ook blond, maar wel veel kleiner). Aangezien Gudrun vuurwapengevaarlijk werd geacht, was dit een gevaarlijke aanhouding. Bij de minste verkeerde beweging had Cox, die aanvankelijk niet besepte in wat voor situatie ze terecht was gekomen, het leven gelaten. 'Friendly fire' blijft dodelijk vuur, zoals ook Nederlandse soldaten in Afghanistan ondervonden. Misclassificatie zal zich bij preventie vaker voordoen dan bij reageren achteraf, omdat het bij preventie niet gaat om ingetreden schadelijk gedrag, maar om de verwachtingen die experts koes-

teren omtrent de waarschijnlijkheid van een dergelijk gedrag. Waarschijnlijkheid is geen zekerheid. Iemand kan de kenmerken van een gevaarlijk type vertonen, maar desondanks in feite niet gevaarlijk zijn. Hij wordt aangepakt niet om wat hij is, maar om wat zijns gelijken doorgaans zijn of gedacht worden te zijn.

Een tweede gevaar van preventie schuilt in de gehanteerde theorieën. Classificatie van verschijnselen en personen als al dan niet gevaarlijk vindt plaats op basis van theorieën over hoe dergelijke gevaren zich verwerklijken. Sommige theorieën op grond waarvan preventief wordt ingegrepen zullen later achterhaald blijken. Denk aan shockbehandeling bij geestelijk gestoorden of aan borstamputaties bij vrouwen. Experts beseffen wel dat niet alle theorieën op grond waarvan ze intervensies eeuwig houdbaar zullen blijken, maar ze hebben geen idee welke daarvan uiteindelijk door falsificatie zal afvallen. Als elke theorie potentieel verdacht is, zijn ze veroordeeld tot nietsdoen en dat is voor velen van hen, gezien de ernst van de gevaren, geen aanvaardbare optie.

2.3. *Het voorzorgprincipe*

Het voorzorgprincipe zegt dat maatregelen ter voorkoming van ernstige schade genomen moeten worden, ook als de causaliteit waarlangs die tot stand zou komen nog niet duidelijk is. Het principe wordt tegenwoordig in brede kring aanvaard en is een gevestigd onderdeel van Europees recht. Strikt genomen is het echter incoherent. Het verbiedt immers wat het

gebiedt te doen: als men het toepast op de te nemen preventieve maatregelen zelf, dan zou van die maatregelen, vanwege de mogelijke schade ervan, moeten worden afgezien. Ondanks deze inconsistentie wordt het voorzorgprincipe tegenwoordig ruim en zonder al te veel remming toegepast. Hoe komt dat?

Bij het inschatten van risico's hanteren mensen een 'availability heuristic'. Zij beschouwen die risico's als significant, waarvan voorbeelden gemakkelijk voor de geest te halen zijn, bijvoorbeeld doordat die zich in een recent geval verwezenlijken. Daardoor veronachtzamen zij de waarschijnlijkheid ervan - 'probability neglect' heet dat in de baanbrekende onderzoeken van Tversky en Kahneman ('Availability: a heuristic for judging frequency and probability', in *Cognitive Psychology*, 1973, pp. 207-232). Veronachtzamen van waarschijnlijkheid treedt helemaal ongeremd op als een uitkomst als oneindig negatief wordt gewaardeerd. Risico's - en kansen - worden vastgesteld en vergelijkbaar gemaakt door de waarde van de uitkomst te vermenigvuldigen met de waarschijnlijkheid ervan. Wie een uitkomst als oneindig negatief waardeert, als iets wat 'ten koste van alles' voorkomen moet worden, die zal nauwelijks in de waarschijnlijkheid ervan geïnteresseerd zijn. Ook een uiterst geringe waarschijnlijkheid maal oneindig negatief levert immers de uitkomst 'oneindig negatief' op. Alleen een waarschijnlijkheid nul kan hem geruststellen (nul maal oneindig levert de uitkomst 'nul'). Deze logica deed de brede maatschappelijke discussie over kernenergie in de jaren zeventig vastlopen. Voorstanders spraken

over de waarschijnlijkheid van een ongeval of aanslag, tegenstanders waren alleen tevreden met het totaal uitsluiten daarvan. De discussie kon alleen voortgang vinden als tegenstanders bereid waren om – hoe onsmakelijk ook – een niet oneindig negatieve waardering aan afschuwelijke uitkomsten te geven. Dat is moeilijk zolang de fictie geldt dat elk mensenleven van onschatbare waarde is.

2.4. Targeting en verstoren

Om misdaden en terreuraanslagen zo veel als mogelijk af te wenden, worden door opsporingsautoriteiten risicoburgers speciaal in de gaten gehouden. Mensen die een aantal kenmerken hebben op grond waarvan de kans dat ze wandaden zullen begaan aanzienlijk is moeten nauwlettend gevolgd worden en tijdig, voordat ze kunnen toeslaan, uit het verkeer worden gehaald. Soms probeert de politie ze uit hun tent te lokken door ze zo dwars te zitten dat ze hun ware gezicht en intenties zullen tonen. Dit zogenaemde ‘verstoren’ van burgers door de overheid wordt tegenwoordig, mits de omstandigheden ernstig genoeg zijn, door velen als legitiem aanvaard. Wandaden kunnen beter bestreden worden door intensieve aandacht op risicogroepen te richten, dan door oppervlakkiger observatie en opsporing die de hele samenleving bestrijken.

Deze gedachte lag zo voor de hand dat zij door niemand werd tegengesproken. Totdat Bernard Harcourt van de universiteit van Chicago in *Against prediction* aantoonde dat een dergelijke, op risicogevallen

gerichte, aanpak verborgen maatschappelijke kosten met zich meebrengt en onder bepaalde omstandigheden de misdadigheid al met al kan doen toenemen (*Against Prediction: Profiling, Policing, and Punishing in an Actuarial Age*, Chicago, The University of Chicago Press, 2007). Dat laatste doet zich voor als de gevoeligheid van de risicogroep voor intensievere controle geringer is dan de gevoeligheid voor vermindering van controle bij de rest van de bevolking. Een tweede bezwaar tegen ‘targeting’ is dat extra aandacht voor leden van risicogroepen zal zorgen voor een oververtegenwoordiging daarvan in de gevangnissen en in de misdaadstatistieken. Dat maakt hun kansen om via een gewone baan aan het dagelijkse leven te gaan deelnemen nog kleiner dan ze al waren. Een derde problematische consequentie van risicoprofilering op grond van typische kenmerken is dat mensen nadeel kunnen ondervinden, bijvoorbeeld geen voorwaardelijke invrijheidsstelling krijgen, enkel en alleen omdat ze kenmerken met anderen gemeen hebben. Ze worden zwaarder dan doorsneeburgers gestraft, niet voor wat ze gedaan hebben, maar om wat ze, gegeven bepaalde kenmerken, volgens experts waarschijnlijk zullen gaan doen.

3. Politieke theorie van de preventiestaat

In het bovenstaande zijn enkele negatieve gevolgen van preventie aangegeven. Deze worden licht over het hoofd gezien bij de inspanning om alles te doen om evident schadelijke gebeurtenissen te voorkomen.

De strekking van deze opsomming van verborgen gevaren is niet om preventie af te serveren en voortaan maar achterwege te laten. De boodschap is dat genoemde risico's moeten worden meegewogen bij de beslissing om al dan niet tot preventie over te gaan. Ook bij de keuze van middelen van preventie zouden ze gewicht in de schaal moeten leggen.

Naast deze directe gevolgen van preventie zijn er ook indirecte – gevolgen voor het politieke stelsel en het politieke klimaat waarin burgers leven. Die worden in het volgende geschetst.

3.1. *Terugkeer van maakbaarheid*

De gedachte dat de samenleving vanuit de politiek maakbaar zou zijn heerste in de jaren zeventig van de vorige eeuw. De moderne overheid, zo hoopte men, zou kennis (theorieën en data) en macht samenbrengen in plannen, waardoor diverse instanties en middelen tot een werkzame combinatie zouden worden gesmeed. In de jaren tachtig werden het falen en de pretenties van die aanpak ontmaskerd. De plannende overheid verstrikte zich maar al te vaak in ingewikkelde interne pogingen tot coördinatie. De planning zelf werd het probleem dat door planning zou moeten worden opgelost. Het geloof in maakbaarheid, in de mogelijkheid om vanuit de politiek maatschappelijke emancipatie voor alle burgers tot stand te brengen, werd afgezworen, ook ter linkerzijde.

In het huidige streven naar preventie is een terugkeer van de maakbaarheidsgedachte

te onderkennen. Ook hier wordt de maatschappelijke werkelijkheid met behulp van theorieën en data in kaart gebracht en wordt op basis daarvan ingegrepen. Het verschil is dat de inzet in de jaren zeventig was om verbetering en emancipatie te brengen (progressief), terwijl het er nu vooral om gaat verslechtering en rampen te voorkomen, om wat goed is veilig te stellen (conservatief).

Gemeenschappelijk is echter de theorieafhankelijkheid van het ingrijpen door de overheid. Wat in kaart moet worden gebracht is een dreiging, iets dat er empirisch nog niet is, maar dat, gegeven bepaalde theoretische veronderstellingen, wel zou kunnen komen. Hannah Arendt maakt een onderscheid tussen twee soorten waarheid ('Lying in Politics' in *Crisis of the Republic*, New York, Harcourt Brace, 1972, pp. 1-47). De rationele waarheid is wat theoretisch waarschijnlijk en normaal is. De feitelijke waarheid is vaak onwaarschijnlijk en verrassend. Zo onwaarschijnlijk dat zij snel vergeten wordt en ook door autoriteiten, als die waarheid hun onwelgevallig is, uitgewist kan worden, zo leert de ervaring van het leven onder tirannieën. Zij die een rationele waarheid in pacht denken te hebben zijn geneigd om wat daarin niet past te negeren. En als dat niet lukt, om feiten, inclusief mensen, die hun rationele waarheid in de weg staan terzijde te schuiven of desnoods te elimineren. Dit gevaar doet zich bij pogingen om preventie te realiseren ook voor. Gedrag dat daarin niet past moet worden bijgestuurd om de preventieve maatregelen volgens schema te kunnen laten werken.

3.2. *Cultuur als aangrijpingspunt*

De gedachte dat cultuur bepalend zou zijn voor het gedrag van mensen wordt tegenwoordig door veel politici en beleidsmakers onderschreven. Als zij het, met het oog op het afwenden van gevaren, nodig vinden dat gedrag te veranderen, zoeken ze daarom in cultuur een aangrijpingspunt. Een dergelijke beïnvloeding van cultuur door de overheid was in de klassieke liberale democratie taboe. Tegenwoordig zeggen ministers zonder gêne ervoor te willen zorgen dat hun visie bij de mensen 'achter de ogen' komt te zitten (Jacqueline Cramer).

De andere kant van de pogingen de juiste cultuur ingang te doen vinden is het bestrijden van vreemde culturen, *c.q.* van elementen daaruit, die zich met die juiste cultuur niet verdragen. Bestrijden van verkeerde culturen is voor een aantal politici en bekeerlingen (ex-aanhangers van de foute cultuur) een hoofdbezigheid geworden. Een politiek issue van de eerste orde waaraan iedereen aandacht zou moeten besteden. Degenen die dat niet inzien, die andere zaken politiek belangrijker vinden, leven 'in het land van Ooit' en moeten worden 'wakker geschud'. Voor de bestrijders van gevaarlijke culturen zijn er eigenlijk maar drie soorten burgers: degenen die wakker zijn en dus zien wat de bestrijders zien, de te bestrijden vijanden, en degenen wier ogen geopend moeten worden.

Risicoburgers zijn mensen met kenmerken op grond waarvan experts de kans groot achten dat ze tot wandaden zullen overgaan. Door aan cultuur zo'n cruci-

ale betekenis en werking toe te kennen wordt het contingent risicoburgers groter dan het in de klassieke liberale democratie was. Daar waren de gedachten vrij. Thans wordt ervan uitgegaan dat bepaalde gedachten 'onherryroepelijk' tot gewelddadig handelen leiden. Aanzetten tot haat wordt strafbaar gesteld. Bepaalde gedachten dienen bestreden te worden, niet door ze te weerleggen, maar door het uiten ervan te bestraffen. Zo zou – ik schrijf 'zou' en niet 'zal' – de combinatie van twee op het eerste gezicht betrekkelijk onschuldige overtuigingen ('cultuur bepaalt gedrag' en 'voorkomen is beter dan genezen') tot een wezenlijke verandering van de liberale democratie kunnen leiden: de Preventiestaat.

3.3. *Politieke/sociale voorwaarden voor preventie*

De komst van de preventiestaat wordt waarschijnlijker, doordat de overheid niet alleen tal van preventieve maatregelen neemt, maar zich ook bezig gaat houden met het scheppen van de politieke en sociale voorwaarden waaraan voldaan moet zijn, wil preventie een goede kans van slagen hebben. Ook hier is een parallel met de problemen van planning in de jaren zeventig van de vorige eeuw. Als de planning faalde, zo zeiden voorvechters ervan, lag dit niet aan het plannen als zodanig maar veeleer aan het niet vervuld zijn van voorwaarden waaraan voldaan moest zijn, wilde planning kunnen werken. Zolang die voorwaarden niet vervuld waren, kon van falen eigenlijk geen sprake zijn,

aangezien planning geen faire kans had gehad om zich te bewijzen. De aandacht van de planners verplaatste zich aldus geleidelijk naar het allereerst tot stand brengen van de voorwaarden waaronder planning zou kunnen werken. Planning kon ze daarbij niet helpen, want die heeft nu juist die voorwaarden nodig om effectief te kunnen zijn. Planning bleef zo lange tijd een luchtspiegeling, zichtbaar maar ongreepbaar.

Een vergelijkbare ontwikkeling zou zich ook bij het streven naar preventie kunnen voordoen. Als preventie haar doel, het afwenden van gevaren, niet haalt of in voorbereidende voorzieningen blijft steken, ligt het voor de hand de wereld zo in te gaan richten dat preventie wel zal kunnen werken. De wereld disciplineren en ordenen om bescherming en veiligheid mogelijk te maken. Een dergelijke disciplinerende is niet ongebruikelijk in uitzonderlijke situaties. In het ziekenhuis moet ik me 'ziekenhuis' gedragen opdat het ziekenhuis zijn genezende weldaden (helaas inclusief de vergissingen) aan mij kan verrichten. Anders wordt het als het dagelijkse leven van burgers door disciplinerende met het oog op preventie beheerst gaat worden. De burger dient zich dan normaal, gedwee en meegaand met de beveiligers te gedragen. Hij moet zich laten indelen, classificeren en onderzoeken, zodat gevaarlijke elementen opgespoord en geïsoleerd kunnen worden. Als de ordening van het dagelijkse leven en de indeling van overheidsbevoegdheden sterk door overwegingen van preventie worden gestuurd, als veiligheid boven vrijheid wordt gesteld, dan is wat uiterlijk een liberale democratie is misschien in

feite een preventiestaat geworden. Een uitgebreide AIVD, één overkoepelend ministerie van veiligheid en een onafhankelijke onderzoeksraad voor de veiligheid die ministers kan doen aftreden zouden deze ontwikkeling bevestigen.

3.4. *Veiligheid boven vrijheid?*

Op 14 september 2001 zei Tony Blair in de House of Commons "Civil liberties are a vital part of our country, and of our world. But the most basic liberty of all is the right of the ordinary citizen to go about their business free from fear or terror". Velen die zich met hem ernstig zorgen maken over de gevaren die ons bedreigen zeggen ook dat veiligheid boven vrijheid gaat. Wat heb je immers aan je vrijheid als er aan je lichamelijke bestaan een einde is gekomen? Door zo de veiligheid voorop te stellen, scharen zij zich achter Thomas Hobbes (*Leviathan*, 1651). Volgens hem worden mensen in een natuurtoestand zonder gevestigd gezag beheerst door de angst voor een gewelddadige dood. Die ligt altijd voor iedereen op de loer. Hoe sterk je ook bent, in je slaap kan je door ieder ander worden omgebracht. Die angst brengt mensen ertoe bescherming te zoeken bij en legitimiteit toe te kennen aan de persoon of instantie die daadwerkelijk orde en veiligheid kan verschaffen. Binnen die door de soeverein gedefinieerde en door zijn zwaarmacht verzekerde orde kan aan de burgers vrijheid worden toegekend. Dat kan echter alleen als de veiligheid verzekerd is en die vrijheid toelaat. Behalve in het gezelschap van Hobbes bevinden degenen die veiligheid bo-

ven vrijheid stellen zich overigens ook in hetzelfde kamp als degenen die ten tijde van de Koude Oorlog de slogan 'Liever rood dan dood' aanhingen. Verschil is dat laatstgenoemden bereid waren vrijheid ten bate van vrede (vreedzame coëxistentie) op te geven door bewapening te verminderen en strijd te vermijden, terwijl Blair c.s. daarentegen betogen dat vrijheid moet worden ingeperkt voor zover dit nodig is om de strijd met terroristen aan te kunnen gaan.

