

# Res Publica

Volume XLVII

2005 / 4

Tijdschrift voor politieke wetenschappen

Revue de science politique

Journal of political science

acco

32

## **Res Publica**

<http://www.respublica.be>

### **Hoofdredacteur – Rédacteur en chef – Editor**

Bart MADDENS

### **Redactiesecretaris – Secrétaire de rédaction – Assistant editor**

Stefaan FIERS

### **Redactie – Comité de rédaction – Editorial Board**

Johan ACKAERT, Peter BURSENS, Ben CRUM, Carl DEVOS, Marc HOOGHE,  
Petra MEIER, Herwig REYNAERT, Patrick STOUTHUYSEN, Stefaan WALGRAVE

### **Redactieadres – Adresse de la rédaction – Editor**

E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven  
[res.publica@soc.kuleuven.be](mailto:res.publica@soc.kuleuven.be)

### **Uitgever – Publié par – Publisher**

Uitgeverij Acco, Brusselsestraat 153, B-3000 Leuven  
[www.uitgeverij.acco.be](http://www.uitgeverij.acco.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 – Prix d'abonnement – Subscription rates**

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

Los nummer – numéro simple – single issue

€ 15

Dubbel nummer – numéro double – double issue

€ 30

### **Rekening – Compte – Bank account**

*België – Belgique / Abroad*

Postrekening 000-0964500-29,  
Acco-Boekbestellingen, Brusselsestraat 153, B-3000 Leuven  
IBAN-code: BE26000096450029  
SWIFT- of BIC-code: BPOTBEB1

*Nederland*

Giro 4436148,  
Acco-Boekbestellingen, Brusselsestraat 153, B-3000 Leuven

---

# RES PUBLICA

---

*Tijdschrift voor politieke wetenschappen*  
*Revue de science politique*  
*Journal of political science*

---

*Driemaandelijks tijdschrift*  
*Revue trimestrielle*  
*Published quarterly*

---

## INHOUD – SOMMAIRE – CONTENTS

- Lijst van beoordelaars 442
- Silvia ERZEEL  
Politieke participatie van vrouwen en Islamitisch fundamentalisme in  
postrevolutionair Iran  
WINNAAR VAN DE RES PUBLICA PRIJS 2005 443
- Tom DELREUX  
Twee sporen en vier niveaus: het Europees beleid van België ten aanzien  
van de Europese landbouwhervormingen van 1992 en 2003 466
- Dominique VAN DIJCK  
Het asielbeleid van de Europese Unie: een veiligheidskwestie? Een dis-  
coursanalytische studie naar de constructie van een gemeenschappelijke  
asielprocedure in Europa 494
- Anton DERKS  
Populisme en de ambivalentie van het egalitarisme. Hoe rijmen sociaal  
zwakkeren een rechtse partijvoorkeur met hun sociaal-economische attitu-  
des? 527

---

**Verantwoordelijke uitgever:**

Politologisch Instituut v.z.w.  
K.U. Leuven  
E. Van Evenstraat 2B  
3000 Leuven

ISSN 0486-4700

---

**Omslagontwerp:**

Danny Juchtmans en Stefaan Fiers

© 2005 by Acco

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd 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.

---

## Lijst van beoordelaars – List of reviewers

In het afgelopen jaar heeft Res Publica bij het beoordelen van de manuscripten een beroep kunnen doen op de volgende experts. De redactieraad van Res Publica hecht er sterk aan elk van de beoordelaars te danken voor hun bijdrage aan het tijdschrift.

Over the past twelve months, Res Publica has been able to make use of the expertise of the following people. They refereed the manuscripts that were sent in for publication. The board of editors is extremely grateful to all reviewers for their contribution to the journal.

