



# Res Publica

politiek-wetenschappelijk tijdschrift van de Lage Landen



België - Belgique  
PB. - P.P.  
B-21

Afgiftelokator - 3000 Leuven X | Driemaandelijks tijdschrift | juli-september 2008 | P 702166

Volume 50 | 2008/3

acco

## Res Publica

<http://www.respublica.be>

### **Hoofdredacteur**

Carl DEVOS

### **Redactiesecretaris**

Hilde VAN LIEFFERINGE

### **Redactie**

Peter BURSENS, Elke 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](mailto:res.publica@ugent.be)

### **Uitgever**

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

### **Vertegenwoordiging in Nederland:**

Kemper Conseil, De Star 17, NL-2266 NA Leidschendam  
tel. +31 70 386 80 31  
fax +31 70 386 14 98  
e-mail: [kemperconseil@dataweb.nl](mailto:kemperconseil@dataweb.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: BE26000096450029

SWIFT- of BIC-code: BPOTBEB1

*Nederland*

Giro 4436148,

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

---

# RES PUBLICA

---

politiek-wetenschappelijk tijdschrift  
van de Lage Landen

Driemaandelijks tijdschrift  
Volume 50 – 2008/3

---

## Inhoud

---

<b>Deel 1 — Wetenschappelijke artikels</b>	<b>219</b>
De werking van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap (1986-2004) en de invloed van zijn unieke karakter	221
<i>Ine Vanlangenakker</i>	
Waarom beleidsparticipatie door 'gewone' burgers meestal faalt: een reconstructie van de oorzaken van participatieve verdamping	247
<i>Bas van Gool</i>	
Burke leeft en woont in Nederland. Over volksvertegenwoordigers en de invloed van de publieke opinie	275
<i>Christel Koop en Joop van Holsteyn</i>	
<b>Deel 2 — Rubrieken</b>	<b>301</b>
Essay: FITNA en de teloorgang van de politiek	303
<i>Sami Zemri</i>	
Symposium: Kan het middenveld 'Europa' redden?	319
<i>Marjolijn Bulk, Esther van den Berg en Joke Wiercx</i>	
Boekbespreking: De crisis van de representatie	337
<i>Stefan Rummens</i>	
Auteursinfo	349

---

**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 veeveelvoudigd 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

---

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

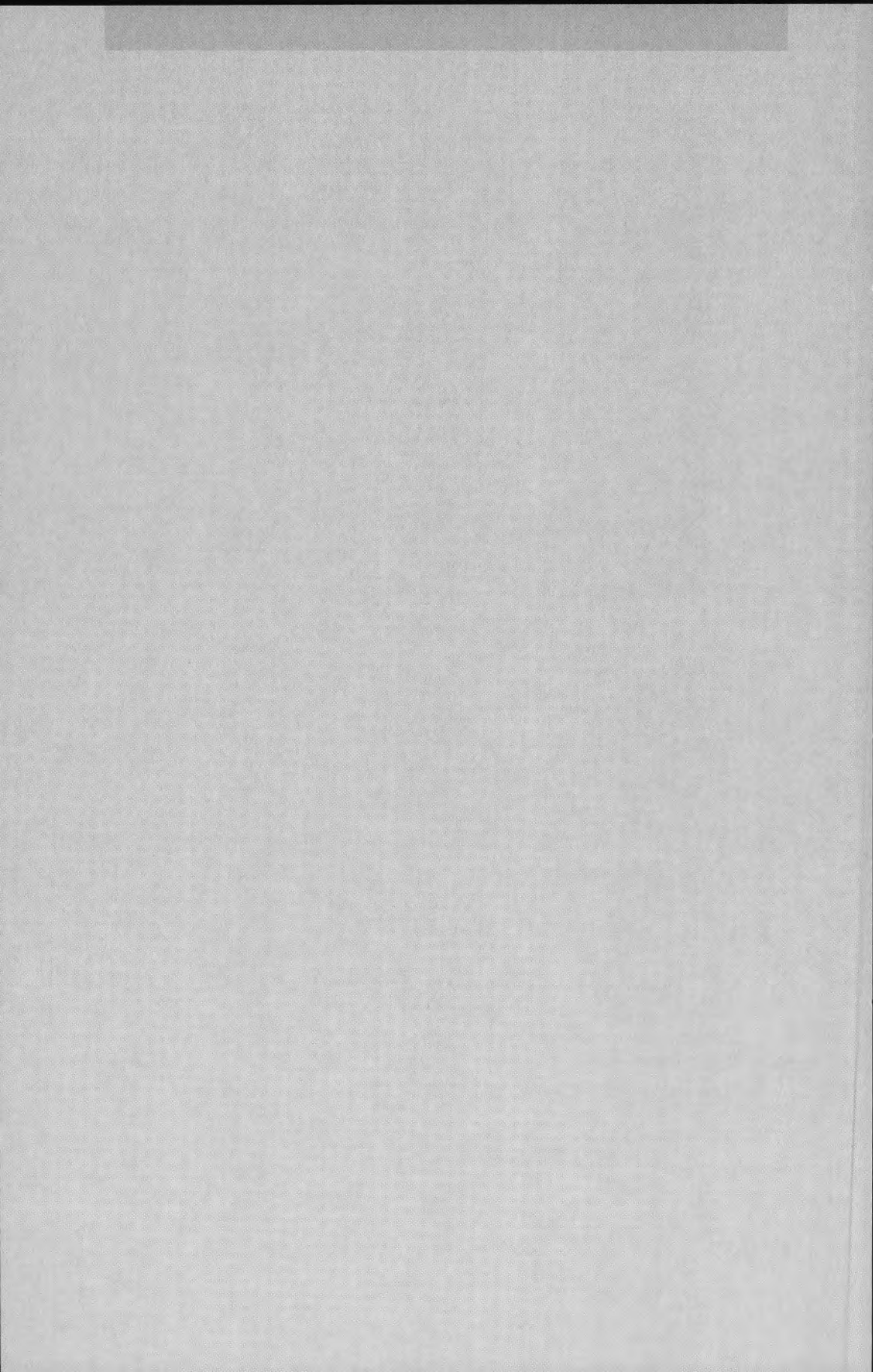
Ine Vanlangenakker

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. 275  
Over volksvertegenwoordigers  
en de invloed van de publieke  
opinie

Christel Koop en Joop van Holsteyn



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

Ine Vanlangenakker<sup>1</sup>

---

## ABSTRACT

### The functioning of the Parliament of the German-speaking Community (1986-2004) and the influence of its distinct character

The smallest parliament in Belgium is the one of the German-speaking community with its 25 members. It is responsible for only 74.000 inhabitants and nine municipalities, but it is nonetheless a fully fledged parliament and government. Due to its limited size and therefore little attention in media and political science, its functioning is quite unknown. This article describes the profile of its politicians and examines the legislative and controlling function of the Parliament, while considering its relationship with the Government. As in other parliaments, we expect a dominant government but due to some distinct characteristics, we expect this to be even truer for the German Community. Therefore, while explaining the results of our research, the emphasis will be put on these characteristics.

**KEYWORDS:** parliament, government, MPs, legislative work, control of government

---

## 1. Inleiding

België kent drie taalgroepen: Nederlandstaligen, Franstaligen en Duitstaligen. Nochtans wordt doorgaans de vergelijking gemaakt tussen Vlamingen en Walen (6.117.440 inwoners in het Vlaamse Gewest (2007), 3.435.879 in het Waalse Gewest en 1.031.215 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest). Daarbij wordt weinig of geen aandacht geschonken aan het feit dat er zich ook 74.000 Duitstaligen bevinden onder de inwoners van het Waalse Gewest. Het is natuurlijk weinig verrassend dat er

amper aandacht wordt gegeven aan een taalgroep die nog niet 1% van de Belgische bevolking uitmaakt. Nochtans is ook de Duitstalige Gemeenschap een instelling met een volwaardig Parlement en een volwaardige Regering. Haar werking en dynamiek blijken echter weinig gekend te zijn, omdat het slechts gaat om een klein parlement met een kleine bevolkingsgroep en een beperkt bevoegdheidsgebied (negen gemeenten: Amel, Burg-Reuland, Büllingen, Bütgenbach, Eupen, Kelmis, Lontzen, Raeren en Sankt-Vith), die bovendien weinig gehoord worden in de nationale media. Het opzet van dit artikel is dan ook het deels opvullen van deze leemte door een verkennende analyse te maken van de samenstelling en werking van het Parlement en de Regering en van de verhouding tussen beide instellingen.

Het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap (PDG) is de kleinste van de zeven parlementen die België telt. Deze parlementen tellen een verschillend aantal leden (gaande van 25 tot 150), hebben verschillende bevoegdheden en zijn bevoegd voor gebieden en bevolkingen van verschillende grootte (die bovendien soms overlappen). De Belgische staatsstructuur omvat een federaal beleidsniveau, drie gemeenschappen (Vlaamse, Franse en Duitstalige) en drie gewesten (Vlaams, Waals en Brussels Hoofdstedelijk). Het Federale Parlement is opgebouwd uit de Kamer van Volksvertegenwoordigers (150 leden) en de Senaat (74 leden). In Vlaanderen zijn de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden samengebracht in één instelling, het Vlaams Parlement (124 leden). In Wallonië kent men daarentegen drie parlementen: het Waalse Parlement (bevoegd voor het Waalse Gewest; 75 leden), het Parlement van de Franse Gemeenschap (bevoegd voor het Franstalige gebied van Wallonië; 94 leden) en de Duitstalige Gemeenschap (bevoegd voor het Duitstalige gebied van Wallonië; 25 leden). Ten slotte is er ook nog het Brussels Hoofdstedelijk Parlement (89 leden) dat bevoegd is voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De Duitstalige Gemeenschap is gelegen in de provincie Luik (gebied Eupen-Malmédy) en maakt sinds het Verdrag van Versailles (1919-1920) deel uit van België. De Duitstaligen konden hun streven naar autonomie geleidelijk aan verwezenlijken doorheen de verschillende staatshervormingen en dit in de schaduw van het conflict en de samenwerking tussen Vlamingen en Walen. Zo werd de Raad van de Duitstalige Cultuurgemeenschap opgericht in 1970 als onderdeel van de eerste grote staatshervorming. Bij de tweede grote staatshervorming (1980-1983) werd hij vervangen door de Raad van de Duitstalige Gemeenschap (RDG) en werd een Regering ingesteld. De eerste rechtstreekse verkiezingen van deze nieuwe Raad vonden plaats in oktober 1986 (daar waar dit pas in 1995 gebeurde voor de Vlaamse en de Franse Gemeenschap!), meteen ook het vertrekpunt van dit onderzoek. Tijdens de daaropvolgende drie staatshervormingen breidde de DG haar bevoegdheden uit. Deze kunnen ingedeeld worden in vijf grote domeinen: culturele aangelegenheden, persoonsgebonden aangelegenheden, onderwijs, regionale aangelegenheden



en inter-gemeenschappelijke en internationale samenwerking. Sinds 9 juli 2004 mag het wetgevende orgaan zich officieel 'Parlement van de Duitstalige Gemeenschap' (PDG) noemen. Doorheen dit artikel hanteren we dan ook deze benaming, ondanks het feit dat de onderzochte periode 1986-2004 is en de instelling toen nog Raad van de Duitstalige Gemeenschap werd genoemd. Het Parlement en de Regering zetelen in Eupen (een kleine stad van 18.000 inwoners waar beide instellingen ook vlak bij elkaar gelegen zijn), waar ook de BRF (openbare radio-omroep van de DG) en Grenz-Echo (de enige Duitstalige krant in België) gevestigd zijn.

Centraal staat de vraag naar de invulling van de vertegenwoordigende functie van het PDG. De decreetgevende en controlerende activiteit zullen dan ook van naderbij bestudeerd worden om de dynamiek en de werking van het PDG duidelijk te stellen. Gezien het unieke karakter van de Duitstalige Gemeenschap, stellen we ons ook de vraag of er kenmerken zijn, eigen aan de instelling, die ervoor zorgen dat ze een aparte invulling geeft aan haar vertegenwoordigende functie of die de verhouding tussen het Parlement en de Regering beïnvloeden. Op basis van eerder onderzoek in andere parlementen wordt verwacht dat de Regering de motor van de besluitvorming is en dat het Parlement voornamelijk een controlerende rol zal spelen. Waar mogelijk, wordt eveneens de vergelijking gemaakt met het Vlaams Parlement, de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers of de Nederlandse Tweede Kamer, die ook alle een sterkere Regering ervaren.

Allereerst wordt de politieke samenstelling van het Parlement en de Regering besproken, alsook enkele sociodemografische variabelen. Vervolgens worden enkele bijzondere kenmerken van de DG besproken, alsook de decreetgevende en controlerende activiteit in het licht van de machtsverhouding tussen Parlement en Regering. Daarbij worden de gevonden resultaten verklaard, mede aan de hand van de aparte kenmerken van de DG. Tot slot worden de belangrijkste bevindingen kort geformuleerd.

## 2. Samenstelling van het Parlement en de Regering van de Duitstalige Gemeenschap 1986-2004

De Wet tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap van 31 december 1983 bepaalt dat het Parlement, het wetgevende orgaan van de DG, samengesteld is uit 25 stemgerechtigde leden. Eén lid hiervan mag als gemeenschaps-senator zetelen in het Federale Parlement en oefent zo een dubbel mandaat uit. Daarnaast wordt het Parlement aangevuld met leden met raadgevende stem (dit zijn leden van de Kamer, de Senaat, het Waalse Parlement, het Europese Parlement en

de provincieraad van Luik, wonend in het Duitse taalgebied; momenteel zijn er 11). De Regering, het uitvoerende orgaan van de DG, bestaat uit minstens drie en hoogstens vijf leden die door het Parlement verkozen worden. Dit werd vastgelegd bij de staatshervorming van 2001; ervoor bestond de Regering uit drie leden. De Regering is verantwoording verschuldigd aan het Parlement. Er is slechts een terugtrede van de Regering mogelijk door de motie van wantrouwen of de vertrouwensvraag; de ontbinding van het Parlement is niet mogelijk daar het een legislatuurparlement is dat om de 5 jaar wordt verkozen samen met het Europese Parlement.

De DG kende doorheen de periode 1986-2004 zeven politieke partijen die zetelden in het Parlement. De *CSP* (*Christlich Soziale Partei*) is een christelijk georiënteerde volkspartij die zichzelf ziet als een zelfstandige partij, maar op nationaal niveau de *CDH* (*Centre Démocrate Humaniste*) en de *CD&V* (*Christen – Democratisch & Vlaams*) beschouwt als haar zusterpartijen. De *SP* (*Sozialistische Partei*) is een regionale afdeling van de *PS*, de Waalse *Partie Socialiste*; deze afdeling werkt echter sinds 1997 autonoom. De liberale partij *PFF* (*Partei für Freiheit und Fortschritt*) is de regionale afdeling van de *MR*, de Waalse *Mouvement Réformateur*. De *PJU-PDB* (*Parteilos Jugendliche Unabhängige + Partei der deutschsprachigen Belgier*) is een regionale, zelfstandige partij die geheel onafhankelijk is. Het doel van deze partij is culturele en regionale autonomie en ze wordt daardoor wel eens de Volksunie van de Oostkantons genoemd (Todts, 1988, p. 244). Het streven naar autonomie en het subsidiariteitsbeginsel kunnen echter ook teruggevonden worden in de partijprogramma's van *CSP*, *SP* en *PFF*, in mindere mate weliswaar. De DG kent ook een groene partij, *Ecolo* (*Ecologistes Confédérés pour l'Organisation de Luttes Originales*), de Oostbelgische regionale afdeling van het Waalse *Ecolo*. *Ecolo* legt, in tegenstelling tot de voornoemde partijen, amper de nadruk op het streven naar autonomie maar eerder op een goede samenwerking binnen de huidige federale structuur. Sinds 1999 komt ook *Vivant* op in de DG (een partij die ook in Wallonië en in Vlaanderen bestaat sinds 1997, maar in Vlaanderen in 2007 fusioneerde met *VLD* (Vlaams Liberalen en Democraten) tot *Open VLD*); ze behaalde in 2004 twee zetels, waardoor ze voor de eerste maal deel uitmaakte van het Parlement. Ten slotte vermelden we ook de *SEP* (*Solidarité et Participation*), een Waalse partij die enkel opkwam in 1986 in het Duitse taalgebied en toen één zetel behaalde (Todts, 1988, p. 249).

### *Samenstelling van het Parlement en de Regering*

#### *Verkiezingsuitslagen en zetelverdeling*

De *CSP* is doorheen de periode 1986-2004 de grootste partij met een zetelaantal schommelend tussen 8 en 10 zetels. In 1986 vormde ze een coalitie met de *PFF*.

In 1990 voegde de *SP* zich bij deze coalitie. In 1995 zetten enkel *CSP* en *SP* de coalitie voort. Deze *SP* is een regionale afdeling van de Waalse *PS* maar blijkt een stuk kleiner in het Duitse taalgebied dan in de rest van Wallonië. Ze maakt sinds 1990 deel uit van de coalitie en behaalde in 2004 haar grootste zetelaantal tot nu toe in het PDG, namelijk 5 zetels. Het stemmenaantal van *PFF* is stabiel waardoor ze steeds over 5 zetels beschikten, enkel in 1999 behaalden ze er één meer. Deze partij maakte deel uit van de coalitie gedurende de hele periode, met uitzondering van 1995-1999. Het stemmenaantal van de regionale partij *PJU-PDB* daalde van 20,43% in 1986 naar 11,69% in 2004 waardoor haar zetelaantal afgenomen is van vijf naar drie. Ondanks deze daling maakte de *PJU-PDB* in 2004 voor de eerste maal deel uit van de Regering, na meer dan 30 jaar in de oppositie. *Ecolo* zag haar stemmenaantal fors stijgen: van 6,45% in 1986 naar 15,04% in 1990. Hierna daalde het echter tot 8,19% in 2004, waardoor *Ecolo* nog slechts over twee zetels beschikt. *Vivant* maakte in 2004 haar intrede in het PDG en behaalde, net zoals *Ecolo*, twee zetels. Het aantal blanco stemmen stijgt en is het hoogst in 2004. We merken op dat alle partijen reeds deel uitmaakten van de Regering, met uitzondering van *SEP* en *Vivant*. Bovendien valt het op dat geen enkele coalitie zich een tweede maal vormde, waardoor we te maken hebben met vijf verschillende coalities.

TABEL 1. PDG 1986-2004: verkiezingsuitslagen per partij

Verkiezingsdatum	CSP	PFF	SP	(PJU-)PDB	Ecolo	SEP	Vivant	Blanco
26.10.1986	37,01	18,77	12,71	20,43	6,45	4,11	-	8,9
28.10.1990	33,60	19,78	16,34	15,25	15,04	-	-	6,4
21.05.1995	35,93	19,89	16,09	13,64	13,85	-	-	9,3
13.06.1999	34,78	21,32	14,97	12,85	12,73	-	3,3	9,3
13.06.2004	32,79	20,98	19,01	11,69	8,19	-	7,34	11,23

BRON: Parlement der Deutschsprachigen Gemeinschaft, *Wahlresultate seit 1974*, Eupen, PDG, 2006 (04.04.06, PDG: [http://www.dgparlament.be/Desktopdefault.aspx/tabid-676/978\\_read-18662/](http://www.dgparlament.be/Desktopdefault.aspx/tabid-676/978_read-18662/)).

TABEL 2. PDG 1986-2004: zetelverdeling per partij

Legislatuurperiode	CSP	PFF	SP	(PJU-)PDB	Ecolo	SEP	Vivant	Coalitie
1986-1990	10	5	3	5	1	1	-	CSP + PFF
1990-1995	8	5	4	4	4	-	-	CSP + PFF + SP
1995-1999	10	5	4	3	3	-	-	CSP + SP
1999-2004	9	6	4	3	3	-	-	PFF + SP + ECOLO
2004-2009	8	5	5	3	2	-	2	PFF + SP + PJU-PDB

BRON: Parlement der Deutschsprachigen Gemeinschaft, *Wahlresultate seit 1974*, Eupen, PDG, 2006 (04.04.06, PDG: [http://www.dgparlament.be/Desktopdefault.aspx/tabid-676/978\\_read-18662/](http://www.dgparlament.be/Desktopdefault.aspx/tabid-676/978_read-18662/)).

*Indeling naar leeftijd en geslacht*TABEL 3. **Vertegenwoordiging naar geslacht en gemiddelde leeftijd in de DG (1986-2004)**

Legislatuurperiode	Geslacht PDG				Leeftijd	
	Aantal vrouwen	Aantal mannen	% vrouwen	% mannen	PDG	Regering
1986-1990	1	24	4	96	46	44,3
1990-1995	3	22	12	88	47,2	42
1995-1999	5	20	20	80	47,6	47,3
1999-2004	8	17	32	68	49	50,7
2004-2009	7	18	28	72	50,4	42,7

BRON: Eigen berekeningen, steunend op de informatie uit de online Databank Duitstalige Gemeenschap, <http://www.dgparlament.be/Desktopdefault.aspx/tabid-600/>.

Uit tabel 3 blijkt dat het aantal vrouwen sterk is gestegen: van 4% in 1986 tot 28% in 2004 (in mei 2008 gaat het nog om slechts 20% omdat twee vrouwen zich lieten opvolgen door een man). De reden van de stijging ligt bij de Wet-Smet-Tobback die in 1994 het licht zag. Deze wet bepaalt dat maximum twee derde van de kandidaten op een kieslijst van hetzelfde geslacht mag zijn. Deze wet heeft een duidelijk effect gehad, maar de maatregel blijkt onvoldoende om de achterstand van de vrouwen volledig weg te werken (Fiers & Reynaert, 2006, p. 41-42). In het PDG zijn er, relatief gezien, iets minder vrouwen dan in het Vlaams Parlement (30,6%; mei 2008), de Belgische Kamer (37,3%; mei 2008) en de Nederlandse Tweede Kamer (40%; mei 2008).

In de periode 1986-2004 zetelden 73 personen in het PDG, zowel rechtstreeks gekozenen als opvolgers. *Ecolo* blijkt de partij te zijn met het grootste aantal vrouwen; er is zelfs een groter aantal vrouwelijke parlementsleden dan mannelijke (5 tegenover 4). Bij *CSP* is bijna 1 parlements lid op 5 een vrouw (6 tegenover 20). Van de 12 parlementsleden van de *PFF* waren slechts 2 van het vrouwelijke geslacht. *PJU-PDB* en *SP* hebben elk slechts één vrouwelijk parlements lid (tegenover respectievelijk 8 en 11 mannen). De twee parlementsleden van *Vivant* zijn van het mannelijke geslacht.

De Regering bestond van 1986 tot 2004 uit drie leden en was gedurende deze periode uitsluitend mannelijk. In 2004 werd het aantal ministers verhoogd tot vier. Deze vierde minister werd de eerste vrouwelijke minister van de DG, namelijk Isabelle Weykmans (*PFF*). Bij de vijfde staats hervorming van 2001 werd immers vastgelegd dat minstens één lid een vrouw moet zijn en minstens één lid een man.

Tabel 3 toont eveneens dat de gemiddelde leeftijd van de parlementsleden geleidelijk stijgt, van 46 jaar in 1986 tot 50,4 jaar in 2004. De gemiddelde leeftijd in het PDG ligt hoger dan die in het Vlaams Parlement (48,9 jaar in 2004) en zelfs een stuk hoger dan die van de Belgische Kamer (44 jaar in februari 2008) en de Nederlandse Tweede Kamer (44,6 jaar in 2006; Aarts, van der Kolk & Rosema, 2007, p.147). De gemiddelde leeftijd in het Vlaams Parlement kende een lichte daling tot 1995 waarna een lichte toename te onderkennen viel vanaf 1999 (Fiers & Reynaert, 2006). In de Belgische Kamer en de Nederlandse Tweede Kamer daarentegen kent men een geleidelijke daling van de leeftijd. Deze evoluties verschillen duidelijk van de geleidelijke stijging van de gemiddelde leeftijd in het PDG.

De Regering bestaat slechts uit drie of vier leden en het berekenen van de gemiddelde leeftijd is dan ook weinig nuttig. We vermelden echter toch dat daar waar in 1999-2004 de gemiddelde leeftijd nog 50,8 jaar was (en daarmee gelijklopend met het Parlement), dit nog slechts 42,8 jaar was in 2004.

### *Beroeps- en opleidingsstructuur*

Tot welke beroeps categorieën behoren de politieke mandatarissen? Dat bepaalde beroeps categorieën beter vertegenwoordigd zijn, blijkt duidelijk uit tabel 4, ondanks de kleine aantallen waar we hier mee moeten werken. De beroepsstructuur van het PDG verschilt bovendien sterk van deze van het Vlaams Parlement in 2004 (Depauw, Libbrecht, Noppe & Fiers, 2004, p. 8). Het opvallendste verschil is het kleine aantal beroeps politici in het PDG (12 %), terwijl dit de grootste categorie vormt in het Vlaams Parlement (67,7 %). Ook in de Belgische Kamer zijn meer dan de helft van de gekozenen in juni 2007 beroeps politici (56,6 %; Vanlangenaker, Weekers, Maddens & Fiers, 2007, p. 6). Ook in Nederland oefenen vrijwel alle leden van de Tweede Kamer hun parlementair mandaat voltijds uit (Aarts, van der Kolk & Rosema, 2007, p. 156). De meeste parlementsleden in de DG hebben echter een andere beroepsactiviteit naast hun parlementair werk. Diegenen die toch aangeven dat ze beroeps politicus zijn, zijn tevens geen gewone parlementsleden: Bernard Collas is gemeenschapssenator, Joseph Maraite oud-minister-president van de DG en burgemeester van Burg-Reuland, en Ludwig Siquet voorzitter van het Parlement. Enkel parlements lid zijn is bovendien minder financieel aantrekkelijk in de DG dan in de andere parlementen in België: daar waar het brutosalair van een parlements lid van de DG 18.743 euro bedraagt, ligt dit een stuk hoger in de andere Belgische parlementen waar men jaarlijks 103.794 euro ontvangt (basissalaris, jaarlijks; Knack Magazine, 2007). De voorzitter van het PDG verdient jaarlijks 96.626 euro en een minister 134.510 euro, wat verklaart waarom zij wel beroeps po-

litici zijn. Ook in de Nederlandse Tweede Kamer ligt het basissalaris een stuk hoger dan in de DG (93.000 euro, jaarlijks, 2008).

TABEL 4. Beroepsstructuur leden PDG 1986-2004

Beroeps categorie	1986		1990		1995		1999		2004	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%
<b>Niet -actieven</b>	0	0	3	12	2	8	2	8	1	4
Thuiswerkend	0		2		2		1		1	
Op pensioen	0		1		0		1		0	
Student	0		0		0		0		0	
Werkzoekend	0		0		0		0		0	
<b>Zelfstandigen – vrije beroepen</b>	8	32	5	20	8	32	6	24	8	32
Zelfstandige*	5		2		5		4		5	
Vrij beroep	2		2		3		2		3	
Landbouwer	1		1		0		0		0	
<b>Arbeiders</b>	2	8	1	4	0	0	0	0	1	4
<b>Bedienden – kaderleden</b>	3	12	5	20	6	24	4	16	5	20
Bediende**	1		2		4		4		3	
Kaderlid***	2		3		2		0		2	
<b>Ambtenaren – onderwijzend personeel</b>	10	40	6	24	4	16	8	32	6	24
Ambtenaar	2		0		1		3		2	
Onderwijzend personeel	8		6		3		5		4	
<b>Kabinets- of partijmedewerkers</b>	0	0	2	8	2	8	3	12	1	4
<b>Beroepspolitici</b>	2	8	3	12	3	12	2	8	3	12
<b>Anderen</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Totaal</b>	25	100	25	100	25	100	25	100	25	100

\* = inclusief bedrijfsleider

\*\* = inclusief academische assistenten, verplegend personeel

\*\*\* = inclusief hoogleraar, schooldirecteur

BRON: Eigen berekeningen, gebaseerd op officiële biografieën uitgegeven door de DG en bijkomende informatie verkregen bij de informatiedienst van het PDG.

Welke beroepen oefenen deze parlementsleden dan uit naast hun parlementair werk in 2004? In vergelijking met het Vlaams Parlement, zien we een relatief hoog aandeel zelfstandigen en vrije beroepen (12,9% en 32%), ambtenaren en onderwijzend personeel (5,2% en 24%) en bedienden en kaderleden (11,6% en 20%). In

beide parlementen zien we dat niet-actieven, arbeiders en kabinet- en partijmedewerkers weinig aan bod komen (1 gepensioneerde, geen arbeiders, 1 kabinetmedewerker en 2 partijmedewerkers in het Vlaams Parlement).

Omwille van te kleine aantallen, geven we hier geen tabel weer van de beroepsstructuur van de leden van de Regering. De meerderheid van de regeringsleden in de periode 1986-2004 blijkt beroeps politicus te zijn omdat zij, zoals we reeds eerder vermeldden, een volwaardig salaris ontvangen.

TABEL 5. Opleidingsstructuur leden PDG 1986-2004

Nr.	Opleidingscategorie	1986		1990		1995		1999		2004	
		aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%
1	lager onderwijs	4	16	1	4	0	0	0	0	0	0
2	secundair onderwijs	2	8	7	28	6	24	6	24	2	8
3	hoger niet-universitair onderwijs kort type	7	28	6	24	6	24	8	32	10	40
4	hoger niet-universitair onderwijs lang type	1	4	0	0	1	4	0	0	1	4
5	universitair onderwijs	11	44	11	44	12	48	11	44	12	48
		25	100	25	100	25	100	25	100	25	100

BRON: Eigen berekeningen, gebaseerd op officiële biografieën uitgegeven door de DG en bijkomende informatie verkregen bij de informatiedienst van het PDG.

Doorheen de periode 1986-2004 hebben meer dan drie vierde van de leden een diploma hoger onderwijs, met uitzondering van 1990-1995 waar dit twee derde is. Het aantal leden met een diploma hoger niet-universitair onderwijs van het korte type is gestegen, waardoor in 2004 92% van de leden een diploma hoger onderwijs hebben. Omgekeerd houdt dit natuurlijk een daling in van het aantal leden met een diploma lager of secundair onderwijs. In 2004 heeft 48% van de leden van het PDG een universitair diploma. Dit aandeel ligt veel hoger in de Belgische Kamer, waar 110 van de 150 leden een universitair diploma heeft (73%; Fiers & Reynaert, 2006, p. 97) en in de Nederlandse Kamer waar 92 van de 150 leden een academisch diploma heeft (61,3%; Aarts, van der Kolk & Rosema, 2006, p. 152). Het PDG, de Belgische Kamer en de Nederlandse Kamer hebben wel alle ongeveer evenveel leden met een diploma hoger onderwijs (respectievelijk 92% in 2004; 92% in 2005 en 90,7% in 2006), maar het aandeel universitair geschoolden ligt een stuk lager in het PDG. Merk wel op dat in België geen Duitstalig universitair onderwijs wordt ingericht en dat men in Duitsland moet gaan studeren of aan een Nederlandstalige of Franstalige universiteit. In de DG worden daarentegen wel enkele Duitstalige hogeschoolrichtingen en voortgezette opleidingen aangeboden (alook Duitstalig

basis- en secundair onderwijs natuurlijk), wat het lagere aantal universitair geschoolden deels kan verklaren. De Regering van de DG kende enkel leden met een diploma hoger onderwijs; een meerderheid daarvan is universitair geschoold.

### 3. De werking van het PDG en de eigenheden ervan

Rekening houdend met de eigenheden van het PDG, kan men verwachten dat het een aparte invulling zal geven aan zijn vertegenwoordigende functie. Allereerst blijken de meeste PDG-leden geen beroepspolitici zijn, wat gevolgen kan hebben voor de werking van het Parlement (decreetgevende en controlerende activiteit), alsook voor de verhouding met de Regering. Er wordt vanuit gegaan dat men als 'amateur-politicus' minder tijd heeft voor het parlementaire gebeuren en dat men op die manier ook minder de kans krijgt om parlementaire ervaring en expertise op te bouwen. De leden van de Regering zijn daarentegen wel beroepspolitici (Thomas, 2005, p. 294) en zij hebben op die manier een streepje voor qua expertise en tijd. De vergaderfrequentie is een mogelijke indicatie van de tijd die aan het parlementaire werk besteed wordt. In de Kamer van Volksvertegenwoordigers kwamen de parlementsleden 286 keer samen in plenaire zitting (2003-2007) en vergaderden ze 882 uren. Vergelijkbare cijfers vinden we terug in het Vlaams Parlement (1999-2004: 260 zittingen of 891 uren). In het PDG liggen deze cijfers daarentegen een heel stuk lager: 64 zittingen in 1986-1990, 64 in 1990-1995, 58 in 1995-1999 en 87 in 1999-2004. Plenaire zittingen beginnen bovendien pas om 16u of 17u15 en vinden maximum twee keer per week plaats. Het feit dat de leden van het PDG geen beroepspolitici zijn, beïnvloedt de vergaderfrequentie bijgevolg in sterke mate omdat ze zich immers slechts 's avonds en in het weekend kunnen bezighouden met hun parlementair werk. De verminderde mogelijkheid om te vergaderen zal ongetwijfeld weerslag hebben op het decreetgevende en controlerende werk.

Een tweede belangrijk element hierbij is echter ook de ondersteuning die de parlementsleden krijgen. Als er een uitgebreide ondersteuning is, kan men verwachten dat het element van 'niet-beroepspolitici-zijn' minder speelt. De leden van het PDG worden ondersteund door hun fractiesecretariaat. De fractiesecretariaten (erkende fractie: minimum drie leden) ondersteunen de parlementsleden maar beschikken over minder personeel en minder materiële middelen dan de kabinetten. De fractiesecretariaten krijgen hiervoor een financiële ondersteuning toegekend; dit werd geregeld door het besluit van het Bureau van 29 november 2004. In juni 2005 beschikten alle fracties samen over negen voltijdse en acht deeltijdse medewerkers. Daarnaast is de hulp van de administratie van het PDG beperkt. Het werk van deze administratie richt zich voornamelijk op de begeleiding van het parlemen-



taire werk. Het is niet zozeer hun taak de parlementsleden politiek bij te staan bij inhoudelijke en strategische vragen (Thomas, 2005, p. 293). Bovendien beschikken de Regering en het Parlement niet over dezelfde ondersteuning. De Regering kan een beroep doen op een groter aantal medewerkers. Het gaat hier enerzijds om de ambtenaren van het Ministerie en anderzijds om de medewerkers uit de kabinetten. Elke minister kan over maximum zeven medewerkers beschikken. De leden van het PDG moeten het bijgevolg stellen met minder middelen dan de Regering.

In het Vlaams Parlement kent men enerzijds fractiemedewerkers en anderzijds persoonlijke medewerkers. De zes fracties beschikten in 1999-2004 elk over een fractiesecretaris en samen in totaal over 47 wetenschappelijke medewerkers en tien administratieve medewerkers (Vlaams Parlement, 2004). Daarnaast heeft elk parlements lid recht op één persoonlijke administratieve medewerker en hebben de leden van het Uitgebreid Bureau recht op een persoonlijke wetenschappelijke medewerker (betaald uit de algemene werkingsbegroting van het Vlaams Parlement). Relatief gezien beschikt het Vlaams Parlement dus over een uitgebreidere ondersteuning. De beperktere ondersteuning van de parlementsleden in de DG zal wederom een invloed hebben op de decreetgevende en controlerende activiteit. De ondersteuning is bovendien niet in die mate dat we verwachten dat het element van 'niet-beroepspolitici-zijn' hierdoor minder speelt.

Een derde element is de lokale verankering van het PDG. Dat men zich niet voltijds met politiek (kan) bezighouden en enkel 's avonds plenair vergadert, roept reeds het beeld van een gemeenteraad op (in België hebben gemeenten met minstens 15.000 inwoners immers reeds een gemeenteraad van minstens 25 leden). Bovendien omvat de DG slechts negen gemeenten en 74.000 inwoners, waardoor men wel degelijk overlappingsen en kruisingen van mandaten kan verwachten. Men kan zich hierbij de vraag stellen of de leden van het PDG eveneens actief zijn op gemeentelijk vlak. Dit werd nagegaan voor de parlementsleden van 2004-2009 (stand in mei 2008) en ze blijken inderdaad sterk lokaal verankerd te zijn. Maar liefst vijftien leden (60%) oefenen eveneens een lokaal mandaat uit: zes gemeenteraadsleden, vijf schepenen en vier burgemeesters, afkomstig uit zes van de negen gemeenten. Opvallend is ook dat de burgemeester van Eupen en drie van de vijf schepenen deel uitmaken van het Parlement (dat eveneens in Eupen is gevestigd). Onder de tien overblijvenden vindt men bovendien twee oud-burgemeesters terug, twee oud-gemeenteraadsleden, de voorzitter van het Parlement (die beroepspoliticus is) en drie van de vijf vrouwelijke parlementsleden. Ook Isabelle Weykmans, de eerste vrouwelijke minister, is gemeenteraadslid in Eupen. Van de 88 Vlaamse Kamerleden en 25 Vlaamse Senatoren oefenen 70,8% (stand juni 2007) een gemeentelijk mandaat uit (Vanlangenakker, Weekers, Maddens & Fiers, 2007, p. 7). Hoewel dit cijfer hoger ligt, telt Vlaanderen echter 308 gemeenten, waardoor elke gemeente

verre van vertegenwoordigd is in haar Federaal Parlement. In de DG vindt men echter lokale mandatarissen terug uit zes van de negen gemeenten en is er bijgevolg een sterke lokale verankering omwille van haar beperkte schaalgrootte. Door deze overlappingsen en kruisingen gaat het slechts om een beperkte groep politici en ze kunnen hierdoor een zekere onderlinge afstand missen die nodig kan zijn tussen meerderheid en oppositie of Regering en Parlement. Een derde element dus dat de werking van het Parlement en de verhouding met de Regering kan beïnvloeden.

In wat volgt gaan we na hoe het PDG zijn vertegenwoordigende functie invult door het decreetgevende en controlerende werk van naderbij te bestuderen, in het licht van zijn verhouding met de Regering. Hierbij houden we rekening met het feit dat de parlementsleden geen beroepspolitici zijn, dat ze een beperkte ondersteuning kennen en dat een zekere onderlinge afstand kan ontbreken.

### 3.1. *Decreetgevende activiteit*

In deze paragraaf wordt allereerst nagegaan in welke mate er decreetgevende activiteit is. Enerzijds zijn er decreetontwerpen, ingediend door de Regering, anderzijds zijn er decreetvoorstellen, ingediend door het Parlement. Wanneer een decreetvoorstel of -ontwerp wordt goedgekeurd, wordt het een decreet en staat het op eenzelfde hoogte als een wet (van het Federale Parlement). In wat volgt worden decreetvoorstellen, decreetontwerpen en decreten onderzocht voor de periode 1986-2004; begrotingsdecreten, besluiten, resoluties en berichten worden buiten beschouwing gelaten. We verwachten dat de regering de motor van de besluitvorming is en het parlement een eerdere zwakke rol speelt. Dat werd reeds meermaals geïllustreerd door onderzoek naar de efficiëntie van het wetgevende werk in andere Belgische parlementen (De Wachter, 2001, p. 19; Fiers, 2006, p. 282-283). In de Kamer van Volksvertegenwoordigers is, aan de ene kant, het overgrote deel van de ingediende initiatieven afkomstig van parlementsleden. Aan de andere kant blijkt het overgrote deel van de goedgekeurde initiatieven echter afkomstig te zijn van de Regering. In het Vlaams (Goossens, 1995), Waals en Brussels Parlement liggen deze verhoudingen enigszins anders. Hier zijn er zowel bij de ingediende als bij de goedgekeurde initiatieven een groter aantal van regeringsinitiatieven (Fiers, 2006). De regering is derhalve duidelijk dominant op wetgevend vlak in deze instellingen en we verwachten eenzelfde situatie in het PDG. Concreet wordt verwacht dat zowel het aantal ingediende als het aantal goedgekeurde voorstellen van decreet lager ligt dan het aantal ingediende en goedgekeurde ontwerpen van decreet. Dit ligt in de lijn met de resultaten die gevonden werden voor het Vlaams, Waals en Brussels Parlement. Tot slot wordt bekeken van wie de decreetvoorstellen uitgaan (coalitie,

oppositie...) omdat ook dit element informatie prijsgeeft over de dynamiek van het Parlement en zijn verhouding met de Regering.

In de periode 1986-2004 werden 350 initiatieven ingediend (tabel 6). Iets minder dan één derde van deze initiatieven was afkomstig van het PDG. In elke periode bleken de decreetontwerpen dominant te zijn. Van de 350 ingediende initiatieven werden er uiteindelijk 300 goedgekeurd (tabel 7). Drie vierde van deze goedgekeurde decreten kwam van de Regering. Het aandeel ontwerpen blijkt in elke legislatuur een stuk groter te zijn dan het aandeel voorstellen.

**TABEL 6. Verhouding tussen het aantal ingediende voorstellen en ontwerpen van decreet 1986-2004**

Legislatuur	Voorstellen	Ontwerpen	Totaal	Aandeel voorstellen	Aandeel ontwerpen
1986-1990	35	38	73	48%	52%
1990-1995	28	70	98	29%	71%
1995-1999	18	67	85	21%	79%
1999-2004	31	63	94	33%	67%
<b>Totaal</b>	<b>112</b>	<b>238</b>	<b>350</b>	<b>32%</b>	<b>68%</b>

BRON: Eigen berekeningen, steunend op de informatie uit de online Databank Duitstalige Gemeenschap.

**TABEL 7. Verhouding tussen het aantal aangenomen voorstellen en ontwerpen van decreet 1986-2004**

Legislatuur	Voorstellen	Ontwerpen	Totaal	Aandeel voorstellen	Aandeel ontwerpen
1986-1990	16	35	51	31%	69%
1990-1995	22	64	86	26%	74%
1995-1999	14	64	78	18%	82%
1999-2004	23	62	85	27%	73%
<b>Totaal</b>	<b>75</b>	<b>225</b>	<b>300</b>	<b>25%</b>	<b>75%</b>

BRON: Eigen berekeningen, steunend op de informatie uit de online Databank Duitstalige Gemeenschap.

Bovenstaande cijfers bevestigen onze verwachtingen: zowel het aantal ingediende als goedgekeurde ontwerpen van decreet ligt hoger dan het aantal ingediende en goedgekeurde voorstellen van decreet. De dominantie van de decreetontwerpen is echter groter bij de goedgekeurde initiatieven. In het Vlaams Parlement wordt eenzelfde trend opgetekend. In 1999-2004 was 46,1 % van de initiatieven afkomstig

van de parlementsleden. Dit aandeel is een stuk hoger dan in het PDG; de Regering blijft echter dominant. Het aandeel goedgekeurde voorstellen van het Vlaams Parlement in 1999-2004 ligt echter op hetzelfde niveau als dat van het PDG (27% en 28%). Het mag echter wel duidelijk zijn dat het absolute aantal voorstellen en ontwerpen hoger ligt in het Vlaams Parlement, omdat deze instelling bijna vijf keer zoveel leden telt.

Het is echter ook belangrijk na te gaan in welke mate ingediende voorstellen of ontwerpen goedgekeurd worden; er wordt nu dus niet naar hun onderlinge verhouding gekeken maar naar elk voorstel of ontwerp apart. Tabel 8 toont de percentages van goedkeuring. Er werd reeds aangehaald dat slechts een klein aantal voorstellen van decreet werd ingediend. Deze voorstellen blijken nu echter een zeer hoog percentage van goedkeuring te kennen. Tussen 1986 en 1990 blijken reeds 45,7% van de voorstellen te zijn goedgekeurd. Dit percentage stijgt sterk tot 78,6% voor de periode 1990-1995. In 1995-1999 daalt dit percentage slechts een beetje en in de periode 1999-2004 is het nog steeds zeer hoog: 74,2%. In totaal werden 67% van de ingediende voorstellen goedgekeurd.

TABEL 8. De decreetgevende activiteit van het PDG, 1986-2004

	Ingediend	Aangenomen	%
Voorstellen van decreet			
1986-1990	35	16	45,7
1990-1995	28	22	78,6
1995-1999	18	14	77,8
1999-2004	31	23	74,2
Totaal	112	75	67,0
Ontwerpen van decreet			
1986-1990	38	35	92,1
1990-1995	70	64	91,4
1995-1999	67	64	95,5
1999-2004	63	62	98,4
Totaal	238	225	94,5

BRON: Eigen berekeningen, steunend op de informatie uit de online Databank Duitstalige Gemeenschap.

Dat deze percentages bijzonder hoog liggen, wordt bewezen door de vergelijking te maken met het Vlaams Parlement. In de periode 1988-1995 werden in het Vlaams Parlement slechts 74 van de 934 ingediende voorstellen goedgekeurd, dat is 10,82% (Goossens, 2001). Voor de periode 1999-2004 wordt dit 13,2%. Deze percentages

liggen beduidend lager dan deze van het PDG. In het Vlaams Parlement worden dus veel voorstellen ingediend die echter een kleine kans hebben om goedgekeurd te worden. In het PDG is het aantal ingediende voorstellen beperkt maar deze kennen een zeer hoog percentage van goedkeuring.

In het PDG werden dubbel zoveel ontwerpen ingediend als voorstellen en deze werden ook bijna allemaal goedgekeurd. Doorheen de periode 1986-2004 is het percentage van goedkeuring immers niet lager dan 91,4%, met een hoogtepunt van 98,4% in 1999-2004. Eenzelfde situatie vinden we in het Vlaams Parlement. Van de 165 ingediende ontwerpen in 1988-1995 werden er 158 goedgekeurd, dat is 95,8% (Goossens, 2001). Dit blijft 95,8% voor de periode 1999-2004.

TABEL 9. Ingediende en aangenomen voorstellen ingedeeld naar hun aard 1986-2004

Aard van het voorstel	1986-1990		1990-1995		1995-1999		1999-2004		Totaal	
Coalitie	6	5	18	16	12	12	18	16	54	49
Coalitie + andere partij(en)	7	5	5	4	1	1	2	1	15	11
Een deel van de coalitie*	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1
Een coalitiepartij alleen	2	1	0	0	1	1	2	2	5	4
Een oppositiepartij alleen	20	5	4	1	4	0	9	4	37	10
Totaal	35	16	28	22	18	14	31	23	112	75

Kolom 1 stelt bij elke periode de ingediende voorstellen voor; kolom 2 de aangenomen voorstellen.

\* twee partijen als de coalitie bestaat uit drie partijen

BRON: Eigen berekeningen, steunend op de informatie uit de online Databank Duitstalige Gemeenschap.