Gemeenschappelijke aanname van al deze vogels van diverse politieke pluimage die veiligheid boven vrijheid plaatsen is dat er tussen beide waarden een 'trade off' zou bestaan. Meer van het één zou automatisch minder van het andere betekenen. Enig nadenken doet inzien dat zo'n trade off zich soms voordoet en soms niet. De verbazende veerkracht van reëel bestaande vrije samenlevingen laat zien dat vrijheid en veiligheid samen kunnen gaan en elkaar kunnen versterken. De kunst is te ontdekken wat dit gelukkig samengaan mogelijk maakte om vervolgens die ontdekking in te zetten bij het ontwerpen van manieren om veiligheid voor de burgers te verwezenlijken. Wie, als ware het een axioma, vasthoudt aan het idee dat als het erom spant vrijheid ten behoeve van veiligheid geofferd moet worden, die zal blind blijven voor de manieren waarop vrijheid en veiligheid elkaar kunnen versterken.

3.5. *Political Obligation*

Bij de pogingen preventie te verbeteren wordt het leerstuk van 'political obliga-

tion', van wat de burger moet en wat de overheid mag, veronachtzaamd. Dat is begrijpelijk. Wie meent dat voorkomen altijd beter is dan genezen zal tegen preventie geen wezenlijke bezwaren zien. Preventie levert soms wat extra last voor burgers op, maar is, zo denkt men, in wezen onschuldig. De gedachte dat preventie zelf een bron van gevaar en onveiligheid zou zijn komt niet op. Dat maakt dat de vraag of de overheid preventief mag optreden en zo ja onder welke voorwaarden niet erg zwaar wordt opgenomen. Als door preventie evident kwaad kan worden voorkomen en als burgers er wel wat ongemak van ondervinden maar geen blijvende schade, wie zal het dan in zijn hoofd halen zich ertegen te verzetten? Ja, misschien enkele verwende burgers die het er ten behoeve van de veiligheid van allen niet voor over hebben zich even naar de veiligheidsvoorschriften te schikken. Weigeren deze kleine bijdrage aan een gemeenschappelijk goed te leveren is geen uiting van goed burgerschap. Voorstanders van preventie gaan er eenvoudig vanuit dat burgers de plicht hebben aan veiligheidsmaatregelen mee te werken en zich zo te gedragen dat beveiligers hun werk kunnen doen. Aan de vraag waar deze plicht ophoudt wordt nauwelijks aandacht besteed.

Burgers die tegen beveiligingsmaatregelen vanwege aantasting van privacy bezwaar maken krijgen te horen dat privacy een luxe is die we ons in de huidige tijd met zijn vele nieuwe dreigingen niet meer kunnen permitteren. Degenen die dit antwoord geven miskennen daarmee dat privacy meer dan een aangename luxe is, meer ook dan een middel om eigen bevoordeling te ver-

hullen. Privacy is namelijk ook bron van diversiteit en daarmee van veerkracht van de republiek. Privacy geeft de eigenzinnige burger een ruimte om zijn eigen koers uit te zetten, om zich anders dan de anderen en anders dan de autoriteiten en experts verwachten te gedragen. Zijn onverwacht en afwijkend gedrag kan inderdaad storend zijn. Maar ook een kostbare bron van informatie en creativiteit wanneer we tot onze schrik terecht zijn gekomen in situaties die niet waren voorzien.

In ruimere zin speelt hier de kwestie waardoor het optreden van de overheid wordt gelegitimeerd. In een democratie is dat door instemming van een meerderheid onder respectering van fundamentele rechten van minderheden en eenlingen. De overtuigingskracht van deze legitimatie verbleekt wanneer, zoals bij het tot stand komen van de Patriot Act in de USA, er formeel democratische instemming is, maar er materieel een blanco cheque aan de uitvoerende macht wordt gegeven om alles te doen wat die ten behoeve van de veiligheid van de burgers nodig acht. Dan zijn we in wezen terechtgekomen bij een Hobbesiaanse legitimering van het optreden van de houder van de zwaarmacht. Legitiem soeverein is dan wie het best de veiligheid kan garanderen.

3.6. *Verlies van veerkracht*

Veerkracht is het vermogen om met verrassingen om te gaan, zodanig dat kernwaarden worden behouden. In onze tijd ziet de overheid zich vaak geconfronteerd met verrassingen. Niet alleen in de vorm

van gebeurtenissen die niet voorzien waren, maar toenemend ook in de vorm van verrassingen van de tweede soort. Dat zijn gebeurtenissen en ontwikkelingen die niet onvoorzien zijn, maar die zich zelfs door de beste van de beleidsreacties die de overheid in portefeuille heeft onvoldoende laten temmen (illegalen of files bijvoorbeeld). Dat maakt beleidsvoerders onzeker. Wat te doen als zelfs het beste wat je te bieden hebt onvoldoende blijkt? Groot is de verleiding om dergelijke verrassingen van de tweede soort te negeren. Maar helaas, ze blijven de kop opsteken. De overheid die het zelf niet aankan gaat dan hulp zoeken. Meestal bij experts en bijzondere adviseurs. Of ook bij eigenzinnige burgers. Het is deze laatste bron die door een doorgevoerd preventiebeleid dreigt droog te vallen. Door het dirigisme en beter weten van het preventiebeleid wordt de eigenzinnige burger ontmoedigd. Hij kan zich uiterlijk in de nieuwe normaliteit van het veiligheidsbeleid schikken en alleen een innerlijk voorbehoud maken, waaraan hij geen uiting geeft. Of hij kan zijn eigenzinnigheid uitdragen, met als consequentie dat hij als risicoburger behandeld zal worden en zo geleidelijk aan van zijn eigen republiek vervreemdt. Met klokkenluiders loop het zelden goed af.

Het verlies van de steun en stem van eigenzinnige burgers, afzonderlijk of in groepen opererend, heeft consequenties voor de veerkracht van de republiek. Het betekent een verlies aan informatie en creativiteit die in het licht van de uitdagingen en verrassingen van onze tijd broodnodig zijn. De overheid kan proberen om via inlichtingendiensten en onderzoeksbu-

reus toch die informatie te achterhalen en daarmee haar voordeel te doen. Maar of dit zal lukken is hoogst twijfelachtig. En bovendien ongepast in een democratie. Een overheid die voortdurend haar eigen burgers moet bespioneren verdraagt zich niet met open debat, deliberatie en daarop volgende besluitvorming waardoor burgers in een democratie zich behoren te laten sturen.

3.7. *Veiligheid door vrijheid*

Een alternatief voor de in het voorgaande bekritiseerde aanpak is om veiligheid door vrijheid na te streven. Lastige en eigenzinnige burgers die via de instituties van de republiek hun verschillen uitdragen en tegen elkaar uitspelen maken de republiek veerkrachtig. Die veerkracht stelt in staat om op gevaren, ook de niet voorziene, alert te reageren. Voordeel van deze strategie om veiligheid te verzekeren is dat die niet vereist dat democratie en rechtsstaat tijdelijk tussen haakjes worden gezet, maar integendeel dat die worden versterkt, doordat zij naar hun aard bij het verwezenlijken van veiligheid worden ingezet.

4. **Conclusie: dus geen preventie?**

Als preventie geen zin heeft, bijvoorbeeld omdat de te nemen maatregelen niet kunnen werken, is de conclusie duidelijk: niet doen. Bijna even duidelijk is de conclusie wanneer preventie zeker zin heeft en praktisch geen risico oplevert: wel doen.

Maar wat te doen in die vele gevallen waarin preventie zin heeft maar ook niet te verwaarlozen risico's met zich meebrengt? Het antwoord is in beginsel duidelijk: alle risico's moeten in volle omvang worden meegewogen bij de beslissing of tot preventie dient te worden overgegaan, en zo ja op welke manier. Om een dergelijke afweging te kunnen maken moeten fouten, mislukkingen en gevaren van preventie worden geregistreerd en bij elkaar worden opgeteld. Een dergelijke registratie zal niet van de grond komen zolang de gedachte heerst dat preventie toch alleen maar goed is en geen eigen gevaren met zich meebrengt. Als er iets misgaat zal dit immers worden gezien als een incident, als een fout van mensen of materialen die niets met preventie als zodanig te maken hebben. Wie zo denkt zal de risico's van preventie stelselmatig onderschatten en telkens verrast worden als er weer iets mis gaat.

Conclusie van bovenstaande overwegingen is dat de verborgen gevaren van preventie zichtbaar moeten worden gemaakt om vervolgens te worden meegewogen in de beslissing om al dan niet tot preventieve maatregelen over te gaan. Als het besef van deze gevaren er eenmaal is, valt te verwachten dat de overheid minder gauw en gretig tot preventie zal overgaan dan thans het geval is. Voorwaarde voor een dergelijke wending in het preventiebeleid is dat besluitvormers de reële mogelijkheid onderkennen dat preventie serieuze gevaren oplevert. Dat kan alleen als ze ophouden te denken dat preventie hoogstens ongemak maar geen wezenlijk kwaad met zich mee kan brengen.

5. Casus

Om te oefenen in het waarnemen van verborgen gevaren van preventie volgen hier tot slot van deze bijdrage enkele voorbeelden daarvan.

5.1. *Weten wat gezond leven is*

“Samen werken aan een lang, gezond en productief leven in een gezond Nederland”, zo besluit de minister van volksgezondheid Ab Klink zijn voorwoord bij de nota *Gezond zijn, gezond blijven: Een visie op gezondheid en preventie*. De nota is een vervolg op een voornemen uit het regeerakkoord: “Voorkomen is beter dan genezen. De beste garantie voor beheersing van de zorgkosten vormt een effectief preventiebeleid”. Om dat te verwezenlijken zullen “met alle betrokken partijen afspraken en doelstellingen over preventie worden vastgesteld”. De nota beoogt meer dan het aanpakken van zorgwekkende problemen van roken, overmatig alcoholgebruik, diabetes, depressiviteit en overgewicht, voordat deze bij betrokkenen of hun omgeving ernstige en vaak onherstelbare schade gaan veroorzaken. De bedoeling is om preventie en aandacht voor een gezonde manier van leven tot regulier onderdeel van gezondheidszorg maken.

“Gezond zijn en blijven willen we allemaal”, aldus de minister. “Het voorkomen van vermijdbare gezondheidsschade is een verantwoordelijkheid van ons allemaal” (p. 5). Door preventie is ‘winst’ te behalen: minder ziektekosten, minder ziekteverzuim, langer leven. De nota geeft

een gedegen analyse van de belangen en verantwoordelijkheden van de diverse betrokkenen die baat bij preventie zouden kunnen hebben. Opmerkelijk is wel dat de genetische en biologische factoren buiten beschouwing worden gelaten. Daar is, gezien de stormachtige wetenschappelijke ontwikkelingen, misschien wel de meeste ‘winst’ te behalen. De nota concentreert zich op ‘leefstijl’ als bepalende factor voor het verwezenlijken van gezondheidswinst. Het probleem is niet de tandenborstel of de pasta, maar de poetser. Om die te bereiken is het nodig om pragmatisch aansluiting te zoeken bij de beleving van mensen (p. 29); die pragmatische aansluiting moet zijn ingebed in een brede aanpak van ‘disease management’ (p. 38), waarin diverse overheidsinstanties en betrokkenen in de hele keten tussen preventie en reparatie tot samenwerking en afstemming moeten komen; en de mensen moeten door (financiële) prikkels ertoe gebracht worden om daadwerkelijk dat te doen wat nodig is om hun doel, gezond zijn, te verwezenlijken. Vergoedingen voor preventie dienen, mits ze kosteneffectief zijn, onderdeel van het zorgpakket te kunnen worden (p. 41) en onderzocht moet worden of verzekeraars een premiekorting mogen geven aan verzekerden die aan een preventieprogramma meedoen (p. 41).

Kortom, “gezond zijn en gezond blijven is niet vanzelfsprekend en vraagt voortdurende aandacht en permanente actie” (p. 11). Ik maak bij deze nota kanttekeningen.

Desgevraagd antwoorden veel mensen dat ze gezond zijn erg belangrijk vinden. Ze weten dat ze zullen sterven, maar zijn

dankbaar voor het leven zolang het duurt, dankbaar dat ernstige ziektes en ongevallen hen tot nog toe bespaard zijn gebleven. Dat wil echter niet zeggen dat gezond blijven voor hen een punt van voortdurende aandacht zou zijn. Zolang ze daardoor niet worden getroffen 'vergeten' zij de dreiging van ziekte en ongeval. Wie voortdurend aandacht aan gezond blijven geeft leeft eigenlijk als een nog-niet-zieke, als een zieke met een minteken ervoor. Leven is meer, en iets anders, dan je levensstijl laten bepalen door het vermijden van ziekte. Jongeren die zich losmaken en hun eigen leven gaan leiden weten dat. Ze zijn vaak bezig met hoe ze eruit zien, met schoonheid en schaamte, maar ze smijten ook met hun krachten en gezondheid. Dat gedurfde, roekeloze gedrag zonder al te veel berekening hoort bij deze fase van de hormoonhuishouding.

De nota legt wel erg veel nadruk op de 'winst' die met preventie voor diverse belanghebbenden te behalen is. Nederland moet qua gezondheid en levensverwachting weer tot de top van Europa gaan horen. Maar waarom eigenlijk? Is het erg dat we in de middenmoot zitten, doordat het andere landen in de EU eindelijk beter gaat? Als iedereen aan de top zit wordt het daar erg vol.

Het werken met financiële prikkels leidt tot onderscheid tussen brave-dus-gezonde en onverantwoordelijke-dus-ongezonde mensen. Eerstgenoemden zouden minder premie hoeven te betalen. Maar wat te doen met verantwoordelijke mensen die niet gezond zijn? Mijn zusje dat polio kreeg, en haar leven lang dagelijks oefen-

de om niet in onbeweeglijkheid en kramp af te zakken, kan aan een door de verzekeraar aangeboden preventieprogramma niet deelnemen.

En als winst zo belangrijk is, waarom dan de biologisch/genetische factoren buiten beschouwing gelaten? Was dit ook weer een belangrijk onderwerp dat zo gevoelig ligt dat de coalitiepartners het in de ijskast hebben gezet omdat ze er niet uit komen?

Constitutionele vragen over waartoe burgers verplicht zijn en welke bevoegdheden de staat heeft worden in de nota niet genoemd. Uit het feit dat winst valt te behalen volgt toch niet zonder meer dat burgers verplicht zijn hun bijdrage daaraan te leveren? Mag de overheid zich met levensstijlen van burgers bemoeien? Niet volgens het klassieke liberale standpunt, dat een onderscheid maakt tussen het goede en het rechtvaardige leven. De burger heeft het recht het goede leven naar eigen inzicht te leiden, tenzij hij hiermee schade aan anderen toebrengt. Het is de vraag of het missen van mogelijke winst tot dergelijke schade kan worden gerekend.

In de nota is hier en daar wel te bespeuren dat de bemoeienis met de levensstijl van burgers niet helemaal lekker zit. Bijvoorbeeld uit het tussen haakjes gestelde in de zin "De eerste lijn leent zich goed voor het vroegtijdig signaleren van mensen met een bepaald risicoprofiel die in aanmerking (moeten) komen voor preventieve maatregelen" (p. 36). Of uit de leuze "De gezonde keuze de makkelijke of de enige

keuze" (p. 54). In het laatste geval is er niets te kiezen.

Over gevaren die preventie met zich mee kan brengen wordt in de nota met geen woord gerept. Kennelijk wordt ervan uitgegaan dat die er niet zijn. Ook in deze nota herkennen we de assumptie dat preventie wel ongemakken en kosten met zich mee kan brengen, maar niet wezenlijk schade kan veroorzaken.

De nota gaat uit van een weten wat gezond leven is. Maar weten we dat? Vroeger dachten we dat wandelaars tijdens een warme vierdaagse veel moesten drinken, nu blijkt dat ze juist daardoor dood kunnen gaan. Wie gezond op het platteland had geleefd en zich naar de grote stad begaf had geen weerstand opgebouwd tegen de daar heersende ziektes. Hij had er verstandiger aan gedaan wat ongezonder te leven.