**Kees Aarts**

*Universiteit Twente (NL)*

**Jean-Benoit Pilet**

*Université Libre de Bruxelles*

**David Criekemans**

*Universiteit Antwerpen*

**Britt Dehertogh**

*Universiteit Antwerpen*

**Kris Deschouwer**

*Vrije Universiteit Brussel*

**Patrick Develtere**

*Katholieke Universiteit Leuven*

**Wilfried Dewachter**

*Katholieke Universiteit Leuven*

**Elodie Fabre**

*Katholieke Universiteit Leuven*

**Meindert Fennema**

*Universiteit van Amsterdam (NL)*

**Stephan Keukeleire**

*Katholieke Universiteit Leuven*

**Mónica Méndez Logo**

*Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid (E)*

**Réjean Pelletier**

*Université Laval (CAN)*

**Dirk Rochtus**

*Universiteit Antwerpen*

**Piet Saey**

*Universiteit Gent*

**Tom Sauer**

*Katholieke Universiteit Leuven*

**Dave Sinardet**

*Universiteit Antwerpen*

**Peter Thijssen**

*Universiteit Antwerpen*

**Laurent Van de Poele**

*Katholieke Universiteit Leuven*

**Steven Van de Walle**

*Katholieke Universiteit Leuven*

**Maarten P. Vink**

*Universiteit Maastricht (NL)*

**Hendrik Vos**

*Universiteit Gent*

**Louis Vos**

*Katholieke Universiteit Leuven*

**Els Witte**

*Vrije Universiteit Brussel*

WINNAAR VAN DE RES PUBLICA PRIJS 2005

# Politieke participatie van vrouwen en Islamitisch fundamentalisme in postrevolutionair Iran

Silvia ERZEEL

Wetenschappelijk medewerkster aan de Vakgroep Politieke wetenschappen  
aan de Vrije Universiteit Brussel

## I. Inleiding

De Islamitische Revolutie van 1979 in Iran was een belangrijk moment voor de doorbraak van het Islamitisch fundamentalisme. Het fundamentalisme zou er in korte tijd in slagen de staatsmacht te grijpen, en een Islamitische samenleving te vestigen. In het discours van de revolutie stond de politieke participatie van vrouwen centraal, en dit om het 'populistisch' imago van de revolutie hoog te houden. Vrouwen participeerden dan ook massaal in revolutionaire betogingen en demonstraties. Ze namen deel in onder andere straatgevechten, stakingen, lokale militieën, boycots en guerrilla-activiteiten.

Na de revolutie kwam de situatie van vrouwen in Iran echter ook wereldwijd in de actualiteit als hét voorbeeld van seksdiscriminatie en onderdrukking van vrouwen.<sup>1</sup>

De opkomst van fundamentalistische groeperingen wordt vaak geassocieerd met periodes waarin een toenemende onafhankelijkheid van vrouwen resulteert in het terugdringen van de vrouwelijke participatie in de publieke sfeer.<sup>2</sup> De specifieke rol van vrouwen binnen het fundamentalisme is eerder dubbelzinnig, en dit wordt ook in de literatuur onderkend. Marty en Appleby stellen in hun werk over fundamentalistische groeperingen dat het fundamentalisme vaak een gemengde boodschap brengt naar vrouwen toe, met betrekking tot hun rol binnen de samenleving. Enerzijds worden vrouwen sterk binnen de huiselijke sfeer ge-

1. PAIDAR, P., *Women and the Political Process in Twentieth-Century Iran*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995; AFKHAMI, M., & E. FRIEDL (eds.), *In the Eye of the Storm. Women in Post-Revolutionary Iran*, London, I.B. Tauris, 1994; BRUCE, S., *Fundamentalism*, Cambridge: Polity, 2000.
2. BAUER, J.L., The mixed blessings of women's fundamentalism: democratic impulses in a patriarchal world, pp. 221-256 in J. Brink, & J. Mercher (Eds.), *Mixed Blessings. Gender and Religious Fundamentalism Cross Culturally*, New York: Routledge, 1997.

plaatst, anderzijds wordt eveneens de dynamische aard van vrouwelijke activiteit benadrukt. Dit wordt aangevuld door Riesebrodt, die stelt dat vrouwen door fundamentalisten binnen de huiselijke sfeer worden geplaatst, maar dat ze regelmatig uit deze sfeer worden geroepen om steun te geven aan de patriarchale politiek van het fundamentalisme.<sup>3</sup>

Centraal in dit artikel staat de vraag naar de verhouding tussen Islamitisch fundamentalisme en politieke participatie van vrouwen. De specifieke situatie in postrevolutionair Iran dient als kader voor het onderzoeken van de politieke rol van vrouwen binnen het Islamitisch fundamentalisme. Is er sprake van politieke deelname van vrouwen? En welke vormen neemt deze participatie dan aan?

Over het algemeen is de beschikbare literatuur met betrekking tot Islamitisch fundamentalisme, vrouwen en politieke participatie eerder beperkt. Hoewel de laatste jaren de Engelstalige literatuur over vrouwen in het Midden Oosten toenam, is er nog steeds een gebrek aan analyses van de politieke activiteiten van vrouwen. Het gaat in dit artikel dan ook om een verkennend onderzoek.