Ten slotte is het ook van belang om de voorstellen van dichterbij te bestuderen. Het aantal ingediende en goedgekeurde voorstellen die uitgaan van de coalitie wijzen immers ook op de invloed van de Regering. Tabel 9 toont dat 75 van de 112 voorstellen uitgingen van de coalitie of van een deel ervan. Van die 75 voorstellen werden er 65 goedgekeurd. In 1995-1999 werden alle voorstellen van de meerderheid goedgekeurd en zelfs enkel deze voorstellen. Tussen 1986 en 2004 gingen 37 voorstellen uit van een oppositiepartij; slechts 10 ervan werden goedgekeurd. Het valt op dat het aantal voorstellen ingediend door een oppositiepartij sterk daalt na 1990. Men kan besluiten dat de voorstellen van de meerderheid een grotere kans hebben om goedgekeurd te worden. Deze trend is er eveneens in het Vlaams Parlement (Goossens, 2001).

De dominantie van de Regering blijkt echter nog groter te zijn als nagegaan wordt hoe meerderheidsvoorstellen in het PDG tot stand komen. Vaak blijkt het te gaan

om 'pseudo-decreetvoorstellen': voorstellen die volledig door de Regering werden uitgewerkt maar toch door een parlementslid van de meerderheid worden ingediend. Met deze manier van werken vermijdt men de raadpleging van de afdeling wetgeving van de Raad van State die verplicht is voor decreetontwerpen. Deze raadpleging is arbeids- en tijdsintensief. Ten eerste is Duits geen werktaal van de Raad van State, waardoor decreetontwerpen allereerst vertaald moeten worden naar het Nederlands of het Frans en nadien terug vertaald moeten worden naar het Duits. Ten tweede worden de adviezen vaak niet binnen de termijnen neergelegd omwille van de overbelasting van de Raad van State en moet men bijgevolg langer wachten dan voorzien. Van 19 van de 31 ingediende decreetvoorstellen in de periode 1999-2004 kunnen we met zekerheid zeggen dat het gaat om 'pseudo-decreetvoorstellen' (Thomas, 2005, p. 294-295).

Samenvattend kan men stellen dat er meer ontwerpen werden ingediend dan voorstellen in de periode 1986-2004. Ook werden er meer ontwerpen goedgekeurd dan voorstellen. Zowel ontwerpen als voorstellen kenden een hoog percentage van goedkeuring. Daarnaast zijn de voorstellen grotendeels afkomstig van de meerderheid en blijken ze vaak 'pseudo-decreetvoorstellen' te zijn. Op basis van deze resultaten kan bevestigd worden dat de Regering de motor van de besluitvorming is en dat het Parlement hierin slechts een zwakke rol speelt. Deze bevindingen liggen in lijn met deze in de andere parlementen van België, waar men ook een machtigere Regering ervaart. Hierbij mogen echter de eerder genoemde specificiteiten, eigen aan de DG, niet uit het oog verloren worden omdat ze mede de zwakte van het Parlement in zijn wetgevende werk kunnen verklaren. Allereerst vereist het ontwerpen van een decreetvoorstel een hoge mate van inhoudelijke en juridische kennis en zoals we reeds eerder vermeldden ontbreekt deze kennis vaak bij de leden van het PDG omdat ze geen beroepspolitici zijn. De leden van de Regering zijn daarentegen wel beroepspolitici en zij hebben op die manier een streepje voor qua expertise en tijd. Het indienen en verdedigen van een voorstel vergt immers een goede voorbereiding en bijgevolg veel tijd en inzet, zaken waaraan het de parlementsliden vaak ontbreekt omdat ze hun parlementair werk uitvoeren na hun beroepsactiviteit. De Regering komt, als uitvoerend orgaan, bovendien meer in contact met concrete situaties en bijgevolg kunnen haar leden steunen op een grotere politieke ervaring (Thomas, 2005, p. 294). Ten tweede toont het bestaan van 'pseudo-decreetvoorstellen' ook aan dat het de Regering is die de werkelijke uitwerking op zich neemt van sommige voorstellen; enerzijds om de raadpleging van de Raad van State te ontlopen, maar anderzijds ook omdat ze over de middelen, tijd en expertise beschikt om dit te doen. De parlementsliden spelen, met hun beperktere ondersteuning, dan ook een zwakkere rol op vlak van decreetgeving in verhouding tot de Regering.

### 3.2. *Controlerende activiteit*

Naast een wetgevende functie heeft een parlement ook een controlerende functie. Net zoals in de andere parlementen in België, kan geen enkele regering bestaan of aanblijven zonder het vertrouwen van het parlement te genieten. Dat vertrouwen is verbonden met het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid en schept op die manier een recht van controle voor het parlement (Gerard, Witte, Gubin & Nandrin, 2003). Het controlerecht wordt uitgeoefend door het interpellatierecht en het daarmee verbonden recht om moties in te dienen en door het stellen van mondelinge en schriftelijke vragen. Het reglement van het PDG geeft nog twee controle-instrumenten aan: de motie van wantrouwen en de vertrouwensvraag. Het PDG beschikt ook over andere controlemogelijkheden, naast de 'klassieke' controle-instrumenten, onder meer het recht van onderzoek en de controle op de begroting. In dit artikel wordt dieper ingegaan op de interpellaties, de met redenen omklede moties, de schriftelijke en de mondelinge vragen. De sterke stijging van het gebruik van interpellaties, mondelinge en schriftelijke vragen in de Kamer, het Vlaams, Waals en Brussels Parlement, toont aan dat de rol van het parlement niet volledig is uitgespeeld en de nadruk meer op controle dan op decreetgeving komt te liggen (Fiers, 2006, p. 286-287). Voor het PDG verwachten we eveneens dat er een sterkere nadruk ligt op de controlerende rol dan op de decreetgevende, dat deze voornamelijk gespeeld wordt door de oppositie en dat het gebruik van de controle-instrumenten de afgelopen jaren gestegen is. Ook hier kan weer een zekere invloed van enkele van zijn eigenheden verwacht worden. Zo kan de tegenstelling tussen oppositie en meerderheid zich minder sterk stellen als men een zekere afstand mist tussen parlementsleden onderling omwille een sterke lokale verankering en de daarbij horende overlappingsen van mandaten. In wat volgt wordt het gebruik van elk controle-instrument apart besproken en verklaren we de gevonden resultaten.

#### 3.2.1. *Interpellaties*

Een parlements lid kan een lid van de Regering over een aangelegenheid interpelleren (het krijgen van toelichtingen over een bepaald onderwerp door het stellen van vragen; art 65, § 1-3, reglement van het PDG). Tabel 10 toont dat er in totaal 183 interpellaties ingediend werden tussen 1986 en 2004 en dat dit redelijk gelijk verspreid was over de vier periodes. Het laagste aantal was 36 interpellaties in 1995-1999, het hoogste 56 interpellaties in 1999-2004 (Thomas<sup>2</sup>, 2005, p. 310). Dat het gebruik van controle-instrumenten sterk zou toegenomen zijn kan bijgevolg niet bevestigd worden voor de interpellaties. Er is immers slechts een minieme stijging van het aantal interpellaties, met zelfs een daling in 1995-1999.

TABEL 10. Interpellaties in het PDG per fractie en naar meerderheid en oppositie: 1986-2004

Legislatuur	CSP	PFF	SP	PJU-PDB	Ecolo	SEP	Totaal	Aantal interpellaties meerderheid	Aantal interpellaties oppositie	Aandeel interpellaties meerderheid	Aandeel interpellaties minderderheid
1986-1990	1	1	17	20	1	1	41	2	39	5%	95%
1990-1995	2	1	6	23	18	//	50	9	41	18%	82%
1995-1999	2	6	6	11	11	//	36	8	28	22%	78%
1999-2004	27	2	8	18	1	//	56	11	45	20%	80%
Totaal	32	10	37	72	31	1	183	30	153	16%	84%

Respectievelijke coalities: CSP+PFF; CSP+PFF+SP; CSP+SP; SP+PFF+Ecolo.

BRON: Eigen berekeningen, steunend op de informatie uit de online Databank Duitstalige Gemeenschap.

Zoals verwacht werd 84% van het totale aantal interpellaties ingediend door de oppositie. De meerderheid diende echter ook een redelijk aantal interpellaties in. Hoe kan men dit verklaren? Meerderheid en oppositie hebben elk hun manier van werken. Bij de meerderheid worden problemen reeds besproken binnen de coalitie en daarna gaan die dossiers pas naar het PDG. De oppositie daarentegen reageert op de handelingen van de coalitie en probeert ze te beïnvloeden met de middelen die ze heeft. Het gaat dan onder meer om interpellaties, moties en vragen. De meerderheid heeft dus logischerwijze een andere relatie met de Regering. Als een lid van de meerderheid een interpellatie indient, is dat niet om de Regering in moeilijkheden te krijgen; maar dat is ook niet altijd de bedoeling van de oppositie. De reden waarom men dan toch een interpellatie indient is om een bepaald onderwerp te thematiseren en er op die manier aandacht voor te vragen. Bovendien hebben interpellaties het voordeel dat, theoretisch gezien, ieder ander parlementslid het woord mag vragen. Hierdoor kan een debat over een bepaald onderwerp op gang worden gebracht. Daarnaast mag het publicitaire karakter van interpellaties niet vergeten worden. Interpellaties krijgen media-aandacht en zijn zo een instrument om onderwerpen in de kijker te plaatsen, alsook zichzelf.

### 3.2.2. *Met redenen omklede moties*

Elk parlementslid heeft het recht bij de parlamentsvoorzitter een met redenen omklede motie in te dienen in navolging van een stellingname van de Regering. Wanneer meerdere met redenen omklede moties met betrekking tot hetzelfde on-



derwerp ingediend worden, wordt er in chronologische volgorde van neerlegging gestemd. De met redenen omklede motie, ingediend door de interpellant, heeft echter van rechtswege voorrang (art. 66, § 1, Reglement van het PDG). Het PDG kende tot 2001 echter een andere regeling wanneer meerdere moties met betrekking tot hetzelfde onderwerp werden ingediend. Voor 2001 kende men het onderscheid tussen 'begründete Antrag' en 'einfache Antrag' bij de indiening van een motie. Na een interpellatie kon elk parlementslid een 'begründete Antrag' indienen. Voornamelijk de meerderheid diende daarop dan een 'einfache Antrag' in; deze had van rechtswege voorrang bij de stemming. Een 'einfache Antrag' zorgde ervoor dat men over kon gaan tot de orde van de dag zonder een debat over de stellingname van de Regering. Door de indiening van een 'einfache Antrag' werd dikwijls een inhoudelijke uiteenzetting met de argumenten van de oppositie in de kiem gesmoord. Met de afschaffing van de 'einfache Antrag' hoopt men het controlerecht van de oppositie te versterken (Thomas, 2005, p. 312-313). De indeling 'begründete Antrag' en 'einfache Antrag' wordt wel nog in tabel 11 gemaakt daar deze bestond in de periode 1989-2001. De tabel toont enkel die moties, ingediend na een interpellatie, en bewijst dat er vaak een 'einfache Antrag' werd ingediend samen met een 'begründete Antrag' maar dat over deze laatste niet werd gestemd omdat de 'einfache Antrag' voorrang had. Vanaf 2001 verdwijnt de 'einfache Antrag' en worden er voor de resterende periode nog vier 'begründete Antrag' ingediend, waarvan er drie werden aangenomen.

TABEL 11. Moties, ingediend na een interpellatie, in het PDG ingedeeld naar 'begründete Antrag' en 'einfache Antrag': 1986-2004

Legislatuur	Begründete Antrag	Aangenomen moties	Einfache Antrag	Aangenomen moties
1986-1990	9	0	9	9
1990-1995	3	1	2	2
1995-1999	0	0	0	0
1999-2004	6	4	3	3
Totaal	18	5	14	14

BRON: Eigen berekeningen, steunend op de informatie uit de online Databank Duitstalige Gemeenschap.

Voor de periode 1986-2004 werden slechts 32 moties ingediend. Het gebruik van dit controle-instrument is dus, net zoals de interpellaties, niet toegenomen. Of moties voornamelijk door de oppositie worden gebruikt is hier moeilijker na te gaan door het onderscheid tussen de 'einfache' en de 'begründete Antrag'. Bovendien is de periode 2001-2004 te kort om na te gaan of de met de redenen omklede motie dan voornamelijk door de oppositie werd gebruikt. Er kan echter wel nagegaan wor-

den of de 'einfache Anträge' werkelijk in hoofdzaak door de meerderheid werden ingediend en de 'begründete Anträge' door de oppositie. Het onderzoek bevestigde dit. Tussen 1989 en 2004 werden inderdaad alle 'einfache Anträge' ingediend door een meerderheidspartij. Alle 'begründete Anträge' werden door een oppositiepartij ingediend in de periode 1989-1999. Vanaf 2001 kunnen alle parlementsleden enkel 'begründete Anträge' indienen. Er werden er slechts vier ingediend; bijgevolg kunnen geen uitspraken gedaan worden over de verhouding meerderheid – oppositie.

### 3.2.3. Mondelinge vragen

Elk parlements lid heeft het recht één of meerdere regeringsleden mondelinge vragen te stellen. Bij het begin van elke plenaire zitting vindt een vragenuurtje plaats, waarin parlementsleden mondelinge en dringende vragen mogen stellen (art. 71 Reglement van het PDG). In tabel 12 valt meteen het grote aantal mondelinge vragen op (1035). In de laatste periode, 1999-2004, werden de meeste vragen ingediend (325). Waar er nog een daling is van het aantal mondelinge vragen in 1990-1995 (van 305 naar 196), kan er in 1999-2004 een stijging met 40% (van 196 naar 325) opgetekend worden. Het gebruik van dit controle-instrument is dus wel degelijk gestegen.

TABEL 12. Aantal mondelinge vragen in het PDG ingedeeld per fractie en naar meerderheid – oppositie: 1986-2004<sup>3</sup>

Legislatuur	CSP	PFF	SP	PJU-PDB	Ecolo	SEP	Totaal	Aantal mondelinge vragen meerderheid	Aantal mondelinge vragen oppositie	Aandeel mondelinge vragen meerderheid	Aantal mondelinge vragen oppositie
1986-1990	34	19	65	98	54	35	305	53	252	17%	83%
1990-1995	45	13	30	53	55	//	196	88	108	45%	55%
1995-1999	7	43	18	76	65	//	209	25	184	12%	88%
1999-2004	134	64	61	39	27	//	325	152	173	47%	53%
Totaal	220	139	174	266	201	35	1035	318	717	31%	69%

Respectievelijke coalities: CSP+PFF; CSP+PFF+SP; CSP+SP; SP+PFF+Ecolo.

BRON: Eigen berekeningen, steunend op de informatie uit de online Databank Duitstalige Gemeenschap.

De mondelinge vragen werden daarnaast in overgrote mate gesteld door de oppositie in 1986-1990 en 1995-1999, met respectievelijk 83% en 88% van het totale aantal vragen. In 1990-1995 en 1999-2004 is dit verschil echter veel kleiner en

worden respectievelijk 55% en 53% van de vragen gesteld door de oppositie. De resultaten bevestigen dat de mondelinge vragen grotendeels gebruikt worden door de oppositie, ondanks de kleine verschillen in 1990-1995 en 1999-2004.

Waarom is het aantal mondelinge vragen nu toegenomen en zijn interpellaties en moties niet populair? Mondelinge vragen blijken een grotere publicitaire rol te hebben dan interpellaties. Als men vragen stelt, is het om een onderwerp of zichzelf in de media te brengen. Interpellaties hebben deze functie ook, zoals we eerder stelden, maar dienen toch meer voor controle en politiek debat. Bovendien krijgen deze mondelinge vragen in het algemeen meer aandacht, en daardoor hebben de parlementsleden er in de laatste jaren een voorliefde voor gekregen. De aantrekkelijkheid van de schriftelijke vraag speelt hier echter ook een rol en wordt in het volgende punt behandeld (Thomas, 2005, p. 311). Ten slotte kan opgemerkt worden dat de meerderheid, net zoals bij de interpellaties, ook vaak een vraag stelt om het werk van 'haar' minister in een goed daglicht te stellen. Het parlementaire gebeuren komt hier dan naar voren als een 'mise-en-scène'.

#### 3.2.4. *Schriftelijke vragen*

Parlementsleden die een schriftelijke vraag aan een regeringslid willen richten dienen een tekst in bij de parlementsvoorzitter. De parlementsvoorzitter beslist over de ontvankelijkheid van de vragen en geeft de toegelaten vragen door aan het betreffende regeringslid (art. 70 Reglement van het PDG). In tabel 13 valt meteen de sterke daling van het aantal vragen op. In 1999-2004 werden nog slechts 17 vragen gesteld, waar dit er nog 116 waren in 1990-1995. Net zoals voor de moties en interpellaties is het gebruik van dit controle-instrument niet gestegen. De oppositie maakte wederom meer gebruik van de schriftelijke vragen. Voor de gehele periode 1986-2004 blijken 80% van de vragen afkomstig van de oppositie.

Wat het meeste opvalt bij de schriftelijke vragen is hun kleine aantal en de forse daling van hun aantal in de laatste jaren. Waarom worden de schriftelijke vragen niet meer gebruikt? Ten eerste moeten ze concurreren met de mondelinge vragen en de interpellaties. Deze laatste krijgen media-aandacht en zijn snel en gemakkelijk in het gebruik. De schriftelijke vragen krijgen amper aandacht in de media omdat ze schriftelijk worden ingediend en vaak pas weken of maanden later worden beantwoord. De schriftelijke vragen lijken zo een omweg te zijn om informatie te krijgen of een onderwerp in het daglicht te stellen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de schriftelijke vragen weinig worden gebruikt.

TABEL 13. Aantal schriftelijke vragen in het PDG per fractie en naar meerderheid – oppositie: 1986-2004

Legislatuur	CSP	PFF	SP	PJU-PDB	Ecolo	SEP	Totaal	Aantal schriftelijke vragen meerderheid	Aantal schriftelijke vragen oppositie	Aandeel schriftelijke vragen meerderheid	Aandeel schriftelijke vragen minderderheid
1986-1990	5	1	1	76	4	0	87	6	81	7%	93%
1990-1995	13	6	19	57	21	//	116	38	78	33%	67%
1995-1999	0	5	0	12	15	//	32	0	32	0%	100%
1999-2004	3	0	6	7	1	//	17	7	10	41%	59%
Totaal	21	12	26	152	41	0	252	51	201	20%	80%

Respectievelijke coalities: CSP+PFF; CSP+PFF+SP; CSP+SP; SP+PFF+Ecolo.

BRON: Eigen berekeningen, steunend op de informatie uit de online Databank Duitstalige Gemeenschap.

Als de vergelijking met de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Nederlandse Tweede Kamer wordt gemaakt, valt meteen op dat de schriftelijke vragen, relatief gezien, meer gebruikt worden in beide parlementen en dat er een stijging op te tekenen valt. In de Belgische Kamer werden tijdens de legislatuur 2003-2007 11820 schriftelijke vragen gesteld. 2075 dergelijke vragen werden in 2003-2004 in de Nederlandse Tweede Kamer ingediend (Servranckx, 2007, p. 54-60). Nochtans gaat het om nagenoeg eenzelfde procedure, waarbij de minister na een vast aantal dagen de vraag moet beantwoorden en waarbij vraag en antwoord gepubliceerd worden in het *Bulletin van Vragen en Antwoorden*. In Nederland is dit echter na drie weken, in de Belgische Kamer na 20 werkdagen en in het PDG na 28 kalenderdagen. Deze schriftelijke vragen zijn echter te omslachtig en vragen te veel tijd voor een parlement als het PDG omdat dit slechts een lage vergaderfrequentie kent en samengesteld is uit niet-beroepspoliticci. Parlementsleden die slechts een beperkte tijd kunnen besteden aan hun parlementaire werk zullen kiezen voor snelle en gemakkelijke controle-instrumenten zoals mondelinge vragen. Servranckx geeft bovendien de professionalisering van de Kamerleden aan als een mogelijke verklaring voor de stijging van het aantal schriftelijke vragen, omdat zij hun mandaat immers zien als hun hoofdactiviteit en er veel tijd in kunnen stoppen.

Anderzijds valt het op dat mondelinge vragen (in plenaire zitting) minder gebruikt worden dan schriftelijke vragen in de Belgische Kamer (1827 in 2003-2007) en de Nederlandse Kamer (circa 100 per jaar; Servranckx, 2007, p. 63), terwijl het net omgekeerd is in het PDG. In beide Kamers is het vragenuurtje echter beperkt tot één uur (minstens eenmaal per week), waardoor er slechts een beperkt aantal vra-

gen kunnen behandeld worden. In het PDG daarentegen zijn de spreektijden bij de mondelinge vragen wel beperkt, maar niet de totale duur. Als verwacht wordt dat de duur van de mondelinge vragen 75 minuten zal overschrijden, worden de parlementsleden hierop gewezen door de parlementsvoorzitter en kan de agenda en de werkwijze hieraan aangepast worden. Bovendien vindt het vragenuur plaats voor elke plenaire zitting, waardoor het voor de PDG-leden een controle-instrument wordt dat makkelijker te gebruiken is dan de schriftelijke vraag.

Dat het gebruik van controle-instrumenten sterk is toegenomen in de afgelopen jaren werd enkel bevestigd voor de mondelinge vragen. Interpellaties en moties werden slechts weinig gebruikt en het aantal schriftelijke vragen kende een sterke daling. Daar waar het Vlaams Parlement zijn grote mate van inefficiëntie op vlak van wetgevend werk compenseert door het intensieve gebruik van controle-instrumenten, is deze evolutie er niet in dezelfde mate in het PDG. Toch blijft de controlerende functie van het PDG belangrijker dan zijn wetgevende functie, ze is er echter wel minder vergaand in dan het Vlaams Parlement.

Ook hier speelt het feit dat in het PDG geen beroeps politici zetelen: hierdoor vergaderen ze minder en zijn ze minder intensief bezig met hun parlementair werk en bijgevolg ook minder met de controle op de Regering. Zoals bij de wetgevende functie kan ook hier aangegeven worden dat ze slechts een beperkte ondersteuning kennen. Bovendien speelt hier ook de sterke lokale verankering een rol. Door de kruisingen, overlappingsen en afhankelijkheden die er zijn door het uitoefenen van verschillende mandaten, kennen de politici elkaar goed en hierdoor ontstaat het risico op kameraadschap (Thomas, 2005, p. 318). Men mist een zekere afstand tussen de ministers en de parlementsleden. Daarnaast ook tussen de parlementsleden onderling. Hierdoor ziet men de ideologische verschillen minder naar voren komen. Ook het bekritisieren van iemand die men goed kent doet men automatisch minder. Dit kan derhalve ook een verklaring bieden voor de lagere intensiteit van het controlerende werk in de DG. Alle controle-instrumenten werden voornamelijk gebruikt door de oppositie. De breuklijn loopt bijgevolg niet tussen de Regering en het Parlement, maar tussen de parlementsleden van de oppositie aan de ene kant en de parlementsleden van de meerderheid en de regeringsleden aan de andere kant. De 'pseudo-decreetvoorstellen' onder het vorige punt waren daar reeds een indicatie van.

#### 4. Conclusie

Samenvattend kan men stellen dat de Regering, met haar groter gewicht, de motor van de besluitvorming is in de DG. Het PDG heeft daarbij als voornaamste functie de controle op de Regering en haar besluitvorming. Bovendien kan de Regering een dominantere rol spelen in de DG omdat de parlementsleden zich in een zwakkere positie bevinden, daar ze geen beroepspolitici zijn en een beperkte ondersteuning kennen. Daarenboven toont het onderzoek dat de Regering aan een lagere intensiteit van controle is onderworpen, mede omwille van de twee bovengenoemde elementen en omwille van de afstand die lijkt te ontbreken tussen de parlementsleden.

Doordat de parlementsleden geen beroepspolitici zijn, 's avonds vergaderen en de afstand lijken te missen tussen parlementsleden enerzijds en tussen parlementsleden en regeringsleden anderzijds, wordt het beeld van een gemeenteraad opgeroepen. De DG lijkt op die manier een parlementaire cultuur te missen. Men is dan ook geëvolueerd van een adviesorgaan, de Raad van de Duitse Cultuurgemeenschap, naar een echt parlement, het PDG, en daardoor is men zich misschien niet altijd bewust van de mogelijkheden en macht die men eigenlijk heeft. Bewust of niet van haar mogelijkheden, de DG is de kleinste deelentiteit binnen België en zij werd Europese Regio van het Jaar in 2004. "Small is beautiful" is de manier waarop ze zich profileert (Förster & Lambertz, 2004).

#### Noten

- 1 Ine Vanlangenakker is als wetenschappelijk medewerkster verbonden aan het Centrum voor Politicologie van de K.U.Leuven. Met dank aan Prof. Dr. Stefaan Fiers (K.U.Leuven) voor de begeleiding van dit onderzoek.
- 2 Stephen Thomas berekende ook het aantal interpellaties en vond er 35 voor de periode 1995-1999 en 53 voor de periode 1999-2004.
- 3 In het onderzoek van Stephen Thomas vinden we eveneens 209 mondelinge vragen voor 1995-1999. Voor 1999-2004 vinden we echter 325 mondelinge vragen, daar waar Thomas er 319 heeft.

## Bibliografie

- X (2007, 30 mei). Waar staat u op de loonlijst? (politiek). *Knack Magazine*.
- Aarts, K., Van Der Kolk, H. & Rosema, M. (2007). *Een verdeeld electoraat. De Tweede Kamerverkiezingen van 2006*. Utrecht: Spectrum.
- CSP (2006). *Grundsätze der Christlich Sozialen Partei*. (04.04.06: [www.csp-dg.be/allgemeines/allgemeines\\_020\\_grundsatz.htm](http://www.csp-dg.be/allgemeines/allgemeines_020_grundsatz.htm)).
- Depauw, S., Libbrecht, L., Noppe, J. & Fiers, S. (2004). *Het profiel van de gekozenen bij de verkiezingen van 13 juni 2004*. Leuven: Centrum voor Politicologie K.U.Leuven.
- Ecolo (2004). *Ecolo-schwerpunkte für die Wahlen zum RDG 2004*. (04.04.06: <http://www.ecolodg.be/programm/000kurz.htm>).
- Fiers, S. (2006). Evoluties in het parlementaire bestel. In: E. Witte & A. Meynen (red.), *De geschiedenis van België na 1945* (pp. 263-288). Antwerpen: Standaard Uitgeverij.
- Fiers, S. & Reynaert, H. (2006). *Wie zetelt? De gekozen politieke elite in Vlaanderen doorgelicht*. Tiel: Lannoo Campus.
- Förster, S. & Lambertz, K-H. (2004). *Small is beautiful isn't it? Herausforderungen und Perspektiven kleiner (glied)staatlicher Einheiten*. Stuttgart: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen.
- Gerard, E., Witte, E., Gubin, E. & Nandrin J.-P. (2003). *Geschiedenis van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 1930-2002*. Brussel: Kamer van Volksvertegenwoordigers.
- Goossens, M. (1995). *Ontstaan en groei van het Vlaams Parlement 1970-1995*. Kapellen: Pelckmans.
- PDG (2004). *Geschäftsordnung des Parlaments der Deutschsprachigen Gemeinschaft*. (02.04.06: [www.dgparlament.be/PortalData/4/Resources//downloads/diverses/geschaeftsordnung.pdf](http://www.dgparlament.be/PortalData/4/Resources//downloads/diverses/geschaeftsordnung.pdf)).
- PDG (2006). *Datenbank*. (03.05.06: [www.dgparlament.be/Desktopdefault.aspx/tabid-600/](http://www.dgparlament.be/Desktopdefault.aspx/tabid-600/)).
- PFF (2004) *Grundsatzklärung der Partei für Freiheit und Fortschritt (PFF)*. (04.04.06: [www.pff.be/downloads/grundsatzklaerung.pdf](http://www.pff.be/downloads/grundsatzklaerung.pdf)).
- PJU-PDB (2006). *Gründung der PDB*. (04.04.06: [www.pju-pdb.be/cms/1\\_1\\_21\\_34\\_.html](http://www.pju-pdb.be/cms/1_1_21_34_.html)).
- RDG (2003). *Die Deutschsprachige Gemeinschaft und ihr Parlament*. Eupen: Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft.
- Servranckx, K. (2007). *Controle van het regeringsbeleid: het gebruik van mondelinge parlementaire vragen in de Kamer van Volksvertegenwoordigers van België en de Nederlandse Tweede Kamer*. Onuitgegeven licentiaatsverhandeling, Centrum voor Politicologie, K.U.Leuven.
- SP (2003). *Die SP in Ostbelgien*. (04.04.06: [www.sp-info.be/index.php?v\\_cat-115&v\\_page-0](http://www.sp-info.be/index.php?v_cat-115&v_page-0)).

- Thomas, S. (2005). David gegen Goliath? Das (Kräfte-)verhältnis zwischen Parlament und Regierung der Deutschsprachige Gemeinschaft. In: K. Stangherlin (red.), *Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*. Brussel: la Chartre.
- Todts, H. (1988). *Staat in ontbinding? België: de jaren '80*. Leuven: Davidsfonds.
- Vivant (2006). *Programm* (04.04.06, [www.vivant.org/de/page.php?section-programm](http://www.vivant.org/de/page.php?section-programm)).
- Vanlangenakker, I. (2006). *De Duitstalige Gemeenschapsraad meerderjarig: evoluties in de verhouding tussen de Raad en de Regering in de periode 1986-2004*. Onuitgegeven licentiaatsverhandeling, Centrum voor Politicologie, K.U.Leuven.
- Vanlangenakker, I., Weekers, K., Maddens, B. & Fiers, S. (2007). *Het profiel van de gekozenen bij de federale verkiezingen van 10 juni 2007*. Leuven: Centrum voor Politicologie, K.U.Leuven.
- Vlaams Parlement (2004), *Legislatuurverslag Vlaams Parlement 1999-2004*. Brussel: Vlaams Parlement.



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

Bas van Gool<sup>1</sup>

---

## ABSTRACT

### Why policy participation by "ordinary" citizens usually fails: a reconstruction of the causes of participatory evaporation

Over the past decade many Western local governments have been experimenting with initiatives inviting the participation of ordinary citizens in public policy-making. However recurrently popular *the idea* of such participation, *its practice* is usually quite disappointing. Few ordinary citizens take an interest in participating in policy-affairs, and official policy-makers, anyhow, often seem to lack the will or means to contemplate or adopt their policy-suggestions. Hence, policy participation by ordinary citizens has a strong tendency to "evaporate". In this article I address the question why this might be so. Drawing from the literature and qualitative interviews, I suggest five broad causal mechanisms to account for the phenomenon of participatory evaporation. This phenomenon seems, in fact, so overdetermined that it is hard to think of the conditions under which policy participation by ordinary citizens might work at all.

**KEYWORDS:** policy participation, participatory evaporation, local politics

---

## 1. Inleiding

De afgelopen tijd lanceren Vlaamse lokale overheden allerlei initiatieven die burgers uitnodigen en mogelijkheden geven om mee beleid te maken en zo besluitvormers te ondersteunen bij het maken van geïnformeerde beleidskeuzes: netwerkvorming, burgerpanels, wijkdagen, wijkoverleg, buurtbeheer, gebiedsgericht

beleid, volksraadpleging, inspraakprocedures, interactieve beleidsvorming, digitale debatten, partnerschappen, consultatiecodes, interactieve websites, stadsgesprekken, huurderplatforms, stadsconferenties, bewonerscongressen, kwaliteitspanels, toekomstdebatten, scenarioworkshops, en burgerjury's. De initiatieven vallen op door de nieuwe verhoudingen tussen overheid en burger waaraan zij invulling moeten geven: niet hiërarchie, sturing en verplichting maar interactie, communicatie, participatie en deliberatie zijn de sleutelwoorden. Het gaat erom dat de overheid de burger als gelijkwaardige "partner" benadert en dat beleid vermaatschappelijkt, een zaak van "coproductie" wordt (Stouthuysen, 2002b, 15).

Initiatieven tot het vergroten van de actieve en rechtstreekse betrokkenheid van burgers bij beleidsaangelegenheden zijn geen typisch Vlaams fenomeen. De meeste Europese stedelijke lokale besturen experimenteren tegenwoordig met burgerbeleidsparticipatie (BBP): door overheden geïnitieerde of ondersteunde structuren en processen waarin "gewone" burgers (zij die geen politieke of ambtelijke posities bekleden) macht delen met publieke spelers (politici, ambtenaren en middenveld) bij het maken van beleidsbeslissingen (vergelijk met Roberts, 2004, 320).<sup>2</sup> In Duitsland, bijvoorbeeld, staat in veel recente administratieve hervormingen de idee van *Bürgernähe* centraal. In de Scandinavische landen moeten "derdesectorinitiatieven" vrijwilligersorganisaties een plaats in beleidsprocessen geven en zo een nieuwe *interface* tussen staat en samenleving genereren. In een aantal Angelsaksische landen hebben *new public management*-hervormingen vaak mede tot doel om de positie van burgers in vergelijking tot die van de publieke sector te versterken (Peters & Pierre, 2000, 16). Nederlandse lokale besturen experimenteerden het afgelopen decennium veel met "interactieve" beleidsvorming. Ook in de Verenigde Staten nam de vraag naar rechtstreekse burgerbeleidsparticipatie in de laatste twintig jaar van de vorige eeuw toe (Roberts, 2004, 322). Ideeën als deliberatieve democratie, democratische vernieuwing en burgerparticipatie hebben zich er ontpopt tot belangrijke normatieve politieke issues (Kathi & Cooper, 2005, 559). "Urban government officials", claimt Patrick le Galès, "have learned to co-operate, to provide sources of funding and to incorporate different groups, including social movements, in a more loosely defined structure of governance" (2001, 167).

Burgerparticipatie is dus populair; veel overheden experimenteren ermee. Er is blijkbaar iets erg verleidelijks en inspirerends aan de idee dat gewone mensen direct betrokken zijn bij beslissingen die hun leven beïnvloeden (Roberts, 2004, 341). Dit is altijd al zo geweest. De roep om burgerparticipatie is al zo oud als de democratie zelf en klinkt tot op heden regelmatig door op de beleidsagenda's van overheden (zie bijvoorbeeld de Haan, 1993). De populariteit van burgerparticipatie heeft veel te maken met de aantrekkelijkheid en overtuigingskracht van het *pleidooi* ervoor. Tegelijkertijd is het opvallend dat pleitbezorgers zich bij de constructie

van hun pleidooi niet laten hinderen door het feit dat er niet of nauwelijks empirisch bewijs is voor de voordelen en baten die zij aan BBP toeschrijven. Sterker nog, wie het praktisch functioneren van BBP-experimenten bestudeert moet juist concluderen dat BBP-fora de door hun pleitbezorgers geclaimde verwachtingen vaak niet kunnen waarmaken. "The case study literature on experiments in direct citizen participation in governance", stelt Rebecca Abers vast, "is on the whole pessimistic" (2003, 200).

Het falen van BBP-fora laat zich op twee manieren opmerken. Ten eerste blijken maar weinig gewone burgers enthousiast gemaakt te kunnen worden om deel te nemen aan BBP-fora en dat ook een geruime tijd te *blijven* doen. Velen haken, eenmaal begonnen, al snel weer af. Ten tweede blijken BBP-experimenten in de praktijk meestal helemaal niet zo invloedrijk als officieel de bedoeling is. De doorwerking van beleidssuggesties van gewone burgers blijft meestal zeer beperkt omdat overheden blijkbaar niet altijd bereid of in staat zijn om suggesties of oplossingen van beleidsparticiperende burgers te overwegen of in te willigen. De deelname van gewone burgers aan BBP-fora en de door burgers aangedragen beleidssuggesties hebben met andere woorden de neiging om te verdampen. Als gevolg van deze participatieve verdamping komt van de door pleitbezorgers met zoveel enthousiasme naar voren gebrachte voordelen en baten van BBP in de praktijk maar weinig terecht. De vraag die in dit artikel centraal staat is hoe dit komt.

Dit artikel is verder als volgt opgebouwd. In 2 presenteer ik een beknopte weergave van het pleidooi voor BBP, dat zich regelmatig en ook tegenwoordig in een grote populariteit mag verheugen. In 3 reconstrueer ik vervolgens, op basis van literatuuronderzoek en eigen empirisch onderzoek, een aantal veelvoorkomende oorzaken van het verschijnsel van participatieve verdamping. In het besluit (4) vat ik de belangrijkste bevindingen nog eens kort samen en suggereer ik een logisch vervolgonderzoek.

## 2. Het pleidooi voor burgerparticipatie

Pleitbezorgers van BBP vergeten zelden te benadrukken dat er een heilzame werking uitgaat van participatie. Aristoteles en latere denkers als Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) en John Stuart Mill (1806-1873) vonden al dat BBP intrinsiek waardevol was omdat het de "edelste capaciteiten" van mensen zou helpen ontwikkelen. Vooral Mill was ervan overtuigd dat burgerparticipatie zou leiden tot "mental excellence of an intellectual, practical and moral kind". Als burgers niet kunnen participeren aan de regulering van hun eigen levens, hoe kunnen ze er dan

ooit achter komen wat ze nodig hebben en willen, en tot gegronde opvattingen komen? Participatie is, zo meenden Rousseau en Mill, het belangrijkste mechanisme voor de cultivering van de menselijke rede en morele ontwikkeling en vormt zo een essentiële voorwaarde voor het ontstaan van een “active, public-spirited moral character” (zie Held, 1987, 75-6).

BBP is niet alleen *educatief*, ze leidt ook, zo beweerden Rousseau en Mill, tot *democratische* beslissingen die ten goede komen aan het *algemeen belang*. Rousseau en Mill gingen ervan uit dat democratie alleen in de praktijk kan worden geleerd en dat burgerparticipatie een *virtuous cycle* van democratisering stimuleert: Hoe meer mensen participeren, hoe meer ze de houdingen en kwaliteiten van burgers ontwikkelen; en dus ook: hoe meer mensen er participeren, hoe democratischer het systeem. In hun ogen was participatie en deliberatie – discussie op basis van redelijke argumenten – vitaal en onvermijdelijk: hoe anders dan door zich reken-schap te geven van andermans belangen en door de merites van rivaliserende argumenten en tegenwerpingen af te wegen zouden burgers tot goede – niemand's recht negerende – collectieve beslissingen kunnen komen? (Roberts, 2004, 323).

Een gunstig neveneffect van participatie is dat burgers zich met elkaar zullen gaan identificeren en een gezamenlijke opvatting van de *volonté générale* (Rousseau) of *the common good* (Mill) zullen beginnen te delen, waardoor de kans op maatschappelijke conflicten kleiner wordt (*ibidem*). Ook Hegel (1770-1831) geloofde in de conflictreductie-functie van burgerparticipatie. Door burgers de kans te geven om te participeren en zich zo met de overheid te identificeren, zouden zij de “competitieve anarchie” in de samenleving kunnen overstijgen en een “ware basis voor eenheid” kunnen ontdekken (Held, 1987, 116). BBP zou bovendien, zo dachten Rousseau en Mill, een *therapeutische* functie kunnen vervullen: is het immers niet waarschijnlijk dat burgers in participatie een psychische beloning zullen ervaren, een sterk gevoel van vrijheid en politieke doeltreffendheid? (Roberts, 2004, 323). “When people are engaged in the resolution of problems affecting themselves or the whole collectivity”, zo vat Held Mills zienswijze samen, “energies are unleashed which enhance the likelihood of the creation of imaginative solutions and successful strategies” (1987, 89).<sup>3</sup>

Mill zag in BBP ook een recept tegen de gevaren van een uitdijende staat: van *big government*, de *unwieldy state* en *secretive bureaucracy*. Hoe meer mensen worden gerecruiteerd en betaald door de staat en hoe efficiënter, wetenschappelijker en meritocratischer de bestuurlijke machinerieën, beweerde Mill in *On Liberty*, hoe groter de bedreiging van ieders vrijheid. Als overheidsorganisaties onveranderlijk bemand zouden worden door de meest “capabele” individuen, zou het hele culturele en intellectuele leven van een land geconcentreerd worden in één omvang-

rijke bureaucratie waarvan alle geschikte en ambitieuze personen deel zouden willen uitmaken, en waarnaar iedereen zich noodgedwongen zou wenden voor raad en bijstand. Het kan niet anders of een dergelijke uitdijning van de staat moet uiteindelijk leiden tot een *ongecontroleerde* staat. Hoe kun je van in toenemende mate slecht-geïnformeerde burgers immers verwachten dat zij de macht van de overheid nog effectief kunnen controleren? En welke beleidsinitiatieven zouden nog op serieuze overweging kunnen rekenen behalve die van de bureaucratie zelf? (*ibidem*, 91).

Het gevaar van grote bureaucratieën school, volgens Mill, niet alleen in hun informatiemonopolie en de daaruit volgende mogelijkheden voor de bureaucratie om gewone burgers te domineren. Bureaucratieën zijn naast verzamelplaatsen van informatie namelijk ook te begrijpen als “systemen”. Dat wil zeggen dat de werking van bureaucratieën, net zoals die van andere systemen, onveranderlijk in grote mate bepaald wordt door “vaste regels”. Het meest waarschijnlijke effect hiervan is dat zij die “gevangen” zitten in een dergelijk systeem met de constante verleiding worden geconfronteerd om weg te zakken in een “luie routine” of, in het beste geval, zo nu en dan eens begeistert raken door een of ander niet-doordacht, onrijp idee van een van hun superieuren. Tot luie routine geneigde bekleeders van overheidsposities zullen alleen geprikkeld worden om het beste uit zichzelf te halen als zij permanent onderworpen zijn aan de “watchful criticism of equal ability outside the body”. BBP is dus essentieel, vond Mill, om ervoor te zorgen dat aan de staat externe burgers met hun eigen geïnformeerde inzichten en ervaring de staat blijvend kunnen responsabiliseren (*ibidem*, 92).

### 2.1. *Hedendaagse accenten*

Hedendaagse pleidooien voor burgerparticipatie weerspiegelen al deze klassieke argumentaties. Ook vandaag wordt BBP bepleit als een mogelijkheid tot het gelijktijdig stimuleren van morele zelfverwerkelijking en democratisch burgerschap, en het overstijgen van de democratische beperkingen van representatieve politieke instituties. Hedendaagse pleitbezorgers van BBP leggen, naast het gebruik van het conventionele, klassieke repertoire, ook eigen accenten, die tot voor kort onvermoede functies van BBP postuleren of nieuwe problemen definiëren waarop BBP een antwoord kan bieden.

## 2.2. *BBP als deliberatieve arena*

Sommige pleitbezorgers zien in BBP een arena die bij uitstek de kans biedt om *democratischere overlegvormen* te verrijken en te verdiepen. Typerend voor de vandaag gepropageerde vormen van BBP is dat zij onder meer bedoeld zijn om *deliberatie* mogelijk te maken. Deliberatie is een manier waarop mensen tot overeenstemming kunnen komen over iets dat hen allen aanbelangt (Elster, 1998, 5). Kenmerkend voor deliberatie is dat deelnemers proberen anderen te *overtuigen* door *goede redenen* te geven voor het door hen geprefereerde alternatief, in plaats van hun respectievelijke preferenties te onderwerpen aan een stemming of tot voorwerp van onderhandeling te maken (Cohen & Rogers, 2003, 241-2). De bedoeling van deliberatie is dus dat participanten via een competente en gelijkwaardige inbreng aan de discussie proberen elkaars standpunten te corrigeren en te heroverwegen, om zo tot een gemeenschappelijke visie – “consensus” – te komen (van Stokkom, 2003, 153).

Wanneer dat lukt, vinden deliberatietheoretici, is de uitkomst van deliberatie als overeenstemmingsstrategie – consensus – *democratischer* dan de uitkomsten van andere overeenstemmingsstrategieën zoals het meerderheidsbesluit (stemmen), compromis (onderhandelen), bevel (commanderen) of het recht van de sterkste (geweld) (vergelijk met Elster, 1998; Fung & Wright, 2003). De bereikte consensus is immers het resultaat van een gemeenschappelijk leerproces, waarin niet de macht die gepaard gaat met positie of status maar de kracht van het beste argument de doorslag geeft. Hierdoor is de kans groot dat participanten deze vorm van overeenstemming ook als legitiemer zullen ervaren dan andere, extern opgelegde overeenstemmingsvormen. Dit kan vervolgens, beweren pleitbezorgers, alleen maar bijdragen aan wederzijds respect, groepssolidariteit en een voorspoedige implementatie van het consensuele besluit (vergelijk met Fearon, 1998).<sup>4</sup>

Deliberatie is niet alleen democratischer dan andere overeenstemmingsvormen. Het levert, verwachten deliberatietheoretici, ook *betere* besluiten op. Deliberatie stimuleert participanten om zoveel mogelijk relevante informatie te onthullen en aan anderen in overweging te geven. Omdat zij aldus de neiging heeft om “irrationele, kortzichtige en op strikt eigenbelang gerichte voorkeuren en onjuiste empirische bevindingen uit het debat te elimineren”, vergroot deliberatie de kans dat het beste argument wint (van Stokkom, 2003, 124). Deliberatie draagt zo bij aan een verzachting van het probleem van *bounded rationality*: het gegeven dat er cognitieve grenzen zijn aan het aantal alternatieven dat een mens kan bedenken, overwegen en doordenken (Fearon, 1998).

### 2.3. *BBP als verschaffer van relevante, contextuele, lokale kennis*

Sommigen propageren BBP als een “intelligente” strategie die informatieproblemen inherent aan de aanpak van complexe, boosaardige, ongetemde, sociale problemen zou kunnen doen verminderen (Denters et al. 1999, 838). Door regelmatig contact met burgers leren bestuurders de standpunten en bekommernissen van burgers kennen en kunnen zij aan de weet komen welke beleidsoplossingen wellicht controversieel of impopulair zijn (Irvin & Stansbury, 2004, 55). Hoe meer mensen hun bijdrage leveren aan de oplossing van complexe beleidsvraagstukken, hoe groter de kans dat onvermijdelijke vergeetachtigheden en andere fouten in pogingen tot probleemoplossing zullen worden gedetecteerd, en hoe meer kennis en *knowhow* kan worden verdisconteerd in nieuw beleid (zie Denters et al. 1999, 846). Burgers hebben er bovendien alle belang bij om zich tot competente en goed geïnformeerde partners van de overheid te ontwikkelen: het alternatief kan namelijk zijn dat ze moeten leven met de gevolgen van *slechte* beslissingen (Fung & Wright, 2003, 28).