Preventie berust op verwachtingen over wat zou kunnen komen en over wat gedaan kan worden om dreigingen af te wenden. Die verwachtingen worden onvermijdelijk door de een of andere theorie gestuurd. En theorieën kunnen gefalsifieerd worden. In een vrije samenleving hoort zeker weten betwist te kunnen worden. Zeker als dit zeker weten door de overheid wordt uitgedragen. Besef van eigen onwetendheid en luisteren naar kritiek, hoe onwelkom ook, vormden toch de sleutel tot vooruitgang ('winst') die Verlichters ons in handen hadden gegeven?

Wie, zoals de nota doet, de mogelijkheid van schade ten gevolge van preventie niet

serieus neemt, die zal de gevaren ervan niet onderkennen, registreren en bij elkaar optellen. Bij de beslissing om preventieve maatregelen te nemen worden ze dan niet meegewogen. Dit is een weeffout in een nota van goede bedoelingen. Goede bedoelingen alleen zijn in de politiek zelden een goede leidraad.

5.2. *Veiligheid en Van Vollenhoven in de constitutionele orde*

Over de brand in het cellencomplex op Schiphol brengt de onafhankelijke Onderzoeksraad voor Veiligheid op 21 september 2006 een rapport uit. Direct na de presentatie daarvan door voorzitter Van Vollenhoven treden de twee betrokken ministers, Donner van Justitie en Dekker van VROM, af.

Het rapport bevat een heldere beschrijving en analyse van de toedracht en van de inspanningen van direct betrokkenen om te redden wie nog te redden viel. Gezien zijn taakstelling verbaast het niet dat de Raad het belang van veiligheid vooropstelt. Evenmin verbaast de "Generale conclusie... dat veiligheid en in het bijzonder brandveiligheid bij de betrokken overheidsinstanties te weinig aandacht heeft gehad" (p. 11). Die overheidsinstanties hebben ook andere belangen en taken dan veiligheid. Om te verhinderen dat bij de behartiging van die andere taken de veiligheid 'vergeten' wordt, heeft de overheid, bij wijze van zelfbinding, nu juist bij wet de Raad voor de Veiligheid met dwingende en in onafhankelijkheid uit te oefenen bevoegdheden opgetuigd.

Die zelfbinding treedt nu in werking en dat dat pijn kon doen was verwacht. Doel van die exercitie is om uit de pijnlijke ervaringen te leren zodat toekomstige voorvallen voorkomen of de gevolgen daarvan beperkt kunnen worden – veiligheid door preventie. Gegeven dit perspectief komt de Raad met nuttige aanbevelingen. Bijvoorbeeld dat brandweer en bedrijfshulpverlening daadwerkelijk met elkaar oefenen, zodat zij hun verwachtingen kunnen bijstellen over wat de andere partner kan en moet. Een grondige analyse van de gebeurtenissen, het opsporen van mogelijke oorzaken en het signaleren van structurele tekorten in de samenwerking ten behoeve van veiligheid was precies wat we van de Raad mochten verwachten.

De Raad doet echter meer dan dat. Hij beschrijft de wettelijke taakstelling van diverse overheidsinstanties en de invulling daarvan met betrekking tot de veiligheid van het cellencomplex op Schiphol. Daarbij gaat de Raad er kennelijk vanuit dat als ieder zijn taken uitvoert en zich aan de regels houdt de wereld ook veiliger zal worden.

Bekend is echter dat regels zelf een bron van onveiligheid kunnen zijn, bijvoorbeeld als betrokkenen in de veelheid van veiligheidsregels verstrikt raken. Het is niet eenvoudig om veiligheidsregels te ontwerpen die ook praktisch hanteerbaar zijn. Als het aan oefening en afstemming ontbreekt, zoals de Raad bij herhaling constateert, ligt dit misschien eerder aan een gebrek in de regelgeving zelf dan aan laksheid van de betrokkenen. Zal de veiligheid wel toenemen als allen preventie

voorstellen, zich aan de regels houden en hun veiligheidsinspanningen op elkaar afstemmen? Of kan dit ook op een contra-productieve stiptheidsactie uitlopen? De Raad gaat zonder meer van het eerste uit en negeert de tweede mogelijkheid. Het is de vraag of de strategie die de Raad heeft gekozen – meer aandacht voor veiligheid eisen, zuivere en regelgetrouwe taakvervulling, oefenen en afstemmen – onze wereld echt veiliger zal maken.

Ook vanuit constitutioneel oogpunt laten zich bij het rapport vraagtekens zetten. Bij wet is de onafhankelijkheid van de Raad voor de Veiligheid minutieus vastgelegd. Daartegenover staat dat bij diezelfde wet het terrein waarvoor die onafhankelijkheid zal gelden begrensd wordt. Artikel 3 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid luidt: “De raad heeft, met het uitsluitende doel toekomstige voorvallen te voorkomen of de gevolgen daarvan te beperken, tot taak te onderzoeken en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van individuele of categorische voorvallen en van de omvang van hun gevolgen zijn en daaraan zo nodig aanbevelingen te verbinden”. ‘Uitsluitende’ beoogt alle andere doelen en motieven uit te sluiten. Om hierover geen misverstand te laten bestaan voegt de wet in artikel 61 daar nog eens aan toe: “Een conclusie of aanbeveling behelst niet een vermoeden van schuld aan of aansprakelijkheid wegens een voorval”.

Toch is dat wat de Raad in feite wel doet. Hij mag dan wel stellen: “Met het benoemen van verantwoordelijkheden wil de Raad de mogelijkheden tot het leren van

voorvallen zo groot mogelijk maken zonder zich te willen begeven op het terrein van de schuldvraag” (p. 7). Maar dit is wat de Engelsen ‘disingenuous’ noemen; doen alsof je neus bloedt. De Raad kan volhouden dat hij slechts constateert wat de wettelijke taken zijn en in hoeverre daaraan in verband met de brand is voldaan. Maar het vermijden van het woord ‘schuld’ kan niet verhullen dat de Raad zich in feite toch op het terrein van de schuldvraag heeft begeven. Zo is het rapport bij de pakkende presentatie door Van Vollenhoven ook ontvangen en zo hebben de aftredende bewindslieden het kennelijk eveneens opgevat. De tekst geeft daartoe alle aanleiding. “Het rapport laat zien in hoeverre de betrokken overheidsinstanties hun verantwoordelijkheden hebben ingevuld. Helaas moet de Raad tot de conclusie komen dat zij hun taak onvoldoende hebben uitgevoerd” (pp. 7-8). “De Raad acht – alles overziende – de veronderstelling gerechtvaardigd dat er minder of geen slachtoffers te betreuren waren geweest als de brandveiligheid de aandacht van de betrokken instanties zou hebben gekregen” (p. 11).

Ik vermoed dat het conflict tussen Donner en de Raad, waarover in de zomer van 2006 geruchten de ronde deden, dit punt betrof. Als dat openlijk zou zijn uitgevochten, had de Raad nog kunnen aanvoeren dat de begrenzing van zijn bevoegdheden in de wet niet houdbaar is, aangezien hij zich bij het leren uit voorvallen onvermijdelijk ook op het terrein van de schuldvraag begeeft. Wie aan artikel 3 voldoet zal daarmee artikel 61 overtreden, de wettelijke regeling is dubbelzinnig. De Raad heeft er echter voor gekozen om te doen

alsof er niets aan de hand is, terwijl hij in feite bevoegdheden uitoefende die de wetgever hem uitdrukkelijk wilde onthouden. Daardoor heeft hij ons met een constitutioneel probleem van machtscheiding geconfronteerd.

Publieke bevoegdheden moeten zonder partijdigheid worden uitgeoefend. Onafhankelijkheid dient om partijdige beïnvloeding te weren. Tegelijk moet er door tegenmachten voor gewaakt kunnen worden dat onafhankelijke bekleders van publieke ambten zich niet buiten de grenzen van hun bevoegdheden begeven. Ook niet als dit met de beste bedoelingen gebeurt en de uitoefening van de toegekende bevoegdheden ten goede zou komen. Het is niet eenvoudig om machtsevenwicht gestalte te geven, zeker als het om gewaardeerde personen gaat die zich niet zomaar laten corrigeren of hun bevoegdheden laten ontnemen. Denk aan de problemen met prins Bernard en met George W. Bush – wat te doen toen die hun bevoegdheidsboekje te buiten gingen?

Sporen van een dergelijk conflict lees ik in het rapport in de opmerkingen over het uitlekken ervan in de fase waarin betrokken instanties hun commentaar konden geven (met andere woorden: het lek ligt niet bij ons), in de mededeling dat in deze fase van het proces geen ‘onderhandelingen’ over de conclusies plaats vinden en in het beroep op gerechtigheid dat de Raad doet om zijn optreden te rechtvaardigen. “Dit zijn harde conclusies die de Raad trekt ten aanzien van het functioneren van de overheid, daar is de Raad zich van bewust. Maar het zijn conclusies die

recht doen aan allen die bij deze brand zijn omgekomen, hun nabestaanden en aan allen die onder deze catastrofe hebben geleden en nog lijden. Hopelijk zijn het ook conclusies die ertoe bijdragen dat een dergelijke catastrofe in de toekomst kan worden vermeden" (p. 12). De eerste zorg is hier recht doen en als daarbij voor de toekomst geleerd kan worden is dat meegenomen. Een nobel streven, maar niet waarvoor de Raad was ingesteld. Waarom hebben de leden van de Raad zich hiertoe laten verleiden?

En waarom is Donner zonder zich te verdedigen afgetreden? Ik denk omdat het in de gegeven omstandigheden een bij voorbaat verloren strijd was. De beeldvorming

bij de presentatie van het rapport door Van Vollenhoven liet zich niet meer corrigeren, de verkiezingen van november waren in aantocht (geen goed thema) en (de verantwoordelijkheid voor) het Koninklijk Huis zou in het geding komen.

Om de samenleving veilig te houden worden sommige mensen vastgenomen en opgesloten. Die veiligheidsmaatregelen blijken bij brand een bron van onveiligheid. Om de toekomst veiliger te maken, wordt een Raad ingesteld die daartoe op ervaring gebaseerde preventieve maatregelen kan aandragen. Dat heeft in dit geval niet alleen geleid tot een goed analytisch rapport, maar ook tot schade aan evenwichtige constitutionele verhoudingen.



Politieke wetenschappers politiek betrokken?

Inleiding

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

Studenten in de politicologie leren al heel snel een antwoord te formuleren op die ene vraag, die elke student met enige regelmaat te horen krijgt wanneer hij of zij aan een (half) geïnteresseerd persoon de studierichting vertelt. 'Je studeert politicologie, wat interessant. Wil je de politiek in?'. De politicoloog in spe mag dan uitleggen dat de politieke wetenschappen een breder veld bestrijken dan enkel partijpolitiek. Of argumenteren dat een goede politieke wetenschapper zeker niet perse een goed politicus is (en vice versa). En misschien oppert de student ook wel dat in zijn of haar ogen de onafhankelijke positie van de wetenschapper zich slecht verhoudt met partijpolitieke activiteiten. Afstand creëren tussen opinies en engagement enerzijds en wetenschappelijke analyse anderzijds is echter niet de enig mogelijke houding. Voor heel wat studenten in de politicologie geldt dat juist hun politieke engagement en actieve betrokkenheid bij politieke bewegingen interesse in de politieke wetenschappen hebben opgewekt. De discussie over de positieve

en negatieve aspecten van actieve politieke betrokkenheid presenteert zich dus van meet af aan al aan de politicoloog. En het blijkt een hardnekkig thema te zijn dat de politicoloog op meerdere momenten in zijn of haar carrière tegenkomt. Het is dan ook een discussiepunt dat regelmatig opduikt in gesprekken onder politicologen. Ruim voldoende reden voor *Res Publica* om een aantal politicologen te vragen hun opinie over dit thema neer te pennen.

Vier uitgesproken politicologen delen in dit symposium hun mening. Philip Van Praag (Universiteit van Amsterdam) maakt een onderscheid tussen het loutere lidmaatschap van een politieke partij enerzijds en het dragen van bestuursverantwoordelijkheid of het opnemen van een verkozen mandaat anderzijds. Hij argumenteert dat politicologen best lid kunnen zijn van een politieke partij, net zoals ze standpunten over maatschappelijke thema's mogen innemen. Voorwaarde is wel dat politieke wetenschappers zich tijdens hun onderzoeksactiviteiten bewust zijn van hun politiek engagement en dat ze er helder over communiceren. Meer moeite heeft Van Praag met het opnemen van politieke functies die een grote visibiliteit met zich meebrengen.

gen. In dit laatste geval pleit hij voor een grote mate van terughoudendheid. Peter Van Aelst (Universiteit Antwerpen) kan de argumentatie van Van Praag in belangrijke mate volgen. Ook hij pleit ervoor dat politieke wetenschappers omzichtig omgaan met het opnemen van cruciale functies in politieke partijen. Eerder dan op de deontologische aspecten gaat hij in op de pragmatische aspecten van partijpolitieke betrokkenheid. Een te uitgesproken profilering kan immers de medewerking van een van de belangrijkste onderzoeksobjecten van politieke wetenschappers, namelijk politici zelf, in het gedrang brengen. Los van het partijpolitieke engagement pleit Van Aelst overigens voluit voor maatschappelijke dienstverlening van politieke wetenschappers in allerlei vormen, gaande van opiniestukken in kranten tot spreekbeurten voor middenveldorganisaties. Ruud Koole (Universiteit Leiden) benadrukt de winst die te behalen valt voor onderzoek en onderwijs wanneer politicologen zich laten voeden door ervaringen opgedaan in de 'buitenwereld'. Koole betoogt dat de afstand tussen de politiek en de politicologie onnodig groot is en brengt dit in verband met een te ver doorgevoerd reductionisme in het vak. De vierde en laatste bijdrage is van Wouter Beke. Hij promoveerde in de politieke wetenschappen op een proefschrift over de Vlaamse Christen-Democraten, de politieke partij waarvoor hij nu senator en onder voorzitter is. Hij is dus bij uitstek goed geplaatst om de verhouding tussen politieke wetenschap en partijpolitiek te overschouwen. Nog meer dan de andere auteurs doet hij dat door in te gaan op concepten als neutraliteit, objectiviteit en engagement. Gebaseerd op zijn persoonlijke ervaringen

leidt zijn besluit dat politiek engagement en politieke wetenschap moeten kunnen samengaan. Hij gelooft niet in absolute objectiviteit, maar pleit er wel voor dat wetenschappers streven naar wetenschappelijke neutraliteit. Uit zijn persoonlijke getuigenis blijkt overigens dat zijn politiek engagement hem in zijn wetenschappelijke arbeid eerder heeft geholpen dan tegengewerkt, al geeft hij wel toe dat zijn dubbele rol hem extra kwetsbaar maakt.

Politici in de wetenschap, wetenschappers in de politiek

Philip Van Praag, hoofddocent aan de Universiteit van Amsterdam

In 1985 ontving Joop den Uyl tot grote ergernis van velen een eredoctoraat van de Economische Faculteit van de Universiteit van Amsterdam. Critici vonden het een schande voor de economische wetenschap dat de oud-minister-president van de PvdA deze eer te beurt viel en stelden dat wetenschap en politiek hier op een onaanvaardbare manier vermengd werden.

In België gaat men al lange tijd veel soepeler met deze zaken om. Albert Coppé, medeoprichter van de toenmalige CVP, minister voor deze partij en later euro-commissaris, was tevens van 1941 tot 1982 hoogleraar economie aan de Katholieke Universiteit van Leuven. Een ander prominente Vlaams politicus en minister, Hendrik Fayat van de inmiddels ook verdwenen BSP, was in de jaren zestig hoogleraar rechtswetenschap aan de Vrije Universiteit van Brussel. Terwijl in Nederland

Van Agt zijn hoogleraarschap neerlegde bij zijn benoeming als minister van Justitie in 1971, combineerden Vlaamse beroepspolitici hun academische activiteiten met hun politieke carrière.

In Nederland zijn de opvattingen in de loop der tijd op dit punt wel wat veranderd. Oud-premier Lubbers was na het beëindigen van zijn politieke carrière enige jaren voor twee dagen per week hoogleraar 'globalisering van de economie' aan de Universiteit van Tilburg. In 2004 ontving hij een eredoctoraat van de Radboud Universiteit, vroeger ook wel aangeduid als de Katholieke Universiteit Nijmegen. Niemand maakte zich druk om het eredoctoraat, niemand was ook verbaasd over het feit dat een katholiek politicus juist in Nijmegen een eredoctoraat ontving. De Universiteit van Amsterdam kent sinds 1989 zelfs een Den Uyl-leerstoel, die onder andere bekleed is door oud PvdA-politici als Pronk en Van Thijn. De leerstoel is echter, niet toevallig, ondergebracht bij de politicologen en niet bij de economen.