Het artikel wordt als volgt opgebouwd:

In een eerste onderdeel komt het begrip 'politieke participatie' aan bod. Vanuit de definities en de kritiek op het begrip wordt vertrokken om de verhouding tussen de concepten 'Islamitisch fundamentalisme' en 'politieke participatie van vrouwen' na te gaan. Vervolgens worden de conclusies uit het theoretisch deel toegepast op de situatie in postrevolutionair Iran. Eerst wordt kort ingegaan op de rol die vrouwen krijgen toegewezen in de maatschappij, maar de aandacht gaat vooral uit naar de manieren waarop vrouwen daadwerkelijk politiek participeren.

## II. Het begrip 'politieke participatie'

### A. 'Democratische participatie'

Het begrip 'politieke participatie' wordt in de literatuur vaak in één adem genoemd met het begrip 'democratie'. De geschiedenis van de democratie is dan ook voor een groot deel synoniem met de ontwikkeling van participatiekanalen voor burgers. Democratie is ondenkbaar zonder de mogelijkheid van burgers om

3. APPLEBY, R.S., Women and the making of fundamentalism, *Christian Century*, 111, 25, 1994, 819-822; HARDACRE, H., The Impact of Fundamentalisms on Women, the Family, And Interpersonal Relations, pp. 129-150 in M. Marty, & R.S. Appelby (eds.), *Fundamentalisms and Society*, Chicago: Chicago University Press, 1993; MARTY, M.E., & R.S. APPLEBY, *Fundamentalisms comprehended*, Chicago: University Press, 1995.

vrij te participeren in het politiek proces.<sup>4</sup> De theoretische modellen van politieke participatie die werden ontwikkeld, gaan dan ook vaak impliciet uit van 'democratische participatie'. Verba en Nie formuleerden een courante definitie van het begrip 'politieke participatie'. Zij verwijzen naar "die wettelijke activiteiten door private burgers die op min of meer directe wijze gericht zijn op de beïnvloeding van de selectie van overheidspersoneel en/of de acties die ze ondernemen."<sup>5</sup> In deze definitie gaat het in feite om 'formele politieke participatie'. Onder politieke participatie wordt verstaan die politieke activiteiten die trachten de overheid te beïnvloeden, die 'binnen' het systeem vallen en op 'wettelijke' manier de politiek beïnvloeden. De definitie legt ook de nadruk op 'vrijwillige participatie'. Verba en Nie gebruiken de term 'activiteit', waarmee ze enkel verwijzen naar vormen van 'actieve' deelname. Tenslotte nemen ze enkel 'individuele handelingen' op. Gemobiliseerde activiteit wordt buiten beschouwing gelaten.

In de praktijk komt dit neer op een aantal manieren van politieke deelname: (vrijwillig) stemmen; deelname aan verkiezingscampagnes; individuele contacten tussen burgers en overheidsambtenaren; toetreden tot politieke groeperingen; deelnemen aan politieke discussies en tot slot 'office-seeking'.<sup>6</sup>

Naast het model van Verba en Nie, werd het concept 'politieke participatie' nog door andere auteurs op verschillende manieren ingevuld. Weiner definieert politieke participatie als "elke vrijwillige actie, succesvol of onsuccesvol, georganiseerd of ongeorganiseerd, episodisch of continu, gebruikmakend van legitieme of illegitieme methoden, die bedoeld zijn om de keuze van publiek beleid, de administratie van publieke zaken of de keuze van politieke leiders op elk niveau van bestuur, zowel lokaal als nationaal te beïnvloeden."<sup>7</sup> Deze definitie is ruimer dan die van Verba en Nie, aangezien ook onconventionele politieke activiteiten worden opgenomen: 'illegitieme activiteiten' en 'gewelddadig gedrag' worden eveneens tot politieke participatie gerekend. Anderzijds wordt met deze definitie, net als bij Verba en Nie, vrijwillige participatie in het politieke proces benadrukt.<sup>8</sup>

Een ruimere definitie is die van Milbrath en Goel, die stelt dat "politieke participatie kan worden gedefinieerd als die acties van private burgers door middel van welke ze proberen de overheid en de politiek te beïnvloeden of te steunen".<sup>9</sup>

4. VERBA, S., N.H. NIE, & J.-O. KIM, *Participation and Political Equality. A Seven-Nation Comparison*, Cambridge, Cambridge University Press, 1978; VERBA, S., K.L. LEHMAN SCHLOZMAN, & H.E. BRADY, *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge: Harvard University Press, 2001.