BBP is ook belangrijk omdat gewone burgers over een *type* kennis beschikken – “lokale” kennis – waaraan overheden nogal eens een tekort hebben. Overheden en bureaucratieën ontwikkelen zonder uitzondering abstracte en simplificerende categorieën om de samenleving die zij willen besturen “leesbaar” te maken (leefbaarheidsindicatoren, typologieën van achterstelling, ethnische populatie-categorieën enzovoort). Overheidsfunctionarissen vertrouwen soms blind op de sturingspotentie van dergelijke *state simplifications*, en vergeten nog al eens dat het hierbij inderdaad gaat om *vereenvoudingen* van de werkelijkheid, ontbloomt van soms zeer beleidsrelevante, contextgebonden informatie. Zij lopen hierdoor voortdurend het risico om de waarde van lokale kennis – de ervaringskennis die “echte” mensen gebruiken om succesvol te overleven op concrete lokaties – te veronachtzamen (Scott, 1998). In BBP-fora kunnen burgers hun grondige kennis over lokale omstandigheden en mogelijke oplossingsrichtingen overdragen aan publieke beleidsspelers, bovendien dichtbij of op de plaats waar uiteindelijke beleidsbeslissingen hun effect zullen moeten sorteren (Fung & Wright, 2003 25). BBP kan zo fungeren als een *reality check* en een opstap bieden voor de ontwikkeling van “beleid-op-maat”. *Intensieve* vormen van BBP zijn extra aantrekkelijk omdat deze daarnaast ook wat Fung en Wright de *feedback loop* noemen verkorten – de afstand en tijd tussen beslissingen, acties, effecten, observaties en heroverwegingen van beleidsmaatregelen. BBP stimuleert zo een “lenige” bestuursstijl die snel en adequaat verkeerde of onverhoopt ineffektieve beleidsmaatregelen kan herkennen en aanpakken (*ibidem*).

#### 2.4. *BBP als medicijn tegen de feilen van representatie*

Een ander populair argument voor BBP is dat het een oplossing kan bieden voor een aantal feilen die geassocieerd worden met het functioneren van hedendaagse representatieve democratieën. Pleitbezorgers zien in BBP een middel om de veelbesproken “kloof” tussen burgers en politiek te dichten, als een instrument om politiek, bestuur en beleid “dichter bij” de burgers te brengen. Afstandelijke, bureaucratische, hiërarchische georganiseerde, intransparante overheden gerund door partijpolitieke elites die achter de schermen afspraken maken en invloed verdelen zijn, volgens velen, niet meer van deze tijd. Overheden zouden moeten ophouden op te treden *in plaats van* steeds beter opgeleide, volwassen, ontvoogde burgers. Door burgers in staat te stellen om direct te participeren aan beleidsvorming kunnen overheden juist het groeiende wantrouwen van burgers, “antipolitieke” sentimenten en maatschappelijke “verzuring” tegengaan, en het maatschappelijk draagvlak voor hun publieke beslissingen vergroten.<sup>5</sup>

Door actief te participeren zullen burgers zich realiseren hoe moeilijk de *job* van de overheid is, en vanzelf milder en genuancerder gaan oordelen over overheidsinterventies. Overheidsfunctionarissen kunnen in BBP-fora de overwegingen achter impopulaire beleidsmaatregelen uitleggen (Irvin & Stansbury, 2004, 56). Hierdoor zullen overheden de samenleving ook gemakkelijker kunnen besturen: als burgers “mee” zijn kunnen beslissingen met minder tegenwerking en dus sneller worden voorbereid, genomen en uitgevoerd (*ibidem*, 55).<sup>6</sup>

#### 2.5. *BBP als reparateur van maatschappelijke ongelijkheden*

Representatieve democratische stelsels hebben, menen veel pleitbezorgers, de neiging om selectieve toegang te verlenen tot hun organen. Groepen met geld en gevestigde belangen krijgen gemakkelijker toegang en gehoor van politiek en ambtenarij dan marginale, ongeorganiseerde categorieën zonder noemenswaardige hulpbronnen (vergelijk met Roberts, 2004, 322). BBP biedt, hopen zij, dergelijke groepen de kans om zich te weren tegen de anderszins moeilijk te controleren manipulaties, arbitraire bevoordeling en tirannie van rijken over armen, en kan zo bijdragen aan een eerlijker verdeling van publieke voordelen en sancties (Cohen & Rogers, 2003, 239-40; Roberts, 2004, 324). Dit wordt waarschijnlijker naarmate BBP fora deliberatiever zijn: deliberatieve besluitvorming wordt immers, idealiter, gereguleerd door het “licht van de rede” in plaats van door de macht van geld, getal of status. Daarom mag je verwachten dat het tot *eerlijkere* verdelingen en allocaties komt dan besluitvormingsprocedures die vatbaarder zijn voor manipulatie door gevestigde belangen (vergelijk met Fung & Wright, 2003, 26).



### 3. Oorzaken van participatieve verdamping

Pleitbezorgers hebben door de eeuwen heen een tamelijk indrukwekkend pleidooi voor BBP geconstrueerd. Dat BBP opnieuw en nog altijd zo populair is heeft dan ook ongetwijfeld te maken met de overtuigingskracht van het pleidooi ervoor: Alles bij elkaar klinkt het aantrekkelijk en ook de onderliggende motivationele assumpties klinken zo op het eerste gezicht niet verdergezocht dan die van pleidooien voor andere hervormingsideeën. Het is dus nauwelijks verwonderlijk dat de idee van burgerbeleidsparticipatie in veel representatieve stelsels de status van een conventioneel inzicht heeft bereikt. De vraag is, volgens sommigen, al lang niet meer *of* BBP wenselijk is, maar *welke* vormen en processen het meest geschikt zijn voor *welke* specifieke situaties (Kathi & Cooper, 2005, 562). Zoals uit het vervolg van dit artikel zal blijken is het voor het beantwoorden van deze vraag echter nog (veel) te vroeg.

Pleitbezorgers hebben de neiging zich bij de constructie van hun pleidooi niet te laten hinderen door het feit dat er niet of nauwelijks empirisch bewijs is voor de voordelen en baten die zij aan BBP toeschrijven (Mendelberg, 2002, 154). Wie de *praktijk* van BBP bestudeert blijkt namelijk vaak alle redenen tot pessimisme te hebben: van de aantrekkelijke beloften van BBP-pleitbezorgers komt in de praktijk maar sporadisch iets terecht. Weinig gewone burgers zijn te porren voor een duurzame deelname aan BBP-experimenten. Degenen die enthousiast gemaakt kunnen worden voor deelname aan BBP-processen blijken bovendien grotendeels dezelfde mensen te zijn als diegenen ook al de conventionele kanalen van burgerbetrokkenheid domineren. Uit recent Vlaams onderzoek in Brugge, Gent en Antwerpen, bijvoorbeeld, doemt een voor pleitbezorgers niet erg hoopgevend profiel van de participerende en betrokken burger op: "Hij is ouder dan 25 jaar maar zeker niet ouder dan 65. Hij heeft een betaalde job, is hoogopgeleid en behoort tot de hogere inkomenscategorieën" (Hulsmans et al., 2003). Naast deze demografische selectie aan de poort van BBP-fora, haken veel van de relatief schaarse burgers die eerder besloten zich wel te engageren in een BBP-forum na een aanvankelijk enthousiasme alweer vrij snel af.

Ten tweede blijken BBP-experimenten in de praktijk meestal helemaal niet zo invloedrijk als officieel de bedoeling was. Onderzoekers moeten meestal vaststellen dat BBP-fora in de praktijk weinig of geen macht hebben (Abers, 2003, 200). In een recente, uitgebreide studie naar "interactief beleid" in vijf Nederlandse gemeenten wordt bijvoorbeeld geconcludeerd dat dit maar weinig consequenties lijkt te hebben voor de werking van lokale publieke instituties: interactief beleid leidt tot een *tijdelijk* parallel systeem, waarbij de nieuwe en tijdelijke arrangementen zich niet vervlechten met al bestaande organisationele repertoires. Interactieve beleidsvorming blijkt vaak niet meer dan "een speeltje" van bepaalde ambtenaren of

bestuurders. Het laat niet veel blijvends na; de doorwerking van beleidsbijdragen van burgers blijft in ieder geval zeer beperkt (Edelenbos et al. 2001, 221-231). Hetzelfde geldt ook vaak voor de door Vlaamse lokale overheden georganiseerde gelegenheden tot "participatie door doelgroepen". Vaak gaat het hier simpelweg om *informatie*bijeenkomsten, waarop voorbereide of intern reeds overeengekomen beslissingen worden gepresenteerd aan een doorgaans zeer schaars publiek (van Gool, 2003). Ook in Engeland blijkt dit een gebruikelijke gang van zaken. Maar weinig lokale overheden geven er burgers de gelegenheid om actief te participeren in de besluitvorming (Banks & Orton, 2005, 4).

Gewone burgers zijn, kortom, maar zelden geïnteresseerd in deelname aan BBP en, voor zover ze dat wèl zijn, continueren zij die deelname meestal niet lang. Overheden, op hun beurt, zijn blijkbaar niet altijd bereid of in staat suggesties of oplossingen van beleidsparticiperende burgers te overwegen of in te willigen. Deze praktische kenmerken van BBP versterken elkaar en zorgen ervoor dat BBP vaak de neiging heeft binnen afzienbare tijd te "verdampen." Het gevolg is dat van de door pleitbezorgers aangeprezen voordelen en baten van BBP in de praktijk maar weinig terechtkomt. De vraag die ik hieronder probeer te beantwoorden is hoe dit kan gebeuren. Waarom weten BBP-fora doorgaans maar weinig gewone burgers blijvend aan zich te binden? En waarom verworden ze vaak al snel tot incidentele, beleidsmatig onbeduidende "praatbarakken"? (Cohen & Rogers, 2003, 243).

De kans is klein dat er een sluitende verklaring bestaat die opgaat voor alle empirische manifestaties van participatieve verdamping. Tegelijkertijd kan ik me na bestudering van de *case-study*-literatuur en eigen onderzoek naar het functioneren van enkele Vlaamse BBP-fora niet aan de indruk onttrekken dat participatieve verdamping heel erg vaak de resultante is van een beperkt aantal *algemene* oorzaken. In de rest van dit artikel zal ik een vijftal van deze, naar mijn indruk, algemene en veelvoorkomende oorzakelijke mechanismen en processen reconstrueren.

De hier gepresenteerde gegevens over *Vlaamse* BBP-experimenten komen in hoofdzaak uit kwalitatieve interviews met direct betrokkenen. Kwalitatieve interviews zijn "open", *face-to-face*-interviews die de voordelen van uniforme, voorgecategoriseerde gesloten-vragen-*surveys* opofferen voor de mogelijkheid om *zoveel mogelijk informatie* over een verschijnsel te vergaren. Ze vormen dus een zeer geschikte onderzoeksmethode voor wie, zoals ik, geïnteresseerd is in het ontwikkelen van *holistische* beschrijvingen, interpretaties en verklaringen van empirische verschijnselen (Weiss, 1994). In totaal interviewde ik ruim vijftig BBP-betrokkenen; politici, ambtenaren, vertegenwoordigers van middenveldorganisaties en gewone burger-participanten. Op een enkele uitzondering na ging het hierbij om individuen die betrokken zijn bij *lokale* BBP-experimenten, zowel in de grootsteden als in klei-

nere, landelijke gemeenten, in alle vijf Vlaamse provincies. De interviews werden in fases gehouden, tussen het voorjaar van 2002 en de zomer van 2005. Aan alle respondenten werd, veelal op hun eigen verzoek, anonimiteit beloofd; in de tekst aangehaalde uitspraken van door mij geïnterviewde Vlaamse BBP-betrokkenen zijn dan ook nooit herleidbaar tot specifieke individuen of BBP-fora. Daar waar ik respondenten citeer uit onderzoek van andere auteurs vermeld ik de betreffende bron op de gebruikelijke wijze.

### 3.1. *Pleitbezorgers menen het niet "echt"*

Volgens Rebecca Abers kunnen de teleurstellende prestaties van BBP-fora uiteindelijk meestal worden teruggevoerd op een gebrek aan politieke wil: "Put simply, those accustomed to influencing decisions – political and economic elites, bureaucrats, and so on – resist losing control. Since they are powerful, they usually succeed" (2003, 200). Abers' verklaring klinkt zeer aannemelijk. Het probleem van haar verklaring is echter dat deze zich moeilijk lijkt te verdragen met het onmiskenbare feit dat het juist vaak *politici* zijn die zich ontpoppen tot de meest enthousiaste pleitbezorgers van burgerbeleidsparticipatie.

Ido de Haan heeft een ingenieuze verklaring voor deze paradox. Pleitbezorging van BBP, stelt hij, moet voor een belangrijk deel worden begrepen als een *retorische strategie* van politici. Het feit dat politici zich enthousiast uitlaten over BBP wil dan ook niet meteen zeggen dat ze het ook echt menen. Dat politici hun toevlucht nemen tot deze op het eerste gezicht wat halfhartige strategie heeft te maken met een rolconflict waardoor politici in vertegenwoordigende democratische stelsels per definitie worden geplaagd: "Aan de ene kant vertegenwoordigen politici het volk, maar aan de andere kant zijn zij beheerders van de staat. In de eerste hoedanigheid zijn zij verwickeld in een electoraal gevecht om de stem van de kiezer en een partijpolitieke strijd waarin zij via coalitievorming hun macht trachten te vergroten. In de tweede hoedanigheid zijn zij in conflict met de bureaucratie en maatschappelijke organisaties die het beleid moeten uitvoeren" (de Haan, 1993, 195-6).

Hoewel politici in hun rol als beheerder geacht worden het beheer van de staat in hun greep te hebben, is hun feitelijke invloed hierop echter beperkt. Om aan dit probleem van feitelijk onvermogen het hoofd te bieden, kiezen politici vaak de volgende strategie: zij wisselen van rol en retoriek en gaan als vertegenwoordiger burgers mobiliseren tegen de instellingen die zij vergeefs in hun greep trachten te krijgen. Door "stemmingmakerij" kweken zij een klimaat waarin de gewenste veranderingen in de werking van instituties als de enig mogelijke worden gezien (*ibidem*). Zo kan het gebeuren dat politici – die op gezette tijden juist de neiging

hebben om zich met de staat te vereenzelvigen – zich van de weeromstuit gaan opwerpen als de pleitbezorgers voor meer zelfbestuur, burgerparticipatie en burgerbetrokkenheid. Dit gebeurde, zo laat De Haan zien, bijvoorbeeld in Nederland in het begin van de jaren zeventig: “Toen ging iedereen republikeins praten en werd het republikeinse vocabulaire de taal waarin men zich moest uitdrukken om gehoord te worden” (*ibidem*, 110).

Simpel gezegd komt het er dus op neer dat als politici zich gaan bedienen van een “republikeins” discours van directe burgerbetrokkenheid, zij dit vaak doen in een poging om relevant te zijn, serieus genomen te worden, om – zoals De Haan zegt – “gehoord” te worden. Volgens Jan Blommaert is dit ook precies wat er in de jaren negentig gebeurde in Vlaanderen. Met zijn luide schreeuw om meer burgerdemocratie en “politieke vernieuwing” veranderde de toenmalige oppositiepoliticus Verhofstadt de taalregels van de politieke arena. Het was deze nieuwe taal “die de regering in het defensief drong en dwong tot aanpassingen aan de nieuwe stijl en toon van de politiek” (Blommaert, 2000, 7). De overname door de regering van Verhofstadts republikeinse discours is dus in belangrijke mate te begrijpen als een retorische strategie, die tot doel had om gehoord te blijven worden in een politieke arena waarvan de taalregels zich hadden gewijzigd. Het dominant worden van een politiek discours waarin de burger centraal staat sluit geenszins uit dat er voor burgers ook in de *praktijk* van de publieke beleidsvorming een belangrijke rol zal zijn weggelegd. De Haans analyse impliceert echter dat deze uitkomst niet noodzakelijkerwijze het *doel* van de gehanteerde retorische strategie van politici is.

### 3.2. Gewone mensen ontberen interesse, tijd en middelen

Veel burgers blijken niet geïnteresseerd in herhaalde, tijdrovende deelname aan beleidsparticipatieve processen. Ongetwijfeld is tijdgebrek voor sommige burgers een onoverkomelijk probleem. Minstens even belangrijk is een wijdverspreid gebrek aan interesse in participatie als *activiteit*. De veelal impliciete beleidstheorie van pleitbezorgers dat burgers een *vanzelfsprekende* interesse hebben in politiek en beleid en dus gemotiveerd zijn om te participeren aan beleidsvormingsprocessen, wordt door veel onderzoek gelogenstraft (Stouthuysen, 2002b). Politiek kan maar weinig mensen boeien (Edelman, 1988, 7). De meeste mensen hechten niet veel waarde aan daadwerkelijke participatie aan het politieke proces (Dahl, 2000).

Mensen verschillen niet alleen wat betreft hun vrije tijd en interesse in de politiek. Sommige individuen beschikken namelijk over meer voor beleidsparticipatie relevante hulpbronnen dan anderen (Campbell, 2003, 1-2). Mensen die actief zijn op de arbeidsmarkt of in het onderwijs blijken bijvoorbeeld meer dan gemiddeld

geneigd om te participeren aan vrijwillige sectoren als politiek overleg. Dit is niet echt verwonderlijk. Beleidsparticipatie vereist zekere formele kundes zoals vergaderotechniek en het kunnen denken in termen van structuren en processen. Daarnaast is taalbeheersing belangrijk. Participatie draait in belangrijke mate om het verbaal en schriftelijk kunnen verwoorden van ideeën en suggesties: vergaderen en overleggen, spreken in het openbaar, en het schrijven van brieven, nota's en rapporten.

Mensen ontwikkelen en verfijnen dit soort vaardigheden meestal in een context van betaalde arbeid in organisaties. Mensen met weinig formele organisatiegebonden ervaring en kundes kunnen zich daarom nogal snel ongemakkelijk en soms zelfs geïntimideerd voelen door de participatie-*professionals* in BBP-fora (Dinham, 2005). "Het is niet moeilijk", schrijft Ivo Hartman, "zich verlegen, politiek onervaren of laag opgeleide deelnemers aan vergaderingen voor te stellen, die hun moed bij elkaar rapen voor een schuchtere interventie, en die, als hun opmerkingen weinig indruk maken of hen zelfs het gevoel geven 'af te zijn gegaan', de conclusie trekken dat dit soort bijeenkomsten niets voor hen is" (geciteerd in van Stokkom, 2003, 157). Als gevolg van de ongelijke verdeling van participatierelevante hulpbronnen trekken BBP-fora meestal mensen aan die ook al de conventionele participatiekanalen bevolken: hogeropgeleide, werkende, blanke mannen.<sup>7</sup> Armen, vrouwen, jongeren, etnische minderheden en mensen met een relatief lage opleiding zijn meestal sterk ondervertegenwoordigd (vergelijk met van Stokkom, 2003, 156).

### 3.3. *Participatieregisseurs rantsoeneren diensten en toegang voor "lastige klanten"*

In BBP-fora delen gewone burgers macht over beleid met officiële overheidsfunctionarissen. Vaak gaat het bij deze laatste groep meer bepaald om *ambtenaren*, die *namens* de overheid ideeën en voorstellen bediscussiëren met burgers, belast zijn met het doorsluizen van de in BBP-fora gegenereerde suggesties, en – gezien vanuit het perspectief van politiek verantwoordelijken – de rol van "participatieregisseurs" spelen. Het functioneren en welslagen van BBP-fora hangt in de praktijk meestal voor een zeer belangrijk deel af van de manier waarop zulke participatieregisseurs invulling geven aan hun rol; zij zijn vaak de enigen die zich *fulltime* (want betaald) kunnen vrijmaken voor het participatieve proces.

In mijn interviews met een tiental van dergelijke Vlaamse participatieregisseurs maakten zij geregeld gewag van hun nogal problematische relatie met "lastige" burgerbeleidsparticipanten. Een veelbesproken vorm van lastigheid was dat bur-

gers aanvankelijk overeengekomen werkprocedures van het forum – “niet stemmen, maar consensus” bijvoorbeeld – toch bij voortduring “ter discussie” blijven stellen. Zij “hebben moeite”, zoals regisseurs dat uitdrukken, met het onderhouden van een “dialogoog”. Burgers blijken ook vaak een onbedwingbare, soms zeer selectieve voorkeur te hebben voor *bepaalde* thema’s, en geen interesse te kunnen opbrengen voor andere mogelijke, interessante of door regisseurs geprefereerde thema’s. Veel participatieregisseurs ergeren zich hieraan. Naar hun mening getuigt dit van een miskennis van een belangrijk doel van BBP: het nastreven en exploreren van voorstellen en ideeën die het “algemeen belang” kunnen dienen, in plaats van een beperkt “eigenbelang”. Soms willen gewone burgers ook al eens “hun plaats” vergeten, zoals wanneer ze gaan “denken dat ze burgemeester zijn” of “denken dat ze ons te bevelen hebben”. Veel burgers raken op den duur ook ongeduldig en gefrustreerd: zij willen vaak onrealistisch snel “resultaat”.

Regisseurs vinden het ook lastig als zij het ongemakkelijke gevoel krijgen dat participanten, zoals een regisseur het treffend verwoordde, te *close* worden. Wanneer regisseur en participanten gedurende een langere tijd herhaaldelijk met elkaar te maken hebben, wordt hun onderlinge band bijna vanzelfsprekend minder formeel en meer persoonlijk. Naarmate hun contacten intenser en intensiever worden, wordt het voor een regisseur vaak moeilijker om zich – zoals de ambtelijke ethiek dat voorschrijft<sup>6</sup> – persoonlijk *niet* betrokken te voelen bij zijn of haar participanten: bij hun problemen, idealen, wensen. Elke regisseur loopt dus het risico om – zoals een coördinator van een stedelijke wijkwerking het verwoordde – te “vergeten dat hij of zij niet aan de kant van de bewoners, maar aan die van de *stad*” staat. Enerzijds is een dergelijke affectieve evolutie in de interpersoonlijke verhoudingen tussen regisseur en participanten begrijpelijk, voor sommige regisseurs vormt het zelfs een van de meest aantrekkelijke aspecten van hun job. Anderzijds gebeurt het ook vaak dat de regisseur een (te) *close* relatie met zijn participanten lastig begint te vinden, zeker wanneer hij voelt dat participanten proberen “gebruik te maken” van de ontstane persoonlijke relatie om gunsten – een luisterend oor, hulp bij een vastzittend of moeilijk dossier of bij het losweken van subsidies – te vragen die hij niet kan of mag verlenen, maar gezien de ontstane relatie maar moeilijk kan weigeren:

Mensen kennen mij wel een beetje, dus ze weten een stuk welke connecties die ik heb, want dat gaat ook wel *door* van “Ja, maar die hebben wel ... die geraken rap bij den burgemeester” (lacht). Als ik mijn bureau niet op het stadhuis zou hebben, zou ik *massa’s meer* van die heel kleine concrete vragen krijgen, eu, van ja ’t signaal geven van “Die tegels liggen hier los” en dit en dat ... Laat mij daar in het buurtcentrum zitten en een circuit van mensen waar ik contacten mee heb gaan die *andere* kanalen niet meer gebruiken, maar gaan gewoon naar *mij* komen omdat ze mij beter kennen ... Ik heb

alleen maar voordelen door centraal [op het stadhuis] te zitten, die afstand die beschermt mij voor een aantal zaken. Allé, persoonlijk heb ik daar alleen maar voordeel bij.

Het hebben van moeilijke klanten is niet typisch voor participatieregisseurs. Het is een kenmerkend aspect van het werk van wat Michael Lipksy *street-level bureaucrats* noemt: ambtenaren – zoals politieagenten, ziekenhuispersoneel, sociaal werkers, en dus ook participatieregisseurs – die in rechtstreeks contact staan met burgers (zie Lipksy, 1980, 54-6). Om succesvol om te gaan met het probleem van lastige klanten die niet doen wat de regels en zichzelf van hen verwachten proberen *street-level bureaucrats* vaak om *afstand* te scheppen tussen zichzelf en hun klanten door de fysieke toegang van burgers tot hun persoon te beperken of hun diensten anderszins te “rantsoeneren”. Ook Vlaamse participatieregisseurs hanteren deze techniek. In de stad van de hierboven geciteerde regisseur was de centrale positionering van participatieregisseurs in het stadhuis – in plaats van een verspreide aanwezigheid in de burgernabije buurthuizen – er onder meer gekomen na een “zware bepleiting” hiervoor van het team van regisseurs zelf, die in het stadhuis “een veilige haven” zagen, “om efkens iets *verder* te zitten ... om ook een stuk die afstand te behouden”. Een andere regisseur vertelde over hoe hij, om een aantal van zijn “pappenheimers” te ontlopen, zijn aanwezigheid in de wijk op den duur was gaan beperken.

Om overvraging door lastige klanten te voorkomen dringen participatieregisseurs bij hun superieuren soms aan op *regels*: op regels die bepalen wat de reikwijdte mag zijn van de *input* van beleidsparticiperende burgers, bijvoorbeeld, of die criteria vastleggen waaraan kandidaat-participanten moeten voldoen als zij willen deelnemen aan door de overheid georganiseerde BBP-fora. Zo gaan regisseurs van wijk- of buurtgerichte BBP-fora op den duur vaak gebruikmaken van het instrument van conditionele “erkenningen”: alleen “erkende” buurtcomités mogen dan nog “meepraten”.<sup>9</sup> In een forum voor allochtonenparticipatie slaagde de regisseur erin om een aantal lastige participanten buiten het forum te houden door de toegang tot het forum te beperken tot een maximaal aantal vertegenwoordigers per allochtone, etnische subgroep. Ook blijken regisseurs op den duur vaak vragende partij voor een aan burgerparticipatie *voorafgaande* beperking van bespreekbare thema's, om eventuele overvraging *bij voorbaat* uit te sluiten. Soms ook creëren regisseurs simpelweg afstand door “nee te zeggen” tegen beleidssuggesties van participerende burgers.<sup>10</sup> Al dergelijke afstandscheppende maatregelen vergroten de kans op participatieve verdamping, omdat ze praktische barrières opwerpen voor burgers die willen participeren en de mogelijkheden tot doorwerking van beleidssuggesties van gewone burgers beperken.

### 3.4. BBP “werkt” niet in de praktijk vanwege ondeugdelijke assumpties

De Britse onderzoeker Adam Dinham deed recentelijk onderzoek naar de ervaringen van gewone burgerparticipanten met BBP. Het betrof hier BBP-fora die door de Britse regering in het leven werden geroepen in het kader van de *New Deal for Communities*, een prominent overheidsinitiatief tot wijkontwikkeling en -vernieuwing. Veel van zijn respondenten hamerden op een volgens Dinham “alarmerend” gevolg van BBP: een toename van lokaal “factionalisme”. Volgens zijn respondenten bood BBP een podium aan *rumour-mongering*, *back-biting* tussen rivaliserende belangengroepen, fungeerde het als een mogelijkheid tot *score-settling*, als een *snitching shop* waarin gedurende tientallen jaren opgespaarde frustraties, spanningen en teleurstellingen eindelijk naar buiten konden komen (2005, 308-9). Dinham werd aldus geconfronteerd met zelden gedocumenteerde functies van BBP als benadrukker van groepsbelangen en -verschillen, en als katalysator van groepsconflicten.

Het feit dat een groep mensen bereid is te participeren wil dus niet automatisch zeggen dat zij ook met één mond spreken: net zo gemakkelijk als burgerparticipatie positieve leereffecten kan stimuleren, beleidsmakers kan voorzien van op de praktijk gestoelde inzichten, nieuwe bruikbare problematiseringen van verschijnselen en relevante beleidssuggesties, kan participatie juist ook interne verdeeldheden binnen participerende groepen aan het licht brengen of verscherpen. Pleitbezorgers van burgerparticipatie gaan er, zo lijkt het, vaak veel te gemakkelijk vanuit dat mensen, omdat ze bijvoorbeeld in dezelfde wijk wonen of anderszins zaken gemeenschappelijk hebben, dus ook wel dezelfde visie of wensen zullen delen of, tenminste, open zullen staan voor de kracht van andermans argumenten. Soms echter blijkt niets dus minder waar.

Dat participanten zich lang niet altijd ontpoppen tot “deliberatieve burgers” heeft volgens Tali Mendelberg vooral te maken met het door pleitbezorgers routineus veronachtzaamde feit dat deliberatie in de praktijk niet zozeer om discussie en debat maar, zoals de sociaalpsychologische literatuur uitwijst, om *groepen* en *groepskrachten* gaat (2002, 180). Groepsdynamiek is eerst en vooral een sociaal verschijnsel, waarin per definitie een belangrijke structurerende rol is weggelegd voor machtsverhoudingen, conflict en tegenstellingen. BBP pleitbezorgers met hun voorliefde voor “een volslagen a-politiek consensusdenken waarin iedere analyse in termen van machtsongelijkheden, conflict en belangen ontbreekt” zijn, zo beweren critici, dus op zijn minst een beetje wereldvreemd: hun deliberatieve burgers lijken van een andere planeet te zullen moeten komen (van Stokkom 2003, 156).



De participanten met wie Dinham sprak, en een belangrijk deel van de “lastige” participanten van Vlaamse participatieregisseurs, participeren niet omdat ze – zoals BBP-pleitbezorgers hopen en verwachten – het als hun burgerplicht beschouwen, iets willen leren, het algemeen belang willen dienen, of uitdrukking willen geven aan hun streven naar sociale gelijkheid en rechtvaardigheid, maar omdat ze middels deelname aan participatieve processen simpelweg iets – vaak heel – concreets willen bereiken: een oplossing voor een situatie die zij – en dus *niet* noodzakelijkerwijze ook andere burgers, of de samenleving – als problematisch, hinderlijk of als een inbreuk op hun eigenbelang ervaren.

Een dergelijke “politieke” instelling van beleidsparticipanten staat, zoals ook Bas van Stokkom vaststelt, op gespannen voet met de houding die voor deliberatieve leerprocessen is vereist: “Deelname aan een leerproces vraagt afstand, onzekerheid en toegeven van eigen tekortkomingen, belangeloze nieuwsgierigheid, juist naar dat proces en naar machtsmechanismen. Bij politieke actie daarentegen gaat het eerder om het verwoorden van het ‘eigen gelijk’, beïnvloeden van besluiten en afdwingen van bepaalde resultaten. Die twee grondhoudingen zijn moeilijk te combineren” (*ibidem*, 157). BBP-fora die het speelveld worden van oppositionele belangenconstellaties en het toneel voor conflictueuze groepsdynamiek, schieten het doel van hun ontwerpers voorbij. Ze leveren hoogstens ammunitie aan voor het besef dat sommige problemen blijkbaar nog boosaardiger zijn dan ze op voorhand al leken. Overheden die met zulke fora worden geconfronteerd hebben er geen enkel belang bij hun medewerking aan en organisatie van het forum te continueren.

Pleitbezorgers gaan er niet alleen – en dus soms onterecht –van uit dat participatie leerprocessen stimuleert, maar ook dat deze leerprocessen *positief* zullen zijn: dat zij zullen resulteren in een logisch, rationeel, rechtvaardig, empathisch, zelfkritisch, op het algemeen belang gericht denken en doen van participanten (Rosenberg, 2004, 1-2). Er is echter geen enkele garantie dat negatieve leerprocessen onwaarschijnlijker zijn dan positieve (van Stokkom, 2003, 157). De Decker *cum suis* geven het voorbeeld van de participatie door Antwerpse burgers in het kader van het stadsvernieuwingsbesluit in de vroege jaren tachtig. Dit participatief proces verliep op een aantal locaties in de stad in eerste instantie succesvol: burgers participeerden enthousiast en in relatief groten getale. Uiteindelijk faalde deze BBP omdat de overheid niet met het beloofde geld over de brug kwam voor de participatief gegenereerde projecten. Participanten maakten hieruit op dat de overheid niet in staat was om hun concrete problemen aan te pakken. “One cannot overestimate”, schrijven De Decker *cum suis*, “the socio-psychological effects this failure produced on the inhabitants. For years, the ... inhabitants collaborated with city administrators, planners, architects, social housing managers and com-

munity workers in the development and monitoring of their neighbourhood. But in the end, very little – often nothing – happened, or things got worse” (De Decker et al. 2005, 165). BBP-fora herbergen dus het reële risico dat participatie burgers een ontluisterend beeld geeft van de werking van en de verhoudingen binnen overheidsorganisaties, en hen zodoende het best mogelijke motief verschaft om zich *niet* als partner met de overheid in te laten.

BBP-fora hebben bovendien de neiging een *bias* in het voordeel van georganiseerde belangen te ontwikkelen. Ongeorganiseerde individuen en groepen vinden het vaak moeilijk om op permanente basis te participeren in langdurige en tijdrovende beleidsvormingsprocessen. Een dergelijke uitsluiting door dominante overheidsactoren kan expliciet en bewust gebeuren, zoals in het geval van de rantsoenering door participatieregisseurs, maar gebeurt ook vaak op onbewuste, subtiële wijze, “bijvoorbeeld doordat buitengesloten actoren niet de juiste taal spreken (zowel letterlijk als figuurlijk) of niet over algemeen geaccepteerde gedragscodes beschikken, of doordat ze de manier waarop zij het probleem ervaren niet herkennen in de manier waarop het bestuurlijk onder woorden is gebracht” (Wagenaar, 2005, 13). Deze afwezigheid van ongeorganiseerden komt overheden niet altijd slecht uit: hoe minder participanten, hoe gemakkelijker men tot besluiten kan komen, hoe kleiner de noodzaak tot het accepteren van compromissen, en hoe minder organisatorische en financiële middelen moeten worden vrijgemaakt voor kostbare, grootschalige participatieprocessen met ongewisse beleidsbaten (zie Denters et al. 1999).

De begrijpelijke voorkeur van overheden voor een beperkt en overzichtelijk aantal participanten vergroot de kans dat de werking van BBP-fora relatief eenvoudig kan worden gemanipuleerd door goedgeorganiseerde minderheden. Immers, “wie er de tijd, middelen en energie voor heeft kan een hele inspraakprocedure naar zijn hand zetten, bijvoorbeeld door consequent naar alle vergaderingen te gaan, voortdurend het woord te nemen en stevast tot de laatste man of vrouw te blijven” (Stouthuyzen, 2002a, 10). Het is veel waarschijnlijker dat professionele ambtenaren en experts participatieve processen naar hun hand kunnen zetten dan gewone burgers. Het feit dat zij toch niet op gelijkwaardige basis kunnen participeren vormt voor burgers een goede reden om “uit te stappen”, maar verschaft overheden juist de gelegenheid om ondanks – of zelfs dankzij – de aanwezigheid van BBP-fora toch hun eigen beleidspreferenties te realiseren: een bijna perfect recept voor participatieve verdamping dus.

### 3.5. *Structuurpolitiek, bureaucrativering en routinisering*

In een door mij in het voorjaar van 2004 gehouden survey in achttien Vlaamse stedelijke besturen bleken lokale politici en topambtenaren de idee van BBP zeer genegen. Meer dan 84 procent van de stedelijke politici en ruim 77 procent van de topambtenaren beaamde dat alle burgers evenveel kans zouden moeten hebben om het overheidsbeleid te beïnvloeden. Bijna 62 procent van de Vlaamse politici en ruim 63 procent van de topambtenaren was het sterk *oneens* met de stelling dat beleidsmakers in de meeste gevallen heel goed weten wat burgers willen en daarvoor dus geen beleidsparticipatie voor burgers hoeven te organiseren. Bijna 57 procent van de Vlaamse stedelijke lokale politici en een kleine 61 procent van de stedelijke topambtenarij was bovendien een sterk *tegenstander* van de idee om de besluitvorming in de handen te laten van enkele vertrouwde en competente mensen.<sup>11</sup>

Als er onder de belangrijkste actoren binnen de stedelijke overheidsorganisaties zo een breed draagvlak is voor de idee van burgerbetrokkenheid en burgerparticipatie, hoe kunnen we dan verklaren dat dit enthousiasme zich maar zo sporadisch lijkt te vertalen in duurzame en invloedrijke fora waarin burgers op regelmatige en gelijkwaardige basis samen met overheidsactoren beleid maken en beslissingen nemen? In het voorafgaande heb ik al enkele mogelijke antwoorden op deze vraag geformuleerd. De survey onder stedelijke politici en beleidsmakers suggereert nog een andere verklaring voor de in Vlaanderen eveneens waar te nemen tendens tot participatieve verdamping. De helft van de stedelijke politici en meer dan de helft van de stedelijke topambtenaren onderschreef namelijk de stelling dat wijdverbreide participatie in de besluitvorming vaak tot ongewenste conflicten leidt.

Ook verscheidene van de direct bij lokale BBP-experimenten betrokken ambtenaren claimden dat BBP intern tot “veel strijd” aanleiding had gegeven. Soms ontrolde de strijd zich tussen verschillende diensten binnen de gemeentelijke administratie, soms tussen geledingen van de ambtenarij en “de politiek”, soms ook tussen minder gemakkelijk definieerbare interne belangengroepen. Ook niet-Vlaamse studies maken gewag van overheidsinterne weerstand tegen BBP. Zo blijken gekozen politici soms beducht voor de mogelijkheid dat BBP ten koste zou kunnen gaan van hun eigen “primaat”. BBP-fora vertegenwoordigen immers een delegatie van agendavorming en beleidsinvloed naar actoren die lager geplaatst zijn in de organisationele hiërarchie – zoals ambtelijke participatieregisseurs – en naar externe actoren als gewone burgers. Dit kan voor politici een reden zijn om een niet al te constructieve rol in participatieve processen te spelen (Klijn & Koppenjan, 2000).

Dat zich intraorganisationele strijd voordoet in het spoor van nieuwe lokale BBP-experimenten is niet echt verrassend. Structurele aanpassingen zoals BBP-fora

impliceren of beloven nieuwe organisationele machtsverhoudingen, winnaars en verliezers dus, en deze maken hooggeplaatste actoren in organisaties bijna per definitie zenuwachtig “After all”, zegt Christopher Hood, “who is to control whom and how is always the central issue in the bureaucratic politics of public-service reform” (2002, 310). Voor een goed begrip van participatieve verdamping is dan ook niet zozeer *het feit* van strijd, weerstand of oppositie van belang, maar de *vorm* die deze strijd in de praktijk vaak aanneemt. Organisationele strijd neemt namelijk vaak de vorm aan van “structuren”. Op zichzelf is er natuurlijk weinig mis met de vertaling van hervormingsambities in organisationele structuren zoals regels, procedures, werkafspraken en verantwoordingsmechanismen. Het conventionele inzicht is juist dat structuren een voorwaarde zijn voor een effectieve, efficiënte, gecoördineerde en gecontroleerde werking van moderne overheidsorganisaties (zie bijvoorbeeld Meyer & Rowan, 1991, 42). Naast deze conventionele functie kunnen structuren echter ook een ander doel dienen. Structuren worden namelijk ook vaak ingezet als *wapens* door hen die vrezen te verliezen als gevolg van voorgenomen veranderingen (Moe, 1990, 213).

Organisatieleden gaan er vaak vanuit dat structurele keuzes – zoals een BBP-forum – belangrijke consequenties hebben voor de inhoud en richting van beleid. Ze “weten” dat de keuze voor een bepaalde structuur tegelijkertijd ook bepaalde beleidsoplossingen en issue-agenderingen faciliteert of juist uitsluit. Interne overheidsactoren zullen dan ook *die* structuren najagen waarvan zij denken dat die hun belangen zullen dienen of bestendigen (zie ook Handler, 1996, 34). De specifieke redenen waarom interne belangengroepen zich *tegen* BBP kanten kunnen van geval tot geval verschillen, maar een belangrijk algemeen sentiment van interne tegenstanders van BBP is dat deze autonomiebeknottend zou zijn: als burgers meer te zeggen gaan krijgen dan zal dit, vrezen ze, automatisch ten koste gaan van de invloed, bewegingsvrijheid en autonomie van henzelf, hun organisatieonderdeel of interne belangengroep.

Tegenstanders kunnen de impact van BBP op de organisatie en het beleid op veel verschillende manieren neutraliseren (*ibidem*, 35). Een in Vlaanderen veelbeproefde neutraliseringsstrategie is de oprichting van een breed samengestelde “stuurgroep” die de verrichtingen van een nieuwe structuur moet “opvolgen”. Tegenstanders van een nieuwe structuur kunnen door hun aanwezigheid in een stuurgroep zicht houden op de werking van de nieuwe structuur en, daar waar nodig en mogelijk, een effectieve werking ervan beknotten en traineren.<sup>12</sup> Ook in sommige Vlaamse gemeenten functioneren de plaatselijke BBP-fora onder het opvolgend oog van een stuurgroep, met een, naar verluidt, soms stremmend effect op de doorstroom van participatief gegenereerde beleidssuggesties. Andere structurele barrières die tegenstanders van BBP in Vlaanderen volgens respondenten opwerpen zijn het tegenhouden of zeer beperkt houden van eigen werkbudgetten voor BBP-fora; de beschikbaarstelling van

financiële middelen hieruit onderwerpen aan logge, bewerkelijke procedures; het structureel vergroten van de afstand tussen gewone participanten en politieke besluitvormers door de inplanting van coördinatieve structuren; het inperken van de participatieve ruimte van BBP-fora door als ambtelijke dienst de overweging van bepaalde soorten suggesties conditioneel te maken of uit te sluiten en het bemoeilijken van de uitvoering van participatief overeengekomen beleidsingrepen door het opwerpen van formele en procedurele barrières.<sup>13</sup>

Naast de mogelijkheden die structuren bieden tot actieve beknotting van BBP-fora, kunnen formele structuren ook op meer indirecte wijze bijdragen aan participatieve verdamping. Het nadeel van formele structuren en procedures is namelijk dat ze *bureaucratisering* in de hand werken. Wanneer dat gebeurt, gaan overheden participatie niet meer stimuleren vanwege de veronderstelde of verwachte voordelen ervan maar “omdat het nu eenmaal verplicht is”. Volgens Michiel de Vries, in een internationaal vergelijkende studie naar participatiestructuren en -praktijken, is er een directe samenhang tussen de mate waarin burgerbetrokkenheid geformaliseerd is en beleidsmakers geneigd zijn om steun te zoeken bij maatschappelijke groepen, alsook de mate waarin zij zullen proberen om *buiten de formele procedures* om burgers bij de beleidsvorming te betrekken. Hoe geformaliseerder de democratische procedures, volgens De Vries, hoe kleiner de bereidheid van beleidsmakers om een draagvlak voor hun beslissingen te zoeken bij anderen dan ambtelijke collega's en gekozen politici (de Vries, 2000). Dit verschijnsel dreigt pleitbezorgers voor een lastig dilemma te plaatsen: enerzijds betekent het achterwege laten van formele verplichtingen tot burgerparticipatie dat het succes van BBP zal afhangen van de steun en *goodwill* van de betrokken politici (zie ook Stouthuysen, 2002a, 10). Anderzijds loopt men door de creatie van formele regels en procedures het risico het tegenovergestelde te bereiken van wat men wil: een geroutiniseerde, gedwongen, ongeïnspireerde “dialogo van doven” (de Vries, 2000, 340; de Vries, 2002, 93).

#### 4. Besluit: op zoek naar de condities voor BBP

De compulsies van politiek-retorische logica, de gedifferentieerde spreiding van participatierelevante hulpbronnen over de bevolking, de conflicthanteringstrategieën van *street-level*-participatieregisseurs, een aantal aan BBP ten grondslag liggende ondeugdelijke motivationele en gedragsmatige assumpties, en de subversieve structuurpolitiek van interne belangengroepen; al deze factoren dragen, getuige de literatuur en de informatie verzameld in enkele tientallen interviews met BBP-betrokkenen, geregeld bij aan het verschijnsel dat ik hier benoemd heb als participatieve verdamping: de tendens van gewone burgerparticipanten om hun

deelname aan BBP-fora binnen afzienbare tijd voor gezien te houden met als gevolg dat er relatief machteloze participatieve praktijken of structuren overblijven die een grotendeels illusoire indruk geven van burgerinvloed.

Pleitbezorgers zullen niet blij zijn met deze vaststellingen. Toch geeft deze analyse hen, dunkt me, ook een beetje hoop. Gebleken is namelijk dat het verdampen van BBP meestal *niet puur en alleen* te wijten is, zoals sommigen beweren, aan de voorspelbare, doelbewuste en weloverwogen obstructie en neutralisatie door machtige politici en ambtenaren die fel weerstand bieden tegen iedere veronderstelde aantasting van hun controle (Abers, 2003, 200). Een dergelijke reflex *versterkt* inderdaad de tendens tot verdamping maar lijkt zelden de enige verklaring. De andere beschreven omstandigheden en impulsen dragen bij aan de verdamping zonder dat de betrokken individuen en groepen hierop specifiek uit zijn. Zo kan het dus gebeuren dat BBP-fora verdampen, zelfs als een grote meerderheid van politici en ambtenaren – zoals in Vlaanderen – zich enthousiast toont over de idee van burgerbeleidsparticipatie. BBP-initiatieven zijn gewoonweg een al te gemakkelijke prooi van processen en patronen van conflicthantering, structurering, bureaucratisering en routinisering. Participatieve verdamping is, zouden wiskundigen zeggen, “overgedetermineerd”: situaties van participatieve verdamping zijn legio en weerspiegelen een “evenwicht” dat wordt gedicteerd door een groot aantal krachten.<sup>14</sup>

Bedoeld of niet, participatieve verdamping blijft voor pleitbezorgers natuurlijk een problematisch verschijnsel. Het verhindert niet alleen dat beoogde BBP-effecten zoals individuele zelfontplooiing, gemeenschapsvorming, het genereren van lokale kennis en het dichten van de kloof tussen politiek en burgers *überhaupt* optreden, maar dreigt bovendien sommige van de problemen waarvoor BBP als een oplossing moet dienen – zoals “de kloof” en “verzuurde” gemeenschapsrelaties – te *verergeren*. Als overheden de gewekte verwachtingen betreffende BBP-experimenten niet kunnen waarmaken, is de kans immers groot dat “veel mensen die zich vandaag overtuigd en met de beste bedoelingen engageren, zich na verloop van tijd bekocht zullen voelen” (Stouthuysen, 2002a, 10). De vraag die zich na het voorafgaande opdringt is dus niet, zoals sommige onrealistische pleitbezorgers menen, welke vormen van BBP geschikt zijn voor welke situaties, maar *onder welke voorwaarden BBP blijkbaar wel een levensvatbare beleidsvormingsstrategie is of kan zijn*. Het is deze vraag die ik in de nabije toekomst met nieuw empirisch onderzoek van plan ben te beantwoorden.<sup>15</sup>

## Noten

1. Bas van Gool is universitair docent aan de afdeling Bestuur en Organisatie van de Vrije Universiteit van Amsterdam.

2. In conceptie voegt BBP een belangrijk kanaal toe aan vaak reeds bestaande, “conventionele” mogelijkheden tot politieke stemverheffing zoals de periodieke stembusgang, het lid worden van een pressiegroep en het contacteren van politici of ambtenaren (Fung & Wright, 2003). Er is een veelheid aan termen in omloop die expressie geven aan het ideaal en/of de praktijk van (bepaalde kenmerkende elementen van) actieve en directe betrokkenheid van gewone burgers bij het overheidsbeleid, zoals deliberatieve democratie, interactieve beleidsvorming, of *empowered participatory governance* (*ibidem*, 5). In dit artikel zal ik spreken over burgerbeleidsparticipatie (BBP) of, kortweg, burgerparticipatie.