Tegenwoordig vinden veel universiteiten het een eer om (oud-)politici een eredoctoraat aan te bieden en wordt er soms gevochten tussen universiteiten om oud-politici binnen te halen als buitengewoon hoogleraar. De moderne ondernemende universiteit is daarbij vooral geïnteresseerd in hun ervaringen en uitgebreide netwerk.

Het gegeven dat oud-politici 'bijkussen' in de wetenschap, overigens niet voor het geld, lijkt in vrij brede kring te worden geaccepteerd. Als een alom gerespecteerde wetenschapper als Ronald Plasterk

overstapt naar de politiek en minister van onderwijs wordt, vormt dat evenmin een probleem. Wel is het nog steeds normaal in Nederland dat het hoogleraarschap op dat moment wordt beëindigd.

Heel anders wordt er soms geoordeeld over 'beroepswetenschappers', politicologen en andere sociale wetenschappers, die uitspraken doen over politiek gevoelige onderwerpen. Op dit punt zien we juist een ontwikkeling in omgekeerde richting en staan wetenschappers aan meer kritiek bloot dan 20 jaar geleden. Sinds de Fortuyn-revolte van 2002 worden in Nederland met enige regelmaat wetenschappers door politici scherp aangevallen vanwege hun vermeende partijdige analyse. Een aanval die veelal de vorm krijgt van een op de persoon gespeelde beschuldiging in de vorm van: de analyse deugt niet en is partijdig want de wetenschapper was ooit actief of is nog steeds lid van een bepaalde politieke partij. Na een dergelijke verdachtmaking acht de politicus zich veelal ontslagen van de plicht verdere inhoudelijke argumentatie te leveren.

In het verleden maakten linkse politici zich wel eens schuldig aan deze tactiek, maar tegenwoordig zijn het in Nederland vooral politici uit de rechts-populistische hoek die zich van deze tactiek bedienen. Meedrijvend op de succesvolle kritiek van Fortuyn op de 'linkse kerk' en het politiek correcte denken worden niet-welgevallige kritieken en analyses van wetenschappers weggezet als voortkomend uit de linkse kerk. Wetenschappers waarvan men denkt de linkse partijpolitieke voorkeur te kennen zijn dan een dankbaar object. Een

vergelijkbare intimiderende strategie heeft men met enig succes toegepast richting de politieke journalistiek: omdat veel journalisten (gematigd) links stemmen is de politieke journalistiek in de ogen van deze politici per definitie links of behoort ze op zijn minst tot het politieke establishment. In 2002 zagen verschillende journalisten zich na een aanval op hun onafhankelijkheid verplicht om zich terug te trekken uit een discussiegroep van de Wiardi Beckman Stichting (het wetenschappelijke bureau van de PvdA). Opmerkelijk omdat het partijlidmaatschap geen voorwaarde is voor de werkgroep en de betreffende journalisten dat ook niet waren.

Dit alles roept de vraag op hoe een politicoloog, die zich bijvoorbeeld bezighoudt met de ontwikkeling van de partijpolitieke verhoudingen of het immigratie- en integratievraagstuk, hiermee dient om te gaan. Mag een politicoloog lid zijn van een politieke partij? Kan hij ook nog een stap verder gaan en actief zijn in een politieke partij, als gekozen volksvertegenwoordiger, afdelingsbestuurder, gemeenteraadslid of voorzitter van een programmmis-sie en dergelijke? En hoe zit het eigenlijk met het dragen van bestuursverantwoordelijkheid bij andere politieke clubs, als niet-gouvernementele organisaties en belangengroepen?

Mijn antwoord op de eerste vraag is een volmondig ja. Ik geloof niet dat een politicoloog een betere of een politiek neutrale visie of analyse kan geven als hij als partijloos door het leven gaat. Voor elke politicoloog geldt dat het onmogelijk is om op een neutrale wijze wetenschap te

beoefenen of de actualiteit te analyseren. Voor elke politicoloog geldt ook het wetenschappelijke waardenrelativisme van Max Weber en Arnold Brecht (1958/1967) dat de wetenschap geen oordeel kan uitspreken over de doelstellingen maar wel over de gevolgen van bepaalde doelen, de middelen om ze te bereiken, eventuele inconsistentie tussen doelen enzovoort. Dit waardenrelativisme impliceert echter niet dat de individuele wetenschapper neutraal kan zijn. In de keuze van de vooronderstellingen, de te gebruiken theorie en onderzoeksmethoden zitten onvermijdelijk politiek-normatieve elementen. Daar is overigens niets op tegen, hoewel het wel vaak moeilijk uit te leggen is. Wel mag van elke politicoloog verwacht worden dat deze zich zo bewust mogelijk is van de eigen waarden en voorkeuren en deze zo expliciet mogelijk maakt. Een eventueel partijlidmaatschap dient dan ook in alle openheid te gebeuren.

Er kunnen talloze goede redenen zijn om géén lid te zijn van een politieke partij, maar de stelling van sommige politicologen dat een partijlidmaatschap op gespannen voet staat met de wenselijke neutraliteit, is uitgerekend de verkeerde reden. Het suggereert dat neutrale maatschappijwetenschap mogelijk is en dat daar slechts voor nodig is geen partijlid te worden. Grote groepen burgers wordt daarmee een rad voor de ogen gedraaid.

Minder uitgesproken ben ik in mijn oordeel over het antwoord op de vraag of men actief kan zijn in een politieke partij, met name ook of men bestuursverantwoordelijkheid kan dragen. Ik zou dat zelf niet

doen en op dat punt in het algemeen een veel grotere voorzichtigheid bepleiten. Er zijn echter talloze wetenschappers die niet alleen actief zijn in een partij maar soms ook op landelijk niveau bestuursverantwoordelijkheid dragen. Zo was de Leidse politicoloog Ruud Koole een aantal jaren partijvoorzitter van de PvdA en is de Leidse bestuurskundige Uri Rosenthal voorzitter van de VVD-fractie in de Eerste Kamer en maakt in deze functie deel uit van de politieke top van de liberale partij. Men mag verwachten dat deze wetenschappers over politiek beladen onderwerpen slechts in de publiciteit treden als vertegenwoordiger van de partij en niet in hun functie als academisch politicoloog. Soms kan daar enige twijfel over bestaan. Het verbaast mij in de Nederlandse context soms dat Rosenthal in de media als 'crisis expert' commentaar geeft op het optreden van lokale en nationale overheden in crisissituaties. Zijn verantwoordelijkheid als wetenschappers en zijn verantwoordelijkheid als actief politicus dreigen dan met elkaar in de knoop te komen. Het hebben van een uitgesproken partijpolitiek profiel zou bij hem tot een grotere terughoudendheid moeten leiden.

Het dragen van bestuurlijke verantwoordelijkheid binnen een partij vind ik zelf onwenselijk, maar ik kan me heel goed voorstellen dat een wetenschapper bestuurslid is van een niet-gouvernementele organisatie als Amnesty International, Human Right Watch of de Vogelbescherming. In die gevallen hangt de afweging in hoge mate af van het specifieke politieke karakter van de organisatie. Actief zijn in organisaties met zeer brede, algemeen on-

derschreven doelstellingen is minder problematisch dan actief zijn voor een sterk omstreden of gepolitiseerde club.

Ik denk niet dat het mogelijk is algemene, voor elke politicoloog in elke situatie geldende gedragsregels te formuleren. Uiteindelijk zal elke politicoloog zijn eigen afweging dienen te maken.

Wetenschap en (politiek) engagement

Peter Van Aelst, post-doctoraal onderzoeker FWO, Universiteit Antwerpen en University of Washington, Seattle

Moeten politieke wetenschappers zich engageren in de maatschappij? Absoluut. Ik heb het gevoel dat we (ik toch zeker) dat veel te weinig doen. Maar over het antwoord op de vraag of het actief zijn binnen een partij een goede vorm van engagement is ben ik veel minder zeker. Ik mis hier een uitgesproken opinie en zit opgescheept met meer vragen dan antwoorden. Hier volgen enkele gedachten van een Vlaamse twijfelaar die wel vindt dat het debat over ons (politiek) engagement te vaak wordt uit de weg gegaan.

Momenteel ben ik (tijdelijk) verbonden aan de University of Washington in Seattle. Toen ik onlangs aan een *graduate* student in politieke communicatie vroeg waarom hij voor deze plek had gekozen, verwees hij naar het *mission statement* van het department. Dat leest als volgt: "The Department faculty and students take their research beyond the confines of the acad-

emy to engage in constructive dialogue not only with academics but also with other citizens, diverse communities, and political and cultural leaders". Het *Center for Communication and Civic Engagement* waaraan ik verbonden ben, maakt deze doelstelling ook concreet. Zo onderzoeken ze niet alleen hoe burgers politiek actief kunnen zijn via nieuwe media, ze creëren ook zelf de mogelijkheden daartoe. Ze maken digitale platformen en trachten jongeren online te overhalen om actief te zijn in de *community* (een woord dat hier elke twee zinnen valt). Het is echt inspirerend om de veelal jonge onderzoekers bezig te zien. Ze zijn gemotiveerd, staan dicht bij hun onderwerp, en er bestaat weinig twijfel over het feit dat ze iets terugdoen voor de maatschappij die hun onderzoek betaalt. Maar tegelijk heb ik ook mijn bedenkingen. Kan je een 'goed' onderzoeker zijn en tegelijk de rol van activist opnemen? Hoe objectief kan je zijn als de resultaten ingaan tegen je idealen? De onderzoekers hier verzekeren me dat ze ook willen leren uit tegenvallende bevindingen, maar helemaal zeker ben ik daar niet van.

Ik geloof er sterk in dat we als sociale wetenschappers een rol hebben te spelen in de maatschappij. Een rol die verder gaat dan het 'onderwijzen' van jongeren. De overheid betaalt heel wat voor ons onderzoek en het is niet abnormaal dat de maatschappij een return verwacht. Bovendien geloof ik dat maatschappelijk dienstbetoon van ons betere onderzoekers maakt. De keren dat ik ben gaan spreken voor het middenveld, gaande van de christelijke arbeidersbeweging tot de VLD-jongeren, heb ik evenveel geleerd van hen dan zij

van mij. Toch laat ik die kansen om actief te zijn steeds vaker schieten (tenzij er een mooie onkostenvergoeding tegenover staat natuurlijk). Er is immers geen tijd voor. We moeten te veel studenten begeleiden, nog vlug enkele congrespapers afwerken en natuurlijk permanent publiceren. Over *Publish or perish* is op deze pagina's al eerder een discussie gevoerd, maar de publicatiedruk heeft ook een invloed op ons maatschappelijk engagement, of beter op het gebrek daaraan. (Misschien moeten we 'maatschappelijk dienstbetoon' niet vergeten als we CV's vergelijken? Maar hoe in godsnaam gaan we dat weer 'objectief' doen?)

Kortom, ik twijfel er niet aan dat politieke wetenschappers actief moeten zijn in de maatschappij. Het spreekt voor zich dat dit op heel wat verschillende manieren kan en niet altijd meteen gerelateerd moet zijn aan de eigen onderzoeksspecialisatie. Een opiniestuk schrijven dat ingaat tegen de stroom, onderzoek gaan toelichten in 'het veld', actief worden in buurtvereniging of actiegroep. Maar of actief zijn binnen een partij daarbij hoort ... daar twijfel ik dan weer aan. Het lijkt me zonder meer goed voor andere wetenschappers om dat te zijn. De bio-ingenieur die de groene partij adviseert, prima. Voor politologen is dat vaak moeilijker. Zeker voor diegenen die zich bezighouden met verkiezingen en campagnes spelen er specifieke bezorgdheden. Een kleine anekdote: Tijdens de verkiezingscampagne van 2004 liet collega Stefaan Walgrave zich in een mediaoptreden ietwat negatief uit over het nut van het Vlaams-nationalisme. De dag nadien haakten drie deelnemers aan ons

(experimenteel) internetpanel af. In verontwaardigde mails kreeg ik als begeleider van dat onderzoek te horen dat men niet meer wilde meewerken aan het 'partijdige' onderzoek. Het was een eenmalig incident. Mochten Van Aelst of Walgrave openlijk lid geweest zijn van een partij, hadden velen wellicht nooit deelgenomen. Voor politicologen die rekenen op een representatieve deelname van de bevolking aan hun onderzoek kan een identificatie met een partij het onderzoek schaden. Toen we een bevraging bij Vlaamse parlementsleden organiseerden, speelde onze politieke 'neutraliteit' in ons voordeel. De top van het Vlaams Belang keurde medewerking van haar mensen aan ons onderzoek goed. Een VUB-onderzoek bij lokale politici kon echter niet op de medewerking van het VB rekenen. Ik denk niet dat partijen of kiezers gelijk hebben bij dit soort overwegingen, maar het geeft wel aan dat ze een rol spelen. Kleur bekennen kan het onderzoek schaden en dus is enige voorzichtigheid aangewezen. Ik geef toe dat dit argument eerder pragmatisch dan ethisch is en zelfs neigt naar puur eigenbelang. Een meer fundamentele reden voor mijn 'partijloosheid' is dat het onderzoek van politicologen naar de politieke strijd om de macht eigenlijk geen bevindingen oplevert om een bepaald partijpolitiek engagement te staven. De klimaatdeskundige of jeugdcriminoloog kunnen misschien partij kiezen op basis van hun bevindingen, ik kan dat niet. Al heb ik wel eens een onderzoeksbevinding gebruikt om mensen ervan te overtuigen niet voor het Vlaams Belang te kiezen. Zeggen waar je tegen bent is ook altijd gemakkelijker dan aangeven waar je voor bent.

Ik ben het met collega Van Praag eens dat volledige objectiviteit niet bestaat, en dat ook de partijloze onderzoeker een visie heeft die zijn bevindingen al dan niet bewust kan sturen. In Vlaanderen overdrijven we allicht als het over onze politieke voorkeur gaat, laat staan lidmaatschap. Veelal houden we onze stemvoorkeur voor onszelf. Het staat goed te zeggen dat je nog twijfelt. Je bent dan immers ongebonden en kritisch. Ik vermoed dat Nederlanders dat wat flauw vinden. Maar het zorgt toch voor een zekere afstand, het laat me (beter?) toe naar de verkiezingen te kijken als een buitenstaander en niet als een supporter. Dit gezegd zijnde maakt het me ook wat cynisch. Ik betrap mezelf er wel eens op dat ik meer sympathie krijg voor diegene de beste campagne voert en niet voor diegene die mijn ideeën het beste verdedigt. In dat opzicht is het volgen van de verkiezingscampagne in de VS een verademing. Ik ben 150% supporter voor Obama, en ik tracht dat ook in mijn bijdragen voor de krant *De Standaard* niet krampachtig te verdoezelen. Ik kan me hier laten gaan, omdat partij kiezen gemakkelijker en veiliger is. Het heeft geen gevolgen voor mijn onderzoek, noch voor mijn rol als commentator. Ik kijk nu al uit naar het overwinningfeest op 4 november, waar ik me samen met collega's, allemaal democraten, ga te goed doen aan geestrijke dranken. Mocht McCain toch winnen, zal ik me ook bezatten maar dan alleen in een donkere kamer. Op het moment dat u dit leest, weet u al hoe het mij vergaan is.

Bringing reality back in political science

Ruud Koole, hoogleraar Politicologie aan de Universiteit Leiden en voormalig landelijk voorzitter PvdA

Onlangs verscheen een dikke Amerikaanse bundel met interviews met politicologen van allure: *Passion, Craft, and Method in Comparative Politics* (2007). De redacteuren, Munck en Snyder, interviewden politicologische pioniers van hoofdzakelijk – maar niet uitsluitend – Amerikaanse origine. Het leverde een boeiende reeks portretten op van de eerste generatie politicologen. Persoonlijke ervaringen speelden vaak mee bij hun pogingen de werking van de politiek te doorgronden en te verbeteren. Hans Daalder had iets dergelijks al eerder laten zien in zijn verzameling herinneringen van politicologen uit de eerste generatie (*Comparative European Politics: The Story of a Profession*, 1997). In de bespreking van de bundel van Munck en Snyder in *NRC/Handelsblad* (14 juni 2008) legde André Gerrits de nadruk op het ongemak van deze vooraanstaande politicologen met de huidige ontwikkeling van hun vakgebied: te grote specialisatiedrift, te weinig normatief onderzoek en te strenge methodologie. Boven de bespreking stond zelfs: 'Vijftien top politicologen over het verval van hun vak'. De oplossing die de geïnterviewden opperen ligt voor de hand: minder 'methoden om de methoden' en meer normatief onderzoek. Maar ook pleitten zij – aldus Gerrits – voor 'buiten-universitaire ervaring', zoals bijvoorbeeld Robert Dahl, Juan Linz, Arend Lijphart, Barrington

Moor en Samuel Huntington die ook hadden opgedaan.