3. Rousseau en Mill verschilden overigens van mening over de vraag in welke *vorm* de actieve, directe betrokkenheid van burgers gegoten moest worden. Volgens Rousseau “the ruled should be the rulers” (Held, 1987, 75-6). Voor hem was burger-zelfbestuur een doel op zich, een maatschappijvorm, en de enige legitieme manier waarop de vrijheid kon worden gewaarborgd. Ondanks de grote voordelen van directe participatie door burgers, zag Mill niets in de directe democratie, althans niet voor gemeenschappen die groter zijn dan “een klein dorp”. De coördinatie en reguleringsproblematieken die spelen in grote steden zijn onoverkomelijk complex voor willekeurig welke vorm van directe democratie. Mill vreesde bovendien dat burgerzelfbestuur ertoe zou leiden dat “the wisest and ablest” zouden worden overvleugeld door het gebrek aan kennis, kunde en ervaring van de meerderheid. Mill propageerde dus een *representatief* democratisch systeem en legde zich neer bij de spijtige onvermijdelijkheid van *beperkte* participatie van burgers in grootschalige, complexe en dichtbevolkte samenlevingen (*ibidem*, 86).

4. Het is natuurlijk niet uitgesloten dat deelnemers aan deliberatieve beraadslagingen slechte verliezers blijken, en de bereikte “consensus” niet legitiem achten omdat hun eigen voorstel of idee het niet haalde. In tegenstelling tot andere overeenstemmingsvormen biedt deliberatie wel een – zij het schrale – troost aan “slechte” verliezers: Ze weten in ieder geval *waarom* hun voorstel het niet heeft gehaald (Fung & Wright, 2003, 27).

5. Zoals bekend was in Vlaanderen de voormalige premier Verhofstadt begin jaren negentig de grote popularisator van dit kloof-discours in zijn burgermanifesten. Na de forse electorale winst van het Vlaams Blok bij de verkiezingen van 24 november 1991 nam de pers Verhofstadts kloof-analyse over ter interpretatie van het verlies van de traditionele partijen en de opmars van extreemrechts (Stouthuysen, 2002a).

6. Volgens Patrick Stouthuysen (2002a) is dit argument ook populair bij Vlaamse politici. Evenals in veel andere gevestigde Europese democratieën, daalt ook in het van oudsher “particratische” België het partijlidmaatschap, met ruim 22% in de laatste twee decennia van de vorige eeuw. Voor politici is de leegloop van hun partijen een probleem omdat partijbijeekkomsten van oudsher de gelegenheid vormden om te horen wat er leefde onder de bevolking en om te toetsen wat de basis van hun voorstellen vond. Het afkalvende partijlidmaatschap betekent voor politici een gestage opdroging van hun traditionele informatiebronnen. Zij moeten dus wel op zoek naar nieuwe *interfaces* met de bevolking, zoals bijvoorbeeld BBP-fora.

7. In Australië, bijvoorbeeld, is de typische burgerparticipante een getrouwde, goed opgeleide man van middelbare leeftijd die actief is in vrijwilligersorganisaties. Hij heeft een bovenmodaal inkomen, bezit een eigen huis en auto, woont al lang op de plek waar hij participeert en is bovendien actief in de lokale politiek (Lahiri-Dutt, 2004).

8. Interpersoonlijke relaties tussen ambtenaren en hun cliënten zijn, zoals Katz en Danet (1973) uitleggen, ideaaltypisch onderhevig aan een drietal normen: specificiteit, universalisme en affectieve neutraliteit. “Specificiteit” betekent dat ambtenaar en cliënt alleen communiceren over hetgeen officieel als relevant is gedefinieerd; “Universalisme” verwijst naar de norm dat mensen met dezelfde kenmerken hetzelfde worden behandeld op een “wie het eerst komt, wie het eerst maalt”-basis. De norm van “affectieve neutraliteit” vereist dat ambtelijke communicatie en beslissingen worden ingegeven door kalme bedachtzaamheid, en dus niet door emoties en passies.

9. Een veelvoorkomend criterium voor erkenning is de verplichting aan buurtcomités om jaarlijks een minimum aantal bestuurs- en algemene ledenvergaderingen te beleggen.

10. “Nee zeggen” is geen geprefereerde strategie, maar een *ultimum remedium*: vanwege de moeite die het kost om burgers aan BBP-fora te binden zijn regisseurs soms bang om door “nee” te zeggen de coöperatie van participanten te verspelen. In tegenstelling tot de onvrijwillige klanten van doorsnee *street-level bureaucrats* (slachtoffers van een misdrijf, zieken, behoeftigen, mensen zonder de juiste “papieren”), zijn de klanten (participanten dus) van participatieregisseurs meestal *vrijwillige* klanten: zij hebben nog andere mogelijkheden om te krijgen wat ze willen (aandacht voor hun beleidssuggesties). Daar waar een “gewone” *street-level bureaucrat* maar weinig te vrezen heeft als hij een klant “nee” verkoopt (de klant kan toch nergens anders heen), heeft een participatieregisseur dit, volgens mijn respondenten, wel: zonder participanten kan hij zijn “job niet uitbouwen” of moet hij zelfs vrezen voor zijn job: “Als burgers niet willen participeren dan heeft de participatie-ambtenaar een probleem”.



11. De survey maakte deel uit van het internationale *Democracy and Local Governance* (DLG)-project. Voor meer informatie over dit project en de in Vlaanderen bevroegde steden en respondenten, zie van Gool (2005).
12. Voorstanders van nieuwe structuren zijn meestal zeer goed bekend met deze mogelijkheden van stuurgroepen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er vaak veel tijd, energie en onderhandeling kruipen in de precieze samenstelling van een stuurgroep.
13. De Decker (2004) suggereert nog een andere mogelijke strategie van structurele obstructie van BBP: het opzadelen van de nieuwe structuur met meerdere, conflicterende doelstellingen. In Gent kwam men, schrijft De Decker, op een gegeven moment tot de conclusie dat de "overbevraging" van administratie en politici door burgers niet meer verder kon. Om de Gentse bestuurders af te schermen werd er een leefbaarheidplatform – de zogeheten "Aktie Samenspraak" – ontwikkeld dat "water en vuur diende te verzoeven, namelijk én de mensen van de stad afschermen én informatie verstrekken ... Het is een theoretisch model gebleken".
14. Ik leen deze formulering van Eugene Bardach (1998) die haar van toepassing verklaart op een ander veelvoorkomend fenomeen, dat van het niet-samenwerken van overheidsorganisaties.
15. Voor twee recente pogingen tot theorievorming over de condities van succesvolle BBP, zie van Gool (2006a & 2006b).

## Bibliografie

- Abers, R.N. (2003). Reflections on What Makes Participatory Governance Happen. In: A. Fung & E.O. Wright (eds.), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance* (pp. 200-207). London & New York: Verso.
- Banks, S. & Orton, A. (2007). "The Grit in the Oyster" Community Development Workers in a Modernizing Local Authority. *Community Development Journal*, 42 (1), 97-113.
- Bardach, E. (1998). *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Blommaert, J. (2000). "Ik stel vast". *Politiek taalgebruik in het tijdperk van vernieuwing*. <http://www.flwi.ugent.be/cie/jblommaert/index.htm>.
- Campbell, A.L. (2003). *How Policies Make Citizens*. Princeton: Princeton University Press.
- Cohen, J. & Rogers, J. (2003). Power and Reason. In: A. Fung & E.O. Wright (eds.), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance* (pp. 237-255). London & New York: Verso.

- Dahl, R.A. (2000). A Democratic Paradox? *Political Science Quarterly*, 115 (1), 35-40.
- De Decker, P. (2004). *De Ondraaglijke Lichtheid van het Beleid voor de Stad in Vlaanderen. Van geïndividualiseerd woonmodel tot stedelijke crisis: een sociologische analyse*. Onuitgegeven proefschrift, Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, Universiteit Antwerpen.
- De Decker, P., Kestesloot, Ch., De Maesschalck, F. & Vranken, J. (2005). Revitalizing the City in an Anti-Urban Context: Extreme Right and the Rise of Urban Policies in Flanders, Belgium. *International Journal of Urban and Regional Research* 29 (1), 152-171.
- de Haan, I. (1993). *Zelfbestuur en Staatsbeheer: Het Politieke Debat over Burgerschap en Rechtsstaat in de Twintigste Eeuw*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- de Vries, M.S. (2000). The Bureaucratization of Participation. *International Review of Administrative Sciences* 66 (2), 325-348.
- de Vries, M.S. (2002). Interactive Policy-making in Local Governance: An International Comparison. In: T. Boivard, E. Löffler & S. Parrado-Díez (eds.), *Developing Local Governance Networks in Europe* (pp. 91-106). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Denters, B., Van Heffen, O. & De Jong, H. (1999). An American Perestroika in Dutch Cities? Urban Policy in The Netherlands at the End of a Millennium. *Public Administration* 77 (4), 837-853.
- Dinham, A. (2005). Empowered or Over-empowered? The Real Experiences of Local Participation in the UK's New Deal for Communities. *Community Development Journal* 40 (3), 301-312.
- Edelenbos, J., Monnikhof, R., et al. (2001). Interactieve beleidsvorming: de inspraak achterna? In: J. Edelenbos & R. Monnikhof (red.), *Lokale Interactieve Beleidsvorming: Een Vergelijkend Onderzoek naar de Consequenties van Interactieve Beleidsvorming voor het Functioneren van de Lokale Democratie* (pp. 215-232). Utrecht: Lemma BV.
- Edelman, M. (1988). *Constructing the Political Spectacle*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Elster, J. (1998). Introduction. In: J. Elster (ed.), *Deliberative Democracy* (pp. 1-18). Cambridge: Cambridge University Press.
- Fearon, J. D. (1998). Deliberation as Discussion. In J. Elster (ed.), *Deliberative Democracy* (pp. 44-68). Cambridge: Cambridge University Press.
- Fung, A. & Wright, E.O. (2003). Thinking about Empowered Participatory Governance. In: A. Fung & E.O. Wright (eds.), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance* (pp. 3-42). London & New York: Verso.
- Handler, J.F. (1996). *Down from Bureaucracy: The Ambiguity of Privatization and Empowerment*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Held, D. (1987). *Models of Democracy*. Oxford: Polity Press.
- Hood, Ch. (2002). Control, Bargains, and Cheating: The Politics of Public-Service Reform. *Journal of Public Administration Research and Theory* 12 (3), 309-332.

- Hulsmans, A., Reynaert, H., & Verlet, D. (2003). *Burgerbetrokkenheid op lokaal vlak in Antwerpen, Brugge en Gent: een comparatieve analyse*. Paper gepresenteerd op het Politicologenetaal, mei 2003, Dordrecht, Nederland.
- Irvin, R.A. & Stansbury, J. (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort. *Public Administration Review* 64 (1), 55-65.
- Kathi, P.C., & Cooper, T.L. (2005). Democratizing the Administrative State: Connecting Neighbourhood Councils and City Agencies. *Public Administration Review* 65 (5), 559-567.
- Katz, E. & Danet, B. (1973). Introduction: Bureaucracy as a Problem for Sociology and Society. In: E. Katz & B. Danet, *Bureaucracy and the Public: A Reader in Official-Client Relations* (pp. 3-27). New York: Basic Books.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2000). Politicians and Interactive Decisionmaking: Institutional Spoilsports or Playmakers. *Public Administration* 78 (2), 365-387.
- Lahiri-Dutt, K. (2004). "I plan, you participate" A Southern View of Community Participation in Urban Australia. *Community Development Journal* 39 (1), 13-27.
- Le Galès, P. (2001). Urban Governance and Policy Networks: On the Urban Political Boundedness of Policy Networks: A French Case Study. *Public Administration* 79 (1), 167-184.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mendelberg, T. (2002). The Deliberative Citizen. *Political Decisionmaking, Deliberation, and Participation* 6: 151-193.
- Meyer, J.W. & Rowan, B. (1991). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: W.W. Powell & P.J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 41-62). Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Moe, T.M. (1990). Political Institutions: The Neglected Side of the Story. *Journal of Law, Economics, and Organization* 6: 213- 253.
- Peters, B.G. & Pierre, J. (2000). Citizens versus the New Public Manager: The Problem of Mutual Empowerment. *Administration and Society* 32 (1), 9-28.
- Roberts, N. (2004). Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation. *American Review of Public Administration* 34 (4), 325-353.
- Rosenberg, S.W. (2004). *Reconstructing the Concept of Democratic Deliberation*. eScholarship Repository, University of California (<http://repositories.cdlib.org/csd/04-02/>).
- Scott, J.C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven & London: Yale University Press.
- Stouthuysen, P. (2002a). De democratische revolutie van bovenaf? Over het paars-groene enthousiasme voor volksraadplegingen en interactieve beleidsvoering. *Vlaams Marxistisch Tijdschrift* 36 (1), 7-12.
- Stouthuysen, P. (2002b). Waarom de Burgers niet meer Meedoen: De Crisis van de Democratie in Perspectief Gezet. In: B. Hubeau & M. Elst (red.), *Democratie in Adem-*

- nood? Over Legitimiteit, Legitimatie en Verfijning van de Democratie (pp. 7-17). Brugge: Die Keure.
- van Gool, B. (2003). Burgers, Beleidsparticipatie en Beleidsbeïnvloeding in het Vlaamse Lokaal Bestuur. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 8 (4), 19-28.
- van Gool, B. (2005). Geen Beamtenherschappij in de steden? De beleidsinvloed van de Vlaamse lokale topambtenarij in West-Europees vergelijkend perspectief. In: G. Bouckaert, A. Hondelghem et al. (red.), *Jaarboek SBOV 2004: Vlaanderen en/in Europa: omgaan met de Unie en vergelijkend leren* (pp. 129-60). Brugge: Die Keure.
- van Gool, B. (2006a). "In volle colère". Waarom "gewone" burgers soms toch participeren aan beleidsvorming. *Ruimte en Planning* (2), 12-31.
- van Gool, B. (2006b). Sociale Huurders als Nieuwe Vrienden: Waarom "geviseerde" organisaties soms open staan voor burgerbeleidsparticipatie. *Samenleving en Politiek* 13 (8), 12-22.
- van Stokkom, B. (2003). Deliberatie zonder Democratie. *Beleid en Maatschappij* 30 (3), 153-165.
- Wagenaar, H. (2005). *Stadswijken, Complexiteit, en Burgerbestuur*. Den Haag: XPIN.
- Weiss, R.S. (1994). *Learning from Strangers: The Art and Method of Qualitative Interview Studies*. New York: The Free Press.

# Burke leeft en woont in Nederland

Over volksvertegenwoordigers en de invloed van de publieke opinie

Christel Koop en Joop van Holsteyn<sup>1</sup>

---

## ABSTRACT

### Burke is alive and lives in the Netherlands

On elected representatives and the impact of public opinion

According to many observers, contemporary politicians too often are being swayed by the issues of the day. Elected representatives are supposed to permanently monitor public opinion in general and opinion polls in particular and to act accordingly. An analysis of in-depth interviews with Dutch MPs and a content analysis of an important, long-lasting debate in Dutch Parliament indicates, however, that this popular claim is a misconception. Elected representatives disagree on the content and manifestations of 'public opinion' and seldom take it into consideration in their role as representatives. Moreover, public opinion is taken seriously only if it is well-considered and based on substantive knowledge and conclusive arguments.

**KEYWORDS:** public opinion, representative democracy, parliament, Dutch politics

---

## 1. Inleiding

Vanaf 1 oktober 2007 staakte Nederland de financiering van de beveiliging van Ayaan Hirsi Ali, die vanwege haar kritische uitspraken over de Islam al tijden ernstig wordt bedreigd. Het besluit om haar beveiliging niet langer te betalen als zij buiten Nederland woonde en werkte, leidde tot rumoer en debat, ook in de volksvertegenwoordiging. Van de Tweede Kamer kreeg het kabinet-Balkenende echter voldoende steun om de beslissing overeind te houden. Voor Ayaan was duidelijk waarom het Kamerdebat deze voor haar ongunstige uitkomst kende: "Tja. Opiniepeilingen. Tachtig procent vond het goed zo, dus we branden onze vingers er niet aan" (geciteerd in Oranje, 2007). Bij 'we' ging het, in een vlaag van regressie van

de ex-volksvertegenwoordigster van de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD), om de leden van de Tweede Kamer, het belangrijkste direct verkozen orgaan van Nederland.

Ayaan Hirsi Ali staat niet alleen in haar overtuiging dat politici zich laten leiden door peilingen, of breder: door de op enig moment heersende publieke opinie, veelvuldig benoemd als 'waan van de dag'. Het zou, wat die peilingen betreft, trouwens gaan om een internationale trend met de Verenigde Staten in een leidende rol: "Even though the United States is more poll crazy than other countries, politicians in other nations have much access to polling results when making decisions (...)" (Geer, 1996, p. 82). Die ontwikkeling lijkt Nederland niet voorbijgegaan te zijn. Voor staatsraad Rein-Jan Hoekstra is de positie van de Raad van State als "onafhankelijk adviseur van de regering over wetgeving en bestuur en hoogste algemene bestuursrechter van het land", aldus de website van de Raad, belangrijker dan ooit in een tijd "waarin de waan van de dag steeds meer domineert" (geciteerd in *Algemeen Dagblad*, 2008). André Rouvoet (ChristenUnie, CU), vice-minister-president en programmaminister voor Jeugd en Gezin in het kabinet-Balkenende IV na een Kamerlidmaatschap in de jaren 1994-2007, ging nog wat verder. Invloed van peilingen op politici? Jazeker, "(...) er is echt een ware terreur van opiniepeilers in het land. (...) Wat willen de mensen graag horen, wat is het beeld dat mensen willen zien, en daar je profiel op afstemmen, dat is volgens mij de dood in de pot" (Rouvoet, 2006, p. 14). De voorzitter van de Kamerfractie van de Partij van de Arbeid (PvdA), Jacques Tichelaar, riep in een toespraak voor het Genootschap van Hoofdredacteuren op tot "meer idealen en minder waan van de dag". "Mede door een overdaad aan peilingen en door het belang dat politici daaraan hechten, lijkt de democratie steeds meer op een slappe klucht met afhakende toeschouwers", aldus zijn betoog (Peeperkorn, 2007). Dat dit geen incidentele oprisping was, blijkt uit het interview dat hij gaf, intussen fractievoorzitter af, na maanden afwezigheid vanwege een hartoperatie. Prompt hamerde hij hard op het oude aambeeld: "Politici laten hun oren hangen naar de peilingen. Wat vandaag wordt ingezet is volgende week weer van de baan, omdat De Hond [bekend opiniepeiler, CK/JVH] zegt dat 62 procent van de bevolking het niet wil" (geciteerd in Peeperkorn, 2008). In dat verband is voor Amerika wel de kwalificatie *mobocracy* gebruikt: "The reducing of a constitutional republic to destructive and unreflective mobs stoked by selective polling and reportage" (Robinson, 2002, p. 42).

Het feit dat velen stellen dat volksvertegenwoordigers voortdurend en (te?) nadrukkelijk de oren laten hangen naar de publieke opinie, houdt uiteraard nog geen bewijs van de stelling in. Daar is meer voor nodig, onderzoek vooral. Het voorliggende betoog is een poging om een empirisch verankerde, wetenschappelijk verantwoorde bijdrage te leveren aan het antwoord op de vraag of, hoe en in welke

mate volksvertegenwoordigers, met name leden van de Tweede Kamer, zich door de publieke opinie laten leiden. Dat antwoord berust op twee complementaire onderzoeken van kwalitatieve aard<sup>2</sup>, namelijk tien diepte-interviews met (voormalige) volksvertegenwoordigers (vergelijk met Koop, 2007a) en een inhoudsanalyse van een langlopend en politiek gevoelig debat in de Tweede Kamer (vergelijk met Koop, 2007b). Alvorens hier nader op in te gaan, dient ter wille van de context van het onderzoek kort aandacht te worden besteed aan de vraag hoe representatieve democratie en publieke opinie zich praktisch tot elkaar kunnen en volgens sommigen zouden dienen te verhouden.

## 2. Democratie, representatie en publieke opinie

Als we democratie zeggen, bedoelen we meestal een of andere vorm van representatieve democratie. Het idee van permanente directe zeggenschap van alle burgers van een bestel in het beleid en het bestuur ervan heeft in de praktijk plaats moeten maken voor een vorm waarin burgers andere burgers kiezen die deze zeggenschap voor een bepaalde periode namens hen verwoorden en vormgeven (zie onder veel meer Manin, 1997). Het volk 'regeert' zichzelf via op enigerlei wijze gekozen vertegenwoordigers, die vervolgens een hoogst gecompliceerde actie dienen uit te voeren, namelijk "(...) the making present in some sense of something which is nevertheless not present literally or in fact" (Pitkin, 1967, p. 8-9).

Waarop die selecte groep van volksvertegenwoordigers zich zou moeten richten en hoe zij zich dienen op te stellen, is onderwerp van discussie binnen het brede debat over wat democratie moet zijn, kan zijn of is. "Democracy has been discussed off and on for about twenty-five hundred years, enough time to provide a tidy set of ideas about democracy on which everyone, or nearly everyone, could agree," aldus Robert Dahl. Maar ja: "For better or worse, that is not the case" (Dahl, 1998, p. 2-3). Dat het democratische idee op tal van manieren kan worden vormgegeven, mag dan ook niet verbazen (zie onder meer Held, 1996). Dat het democratische ideaal wellicht praktisch onhaalbaar is, laat onverlet dat de democratische ambitie aanwezig kan en misschien wel moet zijn: "An ideal democratic government would be one whose actions were *always* in *perfect* correspondence with the preferences of *all* its citizens. Such complete responsiveness in government has never existed and may never be achieved, but it can serve as an ideal to which democratic regimes should aspire" (Lijphart, 1984, p. 1; cursivering in origineel, CK/JVH).

Binnen de representatieve democratie spitst de uitvoerings- en vormgevingsproblematiek zich toe op de vraag hoe verkozen volksvertegenwoordigers zich dienen op

te stellen in relatie tot het volk dat zij geacht worden zo goed en volledig mogelijk te vertegenwoordigen (zie onder meer Pitkin, 1967; zie voor tot amendering van de door haar geschetste standaardrollen van volksvertegenwoordigers onder meer Andeweg & Thomassen, 2005). Enerzijds is er de bekende positie die Edmund Burke ten opzichte van zijn kiezers te Bristol innam in november 1774, in een speech die hij overigens hield pas *nadat* hij verkozen was:

“Certainly, Gentlemen, it ought to be the happiness and glory of a Representative, to live in the strictest union, the closest correspondence, and the most unreserved communication with his constituents. Their wishes ought to have great weight with him; their opinion high respect; their business unremitted attention. It is his duty to sacrifice his repose, his pleasures, his satisfactions, to theirs; and, above all, ever, and in all cases, to prefer their interest to his own. But, his unbiased opinion, his mature judgement, his enlightened conscience, he ought not to sacrifice to you; to any man, or to any set of men living. These he does not derive from your pleasure; no, nor from the Law and the Constitution. They are a trust from Providence, for the abuse of which he is deeply answerable. Your Representative owes you, not his industry only, but his judgement; and he betrays, instead of serving you, if he sacrifices it to your opinion” (Burke, 1999 [1774]).

Tegenover deze opvatting als gemachtigde, die uiteindelijk met het oog op het algemeen belang zijn eigen mening volgt, is er het idee dat de vertegenwoordiger lasthebber is, dat wil zeggen zich primair laat leiden door de wensen van zijn achterban. De vertegenwoordiger is vertolker en uitvoerder van die opvattingen: “They sent him to do something for them which they might have chosen to do for themselves, which they are perfectly capable of doing and understanding” (Pitkin, 1967, p. 146). In het meest extreme geval is zelfs een scenario denkbaar “(...) in which a candidate runs for office and proclaims that he or she has essentially no personal issue positions, but is promising to serve only as a *conduit* for the wishes of the public. This candidate would pledge to do nothing but attempt to mirror constituent wishes” (Newport, 2004, p. 284).<sup>3</sup> Tussen de uiterste, hier even beknopt als gestileerd weergegeven posities zijn vele vormen denkbaar, zoals de rol van de *politico*, die het antwoord op de vraag om al dan niet als lasthebber van zijn kiezers op te treden laat afhangen van de specifieke situatie (Eulau *et al.*, 1959).

Als volksvertegenwoordigers mede de wensen en opvattingen van hun achterban wensen door te laten klinken, dan rijst de vraag hoe zij daarmee bekend zijn. Het voor de hand liggende antwoord is dat kiezers bij verkiezingen deze wensen en boodschappen doorgeven (zie onder meer Powell, 2000). Dat is echter niet zonder problemen; het gaat hier om een nuttige maar aanvechtbare democratische fictie. In



een periode waarin in vele landen het algemeen kiesrecht recent was ingevoerd of nog op de agenda stond, merkte A. Lawrence Lowell al op dat “(...) a general election is of necessity a judgment upon the parties in all their relations, and therefore it is impossible to isolate the different motives involved, such as the personal qualities of the candidates, the various measures proposed, and a revulsion of feeling against the party in power. One cannot separate these things so as to attribute the result to anyone of them” (1919 [1913], p. 74-75). Volgens V.O. Key zijn verkiezingen “basic means by which the people of a democracy bend government to their wishes” (1961, p. 458), maar gaat het tegelijkertijd om een onvolkomen uitdrukking van de volkswil, onder meer omdat andere aspecten dan beleidsvoorkeuren een rol spelen in de keuze en de voorkeuren die zich (kort) na de verkiezingsdag ontwikkelen niet tot uitdrukking kunnen zijn gebracht (Key, 1961, p.459).

Volgens onder anderen George Gallup zouden de mede door hem ontwikkelde ‘moderne’ opiniepeilingen, die naar zijn overtuiging de beste weergave vormen van specifieke beleidsopvattingen en wensen van de burgers van een bepaald land op een bepaald moment, het vanwege verkiezingen aanwezige democratische hiaat kunnen vullen. “[E]lections can never be the sole channel for the expression of public opinion”. Er is behoefte “even in the best of representative systems, for keeping the legislator in constant touch with public opinion” (Gallup & Rae (1968 [1940], p. 21).

Het mogelijk niet van eigenbelang ontblote maar tot op aanzienlijke hoogte overtuigende pleidooi van Gallup om peilingen te beschouwen als de beste manier om achter de publieke opinie te komen, was niet overbodig. Zeker in zijn tijd. Peilingen kenden toen, en kennen nog steeds, rivaliserende of complementerende uitingen van publieke opinie (vergelijk met onder meer Glynn *et al.*, 2004; Herbst, 1993; Price, 1992; zie ook diverse bijdragen in Donsbach & Traugott, 2008a). Dat hangt samen met de aard van het meerduidige concept publieke opinie – V.O. Key merkte al puntig op dat “to speak with precision of public opinion is a task not unlike coming to grip with the Holy Ghost” (1961, p. 8) – dat in ieder geval sinds de Verlichting twee componenten bevat: ‘publieke’ en ‘opinie’ (vergelijk met onder meer Childs, 1939; Price, 1992, 2008). Bij ‘opinie’ kan het gaan om een subjectief oordeel maar ook om iets als sociale druk en controle (onder meer Noelle-Neumann, 1993); in de regel gaat het bij opinie als onderdeel van publieke opinie overigens om de eerste invulling. Ook ‘publiek’ kan naar diverse aspecten verwijzen, waarbij oorspronkelijk de algemene toegankelijkheid (vergelijk met de publieke ruimte) en het feit dat het het algemeen belang (vergelijk met de publieke zaak) betrof in ieder geval aanwezig waren (Price, 1992, p. 7; 2008). De kwalificatie ‘publiek’ heeft daarenboven historisch gezien vandoen met het beredeneerde, weloverwogen karakter van de opinie (Price, 1992).

Hoewel nog altijd vele onderscheiden definities en operationalisaties van publieke opinie bestaan – Childs (1965) telde er ruim veertig jaar geleden bijna vijftig en sindsdien is dat aantal niet afgenomen (Donsbach & Traugott, 2008b, p.1) – kan een aantal (enigszins overlappende) hoofdgroepen worden onderscheiden (Glynn *et al.*, 2004, p. 19 e.v.). Het gaat dan om de publieke opinie als: 1) de aggregatie van individuele opinies; 2) de weergave van een meerderheidsopinie; 3) de reflectie en uitkomst van de botsing van belangentegenstellingen; 4) de mening van de media en een selecte groep opinieleiders; en 5) een fictie of fantoom. Met de opkomst en weelderige bloei van opiniepeilingen – die doen wat de eerste definitie beweert: het bijeenbrengen van vele individuele meningen – wordt publieke opinie tegenwoordig veelal gezien als de aggregatie van individuele (en op dat individuele niveau anonieme) meningen binnen een bepaalde gemeenschap.<sup>4</sup>

Het is duidelijk dat ‘de publieke opinie’ meerduidig is en op diverse manieren wordt opgevat. Daarbij *kan* het gaan om een bijna-gelijkstelling met de uitkomsten van peilingen, maar dat is geenszins noodzakelijk (vergelijk met Lang & Lang, 2008) en overigens een empirische kwestie. Dat alles maakt de vraag naar de invloed van de publieke opinie gecompliceerder – maar niet van minder belang.<sup>5</sup> Hoewel velen mopperen over het vermeende feit dat politici en volksvertegenwoordigers zich laten leiden door de, in negatieve bewoordingen, waan van de dag, is onduidelijk waaruit die waan dan bestaat, hoe die wordt waargenomen en of er sprake is van invloed ervan op het gedrag van met name volksvertegenwoordigers. Het vraagstuk naar de aard en invloed van de publieke opinie in het functioneren van Nederlandse Tweede Kamerleden staat dan ook centraal in het hier gepresenteerde onderzoek.

### 3. Data en dataverzameling

In ons streven zicht te krijgen op de perceptie van de publieke opinie en de wijze waarop en mate waarin deze mogelijkerwijze een rol speelt in overwegingen en gedragingen van volksvertegenwoordigers, zijn achtereenvolgens twee complementaire onderzoeken uitgevoerd. Beide onderzoeken waren zoals gezegd (zie noot 2) zogenoemd kwalitatief, omdat we niet primair op zoek zijn naar de wellicht met een kwantitatieve aanpak te realiseren ‘big picture’ en een naar alle volksvertegenwoordigers te generaliseren beeld, maar veeleer de aard en het mechanisme van het verschijnsel – hoe werkt publieke opinie in een volksvertegenwoordiging? (vergelijk met onder meer Maso, 1987; Ragin, 1994). We stellen ons op als onderzoeker die “de te onderzoeken werkelijkheid en de fenomenen die zich daar voordoen primair probeert te begrijpen vanuit het perspectief van de betrokkenen.

(...) Kern is: 'searching for the unknown by systematic means'" (Jonker & Pennink, 2000, p. 46).

Allereerst is dat perspectief van betrokkenen geïnventariseerd door met volksvertegenwoordigers een uitgebreid vraaggesprek te houden.<sup>6</sup> In november en december 2006 is door de eerste auteur met tien Tweede Kamerleden een *face-to-face* diepte-interview van ongeveer een uur gehouden aan de hand van een voor alle respondenten gelijke checklist van brede, open vragen (vergelijk met Koop, 2007a). Twee vragen stonden centraal: wat wordt verstaan onder 'publieke opinie', en in welke mate beïnvloedt die opinie de opvattingen en het gedrag van de volksvertegenwoordiger? Gesprekken zijn op band opgenomen en verbatim uitgewerkt ten behoeve van de analyse. Alleen de in totaal 43 leden die na de Kamerverkiezingen van 22 november 2006 *niet* zouden terugkeren op hun zetel omdat zij niet opnieuw verkiesbaar waren, zijn voor een gesprek uitgenodigd. Ten eerste was er de verwachting dat zij ongehinderd en volledig ongebonden konden spreken, en ten tweede waren zij makkelijker beschikbaar als gesprekspartner, gezien hun geringere betrokkenheid bij de op het moment van onderzoek lopende verkiezingscampagne respectievelijk bij het proces van kabinetsinformatie.

Omdat de aard en werking van het verschijnsel publieke opinie in de volksvertegenwoordiging centraal stonden en het niet de ambitie was te generaliseren naar 'de Tweede Kamer', was het niet strikt noodzakelijk dat de gesprekspartners met het oog op hun representativiteit een willekeurige selectie uit alle Kamerleden zouden zijn. Anderzijds diende uiteraard spreiding aanwezig te zijn, om een zo gevarieerd mogelijk beeld te kunnen krijgen. Die spreiding onder de 10 gesprekspartners was aanwezig. De geïnterviewden waren afkomstig van verschillende partijen (5 PvdA, 3 CDA, 1 VVD en 1 eenmansfractie); er waren 7 mannen en 3 vrouwen, uit alle regio's van het land, met een oververtegenwoordiging van het Westen; zij kenden een onderling leeftijdsverschil van bijna 25 jaar en hadden minder dan 1 jaar tot bijna 20 jaar ervaring als Kamerlid; zij waren in meerderheid academisch geschoold (op 3 na) maar hadden hun opleiding aan verschillende universiteiten genoten in uiteenlopende studierichtingen; en zij hadden zich, ten slotte, als Kamerlid op uiteenlopende beleidsterreinen bewogen. Dit beeld komt, inclusief scheve verdelingen (onder meer geslacht, opleiding, regio), heel behoorlijk overeen met het totaalbeeld van Kamerleden (vergelijk met Van den Berg, 2007) en garandeert in ieder geval voldoende spreiding onder die Kamerleden die zijn ondervraagd.

Omdat *the proof of the pudding is in the eating* is, is in een tweede, na-onderzoek in de diepte (vergelijk met Swanborn, 1996, p. 32) bekeken of en hoe Kamerleden in actie, dat wil hier zeggen bij een belangwekkend Kamerdebat, al dan niet gebruik-

maken van 'de' publieke opinie. Immers, het kan zijn dat Kamerleden in een vraaggesprek aangeven zich niet (of wel) op de publieke opinie te baseren, maar dat een analyse van feitelijke werkzaamheden die indruk relativeert of juist ondersteunt. Oftewel: we werken in ons onderzoek met triangulatie. De geanalyseerde actie is het in de periode september 2001 - april 2007 gevoerde debat (beter: de *continuing story* van grote en kleine debatten over de kwestie; in totaal zijn 544 Kamerdocumenten bestudeerd waarin de kwestie een rol speelde) over het voornemen van Amerikaans ingrijpen in Irak en de Nederlandse houding en eventuele steun aan die actie na de militaire aanval in maart 2003.<sup>7</sup>

Voor ons onderzoek was dit debat uitermate geschikt niet alleen omdat het vraagstuk bij herhaling op de agenda stond – zowel in de aanloop naar verkiezingen als pal daarna als in een tijd dat verkiezingen helemaal niet 'speelden' – maar bovenal omdat de publieke opinie zich voor de duur van het debat in verscheidene hoedanigheden manifesteerde. Dat laatste geeft overigens ook aan dat het hier geen typische kwestie van buitenlands beleid betrof, waarbij politici zich veelal minder gelegen (hoeven te) laten liggen aan de binnenlandse politieke situatie en achterban. Veeleer betrof het hier een kwestie vergelijkbaar met de zogenoemde kruisrakettenkwestie in het begin van de jaren '80 die strikt genomen op het terrein van het buitenlandse beleid lag maar de binnenlandse politieke situatie hard en voortdurend raakte (vergelijk met Van Diepen, 2004). Kamerleden die zich in hun overwegingen, argumentaties en positiebepaling mede wilden laten leiden door 'de' publieke opinie, konden dat, bij het vraagstuk van de interventie in Irak zoals eerder bij het vraagstuk van de plaatsing van kruisvluchtwapens, met groot gemak doen. Er waren tal van opiniepeilingen (zie Everts, 2008, p. 229-243), er waren grote demonstraties<sup>8</sup>, er was permanent debat in de media. Volksvertegenwoordigers die hun positie wilden vestigen op of verdedigen met (uiteenlopende) uitingen van publieke opinie, kregen aldus keer op keer kansen geboden. De vraag is dan of er in het Kamerdebat werkelijk gebruik van werd gemaakt, en, zo ja, hoe.<sup>9</sup> Werd geschermd met wat het volk zou willen volgens opiniepeilingen, demonstraties, opiniestukken, en wat dies meer zij, of lieten de Kamerleden de geluiden vanuit de samenleving aan zich voorbijgaan in hun woordenwisselingen en gezamenlijke positiebepaling en besluitvorming?

## 4. De volksvertegenwoordiging spreekt

### 4.1. *De geachte afgevaardigden*

Uit het Parlementsonderzoek 2006, waaraan 114 van de 150 Tweede Kamerleden in het najaar van 2006 (maar voor de verkiezingen van 22 november) hun medewerking verleenden, weten we dat volksvertegenwoordigers uiteenlopende rolopvattingen hebben. Een verwaarloosbaar kleine groep van 3 procent gaf aan in de eerste plaats vertegenwoordiger van partijleden te zijn, een aanzienlijke minderheid van 39 procent had primair alle kiezers op het oog, en een meerderheid van 58 procent meende vooral kiezers van de eigen partij te moeten vertegenwoordigen. Op de vraag of men zich als lasthebber dan wel gemachtigde wenste op te stellen, gaf 49 procent aan als gemachtigde de eigen mening te volgen, volgde 19 procent als lasthebber de mening van kiezers, en gaven de overigen aan dat de rol die men koos 'ervan' af hing (Andeweg & Thomassen, 2007, p. 15-16). Wat gaat achter deze globale gegevens schuil? Deze vraag klemmt te meer gezien het feit dat de rolopvatting van volksvertegenwoordigers een zeer problematische voorspeller is van hun houdingen en gedragingen (vergelijk met Andeweg, 2008). Hoe wordt de opinie van volk of kiezers of leden, als en voor zover die een rol speelt, dan gezien en in de overwegingen meegenomen?

Om te beginnen kan vastgesteld worden dat ons tiental Kamerleden geen enkele moeite had met het antwoord op de vraag naar hun invulling van het begrip 'publieke opinie'. Erg opmerkelijk echter is het feit dat het daarbij gaat om sterk uiteenlopende, nogal individuele duidingen. Sommige Kamerleden sluiten aan bij de huidige dominante betekenis en beschouwen de publieke opinie als de mening van (de meerderheid van) de bevolking. "De burgers vormen de publieke opinie (...)." "Publieke opinie is wat mensen vinden, wat ze zeggen, wat ze roepen, en wat je hoort".<sup>10</sup> Of, volgens een derde lid: "Publieke opinie, dat is hoe er in de algemeenheid in brede lagen van de bevolking wordt gedacht".

Andere Kamerleden zien publieke opinie niet als de geopenbaarde mening van de bevolking als geheel, maar denken primair aan een kleinere, selecte groep burgers: "(...) die hele groep die samen de publieke opinie maken – dat kleine clubje mensen dat de opiniepagina's in de kranten bevolkt. (...) het gaat om een select clubje. Het woord is eigenlijk een vals woord, omdat 'het publiek' niet verwijst naar de bevolking in brede zin. (...) het zijn politici, een klein clubje wetenschappers, publicisten en journalisten die samen de publieke opinie vormen". Volgens een collega vormen de media de cruciale factor: "Publieke opinie betekent voor mij het beeld van allerlei zaken die zich voordoen in de samenleving dat door de media naar de inwoners wordt neergezet. (...) De publieke opinie is natuurlijk datgene wat de samenleving

zich vormt uit de beelden die worden neergezet door de media. Dát is de publieke opinie. Een heleboel mensen hebben dus geen rechtstreekse ervaring”.

Ook een derde bij herhaling gehoorde invulling van publieke opinie heeft betrekking op een beperkt aantal burgers, maar dan gaat het om deskundigen en direct betrokkenen en belanghebbenden, vooral op het terrein waarop het Kamerlid actief was. “Publieke opinie betekent dat burgers kijken wat de politiek doet, en het daar wel of niet mee eens zijn. En vervolgens heb je allemaal mensen die daar eventueel actie op gaan voeren: organisaties, brancheorganisaties.” Een voorname rol wordt gespeeld door “maatschappelijke groeperingen en organisaties, actiegroepen” volgens de een, volgens de ander afhankelijk van het onderwerp door die mensen “die daarmee heel direct te maken krijgen en vooral ook naar de organisaties die die mensen vertegenwoordigen”.

Het beeld van de publieke opinie waarmee Kamerleden worden geconfronteerd is aldus beduidend minder homogeen en eenduidig dan al te simplistische verhalen over ‘de’ publieke opinie suggereren. Lang niet iedereen heeft hetzelfde voor ogen bij het woord publieke opinie. Een extra nuance, en tegelijk complicatie, is dat enkelen goed beseffen dat sprake is van deze gelaagdheid. “Het belangrijkste in de publieke opinie is voor mij wat mijn eigen partij vindt – de partijorganisatie en de mensen die daarachter staan. (...) Daarnaast is publieke opinie natuurlijk ook datgene dat tot jou komt in de media – opvattingen, analyses, columns. Opiniepeilingen zijn natuurlijk ook een onderwerp. En je hebt als Kamerlid het één op één contact met mensen tijdens spreekbeurten en campagneactiviteiten. Dus je hebt eigenlijk vier groepen, waarvan de eerste het belangrijkste is.” Of: “Publieke opinie heeft wat mij betreft meerdere lagen. In de eerste plaats betekent het voor mij toch vooral de gewone mensen die ik op werkbezoek tref. (...) In de tweede plaats (...) ook de regionale en lokale media – de regionale kranten, de huis-aan-huisbladen. (...) Dan is er de derde laag: de grote media. (...) En dan is er nog zo iets als onderzoek – van adviescommissies, van wetenschappers, van studenten. Dat is misschien niet echt publieke opinie, maar draagt wel bij aan het debat”. In de woorden van een ander: “Publieke opinie, dat is de gewone mens die je op straat tegenkomt, die een aantal dingen vindt. Publieke opinie is ook het stuk dat je in de krant geventileerd vindt. En publieke opinie is ook wat naar Kamerleden toekomt via bijvoorbeeld ngo’s en andere maatschappelijke organisaties”. Bij een zo ruime en heterogene opvatting van publieke opinie zou het verbazen als deze, in enigerlei verschijning, geen enkele rol zou spelen in het werk van een volksvertegenwoordiger...

Het is opvallend dat ten aanzien van opiniepeilingen als manifestatie van publieke opinie grote terughoudendheid bestaat. De vermeende ‘terreur’ ervan wordt be-

paald niet ondergaan. Zeker, hier kan sprake zijn van sociale wenselijkheid – ik ga toch niet openlijk zeggen dat ik me als weldenkend Kamerlid door zoiets als peilingen laat leiden!?”<sup>11</sup> – maar we kunnen antwoorden van Kamerleden ook serieus nemen en niet op voorhand beschouwen als verdraaiing van of retorische rookgordijnen voor de werkelijkheid. Natuurlijk, ze kennen en volgen de peilingen<sup>12</sup>, maar ze hebben hun redenen om deze kritisch te bezien en niet klakkeloos te volgen. “Opiniepeilingen zijn belangrijk, maar niet het enige” en “Opiniepeilingen zijn wel indicaties, maar ze moeten niet leidend zijn”, aldus de meest welwillende houding van twee ondervraagden. Er is eerder plaats voor “in je achterhoofd” en ze “leiden er zeker niet toe dat je de koers gaat veranderen” volgens een ander. Een vierde Kamerlid verklaart “met opiniepeilingen bijzonder weinig vandoen” te hebben omdat ze “vooral als dagkoersen op een bepaalde kwestie” moeten worden gezien. Een collega meent dat peilingen een tendens kunnen weergeven maar gelooft “geen fluit” van de presentatie van de precisie van vooral de voorkeurspeilingen in de aanloop van verkiezingen. Als peilingen al een indruk geven van de publieke opinie: “Publieke opinie is voor mij een verzameling van meningen van een selecte club mensen, dat wat op de opiniepagina’s staat. Opiniepeilingen daarentegen verwijzen naar wat de massa of het volk denkt, en dat is dus iets anders”.

Dat opiniepeilingen kritisch worden bejegend en weinig invloed hebben, is te begrijpen als we zien dat de publieke opinie wel degelijk invloed kan hebben, maar alleen als aan de voorwaarde van rationaliteit en doordachtheid is voldaan. Het oppervlakkige, enigszins willekeurige karakter van de op basis van peilingen geconstrueerde publieke opinie staat Kamerleden tegen.<sup>13</sup> “Ik ga overstag voor goede argumenten, maar die komen niet naar voren in peilingen.” Men meent dat publieke opinie “iets doordachts moet zijn. Er zit dus altijd iets elitairs in; het is niet het eerste beste geluid van de straat”. Of: “(...) ik ben minder geneigd om te luisteren naar de publieke opinie waar deze niet ingestoken is door argumenten. Ik ben meer geneigd om te luisteren naar argumenten”. En: “Publieke opinie kan in principe tot een verandering van standpunten leiden, maar ik zou er niet een voorbeeld van weten. In ieder geval moet ik altijd de argumenten erachter kunnen doorgronden. Als dat niet zo is, zal ik niet snel van mening veranderen”. Nog een ander: “Ik vind dat je wel moet luisteren naar de publieke opinie en naar wat mensen vinden – natuurlijk! Maar je moet je niet van principes en goede gedachten laten afbrengen als daar geen goed argument voor is (...)”.