Nu heeft Gerrits de bundel tamelijk eenzijdig gelezen. Vele geïnterviewden spreken juist van de enorme vooruitgang die hun discipline de laatste decennia heeft geboekt. Maar het is waar dat sommigen van hen recente ontwikkelingen in het vak met zorgen bezien. Zo fulmineert Juan Linz tegen de huidige bureaucratische publicatienormen, die *status quo* bevorderen en innovatie tegengaan. En zo waarschuwt Robert Dahl tegen overspecialisatie en reductionisme, waardoor geen recht wordt gedaan aan de complexiteit van politieke vraagstukken. Op de vraag hoe de veel voorkomende kritiek dat politieke wetenschap te veel op afstand is geraakt van de 'real world' moet worden tegengegaan, antwoordt Dahl dat hij alleen maar waarde aan zijn eigen werk toedicht voor zover het een zekere invloed heeft op het welzijn van mensen. Puur schrijven voor een handvol collega's is hem niet genoeg. Dahl raadt dan ook jonge politicologen aan om ervaring op te doen in *the world outside*, zonder dat dat hoeft te betekenen dat zij hun academische carrière onderbreken.

Het is inderdaad verstandig dat politicologen zich permanent laten voeden door ervaringen opgedaan in de buitenwereld. Om (politieke) besluitvormingsprocessen te begrijpen, helpt het als je, bijvoorbeeld, een tijdje bestuurlijke verantwoordelijkheid hebt gedragen in de ouderraad op de school van je kinderen, de corveediensten hebt georganiseerd voor de kantine van de voetbalclub of lid bent geweest van een lokaal afdelingsbestuur van een politieke

partij. Zulke ervaringen in de politieke en sociale werkelijkheid leren dat zaken altijd een slagje ingewikkelder zijn dan op het eerste gezicht leek: dat het functioneren van een vereniging of een bestuur niet volledig kan worden afgelezen aan één of enkele meetbare variabelen; dat wat in het lokale suffertje over een vergadering van de ouderraad wordt geschreven niet noodzakelijkerwijs correspondeert met wat er werkelijk gebeurde; dat – andersom – organisaties zelf naar buiten toe (al dan niet via interviews met wetenschappers) een ander beeld proberen neer te zetten dan intern waarneembaar is en dat deze verdraaiing van de feiten niet altijd – maar soms ook wel – moreel verwerpelijk is. Ervaring met de imperfectie van de *condition humaine* maakt het leven sowieso rijker, maar kan ook het inzicht in politieke processen vergroten.

Zijn ervaringen in de buitenwereld *per se* noodzakelijk om een goed politicoloog te kunnen worden? Nee, maar het helpt wel. Gebrek aan ervaringen in de buitenwereld kan voor een groot deel worden gecompenseerd door alles te lezen wat los en vast zit: natuurlijk wetenschappelijke boeken buiten de eigen specialisatie, maar ook literatuur, biografieën van politici, kranten en weekbladen uit binnen- en buitenland. Goede documentaires op TV bekijken hoort daar ook bij. Geregelde omgang met mensen buiten de 'Ivoren Toren' en eigen ervaringen in de buitenwereld voegen daar echter een speciale dimensie aan toe. Je kan bijvoorbeeld veel lezen over stemprocedures in de Europese Raad van Ministers, maar als je zelf in een bestuur hebt ervaren dat je werd overstemd, terwijl

jouw voorstel toch echt veel beter was en dat dat resultaat doorwerkte in de interne verhoudingen in je bestuur, kom je wellicht tot betere en snellere inzichten dan je alleen op grond van kennis van formele stemprocedures en daarop gebaseerde modellen had verkregen. Voor de politicologie betekent dat mijns inziens dat *large N surveys* en formele modellen vrijwel altijd gecombineerd moeten worden met *small N case studies* en *thick descriptions*, wil je de complexe werkelijkheid enigszins recht doen. Goede beschrijvende analyses (N = 1) vanuit een duidelijke vraagstelling zijn de laatste jaren ondergewaardeerd en die trend zou moeten worden gekeerd. Die beschrijvende analyses worden beter naarmate zij meer gevoed worden met ervaringen in de buitenwereld, zelf opgedaan dan wel door uitvoerige uitwisseling met die buitenwereld verkregen. Het voorkomt dat er soms indrukwekkende studies worden gepubliceerd die methodologisch misschien helemaal volgens de laatste mode zijn verricht, waarvoor om die reden ook gemakkelijker subsidie was te verkrijgen en die betrekkelijk makkelijk hun weg vinden naar internationale gerefereerde tijdschriften, maar waarvan een politicus of bestuurder niets of weinig herkent in zijn directe omgeving. Na jaren zelf in de politiek actief te zijn geweest, heb ik om mijn universitaire collega's uit te dagen wel eens voor de grap opgemerkt dat sommige politicologen heel weinig van politiek afweten. Alles weten van de laatste verfijning in de onderzoeksmethode of in een statistisch model, maar totaal geen gevoel hebben voor de substantie van het object van studie, de politiek: dat kan natuurlijk niet de bedoeling zijn.

Maar vereist goed wetenschappelijk onderzoek niet juist de nodige distantie tot het object van studie? Zeker, maar het is goed mogelijk die distantie in het wetenschappelijk werk te betrachten en toch ervaring te hebben (opgedaan) in de buitenwereld. Dat wetenschappelijke werk moet volgens academische criteria worden beoordeeld. Zolang het onderzoeksresultaat aan criteria als controleerbaarheid en repliceerbaarheid voldoet, is het niet bezwaarlijk dat de wetenschappelijk onderzoeker tegelijk een actief burger is; integendeel, dan is dat eerder een voordeel, zoals hierboven reeds opgemerkt. *Mutatis mutandis* geldt dit ook voor het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs.

Wordt de zaak echter niet ingewikkeld wanneer een politicoloog zelf politiek actief is? Niet noodzakelijkerwijs. Het vereist de nodige prudentie van de politicoloog in zijn onderzoek en onderwijs. Dat dient aan academische criteria te voldoen en als het daaraan voldoet zijn er geen doorslaggevend bezwaren. De prudentie is gewenst, omdat – zelfs als onderwijs en onderzoek aan die academische criteria voldoen – er toch altijd mensen, ook studenten, kunnen zijn die een verband suggereren tussen de partijpolitieke achtergrond van de politicoloog en zijn wetenschappelijke uitspraken. De politicoloog, maar het geldt evengoed voor andere wetenschappers, zal steeds moeten proberen zijn lezers of gehoor te overtuigen dat zijn uitspraken wetenschappelijk zijn gefundeerd en niet partijpolitiek geïnspireerd.

Een verbod op politiek activisme van politicologen zou om verschillende redenen

echter zeer onwenselijk zijn. Ten eerste, omdat daarmee aan politicologen een grondrecht wordt ontzegd, dat elke burger behoort toe te komen. Ten tweede, omdat het wijken voor elke suggestie van een verband tussen partijpolitieke achtergrond en wetenschappelijke uitspraak zou betekenen dat je daarmee juist partijpolitieke motieven belooft: een student of een politicus die de 'objectiviteit' van een politicoloog in twijfel trekt omdat die politicoloog actief is voor bijvoorbeeld de VVD, zou dat zelf kunnen doen uit puur partijpolitieke motieven teneinde de belangen van de eigen partij (bijvoorbeeld: SP, PvdA of TON) te bevorderen. Het invoeren van 'objectiviteit' kan heel subjectief gemotiveerd zijn. Alleen wanneer het werk van de politicoloog niet aan academische standaarden voldoet, is een verwijt terecht. Maar dat moet dan eerst worden aangetoond. Ten derde, omdat de wetenschap goed kan profiteren van de inzichten van wetenschappers die zij als politicus opdoen of hebben opgedaan.

Wat dit laatste betreft, bestaat er een lange traditie. Met enig recht kan men Machiavelli (1469-1527) als grondlegger van de politicologie beschouwen. In Amsterdam is zelfs de studievereniging van politicologen naar hem vernoemd. Machiavelli was jarenlang politiek bestuurder en adviseur en schreef op basis van deze ervaringen vele verhandelingen over de werking van het politieke bedrijf, waarvan *De Heerser* nog steeds door politicologen en anderen gelezen wordt. Veel recenter is het boek *A Thousand Days* (1965), waarin de historicus Arthur M. Schlesinger jr. een zeer informatieve studie schreef over de jaren

van president Kennedy in het Witte Huis. Schlesinger kon dat doen, omdat hij die jaren de assistent van Kennedy was geweest. Tot zijn dood in 1994 was hij vervolgens hoogleraar aan de Universiteit van New York.

Mijn eigen ervaring als actief politicus (voorzitter PvdA van 2001-2005 en interim-voorzitter PvdA in 2007) hebben mijn kennis als politicoloog verrijkt. Veel meer dan voorheen ben ik me bewust geworden van de noodzakelijke ingewikkeldheid van de politiek. Noodzakelijk, vanwege de enorme wirwar aan persoonlijke en institutionele voorkeuren en belangen die we in een democratie als de Nederlandse toch alleen geweldloos willen proberen te ontwarren, wat nooit helemaal zal lukken. Dat maakt de politieke besluitvorming morsig en rafeilig en vaak kan dat niet anders. Terwijl het verlangen naar overzichtelijke, snelle en duidelijke besluiten er alleen maar begrijpelijker door wordt, weet ik uit ervaring dat die in de praktijk slechts mondjesmaat kunnen voorkomen, zeker wanneer politiek activisme gecombineerd wordt met bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Dit inzicht mis ik de laatste tijd soms in de (politieke) wetenschap. Nogal eens wordt een 'crisis' uitgeroepen of een 'neergang' geconstateerd, omdat de werkelijkheid zich niet gedraagt volgens de formele modellen, de ideaaltypische beschrijvingen of de normatieve uitgangspunten. En ook hoor ik soms commentaren van collega's die gedrag van politici bekritisieren, omdat die politici geen gebruik maken van hun 'uniek-heldere inzichten', zoals Hans Daalder ooit schertsend schreef.

Politicologen zouden zich mijns inziens in de eerste plaats moeten afvragen waarom het gaat zoals het gaat. Waarom komen staatsrechtelijke hervormingen niet van de grond? Waarom besluiten politici tot een stembusysteem in de Raad van Ministers in de EU dat evident beter zou kunnen? Waarom stellen 'gevestigde partijen' zich op zoals zij dat doen, terwijl zij kunnen weten daarmee kiezers te verliezen? Gelijk met het hoofd schudden over zoveel dommigheid van politici helpt niet om te begrijpen wat er werkelijk gebeurt.

Nu is één van de taken van de sociale wetenschappen wellicht om complexe werkelijkheden tot overzichtelijke proporties terug te brengen, maar het reductionisme moet niet te ver doorschieten. Er moet vlees op de botten zitten. En dat kan alleen door grondige kennis van hoe het er in werkelijkheid in de politiek aan toe gaat. Pas dan ook kan gefundeerde kritiek op de politiek geleverd worden, die politici niet met schouderophalen naast zich neer kunnen leggen. Want dat is de keerzijde van een al te grote afstand van politicologen tot de werkelijkheid: politici die politologische kennis als irrelevant negeren. De afstand tussen politiek en politicologie is mijns inziens onnodig groot. Toen ikzelf actief was als politicus heb ik vaak de (politieke) wetenschap met verve verdedigd tegenover onheuse aantijgingen van 'irrelevantie' door politici; nu ik weer volledig in Academia ben teruggekeerd voel ik een even grote drang om politici te verdedigen tegenover gemakzuchtige kritiek van wetenschappers op de 'onkunde' van politici. Niet iedereen hoeft beide hoedanigheden in zijn persoon te verenigen en tegelijk of

achter elkaar wetenschapper en politicus te zijn. Maar iedere promovendus in Nederland krijgt na afloop van zijn promotie de verwachting te horen dat hij ook zijn 'verantwoordelijkheid jegens de samenleving' waarmaakt. Daar hoort bij dat wetenschappelijke inzichten een groter bereik moeten hebben dan alleen de lezers van een internationaal tijdschrift. Zij moeten, in de woorden van Dahl, ook raken aan het welzijn van mensen. En dat kan weer alleen wanneer die inzichten getuigen van een goed begrip van de politieke werkelijkheid. Daar is behoefte aan en betrokkenheid van politicologen bij politieke partijen kan – onder de genoemde voorwaarde van prudentie – daaraan een belangrijke bijdrage leveren. Die betrokkenheid kan bevorderen dat de complexe politieke werkelijkheid in de buitenwereld weer volledig doordringt tot het politicologisch onderzoek. Of: om de titel van een bekend boek van Theda Skocpol, een van de geïnterviewden in de bundel *Passion, Craft, and Method in Comparative Politics*, te parafaseren: *bringing reality back in...*

Wetenschappers liggen moeilijk in de politiek, politieke wetenschappers al helemaal

Wouter Beke, senator en Algemeen
Ondervoorzitter CD&V

In de politiek als wetenschapper actief zijn is geen evidentie. Het geeft de indruk de wetenschappelijke objectiviteit en neutraliteit in de weg te staan. Nochtans krijgen veel wetenschappers, al dan niet terecht, een politiek etiket. Bekend is bijvoorbeeld

de uitspraak van voormalig vice-premier en professor Vande Lanotte enkele jaren geleden in een debat over de betaalbaarheid van de verkiezingsprogramma's. Vande Lanotte stelde voor een commissie samen te stellen die deze verkiezingsprogramma's op hun financiële impact zou onderzoeken. Hij stelde eveneens voor dat elke partij 'zijn' wetenschappers zou mogen aanwijzen. Hiermee gaf hij de indruk dat wetenschappers niet alleen in disciplines onder te verdelen zijn, maar ook in politieke affiniteiten.

Wanneer een wetenschapper dan toch in de actieve politiek stapt, heeft hij het doorgaans niet gemakkelijk. In het politieke milieu laat men zich bij zijn standpuntbepaling vaak leiden door de zogenaamde 'volkswil'. Een wetenschapper probeert rationele analyses te maken en daaruit rationele conclusies te trekken. Die conclusies stemmen niet altijd overeen met analyses die vertrekken vanuit datgene wat de bevolking wil. Bekend is het citaat van voormalig eerste minister Jean-Luc Dehaene op een van de partijbureaus van de toenmalige CVP op een maandagmorgen. Eerst namen verschillende politici het woord met telkens dezelfde inleiding: 'Ik ben dit weekend onder de mensen geweest, en daar leeft dit en dat'. Ten slotte nam Dehaene het woord en zei: 'Ik heb dit weekend eens rustig nagedacht en vind dit en dat'. Wetenschappers voelen zich vaak als Dehaene in het politieke milieu, maar missen nogal eens het gezag om hun conclusie ook door te duwen.

Liggen wetenschappers al moeilijk in de politiek, dan geldt dit nog meer voor po-

litieke wetenschappers. In de sociale wetenschappen – en *a fortiori* in de politieke wetenschappen – is het streven naar objectiviteit bijzonder groot. Het is een bijzonder belangrijke voorwaarde voor ‘wetenschappelijk’ onderzoek. In een interview ter gelegenheid van zijn emeritaat zegt professor Dewachter in de *Campuskrant* van 4 juni 2003 (p. 17): “In onze faculteit zijn er meerdere collega’s die niet zijn ingegaan op een aangeboden parlementair mandaat. Zeker voor politologen en sociologen tast een uitgesproken partijpolitiek mandaat de vrijheidsgraad als hoogleraar aan. Als academici zitten we in een unieke situatie: we hebben aan de universiteit een vrijplaats waar we kunnen onderzoeken en denken volgens de lijnen die dat onderzoek zelf oplevert. Die vrijheid en zelfstandigheid mag een universiteit nooit opgeven”.

Deze zin voor objectiviteit moet nochtans worden gerelativeerd. De keuze alleen al van een onderwerp is subjectief. De keuze kan ingegeven zijn door een persoonlijke voorkeur of omdat een bepaald thema goed in de ‘wetenschappelijke markt’ ligt, een groot potentieel van internationale publicaties in zich draagt en dus de hefboom is voor een mooie academische carrière. De keuze kan ook opgedrongen zijn door de opdrachtgever van het onderzoek, door de expertise die reeds aanwezig is in een bepaald onderzoeksteam of door een stom toeval. Maar niet alleen is de keuze voor het onderzoek subjectief. Ook de keuze voor een gebruikte theorie of methode is vaak niet volledig objectiveerbaar, maar hangt soms af van financiële mogelijkheden, persoonlijke appreciatie, kennis en kunde, ...