Afgezien van de beredeneerde, geïnformeerde en deskundige mening van een beperkt aantal welingelichte burgers – een opmerkelijk klassieke invulling van het begrip (vergelijk met Price, 1992) –, is de publieke opinie, althans volgens eigen zeggen van Kamerleden, dus in de regel van geringe betekenis in hun functioneren. Een bijrol in de aanscherping van de communicatie is misschien nu en dan moge-

lijk: "(...) die peilingen leiden er wel toe dat je je bewust bent van de noodzaak om telkens goed uit te leggen wat je aan het doen bent".<sup>14</sup> Maar volgen? Nee, dat niet. Sterker nog, de publieke opinie wordt beschouwd als een potentieel gevaar: "Publieke opinie zou – als ik niet uitkijk – een grote rol kunnen spelen in mijn werkzaamheden als Kamerlid. En dat vind ik dan de waan van de dag van de Haagse werkelijkheid". Burke mompelt goedkeurend.

#### 4.2. *De Tweede Kamer in actie: het debat over de oorlog in Irak*

Van een oorlog in Irak was in de Kamer in het eerste jaar na 11 september 2001 nog geen sprake. Acties in Afghanistan werden Kamerbreed, met uitzondering van de Socialistische Partij (SP), gesteund. In het najaar van 2002 komt Irak in beeld, om vooral in de eerste maanden van 2003 onderwerp van parlementaire deliberatie te zijn met het debat van 18 maart, waarin de kabinetspositie werd besproken ten aanzien van de Amerikaanse interventie, als hoogtepunt. De regering sprak zich uit voor politieke maar niet voor militaire steun, een positie die werd gesteund door een Kamermeerderheid. Van belang is, dat dit debat werd gevoerd ten tijde van de kabinetsformatie, waarin het CDA (voor ingrijpen in Irak) en de PvdA (tegen) met elkaar in gesprek waren. Het moeizame compromis van het zittende demissionaire kabinet onder leiding van Balkenende (CDA), tevens beoogd premier van de met de PvdA te vormen coalitie, werd door velen in dat licht gezien.<sup>15</sup> In *NRC Handelsblad* van 18 maart wordt dan ook verslag gedaan onder de kop: 'Nederland beperkt zich tot verbale steun: Bos en Balkenende willen aanstaande coalitie niet riskeren' – een heldere illustratie trouwens van een buitenlandspolitiek onderwerp dat de binnenlandse verhoudingen ernstig beïnvloedde. Nadat de positie echter eenmaal is bepaald, handelt het debat in de Tweede Kamer vooral over een Nederlandse militaire missie in de Iraakse provincie Al Muthanna en, bij herhaling, over de grondslag van de politieke steun voor het Amerikaanse ingrijpen. Het laatste debat dat op verwijzingen naar 'de publieke opinie' bekeken is, is dat van 4 april 2007, bij het aantreden van het kabinet van CDA, PvdA en CU, dat werd gevormd na de Kamerverkiezingen van 22 november 2006.

Bestudering van de debatten en analyse op een interpreterende wijze (vergelijk met Stake, 1995) over 'Irak' maakt ten eerste duidelijk dat wel degelijk met enige regelmaat door Kamerleden aan de publieke opinie wordt gerefereerd. Dat geschiedt door vertegenwoordigers van alle partijen, en zowel voor als na de Amerikaanse inval.

Van groter belang is, ten tweede, hoe die publieke opinie werd gezien en welke rol ervoor was weggelegd in onderlinge woordenwisselingen en het debat met het



kabinet. Hier sluit het beeld nauw aan bij wat het eerste onderzoek opleverde. Op geen enkele wijze lijkt de publieke opinie, hoe ook opgevat, een doorslaggevende of zelfs maar gewichtige rol in de standpuntbepaling en argumentatie te spelen. Kamerleden wensen op basis van zorgvuldige, eigenstandige afwegingen en inhoudelijke argumenten te debatteren. Dat is niet alleen de indruk die het debat als geheel maakt, maar blijkt ook uit reflecterende opmerkingen die zij zelf soms maken. Op 30 januari 2003, bijvoorbeeld, wijst Thom de Graaf (D66) op "(...) de verplichting tegenover de eigen burgers om zelf een zorgvuldige afweging te maken, kritisch te blijven en de eigen principes ook in het heetst van de internationale brand te koesteren". Bert Koenders (PvdA) merkt eveneens op dat veel Nederlanders zich zorgen maken over wat in en met Irak gebeuren zal terwijl ook de VN Veiligheidsraad zich over de kwestie buigt, maar dat bovenal een "eigen afweging van Nederland" van essentieel belang is en dat alle Kamerleden de kiezers een "eigen afweging verschuldigd zijn".<sup>16</sup> Dat die afweging cruciaal is, wordt onderstreept door Gerrit Zalm (VVD) in een debat in maart dat jaar als hij een al te snelle afwijzing van een bondgenootschappelijk verzoek verwerpt en meent dat "(...) elk verzoek dat door onze bondgenoten wordt gedaan op eigen merites moet worden beoordeeld en dat het echt fout is om zo'n verzoek, ongeacht de inhoud en argumentatie, altijd af te wijzen".<sup>17</sup> Bij die 'eigen merites' blijkt het in het debat te gaan om tal van zaken – eerdere standpunten, juridische aspecten, morele posities, overwegingen van humanitaire aard, inschattingen van militaire mogelijkheden en moeilijkheden, en dergelijke – maar *niet* om een nauwlettend volgen van een of andere publieke opinie.

Het debat in Irak was te meer interessant omdat het als het ware een incident betrof, een gebeurtenis buiten reguliere politieke kaders en partijprogramma's om. Bij relatief gebrek aan vaste ankers zouden Kamerleden zich makkelijk op de publieke opinie kunnen beroepen bij de bepaling en onderbouwing van hun standpunt. Dat gebeurt echter niet, al is de behoefte aan verankering aanwezig. Die behoefte vertaalt zich vooral in pleidooien voor consistentie of juist verwijten van inconsistentie als Kamerleden volgens collega-volksvertegenwoordigers een lijn trekken die haaks zou staan op eerdere lijnen.<sup>18</sup> Consistentie en coherentie ten opzichte van het verleden zijn van veel meer gewicht dan het vinden van aansluiting bij de heersende publieke opinie van het moment. Kamerleden blijken vooral sterk te staan als zij consistentie kunnen verbinden met een principiële inhoudelijke stellingname: "Vanaf het begin hebben wij in de discussies over Irak twee principiële uitgangspunten gehad", aldus Maxime Verhagen (CDA), terwijl Jan Marijnissen (SP) in datzelfde debat aangeeft dat het hem precies gaat "om de vraag of het wel consistent is".<sup>19</sup> Verwijzingen naar standpunten in eerdere debatten over interventies in Kosovo (door Verhagen) en Ethiopië (door Zalm) worden eveneens gebruikt om het huidige standpunt kracht te verlenen.<sup>20</sup>

Bij de coherentie gaat het er vooral om of het ingenomen standpunt past bij de algemene politieke positie en ideologie van de partij. Daar kan een partij op worden aangepakt, zoals de Lijst Pim Fortuyn (LPF) bij de vraag naar het onderzoek naar de grondslag van het besluit tot politieke steun ondervond. Bert Bakker (D66): "Ik ken de LPF als een partij die staat voor openheid, transparantie, duidelijkheid en voor: zeggen wat je doet en doen wat je zegt. Waarom is de LPF-fractie dan zo gekant tegen het onderzoek, terwijl een zo groot deel van het parlement en van de Nederlandse bevolking vraagt om openheid?".<sup>21</sup> Een gebrek aan interne eenheid kan zich eveneens tegen een partij (in dit voorbeeld: het CDA) keren: "Zelfs het CDA en Van Agt [voormalig politiek leider en minister-president van het CDA, CK/JVH] keuren de houding en het Irakbeleid van het duo Balkenende/De Hoop Scheffer af", aldus Farah Karimi (GroenLinks).<sup>22</sup>

Dat consistentie en coherentie van zoveel belang zijn, heeft te maken met de taak die Kamerleden menen te hebben en de implicaties ervan. Helderheid, consistentie en coherentie zijn verplichtingen ten aanzien van de bevolking, de burgers, de kiezers. De bevolking "(...) heeft er recht op te weten wat de posities van de verschillende partijen zijn", aldus Marijnissen.<sup>23</sup> De SP wijst herhaaldelijk de beschuldigende vinger richting PvdA, die kiezers zand in de ogen zou strooien of voor het lapje zou hebben gehouden.<sup>24</sup> Vooral in het debat over het door sommigen gewenste onderzoek naar de informatiebasis van de steunverlening komt keer op keer, uiteraard vooral vanwege de oppositie, naar voren dat de bevolking recht op inzicht en volledige informatie heeft. De publieke opinie levert aldus geen inhoudelijke *input* aan het debat over de interventie in Irak, maar het volk heeft op zijn beurt recht op informatie en volledige uitleg: "Nu de bewijzen ten aanzien van de uitlatingen van Balkenende en De Hoop Scheffer op drijfzand blijken te zijn gebouwd, heeft de Nederlandse bevolking er recht op om te weten hoe het is gegaan", stelt Bert Koenders.<sup>25</sup> Karimi denkt vooruit, als zij verwacht dat geen openheid van zaken wordt gegeven: "Ik denk niet dat de Nederlandse bevolking dat zal accepteren."<sup>26</sup>

Waar is dan toch die met enige frequentie genoemde publieke opinie? Als en voor zover die een rol speelt in het Kamerdebat over Irak, is dat een marginale en weinig inhoudelijke. De stilzwijgende afspraak in de Tweede Kamer lijkt te zijn dat die opinie, bovenal de opiniepeilingen, met uiterste terughoudendheid worden bejegend. Het lijkt geen toeval dat een politieke nieuwkomer als Marianne Thieme, die namens de Partij voor de Dieren (PvdD) na de verkiezingen van november 2006 plaatsnam in de Kamer, op een gegeven moment tot de orde wordt geroepen door Kees van der Staaij, Kamerlid voor de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP), de oudste partij van Nederland en sinds 1922 in de Tweede Kamer. In april 2007 stelt Thieme dat een meerderheid van de Nederlandse bevolking voorstander van een

onderzoek naar de gronden van de inval in Irak zou zijn. Zij vraagt zich af of daar geen gehoor aan moet worden gegeven. Van der Staaij reageert:

“Opiniepeilingen kunnen niet de basis zijn van de besluiten die wij in de Kamer nemen. Uiteraard moeten wij goed luisteren naar de sentimenten die er onder de bevolking leven. Ik las laatst echter ook over een onderzoeksrapport waarin werd voorgesteld de bevoegdheden van justitie om huiszoekingen te doen maar eens uit te breiden, want goedwillende burgers hebben niets te verbergen en een meerderheid van de Nederlandse bevolking voelt daarvoor wel wat. Ik zeg dan: wacht even, er zijn ook nog andere belangen die wij in ogenschouw moeten nemen. Hierin kunnen wij niet zomaar meegaan. Argumenten moeten altijd gewogen worden. (...) Het is óns werk om een en ander goed vorm te geven. Ik kan aan iedereen uitleggen dat de Kamer zich op dit punt goed gekwetend heeft van haar controletaak; ik durf dat met volle overtuiging te doen.”<sup>27</sup>

Niemand van de overige Kamerleden viel Thieme bij of sprak Van der Staaij tegen.<sup>28</sup>

Dat de publieke opinie in het algemeen en peilingen in het bijzonder niet de door de Kamerleden klakkeloos gevolgde publieke opinie dag lijken te vormen, hangt samen met het feit dat zij zich realiseren dat het een lastig concept en verschijnsel betreft. De op basis van de interviews gevestigde indruk dat Kamerleden zich bewust zijn van de meervormigheid, waardoor het sturende effect ervan, zeker voor de volksvertegenwoordiging als geheel, problematisch wordt, wordt in het Kamerdebat bevestigd. Dat reduceert de rol van de publieke opinie van een wezenlijk, autonoom en krachtig argument in het debat tot slechts een illustratie of aanleiding of opstapje, bijvoorbeeld voor Koenders in januari 2003: “Veel Nederlanders zijn enorm bezorgd over de huidige situatie. Ik maak die zorgen de mijne.”<sup>29</sup>

De meest gebruikte variant waarin publieke opinie een rol speelt is die van onderstreping van (de juistheid van) de eigen positie, die op basis van *andere* gronden en redenen is ingenomen en die als zodanig de verwijzing naar publieke opinie kan missen. Zo wijst Karimi in februari 2003 bij de verdediging van de door GroenLinks ingenomen positie uitgebreid naar het opinieklimaat in Nederland, zoals zij dat ervaart: “De laatste dagen werd ik, waar ik ook kwam, bestookt met vragen. Waarom wil Bush deze oorlog? Waarom gedraagt De Hoop Scheffer zich als de tassendrager van Powell? Waarom staat Nederland niet aan de kant van Duitsland en België? Het gaat om mijn buurman en buurvrouw, leerlingen op scholen, winkeliers om de hoek en moskeegangers. Het gaat om vrijwilligers in de kerken en mensen die je toevallig aanspreken. Het is mij duidelijk dat de meerderheid van de Nederlanders

deze oorlog niet wil".<sup>30</sup> Het standpunt van GroenLinks is echter niet ingegeven door die tegenstanders, maar wordt door hen gedeeld. Dat is mooi meegenomen in het debat – niet meer dan dat. Zoals ook verwijzingen naar de grote demonstraties tegen de oorlog in Irak door vooral linkse partijen worden aangevoerd als illustratie van de juistheid van de op andere gronden betrokken stelling. Een enkele keer lijkt het zelfs zo dat het Kamerlid zich niet wil laten sturen door de publieke opinie maar veeleer zelf tracht daar sturing aan te geven. Dat lijkt de inzet van Van Bommel (SP): "Maar die oorlog moet worden voorkomen en daarvoor zullen wij alles en iedereen mobiliseren".<sup>31</sup> De algemene indruk dat naar de publieke opinie wordt verwezen als retorisch hulpmiddel maakt eveneens begrijpelijk dat dit onderdeel van de argumentatie zelden zelf onderwerp van debat wordt: verwijzingen naar de publieke opinie zijn blijkbaar niet van genoeg belang om verder op in te gaan. Zelfs de Kamerleden gebruiken maar heel zelden bij herhaling dezelfde verwijzing naar publieke opinie in opeenvolgende debatten, terwijl zij dat met meer inhoudelijke redenen keer op keer doen. Zij lijken zich bewust te zijn van het geringe inhoudelijke en argumentatieve gewicht van de publieke opinie, ook in het eigen betoog, voor het Kamerdebat.

De inherente complexiteit en heterogeniteit van het begrip publieke opinie gevoegd bij het feit dat die primair wordt gebruikt om een reeds ingenomen positie te onderstrepen, maken begrijpelijk dat in het debat tal van varianten van publieke opinie de revue passeren. Soms gaat het daarbij om dezelfde manifestaties die uiteenlopend worden geïnterpreteerd, maar dan wel zo, dat die interpretatie samenvalt met het eigen standpunt. De afkeer van de Nederlandse bevolking heeft er volgens Van Bommel alles mee te maken dat een land preventief aanvallen haaks staat op het VN Handvest, volgens Karimi (GroenLinks) dat eerst alle vreedzame middelen moeten zijn beproefd om Saddam en zijn regime weg te krijgen, volgens Koenders (PvdA) dat tijd nodig is voor de wapeninspecteurs en dat verdergaande maatregelen in een VN-kader moeten passen.<sup>32</sup> Dat iedereen een eigen draai geeft aan de publieke opinie, is tevens de kern van het verwijt van Karimi dat het kabinet die opinie niet goed begrijpt: "Ik vrees dat de minister-president de signalen van de publieke opinie niet goed heeft begrepen".<sup>33</sup> En als dan een meerderheid van de vermeende publieke opinie zich tegen ingrijpen in Irak lijkt te verzetten, kan altijd nog een andere, desnoods idiosyncratische manifestatie van 'publieke' opinie in het geweer worden gebracht, zeker als die overeenstemt met de eigen (SGP) positie: "Het steekt mij (...) een beetje dat ook in dit debat weer wordt gezegd dat iedereen toch weet dat de invasie in Irak helemaal mis was en dat heel Nederland dat vindt. Nou, dat vindt dus niet heel Nederland. (...) Bij heel Nederland hoort (...) ook de Irakese jongen die ik onlangs sprak en die zei: 'Waarom hoor ik zo weinig over de massagraven die in Irak zijn gevonden en waarom hoor ik zo veel over de massavernietigingswapens die niet gevonden zijn?' Laten wij die massagraven

ook niet vergeten en de gruwelijke toestanden die daar aan de orde waren. Hij zei ook: 'Ik begrijp niet dat Nederlanders ons soms lijken te misgunnen wat zij zelf ook hebben meegemaakt, namelijk dat je bevrijd wordt van onderdrukking.' Die toon hoort ook bij het terugkijken en bij het debat over al dan niet steunverlening aan de inval destijds'.<sup>34</sup>

De laatste spreker, Van der Staaij, geeft blijk van het zo langzamerhand bekende verschijnsel dat de publieke opinie een veelkoppig monster is en uit tal van monden spreekt, van die ene Irakese jongen via de gesprekspartners van Karimi tot en met 'het' Nederlandse volk of zelfs de bevolking van meerdere landen. In enkele gevallen is trouwens volstrekt duister waar de politiek populaire term 'draagvlak' betrekking op heeft. In andere gevallen is een verwijzing naar opiniepeilingen aanwezig, overigens vaker impliciet – "De Nederlandse bevolking heeft wel een duidelijke mening: een ruime meerderheid van de bevolking wijst betrokkenheid bij die oorlog af, zelfs als er een nieuwe VN-resolutie komt"<sup>35</sup> – dan expliciet: "Zo-even was Standpunt.nl op de radio en de stelling was: Nederland is misleid over de oorlog in Irak. (...) tweederde van de Nederlandse bevolking is het volgens dit programma wel eens met die stelling".<sup>36</sup> Ook de grote demonstraties tegen de oorlog in Irak worden gezien als manifestaties van de publieke opinie en door tegenstanders gebruikt om de eigen positie meer aanzien te verschaffen, al blijkt zelfs deze uiting enigszins dubbelzinnig. Koenders: "Het zou niet best zijn als er in Nederland maar 70.000 mensen voor de vrede waren. Het is hartstikke goed dat zij gaan demonstreren, maar er zijn ook heel veel andere mensen die willen dat er alles aan wordt gedaan om een verschrikkelijke oorlog te voorkomen via vreedzame ontwapening van Irak".<sup>37</sup>

Oorlog is een ernstige zaak. Het debat dat over het ingrijpen in Irak, meer in het bijzonder over de Nederlandse positie dienaangaande, in de Nederlandse Tweede Kamer is gevoerd, was een serieus debat waarin de Kamerleden zich bewust leken van hun voorname, verantwoordelijke taak. Daarin blijkt nauwelijks ruimte voor publieke opinie, laat staan voor de waan van de dag, hoe dan ook door Kamerleden opgevat en ingevuld. De eigen politieke positie in verleden en heden en inhoudelijke min of meer aan de zaak gekoppelde zakelijke argumenten, daar gaat het om.

## 5. Conclusie

In elke vertegenwoordigende democratie geven verkozen volksvertegenwoordigers invulling aan het democratische ideaal. Hoe zij dat doen, en vooral hoe zij denken te handelen voor al die andere burgers (het 'publiek') namens wie zij hun demo-

cratische taak vervullen, is een zowel normatieve als empirische vraag. Wij hebben ons gericht op de tweede vraag, waarbij het richtinggevende vertrekpunt was dat, in Nederland maar niet alleen daar, steeds vaker wordt beweerd dat de publieke opinie als 'waan van de dag' een prominente rol zou spelen in de manier waarop vertegenwoordigers hun kiezers of volk representeren. Zeg mij wat de peilingen vandaag laten zien, en ik zeg u wat de volksvertegenwoordiger morgen zal denken en doen.

Zo simpel blijkt het niet te zijn. Jawel, volksvertegenwoordigers hebben oor voor de publieke opinie, maar zij laten hun oren er in de eerste jaren van de 21<sup>e</sup> eeuw niet naar hangen. Waarbij het tevens zo blijkt te zijn, dat onder die brede noemer uiteenlopende vormen van publieke opinie schuilgaan. Dat een oppervlakkige beschouwer denkt dat politici zich door 'de' publieke opinie laten leiden is een misverstand. Een begrijpelijk misverstand omdat de term nu eenmaal regelmatig valt, maar niettemin een misverstand. Als politici het al over publieke opinie hebben, hebben zij het namelijk over uiteenlopende zaken en niet over een en dezelfde drijvende politieke kracht. En ze hebben het zeker niet over de opiniepeilingen. Als zij vervolgens in hun argumentatie verwijzen naar de publieke opinie, is dat vooral ter illustratie van een al bepaalde positie, niet als de inhoudelijke basis van de argumentatie of politieke plaatsbepaling. Als zij al eens, een enkel keertje, wat zij menen waar te nemen als publieke opinie een rol laten spelen in gedachtevorming of standpuntbepaling, dan slechts als het gaat om een geïnformeerde opinie, met kennis van zaken en steekhoudende argumenten. Nederlandse Kamerleden lijken aldus een traditionele, negentiende-eeuwse invulling van het begrip publieke opinie te hanteren, met een centrale plaats voor redelijke, inhoudelijke argumenten. Dat is de conclusie die wij, op basis van een kwalitatieve analyse van interviews en een belangrijk en langlopend Kamerdebat, trekken. Nader empirisch onderzoek, ook elders, ook ten aanzien van andere beleidsterreinen, ook eerder in de tijd en ook kwantitatief, zal uit moeten wijzen of die voorlopige conclusie overeind blijft. Maar op basis van onze bevindingen wordt Nederlandse volksvertegenwoordigers geen recht gedaan met het verwijt te dansen naar de pijpen van het Nederlandse volk. Zo werkt dat niet. Edmund Burke leeft en woont in Nederland, zo lijkt het toch. Zie immers tot slot het volgende interviewfragment: "Het omgaan met verschillende meningen in de maatschappij, dat heeft te maken met leiderschap. Op een gegeven moment verzamel je al de feiten. Zien, oordelen, handelen – de prachtige driedeling die nooit verloren is gegaan. Dus je doet je feitenonderzoek, je analyseert en neemt een standpunt in – wat anderen daar ook van vinden, zolang je dat maar voor jezelf integer hebt uitgezocht. Je hebt een opvatting, je hebt eigen levenservaring en wijsheid, je hebt je collega's in de Kamer, je hebt een partijpolitiek kader, (...) en met dat alles ga je van A naar B. En je zegt: Dit is mijn standpunt en dit wil ik gaan doen, ook als mensen dat niet leuk vinden".

## Noten

1 Drs. C.M.M. Koop is verbonden aan het Europees Universitair Instituut in Florence. Prof. dr. J.J.M. van Holsteyn is als universitair hoofddocent en bijzonder hoogleraar Kiezersonderzoek verbonden aan het departement Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden.

2 In die zin dat de betrokkenen zelf aan het woord gelaten worden. "Qualitative research is multimethod in focus, involving an interpretive, naturalistic approach to its subject matter. This means that qualitative researchers study things in their natural settings, attempting to make sense of, or interpret, phenomena in terms of the meanings people bring to them" (Denzlin & Lincoln, 1994, p. 2).

3 Merk op dat Rita Verdonk, die met haar politieke beweging Trots op Nederland aan de weg timmert, met haar initiatief om ideeën voor haar programma in te winnen via een internetsite deze populistische positie benadert.

Daarmee is deze momenteel dominante manifestatie van publieke opinie van relatief recente datum. Toen in Nederland in de jaren zestig van de 19<sup>e</sup> eeuw de strijd om de afschaffing van het zogeheten dagbladzegel werd gevoerd, was het juist vanwege de rol die dagbladen zouden spelen in het verwoorden en vormgeven van de publieke opinie, dat het verhogen van de kwaliteit van de dagbladpers en een bredere toegankelijkheid ervan een voornaam politiek doel was (zie Janse, 2007, pp. 211-249).

5 Voor Nederland is op dit terrein niet veel empirisch onderzoek gedaan. Pas recent lijkt dit onderzoek werkelijk tot ontwikkeling te komen; zie Tiemeijer, 2006; Van Baalen *et al.*, 2006; Van Dixhoorn, 2006; zie ook Van Holsteyn & Irwin, 2006. Voor de Amerikaanse situatie is veel meer onderzoek naar opvatting en invloed van publieke opinie cq. opiniepeilingen verricht; zie voor een recent overzicht, dat over het geheel bezien blijkt geeft van "mixed views" (p. 3) Manza, Cook & Page, 2002; zie voor het gebruik van peilingen door de Amerikaanse president Eisinger, 2003.

6 Geïnspireerd door de aanpak van Susan Herbst (1998, 2002; zie ook Fuchs & Pfetsch, 1996), zij het dat haar onderzoek wetgevingsambtenaren, politieke activisten en politiek journalisten betrof.

7 Zie voor een bundeling van onderzoeken naar de vraag hoe, vooral via peilingen, in diverse landen over de oorlog in Irak werd gedacht onder meer het themanummer van *International Journal of Public Opinion Research*, 16/3, Autumn 2004. Een eerder, verwant debat over de mogelijke interventie in Bosnië in het begin van de jaren '90 van de vorige eeuw is geanalyseerd, waarbij niet de Kamer maar primair de media werden

beschouwd als de plek waar “het democratische debat op grond waarvan samenlevingen tot politieke besluiten komen” zou worden gevoerd (Ten Cate, 2007, citaat op p. 16).

8 Onder meer op 26 oktober 2002, 15 februari 2003, 22 maart 2003, 20 maart 2004.

9 In de analyse van de debatten is gebruikgemaakt van de tekst zoals te vinden in de officiële Handelingen der Tweede Kamer en te raadplegen via Parlando met als trefwoord Irak.

10 Omdat het vooral gaat om inzicht in bestaande meningen van Kamerleden als zodanig, blijven de respondenten anoniem, ook wat hun politieke kleur betreft.

11 Al kan worden betoogd dat juist weldenkende politici zich bij gelegenheid door peilingen moeten laten leiden (vergelijk met Geer, 1996).

12 De vraaggesprekken zijn gehouden in verkiezingstijd en waar in zijn algemeenheid over peilingen werd gesproken, zal wellicht vooral aan politieke voorkeurspeilingen zijn gedacht.

13 Het moge duidelijk zijn dat hiermee een van de meest gehanteerde bezwaren tegen de op peilingen gebaseerde publieke opinie wordt verwoord. Zie onder veel meer Bishop, 2005; Zaller, 1992; zie voor Nederland De Boer & ‘t Hart, 2007; Tiemeijer, 2008.

14 Merk op dat binnen het ambtelijk apparaat vooral deze rol op enige waardering kon rekenen (Tiemeijer, 2006). Zie voor een kritische analyse van het gebruik van peilingen door politici juist om de communicatie met burgers vorm te geven onder meer Jacobs & Shapiro (2000, 2002).

15 Op de site van Parlement & Politiek staat in het chronologische overzicht van de coalitieonderhandelingen na 22 januari 2003 als kop bij 19 maart 2003: ‘Irak-crisis zet formatie nu toch onder druk’ (zie [www.parlement.com/9291000/modulesf/gd2jbrt3](http://www.parlement.com/9291000/modulesf/gd2jbrt3)). Minder dan een maand later (11 april) zouden de onderhandelingen overigens alsnog stuklopen, zij het niet op deze kwestie. Uiteindelijk werd een kabinet van CDA, VVD en D66 gevormd.

16 *Handelingen 2002-2003*, nr. 38, Tweede Kamer, 2830 resp. 2849.

17 *Handelingen 2002-2003*, nr. 50, Tweede Kamer, 3321.



18 Bij de positiebepaling van het kabinet, zoals besproken in het debat van 18 maart 2003, ging het in hoge mate om de consistentie van het kabinetsstandpunt: wel politieke steun, geen militaire steun. Wij besteden daar relatief weinig aandacht aan, omdat wij in ons betoog primair aandacht wens te schenken aan de rol en taakopvatting van gekozen volksvertegenwoordigers in relatie tot de publieke opinie.

19 *Handelingen 2002-2003*, nr. 50, Tweede Kamer, 3276 resp. 3281.

20 *Handelingen 2002-2003*, nr. 50, Tweede Kamer, 3279 resp. 3317.

21 *Handelingen 2004-2005*, nr. 56, Tweede Kamer, 3618.

22 *Handelingen 2002-2003*, nr. 43, Tweede Kamer, 2992.

23 *Handelingen 2002-2003*, nr. 50, Tweede Kamer, 3286.

24 *Handelingen 2002-2003*, nr. 46, Tweede Kamer, 3087 respectievelijk *Handelingen 2002-2003*, nr. 86, Tweede Kamer, 5551.

25 *Handelingen 2003-2004*, nr. 54, Tweede Kamer, 3586.

26 *Ibidem*, 3585.

27 *Handelingen 2006-2007*, nr. 57, Tweede Kamer, 3217.

28 In reactie op een mogelijke koersverandering van het kabinet laat Zalm zich op vergelijkbare laattunkende wijze uit over wat maatschappelijk draagvlak kan of dient te betekenen in termen van besluitvorming: "Als vermeend draagvlak in de samenleving de doorslag geeft bij het bijstellen van het regeringsbeleid, wens ik de minister-president heel veel succes met allerlei vervelende maatregelen die nog genomen moeten worden" *Handelingen 2002-2003*, nr. 50, Tweede Kamer, 3304.

29 *Handelingen 2002-2003*, nr. 38, Tweede Kamer, 2827.

30 *Handelingen 2002-2003*, nr. 43, Tweede Kamer, 2992.

31 *Handelingen 2002-2003*, nr. 46, Tweede Kamer, 3087.

32 Respectievelijk *Handelingen 2002-2003*, nr. 50, Tweede Kamer, 2822; *Handelingen 2002-2003*, nr. 46, Tweede Kamer, 3087; *Handelingen 2002-2003*, nr. 46, Tweede Kamer, 3093.

- 33 *Handelingen 2002-2003*, nr. 46, Tweede Kamer, 3103.
- 34 *Handelingen 2005-2006*, nr. 9, Tweede Kamer, 491.
- 35 Aldus Harry van Bommel (SP) in januari 2003; zie *Handelingen 2002-2003*, nr. 38, Tweede Kamer, 2822.
- 36 Aldus Bert Bakker (D66) in augustus 2003; zie *Handelingen 2002-2003*, nr. 86, Tweede Kamer, 5018.
- 37 *Handelingen 2002-2003*, nr. 46, Tweede Kamer, 3096.

Opmerkelijk afwezig als spreekbuis van de publieke opinie zijn de media als eigenstandige actor, die slechts bij hoge uitzondering worden aangehaald om aan te geven wat het volk zou denken en wensen.

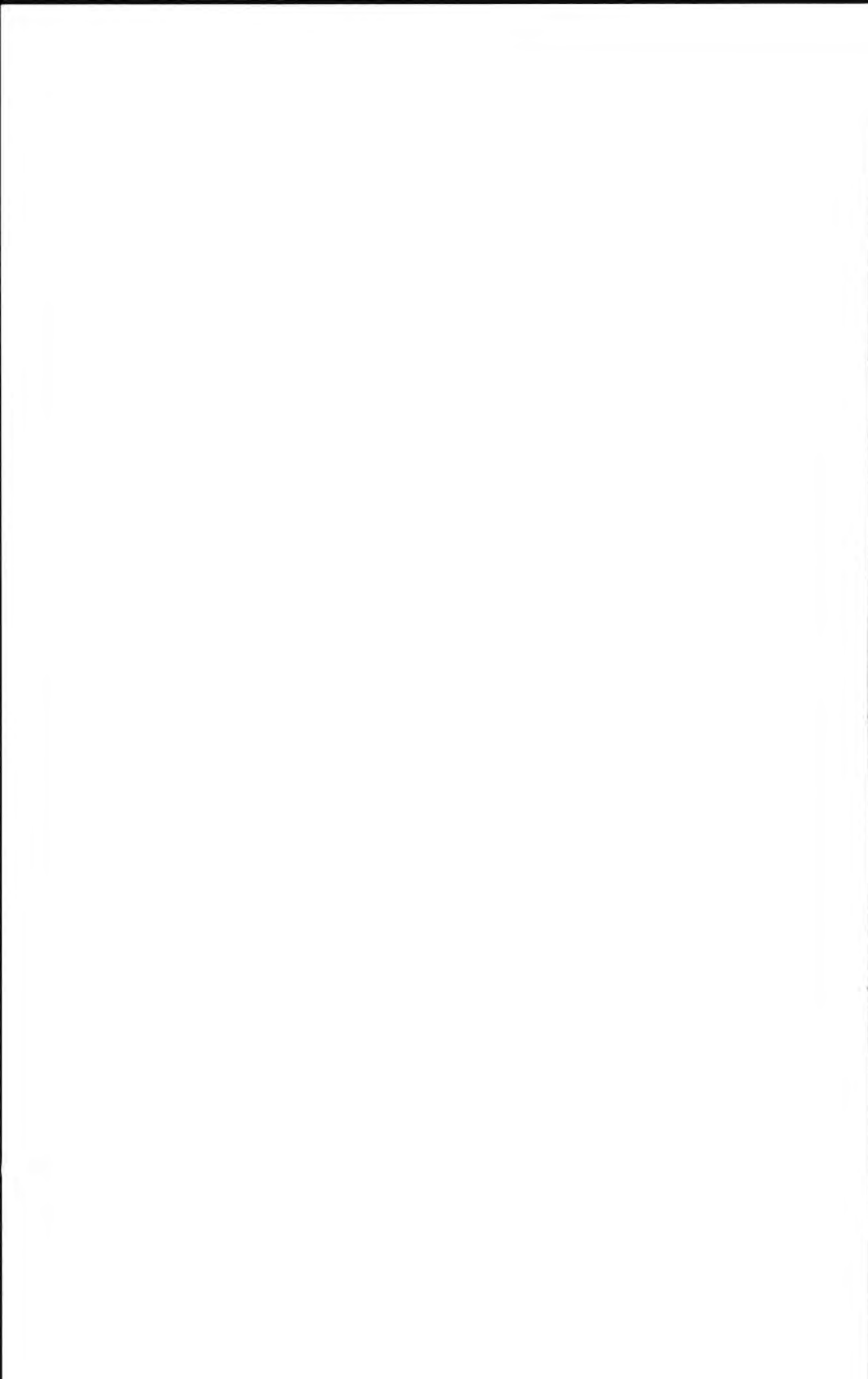
## Bibliografie

- Algemeen Dagblad (2008, 1 maart). Hoe langer in dienst, hoe dichter bij de stoel van de koningin. Zij is per slot van rekening voorzitter. *Algemeen Dagblad*.
- Andeweg, R.B. (2008). *Roles beyond Roll-calls: Behavioural Consequences of Representative Role Orientations*. Paper presented at the ECPR, Rennes, April 11-16, 2008, 18 pp.
- Andeweg, R.B. & Thomassen, J.J.A. (2005). Modes of Political Representation: Toward a New Typology, *Legislative Studies Quarterly*, 30 (4), 507-528.
- Andeweg, R. & Thomassen, J. (2007). *Binnenhof van binnenuit. Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Bishop, G.F. (2005). *The Illusion of Public Opinion. Fact and Artifact in American Public Opinion Polls*. Lanham, etc.: Rowman & Littlefield Publishers.
- Burke, E. (1999 [1774]). Speech to the Electors of Bristol, in: E. Burke, *Selected Works of Edmund Burke*. Vol. 4 [1774]. A new imprint of the Payne edition. Foreword and biographical note by Francis Canavan. Indianapolis: Liberty Fund; zie: [http://oll.libertyfund.org/index.php?option=com\\_staticxt&staticfile-show.php%3Ftitles-659&Itemid-28](http://oll.libertyfund.org/index.php?option=com_staticxt&staticfile-show.php%3Ftitles-659&Itemid-28).
- Childs, H.L. (1939). By Public Opinion I mean, *Public Opinion Quarterly*, 3 (2), 327-336.
- Childs, H.L. (1965). *Public Opinion: Nature, Formation and Role*. Princeton, D. Van Nostrand Company. [Nederlandse vertaling *De publieke opinie*. Utrecht: Het Spectrum. 1968].
- Dahl, R.A. (1998). *On Democracy*. New Haven, etc.: Yale University Press.

- De Boer, C. & 't Hart, H. (2007). *Publieke opinie*. Utrecht: Boom.
- Denzlin N.K. & Lincoln, Y.S. (1994). Introduction: Entering the Field of Qualitative Research. In: N.K. Denzlin & Y.S. Lincoln (red.), *Handbook of qualitative research* (pp. 1-17). Thousand Oaks, etc.: Sage.
- Donsbach, W. & Traugott, M.W. (red.). (2008a). *The SAGE Handbook of Public Opinion Research*. Los Angeles, etc.: Sage.
- Donsbach, W. & Traugott, M.W. (2008b). Introduction. In: W. Donsbach & M.W. Traugott (eds.), *The SAGE Handbook of Public Opinion Research* (pp.1-5). Los Angeles, etc.: Sage.
- Eisinger, R.M. (2003). *The Evolution of Presidential Polling*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eulau, H. et al. (1959). The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke, *The American Political Science Review*, 53 (3), 742-756.
- Everts, P. (2008). *De Nederlanders en de wereld. Publieke opinies na de Koude Oorlog*. Assen: Van Gorcum.
- Fuchs, D. & Pfetsch, B. (1996). *The Observation of Public Opinion by the Governmental System. Research Paper Series*, Science Center Berlin for Social Research (<http://skylla.wz-berlin.de/pdf/1996/iii96-105.pdf>).
- Gallup, G. & Rae, S.F. (1968 [1940]). *The Pulse of Democracy. The Public-opinion Poll and how it Works*. New York: Greenwood Press.
- Geer, J.G. (1996). *From Tea Leaves to Opinion Polls. A Theory of Democratic Leadership*. New York: Columbia University Press.
- Glynn, C.J. et al. (2004). *Public Opinion*. Boulder: Westview Press. 2nd ed.
- Held, D. (1996). *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press. 2nd ed.
- Herbst, S. (1993). *Numbered Voices. How Opinion Polling has Shaped American Politics*. Chicago, etc.: The University of Chicago Press.
- Herbst, S. (1998). *Reading Public Opinion. How Political Actors View the Democratic Process*. Chicago, etc.: The University of Chicago Press.
- Herbst, S. (2002). How State-level Policy Managers 'Read' Public Opinion. In: J. Manza, F.L. Cook & B. Page (red.). *Navigating Public Opinion: Polls, Policy, and the Future of American Democracy* (pp. 171-183). Oxford: Oxford University Press.
- Jacobs, L.R. & Shapiro, R.Y. (2000). *Politicians don't Pander. Political Manipulation and the Loss of Democratic Responsiveness*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jacobs, L.R. & Shapiro, R.Y. (2002). Politics and Policymaking in the Real World: Crafted Talk and the Loss of Democratic Responsiveness. In: J. Manza, F.L. Cook & B. Page (red.), *Navigating Public Opinion: Polls, Policy, and the Future of American Democracy* (pp. 54-75). Oxford: Oxford University Press.
- Janse, M. (2007). *De afschaffers. Publieke opinie, organisatie en politiek doel in Nederland 1840-1880*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Jonker, J. & Pennink, B.J.W. (2000). *De kern van de methodologie*. Assen: Van Gorcum.

- Key, V.O. (1961). *Public Opinion and American Democracy*. New York: Alfred A. Knopf.
- Koop, C. (2007a). 'Politics and Public Opinion in the Dutch Parliament'. Paper gepresenteerd op het Politicologenetmaal 2007, Antwerpen, 31 mei - 1 juni.
- Koop, C. (2007b). *Public Opinion and Dutch Democracy: Parliamentarians and the Public in the Debate on the War in Iraq*. Unpublished master thesis, Departement Politieke Wetenschap, Universiteit Leiden.
- Lang, K. & Lang, G.E. (2008). Advocacy: Alternative Expressions of Public opinion. In: W. Donsbach & M.W. Traugott (red.), *The SAGE Handbook of Public Opinion Research* (pp. 41-52). Los Angeles, etc.: Sage.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New haven, etc.: Yale University Press.
- Lowell, A.L. (1919 [1913]). *Public Opinion and Popular Government*. New York: Longmans, Green and Co. Rev. ed.
- Manin, B. (1997). *The Principles of Representative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manza, J., F.L. Cook & Page, B. (red.) (2002). *Navigating Public Opinion: Polls, Policy, and the Future of American Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Maso, I. (1987). *Kwalitatief onderzoek*. Amsterdam, etc.: Boom.
- Newport, F. (2004). *Polling Matters. Why Leaders Must Listen to the Wisdom of the People*. New York, etc.: Warner Books.
- Noelle-Neumann, E. (1993). *The Spiral of Silence: Public Opinion – our Social Skin*. Chicago, etc.: The University of Chicago Press, 2nd ed. [oorspronkelijk verschenen als *Die Schweigespirale: Öffentliche Meinung – unsere soziale Haut*. München: R. Piper & Co. Verlag, 1980].
- Oranje, J. (2007, 17/18 november). Ik ben geen held. *NRC Handelsblad*.
- Peeperkorn, M. (2007, 7 december). Scoren in vragenuurtje is geen serieuze politiek; Accent kamer en camera. *de Volkskrant*.
- Peeperkorn, M. (2008, 31 mei). Met pijn in het hart. *de Volkskrant*.
- Pitkin, H. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Powell, G. Bingham (2000). *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven, etc. Yale University Press.
- Price, V. (1992). *Public Opinion*. Newbury Park, etc.: Sage.
- Price, V. (2008). The Public and Public Opinion in Political Theories. In: W. Donsbach & M.W. Traugott (red.), *The SAGE Handbook of Public Opinion Research* (pp. 11-24). Los Angeles, etc.: Sage.
- Ragin, C.C. (1994). *Constructing Social Research*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- Robinson, M. (2002). *Mobocracy. How the Media's Obsession with Polling Twists the News, Alters Elections, and Undermines Democracy*. Roseville: Prima Publishing.
- Rouvoet, A. (2006). *Zwevende politici. Over opportunisme in Den Haag*. Amsterdam: Balans.

- Stake, R.E. (1995). *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks: Sage.
- Swanborn, P.G. (1996). *Case-study's: Wat, wanneer en hoe?* Amsterdam, etc.: Boom.
- Ten Cate, A. (2007). *Sterven voor Bosnië? Een historische analyse van het interventiedebat in Nederland, 1992-1995*. Amsterdam: Boom.
- Tiemeijer, W.L. (2006). *Het geheim van de burger. Over staat en opinieonderzoek*. Amsterdam: Aksant.
- Tiemeijer, W.L. (2008). *Wat 93,7 procent van de Nederlanders moet weten over opiniepeilingen*. Amsterdam: Aksant.
- Van Baalen, C.C. et al. (red.). (2006). *Jaarboek parlementaire geschiedenis 2006: De waan van de dag*. Amsterdam: Boom.
- Van den Berg, J.Th.J. (2007). Parlementariërs in tijden van politieke turbulentie. In: K. Aarts, H. Van der Kolk & M. Rosema (red.), *Een verdeeld electoraat: De Tweede Kamerverkiezingen van 2006* (pp. 139-164). Utrecht: Het Spectrum.
- Van Diepen, R.C. (2004). 'Dutch Disease is Better for Peace': Nederland en het kruisraketten-debat, 1979-1986. In: J. Hoffenaar, J. Van der Meulen & R. De Winter (red.), *Confrontatie en spanning. Maatschappij en krijgsmacht in de Koude Oorlog 1966-1989* (pp. 189-205). Den Haag: Sdu.
- Van Dixhoorn, A. (2006). *De stem des volks. Publieke opinie, opinieonderzoek en democratie*. Den Haag: SCP.
- Van Holsteyn, J. & Irwin, G. (2006). Wijsheid en waan: Opiniepeilingen en het politieke proces. In: C.C. Van Baalen et al. (red.), *Jaarboek parlementaire geschiedenis 2006: De waan van de dag* (pp. 55-66). Amsterdam: Boom.
- Zaller, J.R. (1992). *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Cambridge: Cambridge University Press.



## DEEL 2

# RUBRIEKEN

## INHOUD

---

- 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
- AUTEURSINFO 349





# FITNA en de teloorgang van de politiek

Sami Zemni

*"Most Western observers tend to look at the phenomenon of political Islam as if it were a butterfly in a collection box, captured and skewered for eternity, or as a set of texts unbendingly prescribing a single path. This is why some scholars who examine its core writings proclaim Islam to be incompatible with democracy – as if any religion in its origin was about democracy at all"*

Graham Fuller (2002, p. 50)

## Inleiding: de obsessieve fascinatie voor de islam

De opgeklopte hype rond Geert Wilders' film *Fitna* door de Nederlandse politieke elite en door de dolgedraaide mediacarrousel kon uiteraard alleen maar ontgoochelen. Een dag nadat de film via het internet de wereld werd ingestuurd leek de wereld verder te draaien zoals de dag ervoor. De Nederlandse politieke klasse haalde opgelucht adem en Wilders bedankte de moslimgemeenschap voor haar beschaafde reactie. De media, toch een beetje ontgoocheld dat zo'n opgebouwde spanning niet de verwachte ontlading kreeg, borgen de voorziene 'speciale edities' op en keerden schoorvoetend terug naar de orde van de dag. Wat als een overwinning van de vrije meningsuiting werd aangekondigd was niet meer dan een vulgaire aaneenschakeling van stereotypen, vooroordelen, gedecontextualiseerde beelden en (soms bewust misvertaalde) woorden. Men had toch wat meer diepgang en analyse verwacht van een Nederlands parlementair

dan een amateuristisch ineengeknutseld filmpje dat nauwelijks het niveau van een studie-eindwerk oversteeg.

De hetze rond de film maakt alvast de obsessie duidelijk die zich de laatste jaren heeft meester gemaakt van het publieke debat in West-Europa. We worden meegezogen in een dwangmatig denken dat ons bijna willens nillens bezeten maakt voor het waanidee dat de islam het grootste probleem vormt voor onze contreien. De obsessie voor de islam is echter geen psychologische afwijking maar is eerder een symptoom van de geleidelijke teloorgang van de politiek. Spreken over de islam betekent immers niet spreken over veel andere zaken en ontslaat ons meestal van de verantwoordelijkheid om de werkelijke oorzaken van de maatschappelijke problemen te duiden en te plaatsen.

Het debat over Wilders' film werd bijna helemaal geregisseerd in termen van de vrije meningsuiting en haar vermeende bedreiging. Nochtans lijkt me dit debat

slechts een schijntoneel; een plek waar de diepere problemen van het intercultureel samenleven niet kunnen begrepen worden, laat staan een begin van een antwoord zouden kunnen krijgen.

Over wat gaat *Fitna* dan wel? *Fitna* weerspiegelt de groeiende politieke onkunde om het samenleven op een ordentelijke manier te organiseren in een globaliserende wereld. *Fitna* is een vlucht uit de rationele wereld van de politiek en in de virtuele wereld van identiteiten, essenties en culturen. Het publieke debat over de islam zou eigenlijk het debat over de plaats en de rol van de religie in de 21<sup>ste</sup> eeuw moeten zijn maar is het niet. Het gaat over de islam en niet of nauwelijks over de plaats en rol van het christendom. Aan de basis van de vele misverstanden die de relaties tussen Europa, de VS en de Arabische en/of islamitische wereld verzieken en het samenleven in onze landen bemoeilijkt ligt onze groeiende collectieve onkunde om een rationele en genuanceerde analyse te maken van de islam, haar uiteenlopende, complexe en veelvuldige verschijningsvormen alsook de onkunde om een redelijke appreciatie te maken van de politieke uitingen en maatschappelijke uitdagingen van deze religie.

In de debatten over de islam zou de Europese identiteit intern bedreigd worden door het multiculturalisme en relativisme en extern door de islamitische beschaving in het algemeen en de radicale jihad-strijders meer specifiek. Het gevaar van deze evolutie in het discours schuilt in twee (deels overlappende) zaken.

De onmacht om een politiek antwoord te formuleren op de uitdagingen van het intercultureel samenleven geeft, enerzijds, vrij spel aan de constructie van een 'Verlichte joods-christelijke' beschaving van waarden en normen waar – per definitie – de islam wordt van uitgesloten en de moslim de ultieme Andere is. Anderzijds verplaatst het maatschappelijk debat over samenlevingsproblemen zich daardoor van het sociologische of epistemologische niveau naar het ontologische of identiteitsniveau. Het 'Westen' en zijn open maatschappij zijn dan niet meer de uitkomst van eeuwenlange, historisch bevochten, verworvenheden, maar wel de 'essentie', het 'wezen' van een 'Europese' identiteit en beschaving.

In wat volgt zal ik deze verschillende evoluties trachten uiteen te zetten. In de eerste fase lever ik kritiek op de manier waarop we het debat voeren; en hoe de 'verkeerde' vragen enkel halfslachtige antwoorden kunnen opleveren om daarna, in een tweede fase, een aanvang te nemen met het creëren van de (publieke) ruimte waar de juiste vragen kunnen worden gesteld en de antwoorden (via politieke deliberatie, dialoog en conflict) kunnen worden gezocht.

## 1. De teloorgang van de politiek

### 1.1. Vrije meningsuiting en slachtofferschap

In de nasleep van de moord op Theo Van Gogh werd zowel in Nederland als in Vlaanderen in allerijl een debat gelanceerd over vrije meningsuiting, alsof met het verdwijnen van de cineast ook het vrije woord daadwerkelijk was vermoord. Debatten over wat kan en niet kan gezegd worden, over de islam, over de rol van imams... werden overal gevoerd. De vrije meningsuiting is ontegensprekelijk een van de belangrijke pijlers van ons democratisch bestel, maar in tegenstelling tot wat men vaak hoort, is deze uiting niet onbeperkt of ongelimiteerd. De ideeën zijn vrij maar de publieke uiting van meningen is steeds onderworpen aan bepaalde regels en afspraken van welvoegelijkheid maar ook aan een hele reeks van wetten en verordeningen (voor een overzicht, zie Blommaert, 2007, pp. 44-47). Toch is het duidelijk dat een filmpje zoals Fitna net zoals de Deense Mohammed-cartoons ontegensprekelijk onder de vrije meningsuiting valt. Om te begrijpen waarom we sindsdien dit debat blijven voeren, is het noodzakelijk om de kwestie binnen het bredere kader van de veranderingen in onze huidige democratie te plaatsen en de issue niet alleen vanuit juridische hoek maar ook vanuit een politologische analyse te duiden. Het debat over vrije meningsuiting is een machts-oefening tussen ongelijke partners over wie wat mag zeggen. Niet iedereen heeft dezelfde maatschappelijke startpositie om

het debat te voeren, noch de kennis, de toegang tot de publieke ruimte en media of de nodige sociale vaardigheden.

Sommigen benadrukken dat publieke communicatie binnen de grenzen van de verantwoordelijkheid moet vallen, dat een publieke discussie vooruitgang moet brengen en daarom begrensd moet worden. Anderen vinden dan weer dat alles moet kunnen en dat daarom de vrije meningsuiting grenzeloos is. In beide gevallen echter deed men alsof 'de islam' en 'de moslims' wel degelijk een bedreiging vormden voor de vrije meningsuiting. Het is echter opvallend dat het afroepen van een 'gevaar voor de vrije meningsuiting' meestal gepaard gaat met de meest gortige uitingen van die vrije mening. *"Mensen die de vrije meningsuiting van anderen beknotten, kunnen met de grootste effectiviteit klagen over de beknotten van hun eigen vrije meningsuiting, net zoals zij die de democratie van anderen beknotten perfect kunnen klagen dat die anderen hun democratie beknotten. In die woordenwereld is het goed voor ogen te houden dat woorden politieke posities aangeven, en geen feiten meer beschrijven"* (Blommaert, 2007, p. 60). Jan Blommaerts harde analyse lijkt mij correct in die zin dat er geen enkele aantoonbare reden is dat de vrije meningsuiting in gevaar zou zijn.

Het populistische jargon waarmee omgesprongen wordt, heeft een perfide logica. Het extreme (bijvoorbeeld de moord op Van Gogh) en het uitzonderlijke (een imam die opruiende taal verkoopt) worden de nieuwe maatstaf van de werkelijkheid, een geperverteerde waarheid. Het

*parler vrai* ten aanzien van de islam zou een noodzakelijk antwoord zijn op het gevaar dat van die religie uitgaat. De handelaren in angst (Mak 2005) voeden ons met schrikbeelden die niet zozeer over de islam gaan zoals die hier bestaat maar over een gefantaseerde en imaginaire islam.

De kampioenen van de vrije meningsuiting die graag praten over het gevaar van de islam, poseren ook graag als slachtoffer. Door hun kritiek op, maar ook de belediging van, de islam als een grootse daad van verzet tegen 'de barbarij' voor te stellen, wentelen ze zich in een misplaatst slachtofferschap. De neiging om zichzelf voor te stellen als een slachtoffer, de *victimisering*, ontslaat henzelf van enige introspectie of zelfkritiek. Wachtend en zelfs stiekem hunkerend naar de komst van de barbaren manen ze de burger aan zich schrap te zetten voor het nakende drama. Zodoende ontleenen ze hun identiteit aan dat wat ze niet willen zijn of vrezen te zijn: de Andere. Poseren als slachtoffer terwijl men zelf schouffiert is een ideale voedingsbodem om de beelden van een alomtegenwoordig gevaar van de islam te laten gedijen.

### 1.2. Een kwestie van beelden?

De negatieve stereotypering van de islam en de moslims is geen gevolg van 9/11. De hardnekkigheid van bepaalde beelden en ideeën over de islam zijn niet terug te brengen tot enkel 'maar' beelden. De kritiek op de islam en de moslim is een zeer functionele bezigheid in onze maatschappij. Het laat ons toe onszelf tal van positieve eigenschappen toe te schrijven

en tekortkomingen of problemen af te doen als schoonheidsfoutjes of randfenomenen. Het geheel van beelden die de islam gedurende de laatste decennia kreeg 'opgeplakt' maken 'de islam' op een specifieke manier zichtbaar, een manier die welbepaalde belangen dient. De beelden op zich zijn niet zo belangrijk, zoals ik en vele anderen reeds eerder aantoonde (zie onder andere Zemni [2002], [2006] en Liauzu [2005]), als we iets willen veranderen. Een beeld overheerst pas wanneer het in een bepaalde machtsconstellatie als een vanzelfsprekendheid wordt ervaren. Dat gebeurt door een onderliggend *fantasmagorisch effect*, namelijk een mystificeren en verbergen van de mechanismen die aan de basis liggen van het vervormende beeld opdat het beeld als waarheid en werkelijkheid zou worden ervaren. Het zijn de continue mechanismen van het creëren van 'anders-zijn' die aan de basis liggen van de Europese zelfdefiniering.

*Fitna* is een opeenstapeling van sterk gemediatiseerde beelden (9/11, onthoofdingen in Irak...) die ons een accurate definitie zou moeten geven van het 'ware gelaat' van de islam. Uit de context gerukte foto's en misleidende uitspraken moeten het beeld ondersteunen van een uiterst gevaarlijke en gewelddadige islam die erop uit is 'onze beschaving' te vernietigen. Het beeldmateriaal moet het idee versterken dat een gemarginaliseerde minderheid in onze samenleving erop uit is om de macht over te nemen en het groene vaandel van de islam in het Haagse binnenhof en de Brusselse wetstraat te planten (Van Amerongen (2007), Bat Yeor (2005)...).

Dat de constructie van een dergelijke islam ver af staat van elke sociologische realiteit en toch zo pregnant aanwezig is in het publieke debat, is een teken van ons groeiend narcisme. De dreigende ondergang van het Westen is een idee dat niet onderbouwd wordt door analyses of argumenten maar door emotie. Niet alleen Wilders maar ook vele andere bekende en minder bekende schrijvers, essayisten en mediafiguren bedienen zich van dezelfde emotionaliteit als basis van een authentiek gewaand discours. Er wordt met scherp geschoten, beschimpt, geïntimideerd en wanneer moslims niet reageren zoals we zouden willen, krijgen we een verontwaardigd: "*ik wou enkel het debat aanwakkeren*". Net alsof we op café eerst iemand een oorveeg verkopen om lachend "*ik wil je enkel leren kennen*" uit te roepen...

De *mediamoslim*, de moslim van het nieuws, die zo wordt gecreëerd, staat steeds verder af van de werkelijke moslims die hier leven en wonen. De *mediamoslim* en de *media-islam* zijn de ideale sparringpartner voor een Europa dat op zoek is naar een identiteit. Extreemrechts heeft dat goed begrepen: de anti-islamiseringscampagnes zijn steeds succesvoller en niemand durft nog te betwijfelen dat islam een krachtige identificatierol speelt als afstootblok.

Het gevolg daarvan is dat 'de islam' wordt geproduceerd en 'moslims' niet langer bestaan. Als een soort van onontkoombare gevangenis vernietigt de islam de wil van de moslims. Er zijn geen moslims, mensen die dagdagelijks hun Zijn maken en invullen zoals ze het willen. Er is enkel

nog een 'cultureel systeem' dat hun gedrag conditioneert, reguleert en dus zichzelf verklaart. De islam wordt daardoor een containerbegrip dat zowel een verklaring moet bieden voor 'hun' gedrag maar eveneens een spiegelbeeld moet zijn van onze zelfgeprojecteerde idealen. Door continu de islam te verenging tot enkele ahistorische en ongenueanceerde *one-liners* creëren we de illusie van een eigen maagdelijkheid. Hoe meer we stellen dat de islam vrouwen onderdrukt, des te meer we bedoelen dat wij voor de gelijkheid van man en vrouw zijn, alsof het over een quasigenetische zaak gaat, alsof dat altijd al zo is geweest. Hoe meer we benadrukken dat de islam tegen homoseksualiteit is, hoe meer we doen alsof 'het Westen' daar geen enkel probleem mee heeft. De tweeling aan de macht in Polen lijkt dan alleen maar een zachtaardige, niet al te gevaarlijke uitzondering, terwijl een conservatieve imam die hetzelfde zegt, bijna een uitwijzingsbevel op zak heeft en 'een gevaar voor de democratie' vormt.

### 1.3. *Natie, racisme en cultuur: over Europa en identiteit*

Het racisme onderging vanaf de jaren '70 een verschuiving van een biologisch gebaseerd discours van rassen naar een op cultuur en identiteit gebaseerd geheel. De nieuwe vormen van racisme recupereren concepten en ideeën uit de antropologie voor ideologische doeleinden. Het vandaag zo verguisde en vermaledijde cultureel relativisme (want gezien als onderdeel van het discours van de politieke correctheid die alle culturen gelijkwaardig

zou achten) was niets meer of minder dan een geheel van theoretische en methodologische hulpmiddelen om binnen de cultuurwetenschappen en de antropologie op een minder euro- of ethnocentrische manier naar andere culturen te kijken. Deze concepten werden echter ontwikkeld op het moment dat Europese extreemrechtse theorieën aan aanpassing en vernieuwing toe waren. In de jaren '70 werd het klassieke racistische gedachtegoed, gebaseerd op de notie van nationale rassen, verlaten en vervangen door een discours over culturen. 'Superioriteit' werd vervangen door een vagere notie van 'verdediging/bescherming van de identiteit'. Op die manier werd het nieuwe racisme minder duidelijk geformuleerd. Het berust op een dubbelzinnige articulatie van houdingen ten aanzien van de Andere. Zolang de Andere ver weg is, als het ware opgesloten in zijn 'eigen cultuur', is het een goede Andere of iemand die – net zoals 'wij' – zich probeert te wapenen tegen de dreiging van het verlies van zijn identiteit. Wanneer echter de Andere dichtbij komt, wordt hij resoluut een gevaar voor de eigen puurheid, voor het 'nationaal' karakter van het volk. Ook al verbergt het zich, ook al is het meer ambigu dan voordien, het idee van zuiverheid is nog steeds de hoeksteen van dit soort discours.

De nabije Andere vormt steeds opnieuw het symbool van een dreiging voor het Zelf. Maar wat is het Zelf? Waar het klassieke racisme ontegensprekelijk de natie als richtpunt van de zelfdefinitie nam, is dat vandaag dubbelzinniger geworden. De eigen natie wordt nog steeds als concept gebruikt maar enkel als een onderdeel van

een grotere Europese cultuur. 'Vlaanderen' voor het Vlaams Belang of 'Frankrijk' voor Le Pen, worden maar wat ze worden door hun inschrijving in een groter geheel van culturele waarden en normen die men Europa toedicht. De migrant is daarom de onthuller van het Zelf. Omdat de Andere niet aanvaard wordt als onderdeel van de nationale entiteit en omdat men ervan uitgaat dat de Andere behoort tot en drager is van een 'andere cultuur', vormt hij het ideale spiegelbeeld van onszelf. De migrant waarvan sprake is, is ook steeds meer een zichtbare migrant, namelijk de migrant uit Noord-Afrika, Afrika en Azië. De categorie wordt meer afgelijnd en verengd tot 'de moslim'. Het resultaat is een hiërarchie van migranten, waardoor in alle hevigheid de inegalitaire en racistische ideeën van het 'cultureel' discours duidelijk worden. De Europese migranten worden niet als 'probleem' of uitdaging gezien maar worden tot dezelfde cultuurgemeenschap als 'onszelf' gerekend. Het is het denkbeeldige lidmaatschap van een al even denkbeeldige culturele gemeenschap die dus toegang verschaft tot de natie en de staat. Deze, meestal onuitsproken premissen van het debat, hebben, zoals we verder zullen zien, belangrijke gevolgen voor het samenleven. Eerst kijken we naar hoe dit concreet kan vertaald worden, met name in de constructie van een joods-christelijke beschaving.

Een merkwaardige evolutie van de laatste decennia is Europa's ontdekking van zijn joods-christelijke roots. Terwijl de Verlichting zichzelf Grieks-Romeinse wortels toedichtte om zich tegen de immobiliteit en macht van de kerk te keren, heeft men

vandaag een terugkeer van een gedese-craliseerd en gesecculariseerd christendom en judaïsme als basis van de Europese beschaving. Het is eigenaardig om vast te stellen dat tweeduizend jaar van antisemitisme hier weggeveegd worden als een detail om ineens plaats te maken voor een joods-christelijke communie. Nog geen honderd jaar geleden was het gewoonweg ondenkbaar geweest om joods en christelijk te verbinden met een koppelteken, terwijl dit vandaag bijna als een evidentie klinkt. Niet alleen zijn er talloze theologische problemen die een eengemaakte joods-christelijke traditie problematisch maken maar, als we enigszins serieus over een dergelijke traditie zouden nadenken, zouden we het vooral over pogroms, getto's en moorden moeten hebben (Marty). Martin E. Marty kon in de jaren '80 nog stellen dat de term vooral bedoeld was om de Verlichte seculier uit te sluiten. Vandaag is er opnieuw een semantische verschuiving. Niet de seculiere wordt uitgesloten maar de moslim. De claim van een joods-christelijke beschaving kan maar geloofwaardig worden wanneer hij wordt gebruikt om de islam uit te sluiten.

Niet alleen extreemrechtse partijen en groeperingen spinnen garen bij de demonisering van de islam. Ook steeds meer liberalen worden woordvoerders van de anti-islamgevoelens. De hetze in de Nederlandse pers, in de zomer van 2007, naar aanleiding van de uitlatingen van PvdA-minister Vogelaar over de mogelijkheid, binnen enkele eeuwen, dat Nederland ooit een christelijk-joods-islamitische beschaving wordt, zijn tekenend voor de

algehele identiteitscrisis van het land maar ook van zijn onmacht om met diversiteit om te gaan. Wilders antwoordde dat hij van zijn stoel was gevallen van zoveel domheid. Ook de liberale voorman Mark Rutte beaamde dat Nederland geen islamitische traditie kende (wat uiteraard niet minister Vogelaars betoog was) en voegde er in één adem aan toe dat de vrijheid, de democratische rechtstaat en de gelijkheid van man en vrouw de resultaten waren van de joods-christelijke traditie. Toch eigenaardig dat een liberaal voorman de rol van de seculiere, antiklerikale (als niet antireligieuze) krachten van het liberalisme en socialisme daarbij vergat enig krediet te geven.

Het resultaat is dan ook dat seculiere en humanistische publieke figuren hun 'joods-christelijke' roots beginnen te bejubelen. Jan Leyers aarzelde niet om zichzelf een christen te noemen en eraan toe te voegen dat Karel De Gucht – zichzelf atheïst noemend – dat ook was. Historisch gezien kan echter niemand ontkennen dat van de drie monotheïstische religies het christendom wellicht het meest intolerante en gewelddadige is geweest en dat wat ons vandaag inderdaad onderscheidt van meer religieuze culturen net de politieke, sociale en intellectueel-culturele revoluties tegen de almacht van de religie en de kerk zijn geweest in de afgelopen eeuwen.

#### 1.4. *De 'ziekte' van de islam en de nodige kritiek*

We kunnen, Nobelprijswinnaar Imre Kertesz parafraserend, de schade nog niet in-

schatten die het steeds meer ingeburgerde systeem van het collectief brandmerken van de moslims tot gevolg heeft. Moslims worden bijna dagelijks geconfronteerd met mediaverhalen waarop ze worden geacht te reageren... als moslim. Het alledaagse racisme dat al lang niet meer het speelveld is van extreemrechts veronderstelt dat de moslim niets anders dan de essentiële moslim is, de moslim zoals geproduceerd door het 'wezen van de islam'. Zo ontnemt men de moslim zijn menselijkheid, want het beeld dat men van de moslim ophangt wordt voor hem voorgedrukt. Als hij niet voldoet aan dit beeld, dan wordt hem verweten een 'dubbel discours' te hanteren of zijn ware aard te verbergen. Deze primaire vorm van racisme ontmenselijkt en reduceert de moslim tot een spiegelbeeld van al onze angsten.

Enkel in de ogen van diegenen die het beeld van de moslim maken is de 'moslim' eenduidig, simpel en vaststaand. Het 'wezen' van de moslim, zo veronderstelt men, is terug te vinden in een doorgedreven koranstudie. Er kunnen misschien wel verschillende interpretaties zijn van de islam, stelt filosoof Jan De Pauw (2008), maar alleen doorgedreven filologische studie van de teksten kan de essentie van de islam onthullen. Dit is een punt waar de fundamentalisten, *jihadis* en de sommige westerse intellectuelen elkaar versterken. *"Als er dan vermaledijde (en blinde, politiek correcte, misschien ook stalinistische, of gewoon naïeve) linkse intellectuelen zijn die verwijzen naar bepaalde vormen van islam die wél een open koraninterpretatie voorstaan, dan worden zij ongeduldig wandelen gestuurd: die voorbeelden doen*

*niet af aan het wezen van de islam, die harde kern die nooit verandert. Concrete, historisch gesitueerde belevingen van de islam zijn niet interessant (behalve wanneer zij fundamentalistisch zijn en aldus het 'ware gelaat' van de islam tonen). Enkel de Koran telt"* (De Smaele 2008).

Betekent al het voorgaande dat kritiek op de islam niet mogelijk of wenselijk zou zijn? Uiteraard niet. Er zijn talloze intellectuelen die op een heel diepgaande manier de islam ter discussie stellen. Het probleem is dus niet zozeer dat er geen kritiek is maar dat die constant en overall wordt opgeroepen. We worden aangehaand om constant kritiek te hebben op de islam. Voor er kan gesproken worden over de structuren die aan de grond liggen van de uitbuiting, onderdrukking en geweld in naam van de islam, moeten we verontschuldigen eerst een lamentatie over 'de islam' uitspreken. Zo'n dwingende kritische houding is zeer typerend voor het debat over de moslims in België en Nederland. Hoeveel keer kregen we bijvoorbeeld de vraag *"waarom veroordelen de moslims het terrorisme niet?"* niet te horen? Ofschoon we enkele serieuze kanttekeningen bij de vraag zelf kunnen hebben (moeten katholieken zich uitspreken over het IRA?), komt het ons bijzonder slecht uit dat moslims het geweld afkeuren (voor een niet-exhaustief overzicht, zie <http://www.flwi.ugent.be/cie/bogaert/bogaert37.htm>). We willen het niet weten, want het zou onze zoektocht naar narcistische zelfbevestiging ('ik heb het toch wel zelf gelezen in de Koran dat moslims anderen moeten doden') blootleggen.



Dit betekent dus niet dat we ons moeten onthouden van het geven van argumentatieve kritiek op de islam en op de manier waarop moslims hun religie beleven. Maar zo'n kritiek kan maar vruchtbaar zijn wanneer die de mechanismen van onderdrukking blootlegt, de structurele aspecten van de uitbuiting aanraakt in plaats van te blijven steken in een oppervlakkig afkeuren van (voor de rest terechte) aberraties, in plaats van het aanklagen en veroordelen (het liefst zo spectaculair mogelijk) van personen. Dit is dus een pleidooi voor echte kritiek en dus ook voor dialoog, want in de argumentatieve aanpak staat altijd het wederwoord van de Andere. Dit is absoluut geen zwaktebod. Het is evenmin een naïeve oproep tot 'appeasement' maar wel een uitnodiging om de ratio te laten primeren op de emotie, om de analyse te laten voorgaan op het vooroordeel. Dit is absoluut geen pleidooi voor een 'knuffelbeleid' maar is, integendeel, het enige realistische alternatief voor de doodlopende logica van de confrontatie.

Als we willen dat de islam een proces van verandering en hervorming ondergaat met kans op slagen, dan is het noodzakelijk dat we in plaats van verdachtmaking de hervormers een eerlijke kans geven. Het temperen en milderen van het islamdebat zou echter een vorm van *appeasement* zijn, een toegeving aan extremisten die zouden begrijpen dat het 'Westen' niet wenst te 'vechten' voor zijn waarden. Deze redenering zou correct zijn als we op argumenten gebaseerde redeneringen over de *jihād*-strijders en hun ideologie zouden gebruiken maar niet, zoals we nu

doen, een algemene islam-bashing, waarbij het amalgaam bewust in stand wordt gehouden. De islam-bashing bemoeilijkt het werk van de (moslim)hervormers. Wanneer de hegemoniale groep in de maatschappij de islam verbastert en verengt tot een simpele reeks clichés, dan is het voor de hervormers bijna onmogelijk om een ruimte van discussie te vinden die een andere islam kan vertonen. De (moslim)hervormers blijven moslim en kunnen daarom niet anders dan de islam te verdedigen tegen zowel de eigen extremisten als het symbolisch geweld van de media-islam. Dat verzwakt uiteraard hun werk en impact en des te meer spelen we in de kaart van de reactionaire, retrograde en extremistische krachten binnen de islam. En dat is net wat wij niet willen... (of stiekem misschien toch?).

Gelukkig werken er talloze hervormers (zoals onder anderen Ziauddin Sardar, Mohammed Shahrour, Hichem Djait, Amina Wadud, Sadik al-Azm, Nasr Abu-Zayd, Mohammed Abed Jabri, Fatima Mernissi, Ahmad Durre en zovele anderen), ver weg van de schijnwerpers van de media, aan de noodzakelijke verandering. Dit gebeurt met horten en stoten en kan verschillende vormen aannemen: van de meest conservatieve naar meer progressieve vormen van islam tot zelfs (weliswaar in de minderheid) een openlijk ongelovige vorm. Dit betekent uiteraard niet dat er geen denkers bestaan die zich helemaal niet als moslim willen omschrijven en derhalve het label 'islamitische hervormer' verwerpen. Ongeacht hun verschillen, interne tegenstellingen en conflicten, delen alle hervormers enkele belangrijke uitgangspunten in hun denken.

Allen beseffen dat de intellectuele armoede in een belangrijk deel van de islamitische en Arabische wereld het gevolg is van complexe geopolitieke en historische oorzaken en een gebrek aan democratie die niet enkel 'de schuld' zijn van de buitenwereld. Ze beamen met andere woorden de eigen verantwoordelijkheid in de culturele stagnatie die ontegensprekelijk een deel van de Arabische en/of islamitische wereld, in verschillende gradaties, teistert. Ten tweede benaderen ze de 'heilige' bronnen (vooral dan de Koran en de hadith) als historisch en contextgesitueerd. Daarmee openen ze allen het debat over de aard van de 'heilige bronnen' maar – nog belangrijker – de relatie van de gelovige tot die bronnen. Een laatste kenmerk van de hervormers is dat ze allen in mindere of meerdere mate een verzoening tussen de islam en het secularisme mogelijk achten.

## 2. Naar een nieuwe politieke gemeenschap

Als we oplossingen willen vinden voor de maatschappelijke uitdagingen waar onze maatschappijen voor staan, dan moeten we het debat over identiteiten en essenties verlaten en ons toespitsen op contingenties. Zoeken naar nieuwe politieke verbanden die niet gebaseerd zijn op essenties is de gemeenschappelijke uitdaging waar we in West-Europa voor staan. Identiteitspolitiek van individuen en/of georganiseerde groepen zal echter niet verdwijnen. Het is daarom van belang een politieke gemeenschap te verbeelden die niet op zoek gaat naar essenties, die geen identiteiten vast-

legt, kortom een politieke gemeenschap die het politieke zelf centraal stelt.

### 2.1. *Islam en democratie*

*"Is de islam verzoenbaar met de democratie?"* is een veelgehoorde vraag in het maatschappelijk debat. Ook al is het een intellectueel uitdagende en theoretisch boeiende vraag, toch lijkt ze mij niet de beste. Zoals de Nederlandse socioloog Asaf Bayat (2007) stelt, gaat er een perverse charme van de vraag uit maar zouden we ons beter de vraag stellen onder welke omstandigheden en hoe de moslim zich moet inschrijven in de democratische rechtsorde waarin we leven. Het debat kan niet 'religieus' beslecht worden om verschillende redenen.

Eerst en vooral is het zo dat geen enkele religie, en zeker niet de drie monotheïstische godsdiensten, op de wereld zijn gekomen om democratie of mensenrechten te bepleiten, noch om de scheiding van 'kerk' en staat voor te stellen. Deze elementen terugvinden in deze religies is niets anders dan hedendaagse vragen projecteren op een verleden dat er weinig mee te maken heeft. Wanneer we 'de islam' willen afwegen tegenoverde democratie, en dat is een tweede reden waarom deze zienswijze doodloopt, dan nemen we willens nillens de democratie als maatstaf. Dat kan een zeer goede zaak zijn maar met wat of met wie vergelijkt men? Met de retrograde islam van de Taliban? Met de conservatieve en onderdrukkende Saoedi-Arabische islam? Met de complexe en meervoudige islam van de hier wonende moslims? Met de

*gender-gerichte islam van Fatima Mernissi? Met de verlichte islam van Fouad Laroui? Met de actief pluralistische visie van Tariq Ramadan? Of met de media-islam, de islam à la Wilders? Zo'n debat is niet te beslechten, aangezien steeds meer mensen er rotsvast van overtuigd zijn dat hun visie de juiste is. Voor diegenen die ervan overtuigd zijn dat de islam een vorm van fascisme is, of een religie ter onderdrukking van het individu kan geen tegenargument baten. Ook omgekeerd, zijn er genoeg 'verdedigers' van de islam die de kritiek wegwuiven met het te gemakkelijke 'dit heeft niets met de islam te maken'. In beide gevallen wordt het een welles-nietesspelletje, waarbij alleen de elasticiteit van de interpretaties van de islam duidelijk wordt. Op deze opmerkingen antwoorden velen dat dit wel waar kan zijn voor andere religies maar dat de islam zo specifiek is dat geen vergelijking mogelijk is. De islam is, in deze optiek, geen religie maar een rechtssysteem en de Koran een wetboek. De moslims zouden hun religie veel te letterlijk nemen. We beschreven reeds eerder dat deze aannames niet vol te houden zijn in het licht van de realiteit. Moslims zijn niet te verengen tot hun religie of de woorden uit de Koran. Het is niet omdat ze aannemen dat de Koran het letterlijke Woord Gods is, dat zij dat woord kennen of eenduidig interpreteren. De Koran letterlijk nemen heeft meer dan 1400 jaar van interpretaties niet tegengehouden – terwijl steeds weer opnieuw de letterlijkheid werd en wordt benadrukt. Zelfs verzen waarvan men op het eerste gezicht denkt dat ze zeer duidelijk zijn worden op talrijke verschillende manieren geïnterpreteerd (zie bijvoorbeeld Liati [2004] en Peters [2007]).*

## 2.2. *De open samenleving*

Als we willen komen tot een echte open samenleving waarin de democratische rechtsorde zo veel mogelijk de gelijkheid en vrijheid van iedereen ondersteunt moeten we een nieuwe politieke gemeenschap verbeelden die geschraagd wordt door een vernieuwd burgerschap. Wanneer we het hebben over vrijheid en gelijkheid in relatie tot religie (en dan meer specifiek de islam) worden in tal van debatten twee verschillende zaken vaak verward, namelijk de politiek-ideologische of normatieve discussie over de plaats en rol van de religie in een 21<sup>e</sup>-eeuwse maatschappij en het juridisch-institutionele debat over de concrete manier waarop moslims en hun islam zich moeten inschrijven in de bestaande rechtsorde. Het spreekt voor zich dat elke 'open' maatschappij die naam waardig ruimte moet laten voor pluralisme en diversiteit. Dit proces veronderstelt tal van wettelijke en praktische aanpassingen die de islam een plaats moet geven. Dit betekent allerminst dat er specifieke 'rechten' moeten toegekend aan de moslims of de islam. Het gaat enkel over de gelijkberechtiging van een religie. Dat debat – hoe controversieel ook soms gevoerd – is van land tot land in Europa anders omdat de moslims zich moeten inschrijven in de bestaande institutionele en juridische regeling tussen de 'staat' en de 'religie'.

Het politiek-ideologische of normatieve debat daarentegen gaat meer over de algemene vraag welke plaats we de religie willen geven in de maatschappelijke ordening. Het concept van 'scheiding tussen kerk en staat' is vaag. Er bestaan enkel al

in West-Europa uiteenlopende modellen die de relaties tussen de kerk en de staat reguleren en toch spreken ze alle over een 'scheiding van kerk en staat'. Gaande van staatskerken (Denemarken, Groot-Brittannië) over gesubsidieerde erkende erediensten (België) naar een striktere *laïcité* (Frankrijk) vormt West-Europa een lappendeken van verschillende, historisch gegroeide relaties tussen kerk en staat.

Er bestaan een zestal modellen, waarbinnen uiteraard allerlei nuances mogelijk zijn. Eerst en vooral zijn er twee modellen die in Europa weinig of geen kans maken. Enerzijds de theocratie, anderzijds de antireligieuze ordening waarin elke vorm van religie geacht wordt te verdwijnen (zoals ooit verschillende communistische landen probeerden). Een derde model is deze van de 'staatskerk' waarbij de staat dus openlijk kiest verbonden te zijn met een bepaalde kerk. Ook dat model lijkt het vandaag moeilijker te hebben zich te legitimeren, want hoe kan een staat 'neutraal' zijn ten opzichte van maatschappijen die steeds meer divers in zowel religie als in ongeloof worden? Een doorgedreven multicultureel model, een vierde model, valt moeilijk te rijmen met de doelstelling van gelijkheid en vrijheid. Wanneer 'groepen' bepaalde rechten als 'groep' krijgen toebedeeld, dan dreigt onmiddellijk het gevaar van onderdrukking van het individu (zie verder). Een vijfde model kennen we het best en omschrijven we meestal als de 'neutrale' staat, die een scheiding van kerk en staat voorstaat en waarbij er een duidelijk onderscheid is tussen de uiting van religieuze meningen en overtuigingen

in de publieke en de private sfeer. Juist het feit dat vandaag religie in het algemeen (en niet enkel de islam) opnieuw centraal in het politieke debat komt te staan wijst erop dat er steeds meer mensen hun deelname in de publieke sfeer baseren op een transcendente zingeving. Deze post-seculiere ordening, waarin religie dus een nieuwe publieke betekenis verkrijgt, staat vandaag ter discussie. Het zesde model, het model van het actief pluralisme (on-geacht zijn diverse invulling) probeert daarop een antwoord te formuleren. Misschien, zoals de filosoof Ludo Abicht (2007) stelt, is *actief pluralisme* de enige legitieme, want consequente, erfgenaam van de radicale Verlichting. In een open samenleving, stelt deze visie, hebben mensen het recht volgens hun eigen religieuze en culturele overtuiging te leven, maar ze moeten zich tegelijkertijd inlaten met en interesseren voor de overtuigingen van hun medeburgers. Dat betekent dus dat het passieve pluralisme (meestal verbonden met het 'neutrale' model) – het naast elkaar tolereren van verschil en diversiteit – wordt vervangen door een actieve interactie. Dat betekent eveneens dat religie en cultuur intensief deel gaan uitmaken van het publieke debat en dus niet beperkt blijven tot de privé sfeer.

Het spreekt voor zich dat de keuze in het normatieve debat uiteraard de mogelijkheden van het juridisch-institutionele debat vormgeeft en omgekeerd. In een systeem van gesubsidieerd vrij onderwijs zoals in België en Nederland kan men geen enkele reden geven om moslims ervan te weerhouden islamitische scholen op te richten.

Deze juridische vrijheid (en gelijkheid) betekent echter niet dat het daarom over normatief wenselijke evoluties gaat. Een ander voorbeeld over de wisselwerking en de verwarring tussen beide soorten discussies kan men terugvinden in de Franse aanpak van het wekenlange geweld van november 2005 in de (Parijse) *banlieues*. Los van de bewust gemanipuleerde ‘analyses’ van het voorstedelijk geweld was het ten minste opmerkelijk te noemen dat toenmalig eerste minister Sarkozy de lokale imams en andere religieuze leiders ‘ter hulp’ riep om de rellen onder controle te krijgen. Het staat moslims uiteraard vrij om middels hun overtuiging en geloof maatschappelijk te interveniëren en te participeren. Dat is hun juridische vrijheid maar dat betekent niet dat de overheid deze individuen en/of organisaties moet zien als nieuwe maatschappelijke hulpverleners!

### 2.3. *Individu en gemeenschap*

De idealen van de Verlichting die aan de basis liggen van de open samenleving gaan allemaal terug op de onvervreembare rechten van de mens. Het individu met zijn rechten en plichten staat centraal in het emancipatorische verhaal van de democratie. De rechten van het individu worden in een open samenleving het grootste goed, het belangrijkste ideaal. Maar wat doen we wanneer individuen met hun recht op zelfbeschikking en zelfbepaling, zelf kiezen om moslim te zijn? Passen ze dan niet meer in de vrijheid van zelfbeschikking? Kan men alleen vrij zijn

zichzelf een identiteit aan te meten als deze voldoet aan de vigerende normen? Hier schuilt, mijns inziens, een van de kernproblemen wanneer we spreken over moslims. Als een moslim (individu) zichzelf publiekelijk als dusdanig omschrijft, dan gaat men er al te vaak vanuit dat hij/zij automatisch tot een welbepaalde groep behoort (met name ‘de moslims’). Maar is dat wel zo? Is het publiekelijk uiten van het moslim-zijn automatisch een pleidooi voor groepsrechten?

Het spreekt voor zich dat in onze geseculariseerde democratie die vooral drijft op de creatieve kracht van het individu, er geen sprake kan zijn van een wettelijke erkenning van ‘gemeenschappen’. We kunnen en mogen individuen niet ‘toeschrijven’ aan een bepaalde groep. De ‘gemeenschap’ is een concept dat in een rechtsstaat slechts zin heeft wanneer mensen er op een vrijwillige manier kunnen toe treden. Het gaat met andere woorden over het recht van individuen om zich op basis van gedeelde belangen (die altijd voor een deel een gedeelde identiteit impliceren) collectief te mogen organiseren teneinde meer maatschappelijke draagkracht te krijgen.

Een ‘islamitische gemeenschap’ is absoluut geen natuurlijk gegeven. Het is eerder het gevolg van de interactie tussen, enerzijds, bepaalde moslims die zich als vertegenwoordigers opwerpen en, anderzijds, de overheden die naar een geschikte gesprekspartner zoeken. ‘De islamitische gemeenschap’ is dus in de eerste plaats een constructie en geen natuurlijk gewaande

gemeenschap maar wel een gemeenschap gebaseerd op een vrijwillige keuze. Maar welke plaats heeft dan zo'n 'islamitische gemeenschap' in ons bestel? Wanneer deze zich inschrijft in de lokale wettelijke orde hebben we te maken met een religieuze gemeenschap die in de eerste plaats deelneemt aan het maatschappelijk gebeuren en daarmee haar participatie aantoonst. Dit is uiteraard het omgekeerde van een gemeenschap die zich wil afscheiden van de Europese maatschappijen. Het is evenmin een gemeenschap die *ad eternum* de link met het land van oorsprong wenst te behouden. Kortom, het wensbeeld van één islamitische gemeenschap, dat zowel door de overheden als door een deel van de moslims gekoesterd wordt, neemt niets weg van het feit dat het om een politiek-maatschappelijke constructie gaat. Individuen, stromingen, groepen... kunnen op basis van hun eigen keuze toetreden of niet. De gemeenschap waarover ik het hier heb is dus geen intellectuele *bantoe-stan* of communautair *carcan* waarin de individuen zitten opgesloten.

De geschiedenis herhaalt zich nooit maar toch lijken de moslims zich vandaag in een situatie te bevinden die min of meer vergelijkbaar is met deze van de katholieke kerk in de 19<sup>e</sup> eeuw. Moslims moeten zich inschakelen in een gesecculariseerde politieke orde door middel van een politieke demarche en niet door een theologische hervorming. Net zoals voor de kerk meer dan anderhalve eeuw geleden komt de institutionele organisatie vóór het theologisch debat. Het aanvaarden en erkennen van de seculiere macht van de politiek door de religieuze instanties en,

omgekeerd, de erkenning van de autonomie van het religieuze door de staat zijn politieke beslissingen. Welke ideeën iemand aanhangt, welke religieuze idealen iemand nastreeft veranderen niks aan het feit dat het politieke zowel de plaats en rol van de politiek als de plaats en rol van de religie bepaalt. En niet andersom! Net omdat het secularisme van de staatsinstituties in West-Europa – ongeacht zijnuiteenlopende institutionele uitingsvormen – diep is ingeburgerd, is er geen enkele reden om aan te nemen dat dit enig gevaar zou lopen van de vragen van enkele moslims.

#### 2.4. *Bij wijze van besluit: Naar een nieuwe verbeelde gemeenschap?*

Een nieuwe politieke gemeenschap moet gebaseerd zijn op een nieuwe 'wij' die niet afsluit en uitstoot maar die inclusief probeert de spanning tussen het lokale en het universele te omvatten. Concreet komt het erop neer een nieuw burgerschap te creëren dat een verbeelde gemeenschap als basis heeft. Aangezien het principe van een 'scheiding van kerk en staat' in werkelijkheid neerkomt op sterk afwijkende praktische regelingen tussen de overheden en de religies binnen Europa, grijpt men steeds meer terug naar nog meer abstracte principes zoals de Verlichting als basis van de Europese identiteit. Dit nieuwe identiteitsverhaal kent de laatste jaren een sterke opmars in intellectuele en politieke kringen en is de nieuwe maatstaf waarmee de islam zich moet meten. De Verlichting verwordt zo echter tot een hedendaags politiek project, een ideolo-

gie die niet inclusief werkt maar uitstoot. Spreken over 'normen en waarden' die iedereen als startpunt moet delen ondermijnt de klassieke basisprincipes van het democratisch burgerschap dat gebaseerd is op een gemeenschap van burgers en niet op een 'culturele gemeenschap'.

Als de natie steeds meer gedefinieerd wordt op basis van een gedeelde cultuur – waarden en normen of een *'leitkultur'* – dan verworden de westerse democratieën steeds meer tot een nieuwe soort 'etnien'. Een cultuurgemeenschap poneren als basis voor het samenleven komt eigenlijk neer op het produceren van een etnische definitie van de natie in die zin dat de eigen groep gedefinieerd wordt als drager van een bepaalde gedeelde historische en culturele traditie die in stand moet worden gehouden.

Wanneer een politieke gemeenschap zichzelf definieert op basis van vermeende gedeelde essenties, dan dreigt het totale. Een politieke gemeenschap is de geïnstitutionaliseerde organisatie van het politieke pluralisme waarbij tegengestelde en tegenstrijdige opinies kunnen en moeten worden geuit. Hans Achterhuis heeft gelijk wanneer hij de politiek omschrijft als *"het domein waarop zonder uitzicht op harmonie of consensus te bieden, pluraliteit, verschillen en strijd eeuwig centraal zullen blijven staan"* (Achterhuis, 1999, p. 139). Door een samenleving voor te stellen als een natuurlijk gegeven, gebaseerd op een al even natuurlijke verdeling van de mensheid in culturen of culturele gemeenschappen (die de relaties tussen individuen zouden reguleren) ondergraaft

men de mogelijkheid tot de uiting van afwijkende visies op de samenleving. De politiek wordt daardoor steeds meer gebouwd op identitaire fundamenten met alle nefaste gevolgen vandien.

Wat we nodig hebben is een maatschappijvisie waarin de 'beschaver' ook wordt 'beschaafd', zoals Paul Scheffer bedoelt (2008, p. 288); wanneer met andere woorden het universalisme niet alleen als een 'gesel op de Andere' neerdaalt maar ook de ingezetenen aanpoort. Dat betekent ook dat wat wij aanzien als belangrijke onderdelen van onze democratische open maatschappij geen eeuwenoude essenties van een 'Europese' identiteit zijn maar wel historisch bevochten verworvenheden.

Op die manier verplaatsen wij het debat terug van het ontologische en identiteitsniveau naar het epistemologische of sociologische niveau. In deze houding om een verbeelde gemeenschap op te bouwen ligt eveneens een emancipatorisch project, aangezien alle betrokkenen ook moeten uitgenodigd worden om het verleden met zijn verhalen van slavernij, kolonialisme, antisemitisme en racisme samen te verwerken. Dat zal niet altijd even gemakkelijk of eenduidig zijn, maar het lijkt een noodzakelijke onderneming.

## Bibliografie

- Abicht, L. (2007). *De Verlichting vandaag*, Antwerpen/Amsterdam: Houtekiet.  
 Achterhuis, H. (1999). *Politiek van de goede bedoelingen*. Amsterdam: Baarn.

- Bat, Y. (2005). *Eurabia. The Euro-Arab Axis*. Cranbury: Fairleigh Dickinson University Press/ Associated University Presses.
- Bayat, A. (2007). *Making Islam Democratic: Social Movements and the Post-Islamist Turn*. Stanford: Stanford University Press.
- Blommaert, J. (2007). *De crisis van de democratie. Commentaren op actuele politiek*. Berchem: EPO.
- De Smaele, H. (2008), De lokroep van het essentialisme, *De Standaard*, 11.02.2008 (op: <http://www.flwi.ugent.be/cie/CIE2/desmaele1.htm>).
- De Pauw, J. (2008). Dovemansgesprek in de islamdialoog, *De Standaard*, 08.02.2008.
- Fuller, G. (2002). The Future of Political Islam. *Foreign Affairs*. March/April, Vol. 81, Issue 2, pp. 48-61.
- Laermans, R. (1997), Over neokritiek en staatsliberalisme, *De witte raaf*, nr. 66, maart, te vinden op: <http://www.sarma.be/text.asp?id=273>.
- Liati, V. (2004). *De l'usage du Coran*. Paris : Mille et Une Nuits.
- Liauzu, Cl. (2005). *Empire du Mal contre Grand Satan*. Paris : Armand Colin.
- Mak, G. (2005). *Gedoemd tot kwetsbaarheid*. Amsterdam/Antwerpen : Atlas.
- Martin E. Marty (x). A Judeo-Christian looks at the Judeo-Christian tradition, <http://www.religion-online.org/showarticle.asp?title=188>.
- Peeter, R. (2007). De koran in het Nederlandse islamdebat. *Zem Zem*, jrg. 3, nr. 3, pp. 14-20.
- Scheffer, P. (2008). *Het land van aankomst*, Amsterdam: De Bezige Bij.
- Van Amerongen, A. (2008). *Brussel Eurabia*. Amsterdam: Uitgeverij Atlas.
- Zemni, S. (2002). Islam, European Identity and the Limits of Multiculturalism, in: W. Shadid & P.W.S. Van Koningsveld, *Religious Freedom and the Neutrality of the State: The Position of Islam in the European Union*, Leuven: Peeters, pp.158-173.
- Zemni, S. (2006). *9/11, politieke islam en jihad*, Leuven: Acco.



# Kan het middenveld 'Europa' redden?

## Inleiding

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

Verdere uitbreiding van Europese samenwerking is niet meer zo vanzelfsprekend als in de tweede helft van de twintigste eeuw. De uitbreiding van de Europese Unie met de Oost-Europese landen is tegelijkertijd de kroon en de knoet van het Europese project. Het verwerpen van de voorgestelde Europese grondwet door de Nederlandse en Franse bevolking telt als een markerend moment in de ontwikkeling van de Unie. We mogen stellen dat de legitimiteit van de Europese Unie en van verdere integratie en uitbreiding wellicht niet meer verder tanende is, maar in ieder geval wel problematisch laag blijkt te blijven. Dit blijkt onder meer uit de lage opkomst bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en uit de resultaten van grootschalig publieke-opinieonderzoek, zoals dat van Eurobarometer. Verder blijkt ook uit de opinies en het demonstratiegedrag van allerlei middenveldorganisaties een behoorlijke dosis eurokritiek. De vraag die we in dit symposium aan de orde stellen is dan ook vanuit welke hoek het Europese project steun kan en

moet krijgen. Hierbij staat het middenveld van maatschappelijke organisaties centraal. Vaak bejubeld als draaischijf in het democratische systeem van nationale staten binnen de Europese werkelijkheid, wordt het middenveld een belangrijke rol toegedicht voor het bestendigen van de legitimiteit en het democratische gehalte van Europa. Kan en moet het middenveld 'Europa' redden?