Dit betekent uiteraard niet dat we moeten vervallen in een totaal subjectivisme. De aanvaarding van het subjectivisme wordt soms tot in het extreme doorgetrokken, waarbij de objectieve waarheid als onbestaande wordt beschouwd en elke uitspraak als een individuele expressie van een individuele gedachte wordt gezien: “Each historian must write his own history, whose virtue lies in its political impact”. En bij wijze van voorbeeld: “Only a black can know what is like to be black. Only a black can write the history of blacks” (Landes en Tilly, 1971: 15).

Dit standpunt is niet houdbaar, want het leidt tot wetenschappelijk nihilisme. Het is een pluspunt dat de historicus, maar bij uitbreiding elke wetenschapper, zich rekenschap geeft van zijn persoonlijke *bias*, maar dit ontnemt hem niet de verplichting te streven naar een wetenschappelijke neutraliteit.

Historici gaan doorgaans minder problematisch om met een maatschappelijk engagement dan politieke wetenschappers, ook niet wanneer dit engagement in het verlengde van het eigen onderzoeksobject ligt. E. Defoort ziet zelfs wetenschappelijke voordelen in zo’n engagement: “Als men verworvenheden, aanvoelen – inzicht – inleving, die men in het buitenwetenschappelijke domein opdeed, meeneemt in de studeerkamer, dan kunnen zij er de wetenschappelijkheid van het werk niet alleen bedreigen, maar integendeel ook opdrijven”. Wat provocerend geeft hij zelf een voorbeeld: “Ik ben ... bezig met een biografische studie over een Angloser. ... Zijn homoseksualiteit, die uiter-

aard zijn seksueel leven kleurt, maar ook tot diep in zijn politiek en sociaal gedrag doorwerkt maakt het mij extra moeilijk: mijn heteroseksualiteit, een van mijn condities die mijn leven buiten de studeerkamer opfleurt, remt mij geweldig in het correct aanvoelen van en inleven in een alomtegenwoordigere problematiek bij mijn wetenschappelijk studieobject" (Defoort, 1996: 27).

Wel mag volgens de Gentse historicus G. Vanschoenbeek verwacht worden dat hij zijn eigen subjectieve attitude ten overstaan van het studieobject expliciteert en hij citeert hierbij J. Romein: "*niet zozeer het engagement van de historicus is schadelijk dan wel het verhullen ervan*" (Defoort, 1996: 28). Defoort geeft echter toe dat niet alle historici op deze lijn zitten en hij betreurt dat veel historici enkel "uitgekleed en als buitenstaander" aan hun werktafel willen gaan zitten.

Wat geldt voor historici, geldt ook voor politieke wetenschappers. De objectiviteit van het onderzoek moet niet noodzakelijk in het gedrang komen wanneer men zelf politiek actief is. Een aantal bekende grondleggers van de politieke wetenschappen heeft hiertoe trouwens zelf het voorbeeld gegeven. Zo was Ostrogorski lid van het liberale cadet in de Russische doema. Robert Michels, bekend om zijn ijzeren wet van de oligarchie, was, net zoals Otto Kirchheimer, een tijdlang actief in de Duitse SPD. Hun politieke participatie heeft geleid tot een enorm inlevingsvermogen dat bij hun wetenschappelijke activiteiten ongetwijfeld erg van pas gekomen is.

Wel moet men zich zeer bewust zijn van zijn engagement en zichzelf voortdurend een zelfcontrole opleggen. Mijn persoonlijk politiek engagement is moeilijk te verhullen geweest. Nog tijdens het schrijven van mijn doctorale scriptie over de CVP/PSC tussen 1945 en 1968 werd ik gevraagd om Nationaal Ondervoorzitter van CD&V te worden. Gedwongen door deze omstandigheden heb ik mij publiek voldoende *geout*. Vaak heb ik bij mezelf de overweging gemaakt of mijn engagement mijn vrijheidsgraad als onderzoeker niet aantastte. Zeker omdat mijn onderzoeksobject in het onmiddellijk verlengde van mijn partijpolitiek engagement ligt, zij het dan met een verschil van 35 jaar. Mijn engagement heeft één voordeel gehad: problemen met het aanvoelen van en inleven in mijn onderwerp heb ik niet echt gehad. Maar steeds heb ik gepoogd een kritische en neutrale houding aan te nemen en erover te waken dat mijn publicaties geen hagiografieën zouden worden.

Als politieke wetenschapper politiek actief zijn, biedt echter ook voordelen. Je doorziet snel de wetmatigheden in de besluitvorming. Je kent het verschil tussen de formele en de reële besluitvorming. Je doorziet spanningen tussen kiezers en partijleden. Je weet dat besluitvorming meer met psychologie dan met sociologie te maken heeft. Door de brede achtergrond bij de vorming ben je ook in staat om brede analyses op politieke besturen, fractievergaderingen of bijeenkomsten te maken. Je hebt 'het' kortom in de vingers. Mijn achtergrond als politieke wetenschapper heeft me alleszins geholpen om in een turbulente periode kort het voor-

zitterschap van CD&V zonder al te grote moeilijkheden door te komen.

Toch ben ik als politieke wetenschapper met mijn politiek engagement dubbel kwetsbaar. Ik zette een stap in de actieve politiek en dan nog wel bij een politieke partij die ik als onderzoeksobject had gekozen. In die zin ben ik in mijn wetenschappelijke publicaties partijdig. Maar ik heb getracht mij onpartijdig op te stellen in de empirische toetsing. Ik heb steeds gepoogd, om het in de termen van Bornewasser te zeggen, wel *parteilich* te zijn, in de zin van betrokken op en empathisch met mijn studieobject, maar niet *parteiisch*, in de zin van bevooroordeeld (Bornewasser, 1997: 15).

Uitleiding

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

Als het gaat om politieke betrokkenheid en activiteiten zijn transparantie en voorzichtigheid geboden. Daarover lijken de deelnemers aan dit symposium het eens. De basis van het dilemma ligt immers voor een groot deel in de alom betrachtte neutraliteit en onpartijdigheid in wetenschappelijk onderzoek. Hoewel waarde-vrije wetenschap door weinige academici als een realistisch streven wordt gezien, bestaat er een breed gedragen consensus dat politieke voorkeuren in ieder geval de uitkomsten van onderzoek nooit mogen beïnvloeden. Wat betreft de vraagstelling van onderzoek zien sommigen meer ruimte voor persoonlijke voorkeuren, zolang

deze maar expliciet worden benoemd. In elk geval wordt van de wetenschapper verwacht dat deze onafhankelijk zal opereren. Dit vraagt niet alleen dat de uitkomsten van het onderzoek niet worden bepaald door de politieke voorkeur van de politicoloog; het vereist ook dat het wetenschappelijk onderzoek niet wordt beperkt door de op dat moment geldende politieke realiteit.

Deze afwegingen zouden kunnen leiden tot de conclusie dat bij uitstek politieke wetenschappers zich best afzijdig houden van het politieke bedrijf zelf. Maar er zijn ook argumenten om net wel dicht bij de politieke praxis te gaan staan. Actieve betrokkenheid bij politieke processen kan immers ook veel meerwaarde opleveren voor onderzoek. Vanuit participatieve observatie kan de onderzoeker kennis en inzichten vergaren die niet gemakkelijk verkrijgbaar zijn door andere methoden van onderzoek. "Je krijgt het in de vingers", aldus Beke en Koole spreekt zelfs over "bringing reality back in". Hierbij moet de onderzoeker zich in ieder geval terdege bewust zijn van het antropologische gevaar van 'going native'.

Politieke betrokkenheid doet zich voor in vele gedaanten. De meest basale vorm is de impliciete of expliciete politieke voorkeur. Elke politicoloog is immers ook burger en kiezer, en wordt in die hoedanigheid gevraagd op regelmatige tijdstippen zijn of haar mening in het stembokje kenbaar te maken. Net als andere burgers, kunnen zij ook lid zijn van een politieke partij. Tussen de kiesbedrijven door worden politieke wetenschappers bovendien dagelijks

uitgedaagd om standpunten in te nemen over een breed palet van maatschappelijke vragen. Sommigen vertalen dat zelfs regelmatig in opiniërende bijdragen in kranten en weekbladen. De vraag hierbij is of de ondertekening van deze bijdrage wel of niet gepaard moet gaan met de academische functie. Maar geen van de bijdragen pleit tegen het opnemen van maatschappelijk engagement. Meer zelfs, ook het partijlidmaatschap wordt niet in vraag gesteld. Actieve deelname aan het politieke bedrijf is echter van een andere orde.

Alle auteurs wijzen erop dat politieke participatie niet beperkt is tot politieke partijen, maar zich ook kan uiten in het opnemen van bestuursfuncties bij maatschappelijke organisaties uit het middenveld. Waar Van Praag hier meer ruimte ziet voor bestuurlijke verantwoordelijkheid voor politicologen, wijst Koole in een reactie erop dat dit van een tamelijke beperkte opvatting getuigt van wat politiek is. Politicologen houden zich in hun onderzoek immers niet alleen bezig met partijen, maar bijvoorbeeld ook met belangenorganisaties. Wanneer je de invloed van belangenorganisaties op politieke besluitvorming onderzoekt, waarom zou bestuurslidmaatschap van een partij dan problematischer zijn dan dat van Amnesty International of Human Rights Watch, zo vraagt Koole zich af.

Politieke betrokkenheid via de (buitenparlementaire) actiebeweging bleef in dit symposium onderbelicht, terwijl de afgelopen zomer in Nederland het debat over de actiebeweging van de jaren tachtig weer even oplaaide. Onderzoek naar

sociale en politieke bewegingen gaat vaak – maar niet altijd – samen met een ideologische sympathie van de onderzoeker voor de betreffende beweging. Ook hier lijken de observaties van Van Aelst op te gaan: betrokkenheid kan leiden tot toegang als onderzoeker tot sommige, maar ook het verhinderen van toegang tot andere. Een remedie voor deze praktische problemen ligt misschien wel in het wetenschappelijke debat. Wanneer de onderzoeksresultaten met open vizier worden gepresenteerd in tijdschriften, boeken en op symposia, kunnen de onderzoekers van verschillende snit lering trekken uit elkaars werk.

De meeste aandacht in deze discussie ging uit naar de politieke wetenschapper die een actieve functie bekleedt in de toplagen van politieke partijen: parlementsleden, wethouders, schepenen, zelfs ministers en partijvoorzitters. Terwijl de auteurs het roerend eens zijn over de mogelijkheid en zelfs de wenselijkheid van deelname aan het maatschappelijke debat, zijn hun posities ten aanzien van het dragen van bestuursverantwoordelijkheid in partijen of het opnemen van bestuursmandaten in parlement of regering meer genuanceerd. Philip Van Praag en Peter Van Aelst pleiten hierin voor een aanzienlijke mate van voorzichtigheid, Ruud Koole en Wouter Beke verdedigen de combinatie van politieke wetenschap en politiek bedrijf, zij het dat ook zij pleiten voor voorzichtigheid en waarschuwen voor de kritiek waaraan ze zich blootstellen.

Ondanks de nuances in de vier betogen eindigen vrijwel alle auteurs met de be-

denking dat elke politicoloog voor zichzelf de afweging moet maken welk maatschappelijk en politiek engagement hij of zij wil en kan opnemen. Niemand pleit voor verbodsbepalingen of zelfs maar richtlijnen. Een evenwicht tussen afstand houden en betrokkenheid moet het resultaat zijn van een persoonlijke beslissing. De bijdragen aan dit symposium expliciteerden de keuzes en de verantwoordingen van vier politicologen. Hun principiële en pragmatische argumentaties kunnen anderen inspireren bij het vinden van hun eigen evenwicht tussen politiek als wetenschap en politiek als beroep.

Bibliografie

- Bornewasser, J.A. (1997). *(On)partijdig? Over partijgeschiedenis*. Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Academie.
- Brecht, A. (1958/1967). *The Foundations of Twentieth-Century Political Thought*. Princeton: Princeton University Press.
- Defoort, E. (1996). *Het klauwen van een historicus*. Antwerpen: Hadewijch.
- Landes, C. & Tilly, Ch. (1971). *History as social science*. New York: Prentice-Hall.



De verdwijning van de politiek

Rien Rouw

kennisadviseur bij de rijksoverheid en

gastonderzoeker bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

BESPREKING VAN

- Ankersmit, F. en L. Klinkers (Eds.) (2008), *De tien plagen van de staat. De bedrijfsmatige overheid gewogen*. Amsterdam: Van Gennep.

- Schillemans, T. (2007), *Verantwoording in de schaduw van de macht*. Utrecht: Lemma.

- Leeuw, F., J. Kerseboom en R. Elte (Eds.) (2007), *Turven, tellen, toetsen. Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*. Den Haag: Boom.

“Als het gaat om het publieke domein dan hebben heel gewone burgers één ding vooral niet: houvast. Ze hebben zelf geen duidelijke agenda en zien ook niet dat Den Haag een programma heeft”.¹

Sinds het begin van dit jaar laat het Nederlandse kabinet elk kwartaal de stemming onder de burgers peilen. Hoe tevreden zijn burgers, hebben ze vertrouwen en waarover maken ze zich zorgen? Uit de metingen blijkt dat een behoorlijke meerderheid van de Nederlanders vindt dat het de verkeerde kant opgaat met Nederland. ‘De politiek’ speelt daarin een grote rol

volgens die Nederlanders, het vertrouwen in het parlement en de regering is kleiner dan in instituties als vakbonden, kranten en de televisie. De regering luistert niet naar haar burgers en kent ze ook niet echt goed, zeggen de Nederlanders, “de overheid leeft op een eiland”. In vergelijking met andere Europese landen scoort Nederland overigens helemaal niet slecht. In bijvoorbeeld België is zowel het vertrouwen in het parlement als het vertrouwen in de regering lager dan in Nederland. Het verschil met veel landen is dat in Nederland tot in de jaren negentig het vertrouwen nog veel hoger lag.

De overheid als een bedrijf

Hoe kan het dat een tevreden natie als Nederland aan het begin van de 20^e eeuw een heel andere perceptie heeft gekregen van de staat van het land in het algemeen en van de overheid en de publieke diensten in het bijzonder? Volgens de auteurs van *De tien plagen van de staat* heeft dat alles te maken met de manier waarop de overheid zichzelf heeft georganiseerd. Zoals de redacteuren stellen in het nawoord: "Ons grootste politieke probleem en onze grootste politieke uitdaging is niet (...) een of andere maatschappelijke misstand, maar een verdwaalde overheid die in het duister tast over de aard en omvang van haar taken en over hoe die ten uitvoer te brengen" (239). De overheid is met andere woorden "het noorden kwijt". Spraken politicologen eerder nog wel eens van 'de verplaatsing van de politiek', de onheilsprofeten die deze tien plagen aankondigen, lijken er eerder vanuit te gaan dat de politiek aan het verdwijnen is. Tegelijk worden de staat en de overheidsbureaucratie, zeg maar het apparaat, steeds dikker.

Hoe kan deze dubbele beweging worden verklaard? De auteurs wijzen dan in hoofdlijnen op drie fenomenen:

- de overheid als een bedrijf en het publieke domein als een markt organiseren;
- een gebrek aan representatie in de politieke instellingen;
- de staat als een gulzige institutie.

Ten eerste het idee dat de markt ook voor de publieke sector een heilzame organisa-

tievorm zou zijn, een idee dat in de afgelopen decennia gretig aftrek vond in veel westerse landen. Als de overheid en de daar haar gefinancierde diensten als bedrijven opereren, zouden burgers, die in dat model klanten worden genoemd, veel beter worden bediend tegen lagere kosten. Evelien Tonkens laat aan de hand van de zorgsector zien dat deze verwachting in haar tegendeel is verkeerd. De staat is alleen maar dikker geworden, de bureaucratie is toegenomen en zeker de meest kwetsbare burgers zijn niets opgeschoten met de vermarkting van de zorg. Volgens Tonkens komt dat omdat de voorstanders van marktwerking een elementaire denkfout maken door publieke dienstverlening op afstand van de overheid te zetten. De overheid zit nu met verantwoordelijkheid zonder macht, en een van de gevolgen is een toename van controlemechanismen en toezichhouders. Met andere woorden, het toezicht neemt de rol van de politiek over.

Dit fenomeen doet zich natuurlijk niet alleen voor in de zorg maar in alle sectoren van het maatschappelijk leven. De redacteuren van *Turven, tellen, toetsen* schatten dat in Nederland nu zo'n 10.000 fte's als toezichhouders aan de slag zijn. Ze zijn onderdeel van wat Herman Tjeenk Wilink de 'leemlaag' van bureaucraten rond de overheid noemt. In de *Tien plagen* spreekt Jouke de Vries van de 'managementstaat', een uitvloeisel van de opvatting dat de overheid als een bedrijf is. Effectiviteit en efficiency zijn de hoogste waarden in die staat. Management is een zelfstandige discipline, uitgeoefend door inhoudsloze ambtenaren, die in het teken

staat van outputindicatoren, streefcijfers, targets en formats. Bureaucratische technocratie neemt de plaats in van politieke afwegingen in de democratische arena.