Esther van den Berg van het Nederlandse Sociaal en Cultureel Planbureau betoogt in haar 'aftrapstuk' dat er hier inderdaad een taak ligt voor het maatschappelijke middenveld. Niet alleen kan het middenveld de legitimiteit van Europa vergroten, het is ook verstandig dat middenveldorganisaties zich hiervoor inzetten, stelt van den Berg. Reacties op de stellingen van van den Berg komen uit academische hoek (Joke Wiercx, VUB) en uit de hoek van het middenveld zelf (Marjolijn Bulk, FNV). Joke Wiercx plaatst vraagtekens bij de stelling van van den Berg. Zij aarzelt vanuit normatief oogpunt om het middenveld een legitimerende taak toe te wijzen en bovendien betwijfelt ze of maatschappelijke organisaties tegen deze taak opgewassen zijn. Marjolijn Bulk bekijkt het

door de bril van een vakbond. Voor haar is het duidelijk: legitimering van de Europese politiek is allereerst de taak van nationale en Europese parlementsleden. Sociale partners kunnen een bijdrage leveren voor zover hun achterban akkoord gaat.

## 1. Via het middenveld naar Brussel?

Esther van den Berg, Sociaal en Cultureel Planbureau Nederland

In 2007 vierde de Europese Unie 50 jaar Verdrag van Rome. In december van dat jaar konden de Europese lidstaten hun jubileumjaar afsluiten met de ondertekening van het Verdrag van Lissabon. Het vormde de voorlopige afronding van een problematische episode in de Europese integratie die was ontstaan na de verwerking van het Grondwettelijke Verdrag door de Franse en Nederlandse bevolking.

De ondertekening van het nieuwe hervormingsverdrag mag dan het voorlopige einde markeren van een impasse, de Europese integratie blijft een moeilijk proces met ongewisse toekomst. Het is nog niet helemaal zeker of de ratificatie van deze versie van het Verdrag zonder hindernissen volbracht kan worden en hoe de voorgestelde institutionele veranderingen in de praktijk zullen uitpakken. Het risico bestaat dat de onenigheid tussen de lidstaten of tussen Europese instellingen zo hoog oplaait dat een rem op de besluitvorming gevormd wordt. Daarnaast kan in tijden van een veranderlijk opinieklimaat, al dan niet gevoed door populistische poli-

tiek, het publieke wantrouwen tegenover de Europese integratie flink stijgen. Voor de toekomst van de Europese Unie is het van belang dat burgers vertrouwen houden in het integratieproces. De vraag is hoe die legitimiteit op peil te houden.

Allereerst ligt er een taak voor regeringsleiders natuurlijk, die beleid moeten doorvoeren waar hun burgers bij gebaat zijn. Politici en parlementen hebben vervolgens de taak hun regeringsleiders te controleren en bij te sturen. Met de 'gelekaartprocedure' in het nieuwe Verdrag hebben zij daar nu meer expliciete instrumenten voor gekregen.<sup>1</sup> De Nederlandse regering zelf beaamt dat bestuur en politiek het initiatief moeten nemen om de legitimiteit van de Europese Unie veilig te stellen. Maar zij wijst ook naar het middenveld als omgeving waar verantwoordelijkheden liggen.<sup>2</sup> Het middenveld als sfeer die de Europese Unie moet helpen maatschappelijk draagvlak te krijgen en te houden voor het Europese project. Hoe realistisch en wenselijk is die gedachte?

### 1.1. *Het middenveld als intermediaire sfeer*

Politiek en overheid hebben belangstelling voor het middenveld vanwege de intermediaire positie die het inneemt tussen burgers en overheid. Maatschappelijke organisaties kunnen een stem geven aan de behoeftes en de opvattingen van burgers en die onder de aandacht brengen van politici en bestuurders. Andersom kunnen maatschappelijke organisaties ervoor zorgen dat informatie over politiek

en beleid wordt overgebracht aan de burger. In deze schakelfunctie kunnen maatschappelijke organisaties bijdragen tot de legitimiteit van het bestuur. In lijn met dit inzicht ziet de Nederlandse regering een taak weggelegd voor het middenveld bij het bevorderen van het draagvlak voor de Europese integratie. Twee vragen dringen zich echter op. Ten eerste moet worden beoordeeld of maatschappelijke organisaties daadwerkelijk functioneren als bemiddelaar van belangen en visies tussen burgers en de Europese Unie en daarmee bijdragen aan de legitimiteit van de Europese Unie. Daarnaast is er de vraag of maatschappelijke organisaties wel moeten bijdragen aan de legitimiteit van de Europese Unie. In deze bijdrage betoog ik dat maatschappelijke organisaties door hun bemoeienis met Europa een legitimerende rol spelen en dit ook als plicht zouden moeten zien.

### 1.2. *Het middenveld: schakel tussen burger en Brussel?*

Onderzoek onder grote Nederlandse maatschappelijke organisaties laat zien dat een meerderheid van hen betrokken is geraakt bij Europese activiteiten door samenwerking met organisaties in andere Europese landen.<sup>3</sup> Bijna de helft van de organisaties richt zich specifiek op de Europese Unie. Dat betekent een bevestiging van de notie dat een belangrijk deel van het middenveld visies en belangen inbrengt in het Europese domein. Een vergelijkbaar aandeel (bijna de helft) van de organisaties geeft aan dat zij voor de individuele leden activiteiten organiseert die gericht zijn op

Europese landen en de Europese Unie. In kwalitatief onderzoek onder een kleine groep organisaties is echter ook vastgesteld dat binnen organisaties het betrekken van de achterban bij Europese zaken minder aandacht krijgt dan de Europese belangenbehartiging (Van den Berg 2006: 103). Dat duidt erop dat de informerende en activerende rol van het middenveld achterblijft bij de functie van belangenbehartiger. Er zijn wel uitzonderingen, zoals Scouting Nederland, die individuele leden veel mogelijkheden bieden om in Europees verband actief te zijn.

Over het algemeen zijn organisaties die het belangrijk vinden om druk uit te oefenen op politieke besluitvorming vaker gericht op de Europese Unie dan organisaties die dat onbelangrijk vinden. Bij vergelijking van sectoren blijkt dat politieke partijen, natuur- en milieuorganisaties, vakbonden, internationale hulp- en consumentenorganisaties het meest actief zijn als het gaat om het behartigen van de belangen in Europees verband. In onder andere de sectoren zorg en welzijn, en sport en recreatie gebeurt dat het minst frequent. Als het gaat om het informeren, interesseren en anderszins betrekken van de achterban bij Europa, komt ongeveer hetzelfde beeld naar voren. Politieke partijen, consumentenorganisaties, natuur- en milieuorganisaties en vakbonden besteden hier de meeste aandacht aan, organisaties in de sector zorg en welzijn de minste.<sup>4</sup>

Op basis van deze gegevens is het niet onlogisch te veronderstellen dat de Europese gerichtheid van het middenveld vooral pragmatisch en functioneel wordt

gestuurd. Sectoren op het middenveld die zich bewegen op beleidsterreinen waar Europa veel voor het zeggen heeft (economisch en milieubeleid) neigen meer op Europa gericht te zijn dan sectoren die zich richten op beleidsterreinen waar de bevoegdheden nog vooral op het nationale niveau liggen (zorg en welzijn). Toch moet deze scheidlijn tussen ge-europeaaniseerde en niet-ge-europeaaniseerde sectoren niet al te absoluut worden getrokken. Onderzoek laat immers ook zien dat er aanmerkelijke verschillen in Europese gerichtheid kunnen zijn tussen organisaties in dezelfde sector. Een organisatie als de Vereniging Natuurmonumenten staat te boek als een redelijk nationaal gerichte organisatie, terwijl Europa binnen de Nederlandse afdeling van Greenpeace meer vervlochten is in het werk van de verschillende afdelingen. Deze constatering is weer in lijn met de bevinding dat juist nationale afdelingen van internationale organisaties (waaronder ook Amnesty International en Oxfam Novib) een sterke Europese gerichtheid kennen. Hun sterke inzet op Europa kan in verband worden gebracht met de relatief sterke internationalistische cultuur en interne cohesie binnen internationale organisaties, die een efficiënt afgestemde Europese lobby mogelijk maakt.

### 1.3. *Legitimering van de Europese Unie via het middenveld*

Een expliciet standpunt over de wenselijkheid van de Europese integratie als geheel of Europees idealisme wordt vooral in de sectoren van politiek, werkgeversor-

ganisaties en de vakbeweging gevonden. De grote politieke partijen in Nederland zijn vóór Europese samenwerking, hoewel sommige vanuit hun politieke beginselen wel meer of minder kritisch staan ten opzichte van de huidige koers van de Europese integratie. Het belang van het subsidiariteitsbeginsel (Europa mag alleen iets regelen wanneer dat op nationaal niveau niet afdoende kan worden gedaan) wordt vanuit alle politieke windrichtingen bepleit. Ook de werkgeversorganisaties VNO/NCW en MKB-Nederland zijn voorstander van de Europese Unie en stellen dat het Nederlandse bedrijfsleven alleen maar te winnen heeft bij verdere integratie van de Europese economie. Een goede toekomst voor Nederland ligt volgens de werkgeversorganisaties in de Europese Unie (Een Europa dat werkt! Visie van VNO-NCW en MKB-Nederland bij het vijftigjarig bestaan van de Europese Unie, 2007). De vakbeweging neemt bij monde van de vakcentrale FNV een 'kritisch constructieve' houding aan ten opzichte van de Europese integratie, deels ingegeven door idealisme – door Europese samenwerking kan worden gebouwd aan de solidariteit tussen Europese volken – deels voortkomend uit pragmatisme – veel onderwerpen die voor de vakbeweging van belang zijn kunnen alleen op Europees niveau worden aangepakt (Koersbepaling Europa FNV 2004).

Buiten deze sectoren neemt het merendeel van de grote Nederlandse maatschappelijke organisaties geen positie in, vóór noch tegen de Europese Unie. In plaats van de Europese Unie als politiek systeem te verworpen of als pleitbezorger van de huidige

ge Europese Unie op te treden, beschouwt het middenveld de Europese Unie louter als een gegeven. Wil men de eigen doelstellingen en belangen adequaat behartigen, dan moet men nu eenmaal ook zijn heil zoeken op het Europese niveau. Daarbij beperken de organisaties hun Europese betrokkenheid tot die beleidsterreinen en onderwerpen waar hun specifieke belangen liggen.

Hoewel zij dat zelf niet expliciet zullen nastreven, kan deze beperkte bemoeienis met Europa de legitimiteit van de Europese Unie al versterken. Bij het bevorderen van legitimiteit of draagvlak gaat het er immers niet om dat maatschappelijke organisaties zich inzetten om burgers 'Eurofiel' te maken of hen concreet Europees beleid te laten omarmen. Eerder gaat het erom dat de Europese Unie in brede kring wordt aanvaard als acceptabele, relevante bestuurslaag. Dat betekent dat maatschappelijke organisaties, ook wanneer zij ageren tegen concrete Europese besluiten of hervormingen van de Europese Unie bijveren, een bijdrage leveren aan de legitimiteit van de Europese Unie, mits zij niet het bestaan van de Europese Unie als zodanig bestrijden. Wanneer maatschappelijke organisaties aankloppen bij Europese instellingen, demonstreren, deelnemen aan inspraakorganen en overleggen met vertegenwoordigers van de Europese instellingen, kan voor burgers zichtbaar worden dat het beleidsproces relevant is voor hun belangen. Uiteindelijk kan de inzet van het middenveld – ook wanneer geen expliciete stelling wordt ingenomen vóór de Europese integratie – de acceptatie van het politieke systeem als zodanig

bevorderen. Voorwaarde is wel dat de inzet van het middenveld zichtbaar is voor de achterban en het grote publiek. Een organisatie die alleen achter de schermen actief is en geen mededelingen doet over de inzet en uitkomsten van het invloedsproces, kan geen bijdrage leveren aan het legitimeren van het beleid of het politieke systeem.

#### 1.4. *Legitimering als plicht*

Uiteraard is het middenveld niet verantwoordelijk voor het creëren van een draagvlak om daarmee het welslagen van het integratieproces veilig te stellen. De Europese integratie is in eerste instantie een project van regeringen en politici. Vanwege hun onafhankelijke positie moeten maatschappelijke organisaties autonoom van overheid en politiek positie kiezen en eigen standpunten innemen. Wanneer zij de Europese Unie verwerpen en geen brood zien in het Europese integratieproces, moeten zij dat standpunt los van overheidsbemoeienis innemen, het in vrijheid verdedigen en met zelfgekozen middelen nastreven. Het grootste deel van de maatschappelijke organisaties in Nederland verwerpt de Europese integratie echter niet, maar probeert haar op onderdelen te beïnvloeden. De groten op het middenveld hebben een maatschappelijke en politieke rol aanvaard en ze leggen flink gewicht in de schaal, qua achterban en politieke invloed. Daar staan verplichtingen tegenover. Het maakt de rol van het middenveld minder vrijblijvend dan hun van de overheid onafhankelijke positie suggereert. Maatschappelijke organisaties

moeten transparant zijn over wat ze vinden en verantwoording afleggen over wat ze doen; dat geldt ook voor hun Europese inzet. Daarbij past een consistente opstelling richting Europa. Wanneer maatschappelijke organisaties de Europese Unie in hun handelen erkennen als een relevante bestuurslaag, is het voor hun geloofwaardigheid van belang om – ook op momenten dat de publieke opinie zich tegen Europa keert – die relevantie te erkennen en deel te nemen aan het publieke debat. Indirect dragen ze op deze manier bij aan de legitimitie van de Europese Unie.

Onderzoek laat zien dat het afleggen van verantwoording over de Europese inzet qua inspanningen vaak achterblijft bij de inspanningen die men zich getroost om de belangen veilig te stellen. Op zich is dat geen bezwaar. Gezien het grote aantal passieve leden en donateurs van maatschappelijke organisaties heeft het er alle schijn van dat mensen tot op zekere hoogte bereid zijn hun maatschappelijke organisatie te 'machtigen' om hun belangen te behartigen waar dat nodig is. Wanneer echter te weinig verantwoording wordt afgelegd over de inzet, komen de achterban en het management van organisaties los van elkaar te staan en kunnen maatschappelijke organisaties ook niet meer profiteren van de vanzelfsprekende steun van hun achterban. Het verloop van de referendum-campagne over het Europese Grondwettelijke Verdrag in 2005 kan als illustratie dienen van een dergelijk scenario. Terwijl maatschappelijke organisaties – vaak via Europese koepels – al jarenlang bezig zijn met het wordingsproces van de 'Europese Grondwet', bleef een belangrijk deel van

de achterban en het grote publiek daarvan onkundig. Toen Nederland uiteindelijk mocht stemmen zal het Verdrag voor veel leden van maatschappelijke organisaties toch min of meer uit de lucht zijn komen vallen, waardoor ze veel moeilijker te overtuigen waren van de mogelijke voordelen – voordelen die maatschappelijke organisaties zelf vaak wel zagen, en die ze nu niet konden verzilveren door het verlies van het referendum.

Een gebrekkige verantwoording van Europese inzet komt deels omdat het integreren van Europa in de organisatie lastig is. Europa is vaak nog een zaak van specialisten. Niet alle onderdelen van organisaties zijn goed op de hoogte en doordrongen van het belang van de Europese dimensie van onderwerpen, waardoor de Europese inzet niet goed voor het voetlicht komt. Daarnaast hebben organisaties soms strategische overwegingen om weinig inspanningen te doen om Europa onder de aandacht te brengen. Europese zaken worden door veel organisaties gezien als moeilijk te communiceren. Wanneer schaarse middelen moeten worden ingezet voor de communicatie, kan het onaantrekkelijk zijn deze aan te wenden voor Europese onderwerpen, zeker als het standpunten betreft die moeilijk liggen in de publieke opinie.

Het is een lastig dilemma: maatschappelijke organisaties hebben enerzijds de verplichting om rekenschap af te leggen over hun Europese stappen, terwijl achterban en publiek weinig interesse lijken te hebben voor Europa. Wanneer ze hun achterban overvoeren op dit punt, dreigt desinteresse of zelfs ontevredenheid bij de

leden. Toch is het ook voor de organisaties zelf van belang dat de Europese rol die ze spelen zichtbaar is, dat er verantwoording over wordt afgelegd aan leden en publiek en dat leden kunnen meepraten en – in het geval van verenigingen – mee beslissen. Transparantie en interne democratie zijn belangrijke *issues* op het middenveld. Zij verlenen organisaties de legitimiteit en de publieke steun die nodig is om politieke invloed te verwerven. Zonder adequate *checks en balances*, ook op Europese onderwerpen, kan het vertrouwen van de leden in de organisatie afnemen en dat kan uiteindelijk leiden tot ledenverlies en inkomstenderving.

## 2. Kan het middenveld bijdragen tot de legitimiteit van de Europese Unie?

Joke Wiercx, Vrije Universiteit Brussel

Nu de grenzen van het Europese politieke systeem enigszins lijken te zijn bereikt, hebben velen zich gebogen over de vraag hoe de legitimiteit van de Europese Unie kan worden ondersteund. Een veel geopperde oplossing is dat de rol van het maatschappelijke middenveld versterkt moet worden. Een grotere betrokkenheid en inbreng van de talrijke middenveldorganisaties in de politieke besluitvorming zou het debat over Europese thema's kunnen uitbreiden en verdiepen. Hierbij wordt een belangrijke brugfunctie toegekend aan de middenveldorganisaties tussen de burger en de Europese politiek. De stelling die ik hier echter verdedig is dat middenveldorganisaties in hun Europese organisatie

op dezelfde grenzen botsen als degene waar het politiek-institutionele systeem van de EU mee wordt geconfronteerd. Op die manier vormen zij dus geen oplossing voor het legitimiteitprobleem van de EU. Bovendien kan men zich afvragen of het ook wel de taak moet zijn van de middenveldorganisaties om deze legitimiteit te leveren.

### 2.1. De kern van het legitimiteitprobleem

Voor we een oplossing kunnen zoeken is het natuurlijk nodig ons probleem duidelijk te definiëren. In de literatuur zijn talrijke bijdragen terug te vinden die wijzen op het al dan niet bestaan van een democratisch deficit in het Europese politieke systeem. Een belangrijke reden voor het bestaan van dit deficit wordt steeds opnieuw aangehaald: de Europese burger wordt enkel betrokken bij het Europese politieke proces door de directe verkiezing van het Europees Parlement. Dat gebeurt in essentie in een nationale context met nationale partijen. Op die manier is de inputlegitimiteit van het Europese politieke systeem niet volledig gegarandeerd en is er een gebrek aan verantwoordingsmechanismen naar de Europese burger toe.

Bovendien worden burgers in de Europese context geconfronteerd met zeer complexe besluitvormingsstructuren. Het *multi-level governance*-systeem waarin de Europese besluitvorming plaatsheeft kan onduidelijkheid creëren over hoe en waar besluiten worden genomen. Om een Europees thema van a tot z te kunnen opvol-

gen heeft men dus een uitgebreide kennis nodig over welk bestuursniveau voor welk aspect verantwoordelijk is. Dit is een expertise die niet verwacht kan worden van elk individu. Europese dossiers hebben dan ook vaak het effect van een *deus ex machina*. Plots is de regelgeving daar, maar de man in de straat begrijpt niet waar die vandaan is gekomen.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de Europese burger zich enigszins vervreemd heeft van het Europese politieke niveau. Eenmaal om de vijf jaar gaan stemmen voor een Europees Parlement, waarvan men eigenlijk niet zo goed weet wat er nu beslist wordt, zal dit ook niet tegengaan. Een waarachtig debat over de verschillende thema's die op Europees niveau besproken worden lijkt dus cruciaal om de verantwoordingsmechanismen van het Europese politieke systeem beter te doen werken en bijgevolg de legitimiteit van de Europese Unie te vergroten.

Zowel in de wetenschappelijke literatuur als door de Europese Commissie zelf wordt een grotere betrokkenheid van middenveldorganisaties in de Europese besluitvorming geopperd als een mogelijke oplossing om de betrokkenheid van de Europese burger te vergroten. Het creëren van meer transparantie naar en inspraak voor (voornamelijk Europees georganiseerde) middenveldorganisaties zou deze laatste in staat moeten stellen om binnen hun eigen organisatie het debat over relevante Europese thema's ten gronde te kunnen voeren. Op die manier zouden zij een brugfunctie kunnen vervullen tussen de Europese burger en de Europese poli-

tiek. De vraag is echter of deze Europese middenveldorganisaties daarin ook daadwerkelijk kunnen slagen?

## *2.2. Kunnen Europese middenveldorganisaties een brugfunctie vervullen tussen burger en politiek?*

Nationale middenveldorganisaties hebben in grote mate hun krachten gebundeld op het Europese niveau. In de loop der jaren zijn zo talrijke Europese koepelorganisaties ontstaan. In sommige sectoren gebeurde dit uit eigen initiatief en al vroeg in het Europese eenmakingsproces, zoals bij de werknemers- en werkgeversorganisaties. In andere sectoren liet de ontwikkeling van deze Europese koepelorganisaties echter veel langer op zich wachten. Vooral in de jaren negentig was er een grote explosie van allerlei Europese organisaties, voornamelijk op het terrein van sociale en culturele belangengroepen.

De groei van deze organisaties liep parallel aan de ontwikkeling van het Europese beleid in gelijkaardige thema's. Men zou kunnen stellen dat deze organisaties zich voornamelijk als een reactie op de ontwikkeling van een Europees beleidsthema hebben ontwikkeld. Toch is het door verschillende onderzoekers aangekaart dat de Europese Commissie hierin niet altijd een neutrale rol heeft gespeeld. De Europese Commissie heeft namelijk door de jaren heen ook een actieve politiek gevoerd in het stimuleren van Europese middenveldorganisaties. Dit gebeurde onder andere door nationale actoren actief samen te brengen met als doel



een Europese structuur op te richten en door financiële ondersteuning te leveren aan Europese organisaties. Dit is een punt waar we later nog op zullen terugkomen.

De meeste Europese organisaties hebben zich ontwikkeld als koepelorganisaties met nationale organisaties als leden. Middenveldorganisaties hebben zich dus als gelaagde organisaties ontwikkeld, met op elk bestuurlijk niveau een schakel: Europees, nationaal en lokaal. Op deze manier zouden zij perfect een brugfunctie kunnen vervullen tussen de burger aan de basis en het Europese politieke niveau. Zouden, want de vraag die hierbij gesteld moet worden is immers of dit in de praktijk ook daadwerkelijk gebeurt. Enkele vaststellingen wijzen in een andere richting.

Met elke organisatorische schakel tussen de individuele burger en de Europese organisatie groeit ook de afstand, en daalt de inbreng en mogelijke participatie van het individu in een Europees debat. Terwijl de Europese Commissie Europese middenveldorganisaties als een ideale gesprekspartner ziet omdat zij idealiter één Europese visie, gefilterd uit de verschillende opinies van de nationale en lokale organisaties zouden kunnen weergeven, blijkt dit in de praktijk echter een zeer moeilijke opgave voor deze Europese organisaties. Er zijn praktische problemen zoals de taalverschillen en de geografische afstanden, maar ook ideologische verschillen, die moeten worden overbrugd en die een open en transparant debat moeilijk maken.

Europese thema's zijn ook vaak technisch moeilijk en vragen een grote expertise om

deze adequaat op te volgen. Niet alle nationale organisaties hebben de middelen om een dergelijke expertise te ontwikkelen en vertrouwen bijgevolg op hun Europese organisaties om dit op te volgen. De controle op de besluitvorming en de werking van de Europese organisaties blijft daardoor eerder beperkt. Europese middenveldorganisaties zijn dus voornamelijk organisaties gedomineerd door een Europese elite, die vaak de link met de nationale of lokale basis van de organisatie mist. Zo blijkt uit onderzoek naar de gelijkheidsbewegingen in Vlaanderen dat zij niet deelnemen aan de werking van de Europese organisaties waarvan zij lid zijn, omdat beleidsprioriteiten verschillen en de middelen ontbreken om naast de eigen prioriteiten ook nog eens te investeren in de opvolging van de Europese onderwerpen.<sup>5</sup>

Bovendien worden de middenveldorganisaties ook gedwongen, willen ze ook enige invloed kunnen uitoefenen, zich te bewegen in het specifieke Europese politieke systeem. Ook zij zullen zich moeten aanpassen aan de manier waarop het politieke debat zich op elk bestuursniveau afspeelt. Ook de middenveldorganisaties zullen zich dus moeten organiseren volgens het *multi-level governance*-systeem dat zich heeft ontwikkeld in de Europese Unie. De individuele deelnemer zal dus, net zoals in het debat aan de politiek-institutionele zijde, ook een grote kennis nodig hebben om enigszins mee te kunnen deelnemen in een open en transparant debat in de middenveldorganisaties.

Dit is echter een verwachting die enigszins te hoog gegrepen lijkt. Verschillende onder-

zoeken hebben al aangetoond dat lidmaatschap van een Europese organisatie vaker een symbolische functie vervult. Nationale organisaties, laat staan individuele leden, hebben niet altijd concrete verwachtingen van dit lidmaatschap.<sup>6</sup> De betrokkenheid van nationale middenveldorganisaties, van lokale organisaties en zeker van individuele burgers in de Europese organisaties blijft dus eerder beperkt.

Middenveldorganisaties botsen dus op dezelfde grenzen en moeilijkheden als die waarmee het Europese politieke systeem geconfronteerd wordt. De middenveldorganisaties slagen er niet in een brugfunctie te vervullen tussen de individuele burger en de Europese politiek. Op die manier lijken zij niet de oplossing te bieden voor het legitimiteitsprobleem van de EU. Maar hier moeten we nog een meer fundamentele vraag aan koppelen: Is dit eigenlijk wel een rol voor de middenveldorganisaties?

### 2.3. *Is het de taak van de middenveldorganisaties om Europa te redden?*

Esther van den Berg argumenteert dat maatschappelijke organisaties door hun aanwezigheid en actie op het Europese niveau bijdragen aan de legitimiteit van de Europese Unie. Zolang zij niet het bestaan van de Europese Unie als zodanig bestrijden maar enkel ageren tegen bepaalde concrete besluiten of hervormingen, erkennen zij en dus legitimeren zij de Europese Unie. We kunnen hier echter enkele bedenkingen maken.

Zo kunnen we ons afvragen in hoeverre deze aanwezigheid op Europees niveau niet gesteund moet worden door een brede achterban voordat deze ook daadwerkelijk kan bijdragen aan de legitimiteit van de Europese Unie? De aanwezigheid van middenveldorganisaties op het Europese niveau is nog steeds vooral een zaak van een beperkte Europese elite. De link tussen de basis van deze organisaties en de Europese elite blijft, zoals reeds gezegd, in gebreke. Bovendien zijn heel wat van deze Europese organisaties tot stand gekomen onder impuls van de Europese Commissie. De Europese Commissie heeft steeds een actieve politiek gevoerd om middenveldorganisaties op het Europese niveau samen te brengen en te organiseren. Vele van deze organisaties leven ook bij gratie van de financiering van de Europese Commissie. De aanwezigheid van deze organisaties op het Europese politieke niveau kan dus niet gezien worden als een legitimerende factor voor de EU.

Men zou hiertegen kunnen inbrengen dat niet alle organisaties ageren op het Europese niveau door een actieve steun van de Commissie. Er zijn natuurlijk ook Europese middenveldorganisaties die volledig onafhankelijk werken en bovendien zijn er ook nationale en lokale middenveldorganisaties die zich wel met Europese thema's bezighouden en op die manier wel zouden kunnen bijdragen tot de legitimiteit van de EU. We kunnen ons echter afvragen of deze organisaties wel enige andere optie hebben dan zich ook op dit Europese niveau te profileren? Middenveldorganisaties hebben als eerste taak hun eigen belangen te verdedigen. Daar-

bij kunnen en moeten zij gebruik maken van de politieke context waarin zij zich bewegen. Pragmatische overwegingen zullen belangrijk zijn in hun beslissing om aanwezig te zijn op een bepaald politiek niveau, of juist niet. Het feit dat zij aanwezig zijn op een bepaald niveau kan dan wel een indicatie zijn dat dit niveau een functie kan vervullen en als dusdanig enige legitimiteit heeft. De aanwezigheid van maatschappelijke organisaties is dan echter geen legitimering van dat politieke niveau, maar eerder een gevolg van het feit dat dit niveau enige legitimiteit heeft.

Kortom, middenveldorganisaties kunnen wel een belangrijke rol spelen in het creëren van een open en transparanter debat rond Europese politiek. In die zin kunnen zij wel bijdragen tot een oplossing voor de legitimiteitscrisis waarin de Europese Unie zich vandaag de dag bevindt. Zij vormen echter niet 'de' oplossing voor het probleem. Het is ook niet de taak van de middenveldorganisaties het Europese politieke niveau te legitimeren. Hun enige taak blijft de belangen te verdedigen van hun achterban.

### 3. **Wie redt Europa? Laat ook de politiek haar verantwoordelijkheid nemen**

Marjolijn Bulk, Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV)

Europa heeft een lange weg afgelegd. Toen Nederland en België in 1957 met 4 andere landen de Europese Gemeenschap opricht-

ten, was het de idee zo een Derde Wereldoorlog te voorkomen. Als de economieën van de lidstaten nu maar nauw verbonden waren, zouden gewapende conflicten niet meer voor kunnen komen. Pas later, toen de Economische en Monetaire Unie steeds duidelijker vormen kreeg en de lidstaten te maken hadden met een hoge werkloosheid en het vertrouwen van de burger in de voordelen van een Europese Unie afnam, is besloten om de werkgelegenheid tot een prioriteit binnen het economische beleid van de Gemeenschap te maken. De afgelopen jaren is de Europese Unie in beslag genomen door de uitbreiding van 15 naar 27 lidstaten en de impasse rondom het grondwettelijke debat en de veelbesproken 'kloof met de burger'.

De betrokkenheid van de burgers bij Europa is essentieel voor verdere Europese integratie en dient daarom uiterst serieus genomen te worden.

In het algemeen staat de Nederlandse bevolking overwegend positief ten opzichte van Europese samenwerking.<sup>7</sup> Het Nederlandse 'nee' bij het referendum over de Europese Grondwet in 2005 kwam dan ook onverwacht. De redenen waarom de Nederlandse bevolking massaal tegen heeft gestemd blijken zeer divers. Achteraf kunnen we enkel concluderen dat de gebrekkige informatievoorziening over Europese regelgeving en beleid in grote mate bepalend is geweest. De regering bleek niet in staat op heldere en eenduidige wijze inzichtelijk te maken waar de EU nu voor stond en hoe de relatie Nederland - Europese Unie nu precies in elkaar zat. Alle politieke partijen namen stelling

maar slaagden er in het algemeen evenmin in met feitelijk juiste argumenten te overtuigen. Onderbuikgevoelens speelden een grote rol in de campagnes.

Na het Nederlandse 'nee' is er wel een en ander verbeterd. Zo is er een subsidiariteitscommissie van de Eerste en Tweede Kamer ingesteld, waarin nieuwe Europese wetgevingsvoorstellen op hun opportuniteitsgehalte beoordeeld worden. Daarentegen lijken de Commissies van de Tweede Kamer nog weinig oog te hebben voor doorwerking van Europese ontwikkelingen in hun specifieke beleidsterrein. Dit is een groot gemis.

De Europese Unie is gevestigd op een uniek institutioneel systeem. De lidstaten hebben een deel van hun soevereiniteit overgedragen aan onafhankelijke instellingen die de belangen van de Gemeenschap, van de lidstaten en van de burgers behartigen. Het direct door de burgers uit de lidstaten verkozen Europees Parlement oefent de controle uit op de Europese Commissie, maar de inbreng van de Lidstaten in de Raad moet op nationaal niveau verantwoord worden. Deze verantwoording van regering aan de Kamer is cruciaal voor de legitimatie van Europa. In de eerste plaats omdat zo de publieke controle op de machtsuitoefening van de regering plaatsvindt. Maar ook omdat dit het meest zichtbare element van het politieke besluitvormingsproces voor de kiezer is.

Van den Berg stelt dat de 'gelekaartprocedure' in het nieuwe Verdrag hiervoor een meer expliciet instrument is. Toch kan

men betwisten of dit nu een grote meerwaarde heeft. De 'normale' controlerende en sturende rol van de Kamer op het handelen van de regering geldt natuurlijk evenzeer voor wat de regering in Brussel naar voren brengt. Bovendien geldt deze controlerende taak van de Kamer niet enkel voor de subsidiariteitstoets, maar voor de gehele inhoudelijke standpuntbepaling van de regering. Kortom, of er nu een gelekaartprocedure is of niet, zolang Europa nog een gemeenschap van staten is, hebben nationale parlementen een onmisbare rol te vervullen in het controleren van de bijdrage van de nationale regeringen in de Europese besluitvorming. De democratische legitimatie van het Europese besluitvormingsproces ligt in Den Haag waar het de inzet van de Nederlandse regering in de Raad betreft en ligt in Brussel waar het de voorstellen van de Europese Commissie betreft.

Natuurlijk is de afstand tussen burgers en politici op Europees niveau aanmerkelijk groter dan op nationaal niveau. Politiek op Europees niveau vindt op grote afstand van de burger plaats en kenmerkt zich door een hoog abstractiegehalte. Op nationaal niveau (lidstaten moeten immers implementeren) zouden Europese ontwikkelingen beter inzichtelijk gemaakt moeten worden. Zowel bij de nationale stellingnames in het Europese besluitvormingsproces als bij de vertaalslag daarvan naar het nationale niveau.

Vanuit de idee van een participatieve democratie hebben de Europese burgers er recht op dat beleid daar wordt gevormd waar het beste resultaat kan worden be-

reikt en tegelijk het meest zinvol verantwoording voor dat beleid kan worden afgelegd. Het gaat om representatieve democratie op alle relevante niveaus van besluitvorming. Participatie én verantwoording dus, zowel in Brussel als in Den Haag.

Dit gezegd hebbende is het de vraag welke rol het maatschappelijke middenveld moet vervullen ter vergroting van het maatschappelijke draagvlak voor het project Europa. Van den Berg betoogt dat maatschappelijke organisaties de verplichting hebben om rekenschap af te leggen over hun Europese stappen, terwijl de achterban en publiek weinig oog lijken te hebben voor Europa.

Vooropgesteld moet worden dat het maatschappelijke middenveld bepaald geen homogene samenstelling kent. De derde sector kenmerkt zich juist door de veelheid aan organisaties in de samenleving die verschillende groepen, meningen en belangen vertegenwoordigen. Deze brede samenstelling garandeert een gevarieerde samenleving en kan in zoverre sociale en politieke stabiliteit bevorderen. Kan hieruit een verplichting worden afgeleid om het draagvlak voor verdere Europese integratie te vergroten? Dat lijkt een paar stappen te ver voor het maatschappelijke middenveld als groep.

Er dient een onderscheid aangebracht te worden tussen *one-issue pressure groups*, het verenigingsleven en de sociale partners. De positie van sociale partners verschilt wezenlijk van andere organisaties uit het maatschappelijke middenveld, om-

dat vakbonden en werkgevers collectieve arbeidsovereenkomsten sluiten, waarin zaken als beloning, arbeidstijden, pensioen en scholing geregeld worden. Cao's worden afgesloten binnen de marges van onder andere Europese wet en regelgeving (denk aan arbeidstijden, maar ook gelijke behandeling oudere en jongere werknemers). Het spreekt voor zich dat sociale partners de steun van hun achterban voor het afsluiten van een cao moeten hebben. Dit geldt evenzeer wanneer Europese regelgeving doorwerkt in de cao.

Daarnaast kunnen sociale partners in het kader van de overleconomie op allerlei niveaus adviseren over beleidsvoorstellen en ontwikkelingen. Dergelijke overlegmomenten kunnen bijvoorbeeld leiden tot een Centraal Akkoord<sup>8</sup>, maar kunnen bijvoorbeeld ook plaatsvinden in de Sociaal Economische Raad, het belangrijkste sociaaleconomische adviesorgaan van de Nederlandse regering. De SER besteedt in haar sociaaleconomische advisering ruim aandacht aan Europese ontwikkelingen. Sociale partners leggen dergelijke adviezen aan hun achterban voor, waarbij geen onderscheid gemaakt kan worden tussen Europese en nationale aspecten. Door realiteit van de interne markt en de doorwerking van Europese regelgeving in de nationale rechtsorde lijkt dit vanzelfsprekend.

Op Europees niveau zijn sociale partners vertegenwoordigd in koepelorganisaties om hun belangen ook in Brussel te verdedigen. Daarnaast nemen deze Europese sociale partners een heel eigen positie in, omdat de Europese Commissie sinds 1985 verplicht is sociale partners te raadplegen

wanneer zij op sociaal gebied voorstellen wenst in te dienen.<sup>9</sup> Deze sociale dialoog vindt plaats met de drie belangrijkste representatieve organisaties van de sociale partners op Europees niveau (EVV, BUSINESS EUROPE en CEEP). De sociale dialoog kan op Europees niveau leiden tot overeenkomsten die door de Raad of door de sociale partners zelf worden uitgevoerd, naar aanleiding van een voorstel van de Europese Commissie. Ondertussen zijn er 5 van dergelijke collectieve raamovereenkomsten afgesproken, betreffende ouderschapsverlof, deeltijdwerk, arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, telewerk en stress.

Daar waar sociale partners zelf een overeenkomst afsluiten die door de Europese Commissie in een wetgevingsvoorstel omgezet kan worden, hebben sociale partners een grotere verplichting naar hun achterban en de burgers dan wanneer zij op Europees niveau enkel ageren als belangengroepering. Ook van nationale sociale partners (die aangesloten zijn bij hun Europese koepelorganisatie) mag verwacht worden dat zij zich rekenschap geven van deze bijzondere positie als medewetgever.

Sociale partners verschillen dus wezenlijk van andere belangengroeperingen, daar waar het hun bevoegdheid om cao's af te sluiten en hun handelen in het kader van de sociale dialoog betreft. Net als de Nederlandse overheid dienen zij zich hierbij rekenschap te geven van de invloed en gevolgen van Europese besluitvormingsprocessen. Naar hun achterban toe dienen sociale partners hun Europese stappen,

net zoals hun nationale stappen, te verantwoorden. Natuurlijk is het abstractieniveau van Europese dossiers een complicerende factor en dienen sociale partners nog meer specifiek aandacht te besteden aan de 'vertaalslag' naar hun achterban, maar de stelling dat die achterban weinig interesse voor Europa heeft lijkt achterhaald. De laatste jaren hebben sociale partners meer en meer oog voor Europese ontwikkelingen gekregen en houden zij hun achterban op de hoogte van actuele Europese ontwikkelingen.<sup>10</sup> Bij omstrede Europese dossiers, zoals de Dienstenrichtlijn, blijkt de achterban ook bereid tot actie over te gaan.<sup>11</sup>

Hoewel het abstractieniveau, de lange tijdspanne voor implementatie van Europese besluitvorming in nationale wet- en regelgeving, de geringe mate van transparantie van het Europese besluitvormingsproces factoren zijn die participatie van de achterban belemmeren, zijn sociale partners ervan doordrongen dat 'Europa' niet losstaat van de nationale ontwikkelingen. Zij nemen hun verantwoordelijkheid serieus en lijken steeds beter in staat hun Europese inzet goed te communiceren naar hun achterban. De bijzondere positie van sociale partners in het kader van de sociale dialoog heeft hier zeker aan bijgedragen. Een voorbeeld dat de politiek zou moeten volgen. Politieke partijen dienen hun verantwoordelijkheid te nemen. De Europese samenwerking zal in de lidstaten meer moeten worden gepolitiseerd. De komende verkiezingen van het Europees Parlement in 2009 zouden een belangrijk moment moeten zijn om de betrokkenheid van de burger bij Europa

te intensiveren. Gezien de behoefte van de burgers aan informatie over Europa<sup>12</sup> zouden nationale politieke partijen een duidelijk verkiezingsprogramma moeten opstellen, waarop zij door de burgers afgerkend kunnen en moeten worden.

## Uitleiding

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

Uiteraard zijn middenveldorganisaties volledig vrij hun standpunt te kunnen bepalen ten aanzien van 'Europa', stelt Esther van den Berg in haar bijdrage. Tegelijk treedt ze de Nederlandse regering bij in de expliciete oproep aan middenveldorganisaties om een bijdrage te leveren aan het creëren van een draagvlak voor het Europese integratieproces. Ze betoogt dat beide uitgangspunten niet tegenstrijdig zijn, omdat onderzoek uitwijst dat de meeste Nederlandse middenveldorganisaties de Europese integratie niet verwerpen maar steunen. Hoewel vrijwel alle maatschappelijke organisaties kritiek uiten op de beleidsbeslissingen of op de institutionele structuur van de EU, stellen zij het bestaan zelf ervan niet in vraag. Dit onderscheid tussen de organisatie op zich enerzijds en de concrete werking en beleidsbeslissingen anderzijds doet denken aan de classificatie die Mudde en Kopecny ontworpen om de opinie van politieke partijen ten aanzien van de EU in kaart te brengen.<sup>13</sup> Zij maken op het niveau van de uitgangspunten van de EU het onderscheid tussen Eurofiel en Eurofoob, en op het niveau van de manier waarop de huidige EU functioneert tussen EU-optimisme

en EU-pessimisme. Samengevoegd geeft dit een twee-maal-tweetabel waarbinnen de meeste middenveldorganisaties geïnclassificeerd kunnen worden op het raakvlak tussen Europositivisme (Eurofiel en EU-optimist) en Euroscepticisme (Eurofiel en EU-pessimist). Van den Bergs betoog komt erop neer dat voor beide categorieën geldt dat zeker de grote spelers onder de middenveldorganisaties niet vrijblijvend met de EU kunnen omgaan. Zij stelt dat deze organisaties duidelijk positie moeten innemen en hun achterban moeten inlichten over hun basis positieve houding ten aanzien van de EU, ook als die achterban geen interesse heeft in 'Europa'. Ook hier is trouwens een opvallende parallel te trekken met politieke partijen. Vlaamse en Nederlandse partijen hebben niet de neiging om 'Europa' zelf op de agenda te plaatsen, daarbij argumenterend dat de kiezers er toch geen interesse voor hebben. Enkel de campagne naar aanleiding van het Nederlandse referendum over het Grondwettelijk Verdrag was een uitzondering. De EU was zo *salient* geworden dat alle partijen wel kleur moesten bekennen. Het is meteen – naast de complexiteit van de Europese materie – de belangrijkste reden die van den Berg aangeeft waarom middenveldorganisaties zich zelden uitspreken over de Europese integratie: het is geen prioriteit. En van den Berg vindt dat jammer: zowel voor de Europese Unie als voor de middenveldorganisaties zelf. Indien maatschappelijke organisaties bij hun achterban geen verantwoording afleggen voor de posities die zij innemen ten aanzien van de EU, brengen zij de legitimiteit van de EU en van zichzelf in gevaar: die van de EU ondanks het feit dat ze die meestal intrinsiek steunen en die

van zichzelf omdat ze niet-gedragen standpunten ten aanzien van de EU innemen.

Joke Wiercx gaat in tegen van den Berg's basisstelling dat het de taak is van het middenveld om de Europese Unie te legitimeren. Zij argumenteert dat steun voor de EU enkel mogelijk is indien die ondersteund wordt door de achterban, wat vaak niet het geval is. Bovendien stelt ze dat het creëren van een draagvlak voor de Europese integratie zeker geen primaire taak is van maatschappelijke organisaties. Joke Wiercx gaat zelfs een stapje verder: zelfs al zouden middenveldorganisaties deze taak op zich nemen, dan nog blijft de vraag of zij überhaupt een brugfunctie tussen 'Europa' en de burger kunnen vervullen. Wiercx is hier pessimistisch over. Zij betoogt dat deze organisaties zelf verplicht zijn een complexe meerlagige structuur op te zetten waarbinnen de Europese 'elite' maar weinig mogelijkheden heeft om met de individuele leden op nationaal of lokaal niveau contact te houden, laat staan een debat over Europese integratie op te zetten. In Habermasiaanse termen gesteld: als de basis niet expliciet betrokken is, dan blijft de legitimering een lege doos. Wiercx voegt er ook nog aan toe dat een aanzienlijk segment van de Europese belangengroepen financieel ondersteund of zelfs opgericht werden door de Europese Commissie. In deze gevallen krijgt de motivatie voor de legitimering van de EU een eerder bevreedend karakter.

Marjolijn Bulk vertegenwoordigt een van die grote middenveldorganisaties die door van den Berg in het vizier genomen worden: een grote vakbond op het niveau

van een lidstaat. Vooraleer in te gaan op de rol van de maatschappelijke organisaties stelt ze eerst klaar en duidelijk dat de controle op de Europese besluitvorming en dus ook de daaruit volgende legitimering van de Europese Unie in allereerste instantie een taak is parlementsleden en politieke partijen: het Europees Parlement moet de Europese Commissie in de gaten houden en nationale parlementen moeten hun respectieve regeringen controleren op hun onderhandelingsgedrag in de Raad van Ministers. Beide dimensies van representatieve democratie laten nog al eens te wensen over, volgens Bulk. En dus kijkt men ook naar middenveldorganisaties om het democratische gat dicht te rijden. Bulk betoogt vooreerst dat 'het middenveld' niet bestaat en betreft verder alleen de sociale partners in haar analyse. Deze bekleeden wegens hun speciale rol in het sociaal overleg een uitzonderlijke positie, temeer daar het Europese niveau zich steeds meer met sociaaleconomisch beleid bezighoudt. Bulk volgt grotendeels het pleidooi van Van den Berg dat sociale partners reenschap moeten afleggen aan hun achterban wanneer ze posities innemen ten aanzien van Europese beleidsvoorstellen. Indien de posities van de organisaties inderdaad gedragen worden door de leden, dan draagt het middenveld bij tot draagvlakcreatie ten aanzien van de EU. Bulk argumenteert dat de sociale partners de Europese dimensie effectief overbrengen naar hun achterban en roept politieke partijen op hun voorbeeld te volgen.

We kunnen ons de vraag stellen of het niet onbevredigend is dat de legitimiteit van het Europese project vooral moet worden



geschraagd door de politieke partijen en de sociale partners, actoren die juist zelf al een zekere mate van macht en invloed kunnen uitoefenen. Verwordt Europa dan niet tot een politieke arena met de actoren die we al kennen uit de nationale velden, maar dan zonder de betrokken burger?

Vanuit deze realiteit zijn de opmerkingen van van den Berg niet zo opmerkelijk wanneer ze schrijft dat de Europese integratie in eerste instantie een project van regeringen en politici is en het middenveld overall het algemeen de Europese Unie louter als een gegeven ziet. Ook Joke Wiercx benadrukt de pragmatische overwegingen van middenveldorganisaties. Maar zij ziet, in tegenstelling tot van den Berg, de aanwezigheid van maatschappelijke organisaties op het Europese terrein niet als een legitimering van die arena, maar als een teken dat er al legitimiteit bestaat.

Maatschappelijke organisaties dienen in eerste instantie hun eigen doelstellingen. Werkelijke Europese eenwording in de brede zin van het woord is dan ook niet gebaat bij 'slechts' een ideologisch gedreven strategie van het middenveld om Europees actief te zijn. Pas wanneer vanuit een intrinsieke vanzelfsprekendheid de Europese agenda van het middenveld wordt gevormd, zien we de bouwstenen die ook op nationaal niveau opmaat waren tot het maatschappelijke middenveld.

Doorlopende Europese eenwording in de diverse facetten van de maatschappij kan ertoe leiden dat het maatschappelijk middenveld als van binnenuit europeaniseert. Wellicht uit dit zich in paneuropese sa-

menwerking, agendering van onderwerpen die als 'Europees' kunnen worden beschouwd en het lobbyen van de Europese organen. Bij een dergelijke ontwikkeling is het uitgangspunt van de Europese strategie niet geënt op het betrekken van de (nationale) achterban bij het Europese beleid en de politiek, maar op het inzicht dat de kwesties die aan de orde zijn fundamenteel een Europees karakter hebben. Op die manier is de feitelijke Europese (maatschappelijke) eenwording de motor van de politiek-bestuurlijke eenwording; een goed uitgangspunt voor een participatieve democratie.

## Noten

1. Als één derde van de nationale parlementen (dus 9 lidstaten) op basis van een subsidiariteitsafweging tegen een voorstel van de Europese Commissie is, kan de Commissie haar voorstellen 'opnieuw in overweging' nemen.
2. Tweede Kamer, 2007-2008, 31202, nr. 5.
3. Van den Berg, E. (2006). *De lange weg naar Brussel. De Europese betrokkenheid van Nederlandse maatschappelijke organisaties en hun leden*. Den Haag: SCP en Van den Berg, E. en J. de Hart (2008, nog te verschijnen). *Maatschappelijke organisaties in beeld*. Den Haag: SCP.
4. Omroepen en de sector religie en levensbeschouwing scoren ook laag op deze aspecten.

5. Godemont & Motmans (2006). *De fluwele driehoek nader bekeken: Netwerk, ideeën en strategieën binnen het Vlaamse Gelijkekansenlandschap*. Antwerpen: Steunpunt Gelijkekansenbeleid.
6. Zie hiervoor onder andere naar Jordan & Maloney (2007). *Democracy and Interest Groups*. Houndsmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan & Warleigh (2001). 'Europeanizing' Civil Society: NGOs as Agents of Political Socialization. *Journal of Common Market Studies*, 39 (4), 619-639.
7. Zie Eurobarometer, <http://ec.europa.eu/public-opinion>.
8. Een richtlijn voor de per bedrijfstak door vakbonden en werkgevers af te sluiten cao.
9. Zie art. 138 EG Verdrag.
10. Zie bijvoorbeeld de nieuwsbrief Brussel van de FNV, of het Rondje Europa van VNO-NCW.
11. Zo togen meer dan 500 FNV-leden naar Straatsburg voor een door het Europees Vakverbond (EVV) georganiseerde demonstratie tegen de dienstenrichtlijn.
12. Zie Eurobarometer herfst 2007; 2/3 van de Nederlandse bevolking vindt dat de media te weinig berichten over Europa.
13. Mudde, Cas & Kopecky, Petr (2002). The Two Sides of Euroscepticism : Party Positions on European Integration in Central and Eastern Europe, *European Union Politics*, 3 (3): 297-326.

# De crisis van de representatie

Stefan Rummens  
(Katholieke Universiteit Leuven)

---

## BESPREKING VAN:

- Jacques A. A. van Doorn (2007), *Duits socialisme. Het falen van de sociaal-democratie en de triomf van het nationaal-socialisme*, Amsterdam, Mets & Schilt.

---

- Cas Mudde (2007), *Populist Radical Right Parties in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.

---

- Jan Blommaert (2007), *De Crisis van de Democratie. Commentaren op Actuele Politiek*, Berchem, EPO.

---

Volgens de Franse filosoof Claude Lefort is de liberale democratie een politiek regime waarin de plaats van de macht leeg blijft. Dit betekent dat de uitoefening van de macht door het volk begrepen moet worden in termen van de politieke strijd op de politieke scene. Deze metafoor van de politieke scene als lege plaats maakt immers een van de fundamentele kenmerken van de democratie duidelijk zichtbaar, namelijk dat een democratie steeds een evenwichtsoefening is waarbij de juiste balans gevonden moet worden tussen respect voor diversiteit enerzijds en het bewaren van voldoende eenheid anderzijds. Aan de ene kant impliceert de vrijheid die burgers in een democratische rechtsstaat genieten, dat de samenleving gekenmerkt wordt door een grote *diversiteit* aan levensstijlen, waarden en interesses. Die grote maatschappelijke diversiteit kan en mag zich ook uiten in een leven-

dig publiek debat en in een dynamische politieke scene waarop actoren met uiteenlopende visies elkaar bekampen om het beïnvloeden van de besluitvorming en om het verwerven van de macht. Aan de andere kant is het voor een democratische samenleving ook van groot belang om voldoende *eenheid* onder de burgers te bewaren. Dit betekent dat de diversiteit die in de politieke strijd tot uiting komt, niet mag ontaarden in een verdeeldheid die de samenhang van de democratische gemeenschap bedreigt. Ook de (tijdelijke) verliezers van het democratische spel moeten de politieke strijd kunnen blijven herkennen en erkennen als een faire zoektocht naar het algemeen belang en als een legitieme uiting van de wil van het volk, waartoe ook zij nog steeds behoren.

Voor het bewaren van dat evenwicht is het representatieve karakter van het de-

mocratisch systeem van cruciaal belang. Een representatieve democratie is immers een bemiddelde democratie waarbij de wil van het volk steeds bepaald wordt op basis van een complex proces, waarin niet alleen de vertegenwoordigers van het volk maar ook een grote verscheidenheid aan actoren in de civiele samenleving participeren. Op basis van een dergelijk proces kan elke burger zichtbaar vaststellen dat ook zijn of haar visie in de besluitvorming een kans heeft gehad om gehoord te worden en dat die visie dus, ook als de uiteindelijke beslissing een andere richting uitgaat, toch op een of andere manier aanwezig is en blijft in de publieke politieke ruimte. Ook de (tijdelijke) minderheid weet zich vertegenwoordigd in de nooit afgesloten politieke strijd en kan de legitieme hoop koesteren misschien later alsnog een meerderheid voor haar standpunt te winnen. Het proces van representatie maakt de verdeeldheid in de samenleving met andere woorden niet alleen zichtbaar. Het doet dat op een manier die de verdeeldheid ook draaglijk maakt. Als alles goed gaat, bewaart het representatieve proces de eenheid-in-diversiteit van de samenleving op een zichtbare en dynamische manier.

Maar wat als het fout gaat? Wat als het representatieve proces er niet langer in slaagt om de diversiteit in de samenleving te transformeren tot een politieke eenheid-in-diversiteit en als daardoor diepe verdeeldheid de cohesie van de politieke gemeenschap zelf bedreigt? Of omgekeerd, wat als politieke actoren binnen het representatieve proces de diversiteit in de samenleving niet langer ten volle

respecteren, en zich tot doel stellen om via de politiek een meer homogene volksgemeenschap tot stand te brengen? Over dergelijke situaties, waarin het democratische evenwicht verstoord wordt en waarin de representatie in crisis geraakt, handelen – ondanks enorme verschillen in onderwerp, opzet en stijl – de drie recent verschenen boeken die we hier bespreken.

### Nationaal-socialisme : nationalisme, socialisme of... totalitarisme?

De Duitse Weimar-republiek levert ongetwijfeld een van de historisch meest belangwekkende en intrigerende voorbeelden van een democratisch systeem dat uit evenwicht geraakt en uiteindelijk implodeert. Hoewel het verhaal van Weimar en de opkomst van het nazisme uiteraard gekend is, benadert Jacques van Doorns recente historische analyse, *Duits socialisme. Het falen van de sociaal-democratie en de triomf van het nationaal-socialisme*, deze periode vanuit een erg interessante invalshoek. De vraag die van Doorn bezighoudt is immers die naar de verhouding tussen nationalisme en socialisme en met name de vraag hoe die twee stromingen, zeker na 1848 dominante tendensen in de Europese geschiedenis, al dan niet geïntegreerd werden in de ideologische en politieke posities van de sociaaldemocratische SPD enerzijds en in die van de nationaalsocialistische NSDAP anderzijds. Van Doorn komt daarbij essentieel tot twee conclusies.

Ten eerste meent hij dat de positie van de SPD uiteindelijk steeds op dominante wijze bepaald werd door het socialistische internationalisme. Dat de partij daardoor nooit tot een adequate synthese van nationalisme en socialisme is gekomen heeft ertoe bijgedragen dat de partij op een aantal cruciale momenten zowel haar eigen falen als dat van het Weimar-regime in de hand heeft gewerkt. Deze eerste these wordt door van Doorn in de eerste helft van zijn boek beargumenteerd op basis van een uitvoerige historische schets van de ideologische strijd tussen het internationalistische marxisme van onder anderen Karl Kautsky en August Bebel en de meer nationalistisch socialistische onderstroom die onder meer geïnspireerd werd door de vroeg gestorven Ferdinand Lasalle. Deze schets maakt inderdaad plausibel dat de Duitse sociaaldemocratie er omwille van het uiteindelijk dominante marxistische denkkader niet in geslaagd is de nationalistische tendensen en verwachtingen in de Duitse samenleving voldoende ernstig te nemen. Van Doorns bijkomende conclusie echter dat de SPD in haar falen om aan de vraag naar een nationalistisch socialisme te beantwoorden een belangrijke ideologische leegte heeft gelaten die vervolgens dankbaar werd ingevuld door het nationaalsocialisme, blijft echter speculatief (Van Doorn, 12, 271). Die conclusie veronderstelt immers twee bijkomende aannames. Ten eerste veronderstelt ze dat de nationaalsocialistische ideologie inderdaad een socialistische ideologie is, die de SPD desgevallend zelf had kunnen aannemen. Ten tweede gaat de conclusie maar op in de veronderstelling dat de SPD deze ideologische synthese van nationa-

lisme en socialisme ook binnen het op dat moment aan alle kanten verfoeide kader van een democratisch politiek bestel had kunnen realiseren.

Deze bijkomende veronderstellingen brengen ons bij de tweede centrale these van van Doorns boek. Waar het socialistische karakter van het nationaalsocialisme door vele auteurs wordt miskend of onderschat, beargumenteert van Doorn dat het nazisme wel degelijk, naast de sociaaldemocratie van de SPD en het communisme van de KPD, een derde vorm van socialistisch collectivisme vertegenwoordigde en dat de socialistische aspecten van het nazisme daadwerkelijk op cruciale wijze hebben bijgedragen tot zijn succes (32). Deze tweede these is niet alleen erg controversieel. Van Doorn slaagt er ook niet echt in om ze historisch plausibel te maken. Integendeel, hij moet zelf herhaaldelijk erkennen dat de gezochte continuïteit tussen socialisme en nationaalsocialisme niet zomaar gereconstrueerd kan worden en dat hij op basis van de historische feiten hooguit kan concluderen dat het socialisme heeft bijgedragen tot een politiek klimaat waarin het nationaalsocialisme is kunnen ontstaan (148). Mede daarom lijkt van Doorn zijn centrale these uiteindelijk vooral te baseren op een meer directe analyse van een aantal aspecten van het nazisme. Met name argumenteert hij dat "het Derde Rijk, alleen al door zijn sociaal nivellerende tendenties, inderdaad op weg was naar socialisme" (246). Die tendenties vindt van Doorn onder meer terug in het belang dat het nationaalsocialisme hechte aan de culturele en politieke ontwikkeling van de arbeiders, in de pogingen om het

onderscheid tussen arbeiders en bedienden te laten verdwijnen en zo te komen tot een eengemaakt volk, in de voor het Derde Rijk kenmerkende opwaartse sociale mobiliteit en in de nationaalsocialistische uitbouw van wat wij nu de sociale welvaartsstaat zouden noemen.

Deze argumentatie illustreert echter de belangrijkste tekortkoming van van Doorns hele boek. Hoewel de verhouding tussen nationalisme en socialisme het centrale thema ervan vormt, geeft de auteur nergens een theoretische onderbouwing van deze concepten. Door het ontbreken van een duidelijk conceptueel kader kan van Doorn dan ook uiteindelijk niet overtuigen. Het blijft immers onduidelijk waarom de meer gangbare visie, die het nazisme als een totalitair regime met een nationalistische (in plaats van socialistische) ideologie beschouwt, niet even goed of zelfs beter in staat is om de "nivellerende tendenties" die van Doorn ontwaart, te verklaren.

Een theoretisch model zoals dat van Claude Lefort bijvoorbeeld maakt aannemelijk dat dergelijke tendenties in eerste instantie het resultaat zijn van het totalitaire karakter van het nazisme en weinig of niets met socialisme te maken hebben. Hoewel Lefort zijn theorieën over democratie en totalitarisme in eerste instantie heeft ontwikkeld in functie van zijn niet-aflatende kritiek op het naoorlogse communisme in Oost-Europa en de Sovjetunie, wordt de pathologische dynamiek die hij schetst ook op exemplarische wijze geïllustreerd in de geschiedenis van de Weimar-republiek. Lefort benadrukt immers dat in een

samenleving die omwille van een te grote verdeeldheid bedreigd wordt met desintegratie, het verlangen naar een sterke eenheid kan ontstaan en dat de burgers daardoor vatbaar kunnen worden voor de imaginaire fictie van het eengemaakte volk, *le Peuple-Un*. In zo'n situatie kan de plaats van de macht ingenomen worden door een partij en een charismatische leidersfiguur die menen de wil van het volk op een directe en onbemiddelde manier te kunnen belichamen. De totalitaire logica die zich zo bij het afsluiten van de plaats van de macht meester maakt van de politieke orde is er een die geen ruimte meer laat voor diversiteit en die het volk beschouwt als een soort homogene eenheid die bestaat uit volksgenoten die in hun verhouding tot de leider allen *gelijk* zijn. De precieze ideologie die gebruikt wordt om gestalte te geven aan de imaginaire fictie van het eengemaakte en genivelleerde volk kan daarbij verschillen. In een socialistisch totalitarisme wordt het volk geïdentificeerd met het proletariaat, in een nationalistisch totalitarisme met de natie als culturele volksgemeenschap.

Vanuit een dergelijk model bestaat er, ook na alle argumenten van van Doorn, weinig twijfel over dat het nazisme een nationalistische en geen socialistische vorm van totalitarisme belichaamt. Zoals van Doorn zelf aangeeft is de arbeiderscultus van het nationaalsocialisme er in eerste instantie op gericht om de arbeiders op te heffen uit de proletarische klasse en zo te komen tot een "waarlijk nationaal arbeidersbestand" (234). Ook van Doorns uitgebreide analyse van de manier waarop de nationaalsocialistische nivellering gebaseerd

is op een cultuuromslag en uitdrukkelijk niet op een socialisering van de productiemiddelen (246 en volgende), illustreert het omgekeerde van wat hij wil aantonen: de totalitaire identificatie van het eengemaakte volk gebeurt binnen het nazisme in culturele (nationalistische) en niet in economische (socialistische) termen.

De miskenning door van Doorn van de totalitaire logica die het nazisme kenmerkt, leidt in dit boek tot een interpretatie die bij wijlen de gevaarlijke aard van de nazistische ideologie onderschat. Zo somt van Doorn op een gegeven ogenblik een aantal successen op van het nazisme in de periode tussen 1933 en 1939 (onder meer het *Wirtschaftswunder*) en stelt hij dat de ontsporing die daarop volgde het gevolg was van een soort hybris bij de leiders die kozen voor avonturisme in plaats van consolidatie (203). Een dergelijke analyse lijkt de niet te stuiten logica die eigen is aan een totalitair regime zwaar te onderschatten. Het kan ongetwijfeld zo zijn dat een dergelijk regime in aanvang een dynamiek tot stand brengt die leidt tot een aantal economische, culturele of wetenschappelijke innovaties. Het is ongetwijfeld ook zo dat een totalitair regime maar kan bestaan als een door en door modern regime dat belangrijke stappen moet zetten in de rationalisering en bestuurlijke centralisering van de samenleving. Wie echter de "positieve" effecten van een dergelijke dynamiek juist wil inschatten, moet tegelijkertijd ook in het oog houden dat ze mogelijk gemaakt zijn door een totalitaire logica die op onlosmakelijke wijze ook aanleiding geeft tot een aantal andere effecten. Zo gaat de identificatie

van het eengemaakte volk binnen het totalitarisme steeds samen met de identificatie van een aantal "vijanden" die het mogelijk maken om de eigen identiteit te bepalen. Aangezien een totalitair regime leeft van een imaginaire fictie, de eenheid van het volk, die steeds opnieuw gevoed moet worden, vereist de instandhouding van zo'n regime dat de eenmaking van het volk steeds verder ten top gedreven wordt en dat dus ook de antagonistische relaties met de vijanden steeds verder worden aangescherpt. Militaire expansie en massamoord op gehate volksvijanden zijn dan ook niet terug te voeren tot een toevallige ontsporing van een overmoedig geworden avonturistische leidersklasse, maar liggen op een onvermijdelijke manier in het verlengde van de in gang gezette totalitaire logica.

### Populisme als gevaar voor de democratie

De Weimar-republiek levert uiteraard een extreem voorbeeld van de manier waarop een democratie ontregeld kan geraken en ontaarden in een totalitaire nachtmerrie. Gelukkig zijn de democratische regimes die we vandaag kennen in Europa veel stabiel en veel beter verankerd. Onder andere omwille van hun inbedding in supranationale politieke organisaties en omwille van een veel sterker uitgebouwd internationaal recht is het gevaar op een totalitaire ontsporing daardoor op dit moment ongetwijfeld veel minder acuut.

Desalniettemin heerst ook vandaag bij velen een gevoel van onbehagen en leeft ook nu bij velen het gevoel dat onze democratische orde op een of andere manier in crisis verkeert. Interessant is daarbij dat dat gevoel wel degelijk opnieuw te maken heeft met de ervaring van een dreigende maatschappelijke en politieke desintegratie. Deze neemt daarbij niet meer zozeer de vorm aan van een ongecontroleerde ideologische strijd, zoals in de jaren dertig, maar eerder de vorm van een verregaande individualisering van de samenleving. De dreigende aantasting van de sociale en politieke integratie wordt daarbij verder versterkt door zowel het fenomeen van de globalisering als het toenemende multiculturele karakter van de samenleving. Niet onverwachts gaat ook vandaag de gepercipieerde desintegratie hand in hand met een niet altijd onproblematische roep om een herstel van politieke, sociale en culturele eenheid. Het meest frappante fenomeen in dit verband is ongetwijfeld de recente opkomst van radicaal rechtse, populistische groeperingen en partijen in vele westerse samenlevingen, zoals het FPÖ in Oostenrijk, het FN in Frankrijk of het Vlaams Belang in België.

Dit populistische fenomeen vormt het onderwerp van Cas Mudde's meest recente boek, *Populist Radical Right Parties in Europe*. In dit boek maakt Mudde een stand van zaken op van het nog steeds bloeiende wetenschappelijke onderzoek naar de aard en het succes van de populistische radicaal rechtse partijen die de voorbije decennia zowel in West- als in Oost-Europa zijn opgekomen. Mudde brengt daarbij bestaande resultaten bij elkaar, trekt

voorlopige conclusies, wijst op nog steeds heersende misvattingen en reikt pistes aan voor verder onderzoek. Zijn glashelder gestructureerde en zonder meer indrukwekkende *status questionis* behandelt onder meer een aantal klassieke vragen omtrent radicaal rechtse populistische partijen: welke zijn de vijandsbeelden die deze partijen hanteren? zijn het daadwerkelijk *Männerparteien*? hebben ze een neoliberaal economisch programma? en wat is hun visie op Europa en globalisering?

Van groter belang voor ons zijn echter het eerste en het derde deel van het boek, waarin Mudde respectievelijk de vraag stelt naar de juiste conceptuele karakterisering van het radicaal rechtse populisme en die naar de verklaring van zijn succes. Wat betreft die conceptuele karakterisering stelt Mudde voor om te spreken van populistische, radicaal rechtse partijen en om deze te definiëren als partijen die nativisme (een vorm van xenofob nationalisme) combineren met autoritarisme en populisme (Mudde, 24). Vooral Mudde's definitie van populisme is daarbij interessant omdat ze toelaat aansluiting te vinden bij Leforts analyse van de liberale democratie. Voor Mudde zijn partijen immers populistisch als ze zich beroepen op het (fictieve) beeld van een homogeen en eengemaakt volk, gekenmerkt door een *volonté générale*, die zij op exemplarische wijze menen te belichamen en die door het politieke en maatschappelijke establishment miskend wordt (23, 150-157).

Hoewel Mudde daarmee een volgens mij overtuigende definitie van populisme aanreikt, lijkt hij in zijn boek toch



niet bereid om daar ook de volle consequenties uit te trekken wat betreft de ondemocratische aard en het mogelijke gevaar van het populisme. Dat populistische radicaal rechtse partijen er in zekere zin op uit zijn om de lege plaats van de macht opnieuw af te sluiten, betekent dat de antidemocratische trekken van deze partijen, zoals hun afkeer van een representatieve en bemiddelde democratie (150-155), hun focus op charismatisch leiderschap (260-263), de autoritaire trekken van hun beleid als ze tot de regeringsmeerderheid kunnen toetreden (145-150), de vijandsbeelden waaraan ze hun identiteit ontleen (63-89), geen toeval zijn. Uiteraard heeft Mudde gelijk dat het gevaar van radicaal rechts op dit moment ook niet moet overschat worden en dat de constitutionele democratie vandaag de dag, zoals gezegd, eindeloos veel beter verankerd is dan in de jaren dertig. Desalniettemin moet het gevaar ook niet onderschat worden. Anders dan Mudde op het einde van zijn betoog beweert (297), liggen de populistische ideologieën van radicaal rechts niet zomaar in het verlengde van de democratische normaliteit, maar gaat het hier wel degelijk om potentieel gevaarlijke pathologische ontsparingen van de eigen logica van de democratische rechtsstaat.

Het is de verdienste van Jan Blommaert dat hij in zijn recente boek, een bundeling van een aantal meestal al eerder verschenen bijdragen aan het publieke debat in Vlaanderen, het gevaar dat op die manier uitgaat van het populisme ten volle erkent. De crisis waarnaar hij in de titel verwijst, *De crisis van de democratie*.

*Commentaren op actuele politiek*, is immers de crisis van de representatieve en bemiddelde democratie die hoe langer hoe meer bedreigd wordt door een populistische herbetekening van wat democratie zou moeten zijn. Voor Blommaert is het duidelijk dat democratie vandaag de dag niet langer meer begrepen wordt als een regime waarin de publieke ruimte en het middenveld een cruciale rol spelen in de bemiddeling tussen burger en politiek. In de plaats daarvan lijkt een directe democratie te komen, waarbij politici zich laten leiden door de 'publieke opinie' die op ongefilterde wijze wordt afgelezen in opiniepeilingen (Blommaert, 14, 93-96). Door het verdwijnen van het middenveld is democratie echter geen democratie meer: zo verdwijnt immers de mogelijkheid van een gefilterd en kritisch debat, zo verdwijnt de mogelijkheid om, doorheen het middenveld, een stem te geven aan de zwaksten in de samenleving (100) en zo verdwijnt ten slotte ook de idee van de politieke leider die desgevallend bereid is om tegen de publieke opinie in te gaan en daarvoor achteraf verantwoording af te leggen: "om een democratie te garanderen moet er een zichtbare verhouding zijn tussen bevolking en leiders. Die relatie moet een duidelijke sanctioneringsmogelijkheid inhouden. (...) Het volk kan zichzelf niet bestraffen. Daarom mag het ook niet toestaan dat leiders zich verstoppen achter het scherm van de volkswil" (102). Anders gesteld, de recente pogingen van de meeste politieke partijen om de zogenaamde kloof met de burger te dichten op basis van een nieuwe en veel meer populistische politieke cultuur zijn nefast, omdat een zekere kloof met de burger nu net

essentieel is voor het goed functioneren van de democratie.

## Modernisering en fragmentering als voedingsbodem

Hoewel het boek van Blommaert enkele van de meest essentiële problemen waarmee onze huidige democratie kampt aansnijdt en hoewel het een heel aantal behartenswaardige ideeën bevat, zijn er met dit boek toch een aantal problemen. Het eerste probleem is er een van stilistische aard. Blommaert vervalt al te vaak in een soort paternalistische en zeurderige klaging over de miskennis van de rol van de intellectueel in het publieke debat, over de oppervlakkigheid van de media en van het politieke gebeuren of over de goede oude tijd waarin alles beter was. Hierdoor riskeert de auteur dat hij een aantal lezers nodeloos irriteert en dat zijn betoog daarvoor aan kracht inboet.

Een meer fundamenteel inhoudelijk probleem waarmee Blommaert in vele van zijn stukken kampt, is de eenzijdigheid van zijn analyses en met name daar waar hij speculeert over de oorzaken van de huidige crisis. Waar hij voornamelijk de teloorgang van het klassiek-piramidale en verzuilde Belgische middenveld lijkt te betreuren (8, 94, 119), lijkt hij die teloorgang toe te schrijven aan een beperkt aantal factoren en viseert hij daarbij met name de commercialisering van de media, het populisme van de politieke partijen en de invloed van het Vlaams Belang. Het pro-

bleem met dat perspectief is natuurlijk dat het de wereld op zijn kop lijkt te zetten. In de meer gangbare visie op die ontwikkeling zijn de commercialisering van de media en het succes van het populisme niet zozeer de oorzaak dan wel het gevolg van de ontzuiling van de samenleving. En is die ontzuiling op haar beurt dan weer het gevolg van een aantal erg fundamentele maatschappelijke ontwikkelingen.

Zoals ook Mudde in het derde deel van zijn boek argumenteert, moet het succes van het populisme onder meer begrepen worden vanuit het feit dat de *vraagzijde* van de politiek belangrijke transformaties ondergaat (201-231). Omwille van processen van globalisering, individualisering en rationalisering, die zich zowel bij ons als elders in de wereld voordoen, zijn mensen op zoek naar een houvast. De verliezers van de moderniteit, die zich in toenemende mate onzeker en bedreigd voelen, blijken dan ook inderdaad een groot deel van het electoraat van de populistische partijen aan te leveren. In die zin speelt het populisme wel degelijk in op een verlangen naar herstelde eenheid dat zelf ontstaat als gevolg van een ervaring van desintegratie en identiteitsverlies. In hun beroemde studies van de geschiedenis van de representatie beargumenteren zowel Bernard Manin (*Principes du Gouvernement Représentatif*) als Pierre Rosanvallon (*Le Peuple Intrustable*) in dit verband dan ook dat de klassieke vormen van representatie (op basis van sterke politieke partijen en sterke middenveldorganisaties) omwille van de toegenomen individualisering sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw op onomkeerbare wijze in crisis zijn geraakt en

dat, juist omwille van de steeds moeizame sociale identificatie van de burgers, de nieuwe vormen van representatie op onvermijdelijke wijze veel meer gemedia-tiseerd en veel populistischer zullen zijn.

## Naar een gerevitaliseerde representatie?

De voorgaande conclusies omtrent het on-democratische en dus gevaarlijke karakter van het populisme alsook omtrent de structurele en schijnbaar onomkeerbare oorzaken die eraan ten grondslag liggen, zouden tot pessimisme kunnen leiden. Dat pessimisme is echter misschien overhaast. In zijn analyse van de oorzaken van het succes van populistische radicaal rechtse partijen maakt Mudde immers een belangrijk onderscheid tussen *demand-side* en *supply-side*-factoren. Wat betreft de vraagzijde, bevestigt Mudde zoals gezegd de gangbare analyse dat we moeten kijken naar de toenemende impact van moderniserings- en individualiseringsprocessen. Tegelijkertijd benadrukt Mudde echter terecht dat deze verklaring op zich niet volstaat. Omwille van haar algemeenheid kan deze hypothese niet verklaren waarom een groot deel van de verliezers van de moderniteit niet op radicaal rechtse partijen stemt en al evenmin waarom in sommige landen radicaal rechts helemaal niet van de grond lijkt te komen. Hoewel modernisering dus wijst op een noodzakelijke voorwaarde, vereist het succes van populistisch radicaal rechts ook dat aan een aantal bijkomende voorwaarden aan de aanbodzijde wordt voldaan. Bij de eerste doorbraak van een

radicaal rechtse partij zijn hierbij volgens Mudde vooral externe factoren van belang die de "politieke opportuniteitsstructuur" bepalen. We kunnen hier denken aan het belang van de juiste institutionele voorwaarden (bijvoorbeeld het belang van het kiessysteem), maar ook aan de aanwezigheid van de juiste culturele en politieke context. Wat betreft dit laatste wijst Mudde met name op de *convergentietheorie* die stelt dat een partijlandschap waarin de *main-stream*-partijen ideologisch erg dicht bij elkaar aanleunen meer kansen biedt aan radicaal rechtse partijen dan partijland-schappen waarin radicaal rechtse thema's sneller worden opgepikt door de bestaande partijen (en met name vooraleer radicaal rechts *issue ownership* kan verwerven over die thema's).

De focus van Mudde op de interactie tussen vraag- en aanbodzijde is interessant omdat die ons toelaat om het succes van populistische radicaal rechtse partijen te begrijpen als een probleem van representatie. Het probleem ontstaat omdat modernisering- en globaliseringsprocessen leiden tot verhoogde individualiserings-risico's voor een heel aantal burgers. De verregaande vormen van rationalisering, flexibilisering en internationalisering impliceren dat heel wat bestaande vormen van sociale en politieke integratie niet langer werken. Wanneer de meer traditionele democratische partijen er vervolgens niet in slagen om op die nieuwe fragmentering een antwoord te bieden en een nieuwe gestalte te geven aan de eenheid-in-diversiteit die ons bindt, dan kunnen burgers die zich verloren voelen zich wenden tot partijen die de imaginaire fictie van een

herstelde nationale eenheid aanbieden. Het nativisme en het populisme van de nieuwe radicaal rechtse partijen betekent ook voor Mudde dat die partijen het beeld van een homogene nationale eenheid van het volk gebruiken om zichzelf als de ware en onmiddellijke representant van de wil van het volk op te werpen.

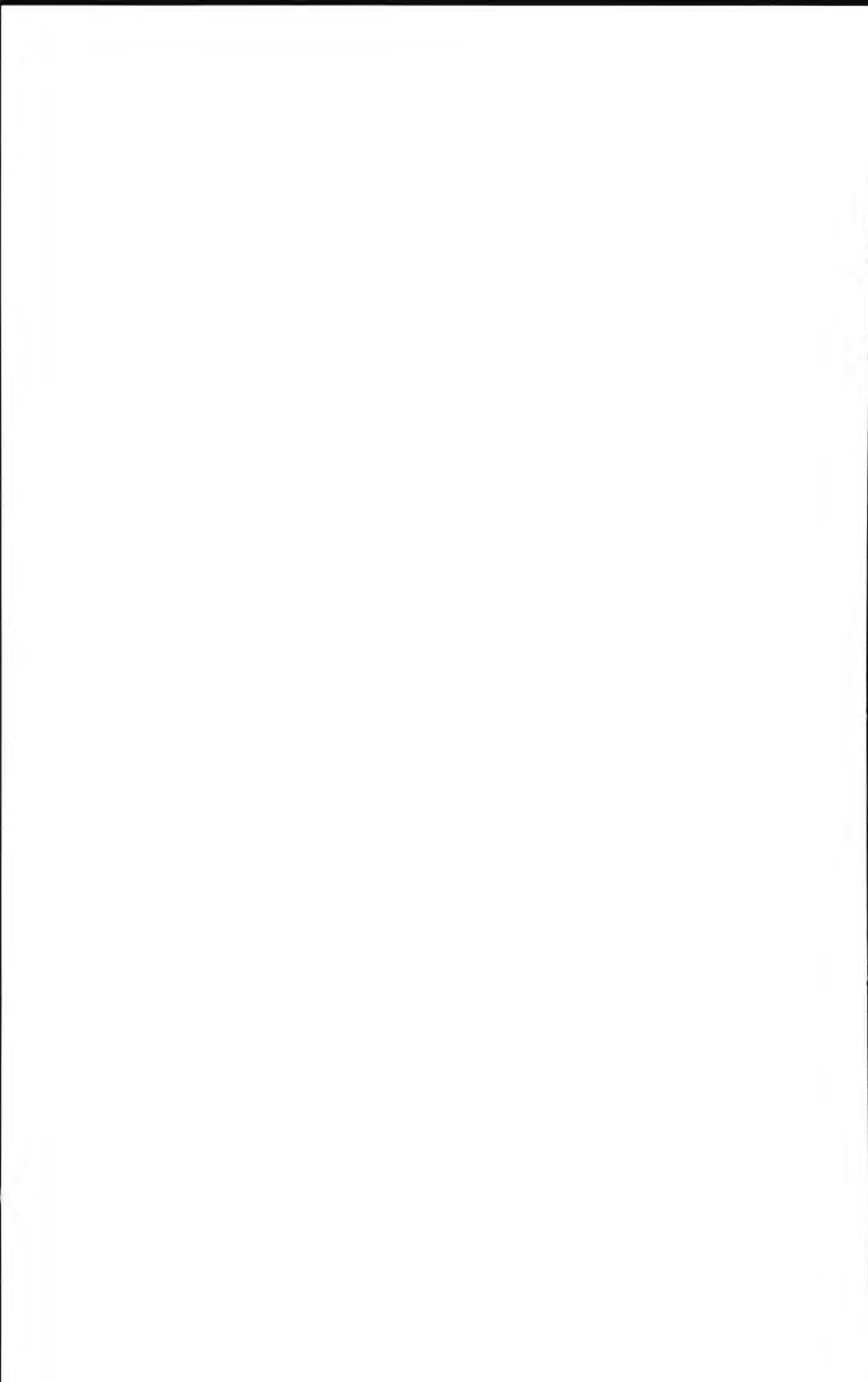
Als we vanuit die analyse nadenken over manieren om het populisme te bestrijden en als we daarbij aannemen dat een terugkeer naar het verzuilde middenveld van voor de jaren tachtig onmogelijk is, dan komt het er vooral op aan om na te denken over nieuwe manieren om het publieke debat, het middenveld en de politieke scene te revitaliseren en om het bemiddelde karakter van de democratie daarbij te versterken. In dit verband zet Blommaert in zijn boek nogal sterk in op het belang van een goede filtering van de argumenten en meningen die in het publieke debat circuleren: "De kern van de zaak is dat vrije meningsuiting een kwalitatieve dimensie heeft, een die noodzakelijk een onderscheid inhoudt tussen 'goede' en 'slechte' meningen. Om het cru te stellen: niet elke mening verdient het om vrij geuit te worden" (Blommaert, 56). Niet ten onrechte heeft deze visie een hele controverse uitgelokt. Het probleem met de manier waarop Blommaert voor een meer kwaliteitsvol publiek debat pleit is natuurlijk dat zijn stellingname ofwel neerkomt op een onhoudbaar pleidooi voor een beperking van de vrijheid van meningsuiting (welke meningen wel en welke niet? en wie zal daarover beslissen?) ofwel niet meer is dan een vrijblijvende oproep tot meer "goede manieren" in het debat (61).

Meer overtuigend zijn dan ook twee andere strategieën die Blommaert op minder expliciete wijze in zijn stukken propageert. De eerste komt aan bod in zijn lange brief uit 2001 aan Patrick Janssens, toen voorzitter van de SP.A, waarin hij diens emosocialisme aanklaagt. De kritiek van Blommaert komt er daarbij vooral op neer dat het Vlaamse socialisme zijn ideologische karakter al te zeer heeft afgelegd en een veel te centristisch verhaal over de actieve welvaartstaat is beginnen verkondigen. De veronderstelling dat een dergelijk verhaal niet in staat is om een antwoord te bieden op de problemen waar de "verliezers van de moderniteit" mee kampen lijkt inderdaad aannemelijk. Blommaerts kritiek sluit dan ook, zonder dat hij dat zelf zo analyseert, aan bij de convergentiethese die in Muddes analyses beklemtoond wordt: de convergentie van de Vlaamse democratische partijen heeft een partijlandschap gegeneerd, een politieke aanbodzijde, die het succes van extreemrechts in Vlaanderen allicht alleen maar ten goede is gekomen. Het geïmpliceerde verwijt van Blommaert dat ook de Vlaamse sociaaldemocratie daar mee schuld aan heeft, lijkt bevestigd te worden door enkele evoluties in het buitenland: de successen van Die Linke in Duitsland en van de SP in Nederland lijken immers aan te geven dat een aantal verliezers van de moderniteit wel degelijk ook vatbaar zijn voor een meer radicaal links, eerder dan voor een extreemrechts verhaal. Meer algemeen lijkt de diversiteit van het partijlandschap een belangrijk element te zijn in de strijd tegen de fragmentering van de gemeenschap. Alleen een voldoende rijk politiek aanbod kan ervoor zorgen dat de

meeste burgers zich blijven herkennen in het politieke gebeuren en zo vermijden dat die burgers hun heil moeten zoeken in de extreemrechtse belofte van een veilige en onmiddellijke volksidentiteit.

De tweede strategie komt tot uiting in Blommaerts bijdrage over de campagne "Extreemrechts, neen bedankt!". Dit hoofdstuk is het beste hoofdstuk in de bundel omdat de auteur hier de zeurende toon grotendeels achterwege laat en zijn geloof uit in de mogelijkheid van nieuwe, assertieve vormen van politiek activisme die gerealiseerd kunnen worden binnen de context van de nieuwe gemediatiseerde politieke cultuur. De anti-extreemrechts-campagne die hier besproken wordt, verdient, aldus Blommaert, alle lof omdat ze werkt op twee niveaus: "een niveau van vorming, gericht op kaders uit een brede waaier van organisaties in het maatschappelijke middenveld" en "een niveau van brutale beeldvorming, gericht op een ruimer publiek" (108). Dat de actie op dat tweede niveau gebeurt op basis van een

professionele reclamecampagne die ten volle gebruikmaakt van de eigen logica van het huidige medialandschap, wordt hier door Blommaert toegejuicht. De verontwaardiging die hij elders toont ten aanzien van de professionele mediastrategieën van bijvoorbeeld Ronald Reagan, George W. Bush of Philip Dewinter laat hij daarbij varen. Het is die houding die ook mij inderdaad de meest zinvolle lijkt. In plaats van de individualisering, de mediatisering en de popularisering van de samenleving en van de politieke cultuur aan de zijlijn te staan verwensen, blijft er inderdaad – ook voor de intellectueel en ook binnen de veranderde mediacontext – nog steeds de mogelijkheid om bij te dragen aan nieuwe politieke projecten. Het is niet omdat oude vormen van representatie aan kracht verliezen, dat we er bij voorbaat moeten van uitgaan dat er geen nieuwe manieren gevonden kunnen worden om het spel op de politieke scene te revitaliseren en om zo ook in die veranderende samenleving de eenheid-in-diversiteit te blijven bewaren.



**Marjolijn Bulk** (1970) werkte bij de Vakgroep Staats- en Bestuursrecht van de Universiteit van Amsterdam. Ze promoveerde in 2000 op een onderzoek naar de verhouding tussen het grondrecht van uitingsvrijheid van de media en de civielrechtelijke mogelijkheid tot rectificatie van een onrechtmatige uiting. Sinds 2001 werkt ze bij de Taakgroep Internationale Zaken van de FNV en is uit dien hoofde lid van het Europees Economisch en Sociaal Comité en van de werkgroep ISEA van de Nederlandse Sociaal Economische Raad. Haar prioritaire taken omvatten de beïnvloeding, totstandkoming en implementatie van Europese besluitvorming op sociaaleconomisch terrein.

Emailadres: [Marjolijn.Bulk@vc.fnv.nl](mailto:Marjolijn.Bulk@vc.fnv.nl).

**Dr. C.M.M. Koop** (1980) studeerde politicologie aan de Universiteit Leiden, Nederland. Momenteel is zij verbonden aan het Europees Universitair Instituut in Florence, Italië, waar zij een proefschrift voorbereidt over de wijze waarop controle wordt uitgeoefend op quasi-autonome non-gouvernementele organisaties.

E-mail: [Christina.Koop@EUI.eu](mailto:Christina.Koop@EUI.eu).

**Esther van den Berg** (1968) is als politicoloog opgeleid aan de Universiteit van Amsterdam. Ze promoveerde in 2001 op een studie naar de invloed van niet-gouvernementele organisaties op het Nederlands Buitenlands beleid.

Momenteel werkt ze als wetenschappelijk medewerker aan het Sociaal en Cultureel Planbureau in Den Haag. Haar interessegebieden zijn het Nederlandse middenveld, civil society, internationale betrekkingen en europeanisering.

Emailadres: [e.van.den.berg@scp.nl](mailto:e.van.den.berg@scp.nl).

**Dr. Bas van Gool** (1970) is bestuurskundige en universitair docent aan de afdeling Bestuur en Organisatie van de Vrije Universiteit van Amsterdam. Eerder werkte hij als onderzoeker aan de universiteiten van Leiden en Antwerpen. Behalve voor burgerbeleidsparticipatie interesseert hij zich ook voor bureaucratie, patronage en cliëntelisme, etnische politiek en identificatie, en rationele planning.

Email: [sm.van.gool@fsw.vu.nl](mailto:sm.van.gool@fsw.vu.nl).

**Prof. dr. J.J.M. van Holsteyn** (1957) is neerlandicus en politicoloog. Hij is als universitair hoofddocent en bijzonder hoogleraar Kiezersonderzoek verbonden aan het departement Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden, Nederland. Zijn onderzoek richt zich onder meer op verkiezingen en kiesgedrag, publieke opinie en opiniepeilingen, partijen en partijlidmaatschap.

E-mail: [holsteyn@fsw.leidenuniv.nl](mailto:holsteyn@fsw.leidenuniv.nl).

**Stefan Rummens** (1975) is als postdoctoraal onderzoeker van het FWO-Vlaanderen verbonden aan het Hoger Instituut voor Wijsbegeerte van de KULeuven. Hij is co-auteur van de monografie *Habermas. Een inleiding op zijn filosofie van recht en politiek*

(2007) en publiceerde artikels over onderwerpen als deliberatie, agonistische democratie, populisme en postsecularisme.

**Ine Vanlangenakker** (1984) is assistente aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de K.U.Leuven en zij bereidt een doctoraat voor over de postparlementaire carrières van oud-leden van regionale parlementen in comparatief perspectief (Catalonië, Sachsen, Schotland, Vlaanderen en Wallonië; 1999-2009). Binnen het Centrum voor Politicologie van de K.U.Leuven maakte ze deel uit van het team dat de KANDI2006/2007-gegevens inzamelde en analyseerde (verkiezingsonderzoek naar de belangrijkste sociografische en electorale kenmerken van kandidaten).

Email: [ine.vanlangenakker@soc.kuleuven.be](mailto:ine.vanlangenakker@soc.kuleuven.be).

**Joke Wiercx** (°1978) is als aspirant van het FWO-Vlaanderen verbonden aan de vakgroep Politieke Wetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel. In haar doctoraatsonderzoek bestudeert ze de legitimiteit van Europese sociale bewegingsorganisaties in een multi-level-context. Zij werkte reeds mee in onderzoeksprojecten rond gelijkemansbewegingen in de Europese context aan het RHEA-onderzoekscenrum voor Gender en Diversiteit van de Vrije Universiteit Brussel en rond zorg als nieuw sociaal risico aan het Centrum voor Sociaal Beleid – Herman Deleeck van de Universiteit Antwerpen.

Emailadres: [jwiercx@vub.ac.be](mailto:jwiercx@vub.ac.be).

**Sami Zemni** (1972) is professor in de politieke en sociale wetenschappen. Hij is verbonden aan de Vakgroep studie van de Derde Wereld van de UGent. Daar coördineert hij de Middle East and North Africa Research Group (<http://www.psw.ugent.be/menarg/>). Sami Zemni studeerde aan de UGent, het Institut des études politiques (Aix-en-Provence) en doet regelmatig onderzoek in de Arabische wereld (Marokko, Egypte, Jordanië). Zijn onderzoek focust op de politieke islam, politieke ontwikkelingen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika, de impact van de globalisering op de MENA-regio, Islam in Europa, islamofobie, racisme en jihad. Hij publiceert in binnen- en buitenlandse wetenschappelijke alsook meer maatschappijgerichte tijdschriften. Zijn laatste boek *Politieke Islam, 9/11 en Jihad* werd uitgegeven door Acco.

E-mail: [sami.zemni@UGent.be](mailto:sami.zemni@UGent.be).



# Auteursrichtlijnen *Res Publica*

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

- Publicatie in het **Nederlands**.
- Auteurs geven aan of ze hun **bijdrage insturen** als wetenschappelijk artikel, dan wel als rubrieksbijdrage (essay, symposium, boekbespreking), naar [res.publica@ugent.be](mailto: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
  - artikelen 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 praktijkpoliticologen 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](http://www.respublica.be)**

## 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.



## Inhoud

### Deel 1 — Wetenschappelijke artikels

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

*Ine Vanlangenakker*

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

*Bas van Gool*

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

*Christel Koop en Joop van Holsteyn*

### Deel 2 — Rubrieken

Essay: FITNA en de teloorgang van de politiek

*Sami Zemni*

Symposium: Kan het middenveld 'Europa' redden?

*Marjolijn Bulk, Esther van den Berg en Joke Wiercx*

Boekbespreking: De crisis van de representatie

*Stefan Rummens*