De politiek verdwijnt ten tweede omdat bestuurders en politici burgers links laten liggen. Frank Ankersmit stelt dat door de bedrijfsmatige metaforiek de overheid van de burgers wordt afgepakt. Hij vaart in het bijzonder uit tegen het concept van de 'transactiestaat', de overheid van burgers wordt afgepakt. Martin Sommer illustreert aan de manier waarop onderwijsvernieuwingen in Nederland zijn ingevoerd hoe bestuurders in eensgezinde samenwerking met een ring van bureaucraten en maatschappelijke organisaties de wensen negeert van leraren, ouders en leerlingen. Daar komt nog bij dat bestuurders ook geen verantwoording afleggen aan burgers over de vernieuwingen die ze hebben doorgevoerd. Kunnen burgers dan ten minste erop rekenen dat hun vertegenwoordigers in het parlement controleren? Helaas, parlementariërs vinden het volgens Leo Klinkers interessanter om mee te besturen dan om te controleren wat de regering doet. "Besturisering" (*Tien plagen*, 223) noemt hij dat, een lelijk woord voor een lelijk fenomeen.

Er is nog een derde oorzaak van de verdwijnende politiek, en het is vooral Paul Frissen die dat benadrukt in zijn bijdrage over preventiepolitiek. De staat grijpt steeds dieper in in de samenleving en in het persoonlijk leven van mensen, steeds vaker vanuit het adagium dat onheil moet worden voorkomen. Vanuit het panopticum van fysieke en papieren monitoren bewaakt de staat de gangen van zijn bur-

gers. De toezichhoudende bureaucratie groeit en groeit. De droom die politici daarmee willen realiseren is die van de gelijkheid: "iedereen een goed leven, iedereen gezond, iedereen fatsoenlijk, iedereen deugdzaam" (*Tien plagen*, 165). Het resultaat is volgens Frissen een totalitaire samenleving waarin geen ruimte is voor verschil. Terwijl verschil volgens hem de essentie is van politiek. Langs een andere weg komt Margot Trappenburg tot een vergelijkbare observatie. Volgens haar wordt politiek tegenwoordig bedreven in termen van het presenteren van oplossingen voor problemen, in plaats van als het articuleren van overtuigingen en preferenties. Als je als politicus een ideaal wilt bereiken, bijvoorbeeld een kleinere overheid, zeg je dat het dé oplossing voor hét probleem is. Zo versmalt het debat tot techniek en verdwijnt de politiek.

Hoezeer de auteurs verschillen in de interpretatie en waardering van het fenomeen, ze komen overeen in de analyse dat de politiek op een of andere manier verdwijnt. De meeste auteurs zijn ook eenstemmig dat de markt en de bedrijfsmatige overheid, zeg maar de 'presterende overheid', de plaats van de politiek niet kunnen innemen. Maar wat dan? Men kan dan aan twee richtingen denken. De eerste is die van een vorm van restauratie van de 'repre-senterende overheid', naar de aloude "zuivere verhoudingen tussen staat en burger" (246). Verschillende auteurs lijken op deze lijn te zitten. Daarmee plaatsen ze zich in de geest van de beschouwingen van de vice-president van de Raad van State, Herman Tjeenk Willink, die zich voortdurend afzet tegen de bureaucratisch-bedrijfsma-

tige logica die de overheid tegenwoordig in de greep houdt. Volgens Tjeenk Willink is het neoliberalisme daaraan debet. Daardoor zijn te gemakkelijk constitutionele en rechtsstatelijke waarden overboord gezet, met als gevolg dat de democratische rechtsstaat wordt uitgehold.

De tweede richting om uit de greep van de bedrijfsmatige overheid te komen, noem ik maar die van de 'lerende overheid' of ook wel 'radicale democratisering', een vorm van directe democratie op het niveau van de publieke dienstverleners. Tonkens zit op deze lijn, als zij pleit voor een herwaardering van het paradigma van de professionaliteit, maar wel in een nieuw, niet-paternalistisch jasje. Professionaliteit die gepaard gaat met zeggenschap van burgers (128). Verschillende adviesraden van de Nederlandse overheid zitten eveneens op dit spoor, mede gebaseerd op de bestuurskundige inzichten van wetenschappers als Snellen en Frissen. Zo pleitte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 2004 voor een herstel van de positie van professionals en hun organisaties in de publieke dienstverlening, ingebed in een stelsel van vooral horizontale checks & balances. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling voegde daar recent een pleidooi aan toe wat hij noemt een "logica van dienstverlening", waarin in de sturing van publieke dienstverlening de interactie tussen burgers en publieke professionals centraal staat. Niet langer draait het om het beleid dat in Den Haag wordt geformuleerd maar om de actie op de werkvloer. De publicist Jos van der Lans noemt dat in zijn recente boek *Ontregelen* het "relationeel paradigma", een

paradigma dat de organisatie van publieke instellingen helemaal wil richten op de basisrelatie tussen burger en professional.²

Dit laatste geluid komt echter maar spaarzaam voor in de bundel. De slotbeschouwing lijkt voorbij te gaan aan allerlei moderne bestuurskundige theorieën die uitgaan van wat Bekkers noemt "polycentrische sturing", de idee dat sturing in verschillende centra plaatsvindt, vooral buiten maar ook binnen de overheid.³ Ook het discours over de verplaatsing van de politiek, dat in de jaren negentig nog populair was, is in de *Tien plagen*, en overigens ook daarbuiten, verdwenen. De redacteurs lijken sterk uit te blijven gaan van een monocentrische benadering van de publieke zaak, waarin het gaat om publieke ongemengdheid (geen vermenging van publiek en privaat) en zuivere verhoudingen tussen staat en burgers. Daarmee doen de redacteurs in hun slotbeschouwing tekort aan zowel de theorievorming in bestuurskunde en politicologie als aan de diversiteit binnen het boek. De redacteurs blijven hangen in somberheid, en bieden weinig handvatten om de gesignaleerde problemen te lijf te gaan. Volgens Klinkers beleven we het einde van een "politieke levenscyclus"; de representatieve democratie gaat ten onder, daar helpen lapmiddelen als referenda en interactief beleid niet tegen (222).

Horizontale verantwoording

In het proefschrift van Thomas Schillemans, *Verantwoording in de schaduw van*

de macht, kunnen de somberaars genoeg munitie vinden om ook de veelgeprezen horizontale verantwoording te beschouwen als een lapmiddel dat niet sterk genoeg is om politiek en democratie te redden. Schillemans onderzocht bij dertien zelfstandige uitvoeringsorganisaties van de Nederlandse rijksoverheid de werking en het effect van horizontale verantwoordingsmechanismen. Juist bij deze organisaties, die op afstand van de minister zijn georganiseerd, zou horizontale verantwoording moeten bijdragen aan het vullen van het democratisch gat. Ze leggen dan direct verantwoording af aan hun klanten, aan burgers, aan partnerorganisaties en aan deskundigen. Rond de eeuwwisseling, de periode van de verplaatsing van de politiek, waren de verwachtingen van horizontale verantwoording hooggespannen. Stond in het marktmodel de 'exit-optie' van burgers centraal, nu zou de 'voice' domineren, een optie die veel beter past in een deliberatief democratiebegrip. Ook Marc Chavannes verdedigt burgertoezicht met verve in zijn bijdrage aan de bundel *Turven, tellen, toetsen*. Volgens hem schiet ondanks de "intensieve toezichthouderij" (94) het toezicht op voormalige staatsbedrijven tekort. Vooral omdat toezichthouders deel uitmaken van het politiek-bureaucratische complex en lijden aan 'groupthink'. Het web biedt burgers ongekende mogelijkheden om met elkaar organisaties te volgen en te corrigeren zodat hun belangen beter zijn gewaarborgd.

Schillemans vindt het hele discours over horizontale verantwoording veel te ideologisch en te weinig op empirische bewijs-

voering gestoeld. Daarom ontwikkelde hij ten eerste een normenkader, waarmee je de werking en effectiviteit van horizontale verantwoording kunt beoordelen. Zo kun je ontsnappen aan ideologie. Interessant is dat hij daarbij een onderscheid maakt tussen een democratisch perspectief en wat hij noemt een cybernetisch perspectief. Bij dat eerste gaat het om de vraag of horizontale verantwoording bijdraagt aan controle door democratisch gelegitimeerde fora, bij het tweede om het leervermogen van uitvoeringsorganisaties. Vervolgens gaat hij aan de hand van vijf instrumenten, van raden van toezicht tot klantenpanels, na of horizontale verantwoording de verwachtingen waarmaakt. Vanuit democratisch perspectief is dat niet het geval volgens hem. De instrumenten hebben weinig invloed op de hoofdlijnen van beleid, horizontale verantwoording overlapt vaak met verticale verantwoording en veel arrangementen werken tegengesteld aan de sturing van de overheid. Veel positiever is Schillemans over de invloed van horizontale arrangementen op het leervermogen van organisaties, ook al blijft die invloed bescheiden. Horizontale arrangementen stimuleren reflectie op doelen en het eigen functioneren, ze genereren (ervarings)deskundige feedback en dialoog daarover en ze leiden tot lessen die in de praktijk worden toegepast.

Hoewel je vragen kan hebben bij het feit dat Schillemans op basis van onderzoek naar vijf arrangementen bij dertien organisaties algemene conclusies trekt over horizontale verantwoording, is zijn redenering elegant geformuleerd en tamelijk overtuigend. Horizontale verantwoording

is geen wondermiddel; de macht van de overheid blijft nodig om publieke organisaties ter verantwoording te roepen en te corrigeren.

De positie van toezicht

Hoe wordt die macht dan uitgeoefend, is dat nog zo effectief? Kunnen toezichthouders een rol spelen in het uitvoeren van de macht van de overheid, en dus in het opvullen van de leegte die de politiek volgens Ankersmit *cum suis* laat vallen? Als men de populariteit van het toezicht in de afgelopen decennia zag, zou je het wel verwachten. In de periode van de bedrijfsmatige en kleine overheid dijde het toezicht immers enorm uit. Dat leidt ook tot professionalisering van de beroepsgroep. Ter ere van het eerste lustrum van de Nederlandse beroepsvereniging van toezichthouders verscheen een bundel met een staalkaart van recente ontwikkelingen op toezichtgebied, *Turven, tellen, toetsen*.

Interessant is dat waar toezicht eerst als oplossing voor het probleem van een ondoelmatige publieke sector werd gezien, het in de loop van de tijd in toenemende mate als onderdeel van een bureaucratische en technocratische staat wordt gezien. Niet in de eerste plaats bondgenoot van burgers, 'public hero', maar eerder vriend (een 'critical friend', dat wel) van de organisaties. Of zoals een van de toezichthouders zegt: "Je streeft naar prettig contact" (280). Het is om deze reden dat de hierboven al aangehaalde Chavannes meer verwacht van burgers op het web

dan van toezichthouders die onderdeel zijn van de macht en van de groupthink van de macht.

Marije Hulshof van de Consumentenautoriteit zet uiteen hoe deze jonge loot aan de toezichtstam toezicht op bedrijven combineert met empowerment van burgers om zelf hun recht te kennen en te halen. Hier verschijnt de toezichthouder dus wel degelijk als bondgenoot. De twee poten versterken elkaar: de toezichthouder gebruikt signalen van boze consumenten en de consument kan gebruik maken van de onderzoeken die de toezichthouder publiceert. Bovendien zou empowerment uiteindelijk leiden tot minder toezicht.

Dit, overigens gematigde, optimisme wordt niet door iedere auteur gedeeld. Zo plaatst Judith van Erp vraagtekens bij de kracht van reputatieschade die vooral door aandacht in de media wordt gegeneerd. Publiciteit over overtredingen heeft volgens haar alleen effect als die overtredingen ook negatief worden gewaardeerd door het publiek. Dat spreekt niet vanzelf. Het overtreden van wettelijke normen is nog niet hetzelfde als het schenden van sociale normen. Hein Albeda stelt dat niet iedere dienst en product zich lenen voor burgertoezicht. Hoe hoger de specificiteit van een dienst of product hoe minder burgertoezicht zin heeft omdat het te ingewikkeld is voor leken. Neem de bouw, daar is stringente controle van de overheid volgens hem meer op zijn plaats. Albeda koestert al met al geen hoge verwachtingen van burgertoezicht, ook niet voor weinig gespecificeerde diensten als zorg en onderwijs. Veel burgers hebben onvol-

doende informatie om scherp te kunnen oordelen.

Een ander dilemma wordt opgeroepen door het groeiende beroep op toezicht en door de professionalisering mede als gevolg daarvan. Want die professionalisering heeft als keerzijde bureaucratisering van het toezicht. Inge de Wolf waarschuwt daarvoor in haar stuk over toezicht op basis van risicoanalyse. Inspecteurs kunnen niet meer elk bedrijf of instantie af, maar baseren zich op inschattingen van het risico dat zich voordoet op falen. Voor die inschattingen zijn veel gegevens nodig die de inspectees moeten opleveren, hetgeen kan leiden tot "indicator-fixatie" (133) en tot technocratie. Bovendien neemt professionalisering tegenwoordig vaak de gedaante aan van centrale planning en bureaucratische beheersing stelt Ronald Elte. Dat gaat ten koste van de expertise en creativiteit van de individuele toezichthouder. Die wordt ingesnoerd in een "infocratie" (183), een organisatie die stuurt met centrale informatiesystemen, met protocollen en formats. Vervreemding is het gevolg, zowel van de toezichthouders als van de onder toezicht gestelden. Bovendien is volgens Melanie Ehren in een infocratie de kans op strategisch gedrag van inspecteurs en inspectees groter vanwege de anonimiteit van een dergelijk model.

Met de toename van toezicht neemt ook de kritiek erop toe. Reden te meer om de gunstige maatschappelijke effecten van toezicht te kunnen aantonen. Leeuw en Willemsen laten zien dat dat nog niet zo eenvoudig is. Zoals Schillemans consta-

teerde bij zijn onderzoek naar horizontale verantwoording, ontbreekt het ook bij verticaal toezicht vaak aan empirisch onderzoek om die effecten vast te stellen. In Angelsaksische landen is het onderzoek naar de effecten en neveneffecten van accountability veel verder gevorderd dan in Europa, al zijn er wel witte raven, zoals een onderzoek naar de effecten van onderwijsinspectie op de resultaten die scholen boeken. Dat onderzoek kon worden vormgegeven als een natuurlijk experiment door bezochte scholen te vergelijken met niet-bezochte scholen. Zolang dit type onderzoek ontbreekt, is het relatief eenvoudig om het toezicht af te schilderen als een onderdeel van het bureaucratische systeem dat alleen maar lasten oplevert.

Turven, tellen, toetsen is naar mijn waarneming vooral een agenderende bundel. Op een behoorlijk aantal thema's die worden aangesneden, is meer wetenschappelijk onderzoek gewenst, en dan vooral empirisch onderzoek naar de effecten van ontwikkelingen in het toezicht. In veel gevallen ontbreekt dat onderzoek, is het beperkt of vooral in het buitenland gedaan.

Al met al is deze jubileumbundel dan ook geen juichbundel geworden, integendeel. Zoals de redacteurs in hun inleiding stellen, ze hebben weet van "toezicht-failures" (15). In historisch perspectief leidde marktfalen ooit tot ingrijpen van de overheid. Totdat men ontdekte in het laatste kwart van de 20ste eeuw dat ook overheidsfalen bestaat, hetgeen de overheid vervolgens probeerde te bestrijden met meer markt, meer toezicht én meer civil society of burgerschap. De bundel

laat zien echter zien dat toezicht eveneens feilen vertoont, het kan een plaag worden voor de samenleving. En zoals we bij Schillemans' boek over horizontale verantwoording en de stukken over burgertoezicht zagen, kan er ook sprake zijn van civil society- of burgerfalen. Waarna de cyclus van markt en overheid opnieuw begint.

In elke fase worden mechanismen en instrumenten uit de vorige meegenomen, een proces van accumulatie en hybridisering zoals dat in vaktermen wordt genoemd, zodat een complexe mengeling van sturings- en toezichtsarrangementen is ontstaan. Die noopt dan tot veel introspectie. Dat laatste laten de hier besproken boeken goed zien. De politiek, publieke instellingen en de toezichthouderij zijn druk met zichzelf bezig, met het verbeteren van systemen en processen. Ze verdwijnen als het ware in hun eigen black box. Ze creëren een abstracte werkelijkheid die steeds minder te maken heeft met wat zich dagelijks afspeelt in de samenleving. Manmoedig proberen politici en bestuurders daardoor vooral zelf houvast

te krijgen op de complexe beleidswerkelijkheid en de nog complexere leefwereld. Met waarschijnlijk als tragisch effect dat het houvast van professionals en burgers steeds verder erodeert.

Noten

1. Dekker, P. en E. Steenvoorden (2008), *Continu Onderzoek Burgerperspectieven – kwartaalbericht 2008/2*. Den Haag: SCP.
2. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: AUP; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008), *De ontkokering voorbij*. Amsterdam: SWP; Lans, J. van der (2008), *Ontregelen. De herovering van de werkvloer*. Amsterdam-Antwerpen: Augustus.
3. Bekkers, V. (2008), Sturing van het onderwijs: variëteit, stabiliteit en adaptiviteit. Nog niet gepubliceerd paper voor het Ministerie van OCW.

Koen Abts (1975) is vrijwillig medewerker aan het Centrum voor Sociologisch Onderzoek van de KULeuven. Hij bereidt een proefschrift voor over de etnopopulistische politiek van het ressentiment. Zijn onderzoeksinteresses liggen op het vlak van ressentiment, etnocentrisme, politiek cynisme, extreemrechts stemgedrag en populisme. E-mail: koen.abts@soc.kuleuven.be.

Wouter Beke (1974) studeerde Politieke Wetenschappen en Sociaal Recht en is doctor in de Sociale Wetenschappen. Na 8 jaar gewerkt te hebben als onderzoeker aan de Leuvense universiteit, werd hij in 2004 schepen en Senator voor Cd&V. Hij is voorzitter van de Senaatscommissie Financiën en Economie. Sinds 2003 is hij nationaal voorzitter van CD&V. Regelmatig publiceert hij boeken of artikelen in tijdschriften over het politieke gebeuren. E-mail: info@wouterbeke.be.

Thomas Block (1973) is licentiaat sociologie en wetenschappelijk medewerker aan de vakgroep politieke wetenschappen van de Universiteit Gent. Hij is verbonden aan het Centrum voor Lokale Politiek (CLP) en aan het Centrum voor Duurzame Ontwikkeling (CDO). Hij heeft onderzoekservaring op het vlak van strategische planning in Vlaamse steden, besluitvorming op lokaal niveau en indicatoren voor duurzame stedelijke ontwikkeling. In de voorbije jaren coördineerde hij binnen het CDO het project 'Stadsmonitor voor leefbare en duurzame Vlaamse steden'. Momenteel werkt hij aan een proefschrift over besluitvorming bij Vlaamse stadsprojecten. E-mail: thomas.block@ugent.be.

Koenraad De Ceuninck (1981) is wetenschappelijk medewerker aan de vakgroep politieke wetenschappen van de Universiteit Gent. Hij is verbonden aan het Centrum voor Lokale Politiek. Daar bereidt hij een proefschrift voor over de politieke besluitvorming met betrekking tot de gemeentelijke fusies van 1976. Zijn onderzoeksinteresse gaat vooral uit naar lokale politiek en in het bijzonder schaal, besluitvorming en hervormingen op lokaal vlak. E-mail: koenraad.deceuninck@ugent.be.

Dirk Heerwegh (1977) is deeltijds docent aan het Centrum voor Sociologisch Onderzoek van de KULeuven en postdoctoraal onderzoeker van het FWO Vlaanderen. Zijn onderzoek situeert zich op het domein van survey-methodologie en statistische analysemethoden. E-mail: dirk.heerwegh@soc.kuleuven.be.

Christophe Heyneman (1979) studeerde af als licentiaat Politieke Wetenschappen aan de KULeuven en werkt momenteel als attaché in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement. E-mail: christopheheyneman@yahoo.com.

Ruud Koole (1953) studeerde geschiedenis in Groningen en politieke wetenschappen in Parijs. Hij is als hoogleraar politicologie verbonden aan de Universiteit Leiden en is

er momenteel tevens voorzitter van het departement Politicologie. Zijn onderzoek concentreert zich op het Nederlandse politieke stelsel, Nederlandse politieke geschiedenis en op de vergelijkende studie van politieke partijen. Van maart 2001 tot december 2005 was hij landelijk voorzitter van de PvdA; in 2007 vervulde hij die functie ook kortstondig als interim-voorzitter. E-mail: koole@fsw.leidenuniv.nl.

Herwig Reynaert (1966) is hoogleraar aan de vakgroep politieke wetenschappen van de Universiteit Gent. Hij is tevens voorzitter van het Centrum voor Lokale Politiek. Zijn onderzoek richt zich op de (vergelijkende) lokale politiek. Lokale politieke elites, hervormingen aan het lokaal bestuur, burgerparticipatie, tevredenheidsonderzoek op lokaal vlak... behoren tot zijn interessedomains. Email: Herwig.Reynaert@ugent.be.

Rien Rouw (1965) is senior adviseur kennis bij de rijksoverheid. Daarnaast is hij gast-onderzoeker bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Eerder werkte hij bij de Algemene Rekenkamer en bij de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO). Bij de RMO schreef hij mee aan adviezen en publiceerde hij artikelen over uiteenlopende thema's als geweld, waarden en normen, opvoeding, zorg, media en de verhouding tussen overheid en samenleving. E-mail: rouw0@xs4all.nl.

Kristof Steyvers (1979) is docent aan de vakgroep politieke wetenschappen van de Universiteit Gent. Hij is verbonden aan het Centrum voor Lokale Politiek. Zijn onderzoek richt zich op de lokale politiek met in het bijzonder vergelijkende lokale politiek, lokaal politiek leiderschap, hervormingen aan het lokaal bestuur, partijen en verkiezingen op lokaal vlak en stadspolitiek als interessevelden. E-mail: kristof.steyvers@ugent.be.

Marc Swyngedouw (1956) is gewoon hoogleraar aan het Centrum voor Sociologisch Onderzoek van de KULeuven. Hij is directeur van het Instituut voor Sociaal en Politiek Opinieonderzoek (ISPO). Zijn onderzoeksinteresses omvatten politieke sociologie, verkiezingsonderzoek, extreemrechts stemgedrag, waardenonderzoek en etnische minderheden. E-mail: marc.swyngedouw@soc.kuleuven.be.

Tony Valcke (1966) is historicus en assistent aan de vakgroep politieke wetenschappen van de Universiteit Gent. Hij is verbonden aan het Centrum voor Lokale Politiek en de Urban Policy Research Group van de Ghent University Association. Eerder publiceerde hij onder meer over politieke elites, provincieraadsverkiezingen, (de provinciale) politieke instellingen en besluitvorming. Hij bereidt een proefschrift voor over de gouverneurs in België en de commissarissen van de koningin in Nederland. E-mail: tony.valcke@ugent.be.

Peter Van Aelst (1974) is postdoctoraal onderzoeker van het FWO (Vlaanderen) aan de Universiteit Antwerpen. Zijn onderzoek situeert zich in het brede domein van de

politieke communicatie. Momenteel is hij tijdelijk verbonden aan de University of Washington (Seattle) en vanaf februari 2009 aan het departement politieke wetenschappen van de Universiteit Leiden. E-mail: peter.vanaelst@ua.ac.be.

Herman van Gunsteren (1940) is emeritus hoogleraar politieke theorieën en rechtsfilosofie aan de Universiteit Leiden. Hij publiceerde veelvuldig over thema's als burgerschap en democratische rechtsstaat, waaronder de boeken *Gevaarlijk Veilig* (Van Gennep, 2004) en *Vertrouwen in Democratie* (Van Gennep, 2006). Hij werkt momenteel aan een boek over het onderwerp van het essay in dit nummer. E-mail: vangunsv@xs4all.nl en herman@vangunsteren.demon.nl.

Philip van Praag (1949) is universitair hoofddocent politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. Hij houdt zich voornamelijk bezig met politieke partijen, verkiezingscampagnes, politieke communicatie en referenda. E-mail: p.vanpraag@uva.nl.

Frederik Verleden (1980) werkt als assistent aan het Centrum voor Politicologie van de KULeuven. Zijn voornaamste onderzoeksthema's zijn: Belgische parlementaire geschiedenis en fractiewerking. E-mail: Frederik.Verleden@soc.kuleuven.be.

Themanummer

‘Bestuurskracht en samenwerking:
verbindende politiek in krachtige gemeenten’

Res Publica zoekt artikels voor een **themanummer** over de betekenis van samenwerking voor de gemeentelijke bestuurskracht. Bestuurskracht van gemeenten is een actueel thema binnen de discussies over het functioneren van het lokale bestuur. Het is een uitdaging om te bekijken hoe de bestuurskracht van gemeenten vergroot kan worden. In de Lage Landen werd deze problematiek bijna uitsluitend in de schaaldiscussie getrokken vanuit de veronderstelling dat grotere gemeenten over een grotere bestuurskracht zouden beschikken. De laatste jaren dringt het besef door, zowel bestuurlijk als wetenschappelijk, dat de vergroting van de gemeentelijke bestuurskracht complexer is. Ook andere elementen worden nu meegenomen in de bestuurskrachtdiscussie, zoals de professionalisering van het ambtenarenapparaat, de relatie tussen politiek en bestuur, de relatie tussen burger en overheid, intergemeentelijke samenwerking enzovoort. Een relatief onontgonnen terrein in de bestuurskrachtdiscussie is de betekenis van samenwerking voor het vergroten van het vermogen maatschappelijke opgaven te realiseren. Samenwerking kan helpen om de bestuurskracht van gemeenten te vergroten.

Dit themanummer wil bijdragen tot dit debat, door de betekenis van samenwerking voor de gemeentelijke bestuurskracht op diverse niveaus te belichten.

We verwelkomen bijdragen die handelen over:

- Interbestuurlijke samenwerking; dit betreft de samenwerking tussen meerdere bestuurslagen.
- Intrageemeentelijke samenwerking; dit betreft de samenwerking tussen verschillende ambtelijke diensten binnen de gemeenten, maar ook over de verhouding tussen de gemeenteraad en het college.
- Intergemeentelijke samenwerking; dit betreft de samenwerking tussen verschillende gemeenten om gezamenlijk maatschappelijke opgaven te realiseren.
- Samenwerking tussen gemeenten en andere partners, zoals maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers.

Manuscripten dienen voor **1 maart 2009** opgestuurd te worden. Voor vragen en suggesties kan u de gastredacteurs contacteren.

Voor meer informatie over de vernieuwde *Res Publica*, zie www.respublica.be.

Gastredacteurs:

Boudewijn Steur (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), boudewijn.steur@casema.nl

Filip De Rynck (Hogeschool Gent), filip.derynck@hogent.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:**

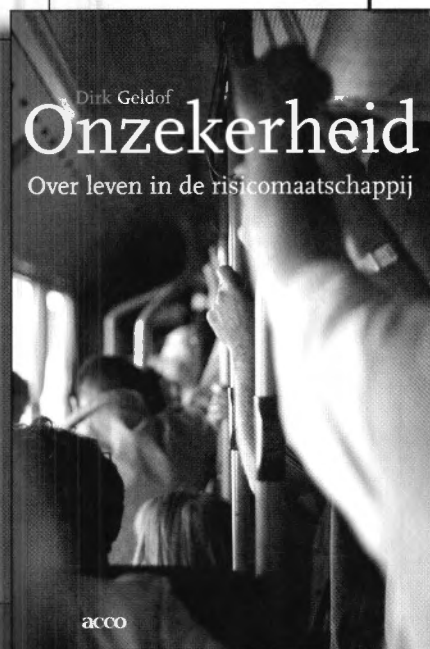
- maximum 10.000 woorden, inclusief abstract, referenties, voetnoten en bibliografie
- bestaan uit 4 onderdelen: titel, Engelstalig abstract, corpus en bibliografie
- Engelstalig abstract: 100-150 woorden
- Engelstalige keywords: maximum 6
- corpus: In de inleiding worden doel, motivatie en context van 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 praktijkpolitologen 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 politicologen tot het gebruik van opiniepeilingen door de massamedia: al die onderwerpen waar politicologen 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 politicologie 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 gereviewd op politiek-wetenschappelijke relevantie en aantrekkelijke schrijfstijl.

Voor een uitgebreide beschrijving van de auteursrichtlijnen:

www.respublica.be



Dirk Geldof

Onzekerheid

Over leven in de risicomaatschappij

ISBN 978 90 334 6916 9
224 blz.

€ 20,00 (excl. verzendingskosten)

Onze materiële rijkdom was nog nooit zo groot, maar toch voelen we ons onzeker. Hoe kunnen we die knagende onzekerheid te midden van ongekende welvaart begrijpen? Hoe behouden we het overzicht op de steeds snellere veranderingen? Hoe gaan we om met groeiende risico's en toenemende onzekerheid? En wat leert dat over onze samenleving?

Onzekerheid. Over leven in de risicomaatschappij reikt een bril

aan om de veranderingen in onze wervelende wereld beter te begrijpen. Voortbouwend op de Duitse socioloog Ulrich Beck beschrijft Dirk Geldof onze wereld als een mondiale risicomaatschappij. Hij zoekt de samenhang tussen de vele veranderingen en het effect ervan op ons eigen leven.

Het boek confronteert ons met de risico's en uitdagingen van de 21ste eeuw: klimaatopwarming, globalisering en dreigende dualisering, toenemende

vrijheid en verregaande individualisering, groeiende tijdsdruk en de explosie van diversiteit in onze kosmopolitische steden.

Hoe kunnen we de uitdagingen in onze risicosamenleving het hoofd bieden? Een onmisbaar boek voor wie onze wereld beter wil begrijpen, voor wie onzekerheid ernstig neemt en voor wie de fundamentele uitdagingen in de risicomaatschappij wil aanpakken.

DIRK GELDOLF (1965) is socioloog en publicist. Hij doceert sociologie aan het Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen en is OCMW-raadslid te Antwerpen. Jarenlang was hij co-auteur van de Jaarboeken Armoede en Sociale Uitsluiting. Hij publiceerde eerder *Onthaasting*, *Niet meer maar beter* en *We consumeren ons kapot*.

Hendrik Vos (red.)

De impact van de Europese Unie

Beleidsterreinen, strijdpunten
en uitdagingen

EU-Studies



Hendrik Vos

De impact van de Europese Unie

*Beleidsterreinen, strijdpunten en
uitdagingen*

ISBN 978 90 334 7084 4
120 blz.

€ 18,00 (excl. verzendingskosten)

De verzameling van Europese wetten en regels telt intussen ongeveer 100.000 bladzijden. De spanwijdte van de Europese Unie omvat haast alle beleidsterreinen. Europa neemt beslissingen over de werking van de interne markt en handelspolitiek, over landbouw en milieubeleid, over sociale wetgeving en over buitenlandse politiek. De Unie stippelt telkens de krijtlijnen uit waaraan de lidstaten zich moeten houden en vele Europese beslissingen hebben intussen een directe invloed op ons leven.

In dit boek, samengesteld door Hendrik Vos, brengen de auteurs de belangrijkste Europese beleidsterreinen in kaart. Domein per domein geven ze op een heldere manier aan welke beslissingen er door Europa genomen worden. Met concrete voorbeelden tonen ze aan hoe groot de impact van de Unie is geworden. Telkens gaat er aandacht naar de historische evolutie en de manier waarop Europa's greep doorheen de jaren strakker werd. Voor elk domein wordt ook nagegaan waar zich de politieke strijdpunten en span-

ningen bevinden. Ten slotte kijken de auteurs telkens naar de toekomst: welke uitdagingen komen eraan in de verschillende domeinen en hoe kan de Europese Unie hiermee omgaan.

HENDRIK VOS is professor in de Europese politiek en is directeur van het Centrum voor EU-Studies van de Universiteit Gent.

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

Eurosepticisme in België. Economische belangen, culturele identiteit en politiek wantrouwen

Koen Abts, Dirk Heerwegh en Marc Swyngedouw

Parlementaire circulatie in de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, 1831-2008

Frederik Verleden en Christophe Heyneman

Tactisch steekspel of tijdverspilling? Strategische meerjarenplanning in Vlaamse gemeenten

Thomas Block, Koenraad De Ceuninck, Herwig Reynaert, Kristof Steyvers en Tony Valcke

Deel 2 — Rubrieken

Essay: De preventiestaat

Herman van Gunsteren

Symposium: Politieke wetenschappers politiek betrokken?

Philip Van Praag, Peter Van Aelst, Ruud Koole en Wouter Beke

Boekbespreking: De verdwijning van de politiek

Rien Rouw

Call for papers