5. VERBA, S., N.H. NIE, & J.-O. KIM, 1978, p. 46; eigen vertaling, *op. cit.*

6. KIM, C.L. (Ed.), *Political Participation in Korea. Democracy, Mobilization and Stability*, Santa Barbara: Clio Books, 1980; VERBA, S., N.H. NIE, & J.-O. KIM, 1978, *op. cit.*; VERBA, S., K.L. LEHMAN SCHLOZMAN, & H.E. BRADY, 2001, *op. cit.*

7. WEINER, M., *Political Participation: Crisis of the Political Process*, pp. 161-163 in L. Binder, & J.S. Coleman (eds.), *Crisis and Sequences in Political Development*, Princeton: Princeton University Press, 1971, (eigen vertaling).

8. KIM, C.L. (ed.), *op. cit.*

9. MILBRATH, L.W., & M.L. GOEL, *Political Participation: How and Why do People get Involved in Politics?* Chicago: Rand McNally, 1977, pp. 2 (eigen vertaling).

Naast conventionele participatie worden ook protestactiviteiten, passieve participatie en steunparticipatie (zoals het bijwonen van optochten) opgenomen.<sup>10</sup>

Het model van Verba en Nie kan worden geplaatst binnen het 'democratisch burgerschapsmodel', dat betrekking heeft op de algemene patronen van politieke activiteit in westerse democratieën. Burgers in een democratie kunnen door hun politieke activiteit hun voorkeuren uiten en druk uitoefenen op de overheid. Politieke participatie verschaft dus de mechanismen waardoor burgers kunnen communiceren met de overheid. Burgers raken politiek betrokken om hun individuele voorkeuren te registreren, om het beleid te beïnvloeden of om ambtenaren te selecteren. Ze geloven dat ze een actieve rol kunnen spelen binnen het politieke systeem. Dit 'zelfassertief' gedrag kan verklaard worden vanuit de graad van psychologische betrokkenheid in de politiek, wat op zich kan verklaard worden vanuit de demografische en sociale karakteristieken van het individu.<sup>11</sup>

Vertrekkende vanuit bovenstaande definities komen echter enkele vragen naar boven. Wat doet men met politieke handelingen die buiten het 'democratisch burgerschapsmodel' vallen? Bestaat er 'politieke participatie' in niet-democratische landen? Kunnen burgers overheden in niet-democratische landen beïnvloeden? Zo ja, kunnen deze vormen beschouwd worden als 'participatie'? Deze vragen komen aan bod in het onderdeel dat volgt.

## B. Kritiek op het concept 'politieke participatie'

Vanuit zogenaamde 'ontwikkelingsliteratuur' en vanuit feministische hoek kwam er een reactie op de voorgenoemde definities van politieke participatie.

Een eerste kritiek stelt dat in studies de klemtoon te veel ligt op formele participatie. De activiteiten die niet onder deze noemer vallen, zoals het gebruik van geweld en illegitieme protesten, worden vaak niet vermeld. Hieromtrent menen Huntington en Nelson dat ook dergelijke activiteiten vallen onder politieke participatie.<sup>12</sup>

Door formele participatie te benadrukken, blijven zij die niet of weinig participeren in formele instituties vaak afwezig in politieke analyses. Dit is nog meer het geval in autoritaire regimes. De macht is er geconcentreerd in handen van een zeer kleine elite, terwijl de meerderheid van de natie beschouwd wordt als 'ge-neutraliseerd'. Niet zelden wordt de politieke participatie van een beperkt aantal onafhankelijke groepen of instituties geïnstitutionaliseerd.

10. MILBRATH, L.W., & M.L. GOEL, *op. cit.*; VERBA, S., N.H. NIE, & J.-O. KIM, *op. cit.*

11. VERBA, S., N.H. NIE, & J.-O. KIM, *op. cit.*; VERBA, S., K.L. LEHMAN SCHLOZMAN, & H.E. BRADY, *op. cit.*

12. HUNTINGTON, S.P., & J.M. NELSON, *No easy Choice: Political Participation in Developing Countries*, Cambridge: Harvard University Press, 1976.



Een tweede punt van kritiek slaat op de beperkte aandacht voor politieke participatie in niet-democratische regimes. Het model van Verba en Nie kan in se enkel worden toegepast op moderne democratieën, waar participatie wettelijk is toegestaan. Men kan echter niet zonder meer concluderen dat er geen sprake is van politieke participatie in niet-democratische landen. Politieke participatie neemt er weliswaar niet de vorm aan van electorale activiteiten. Er is daarentegen wel sprake van vormen van collectief lobbyen, organisatorische activiteit en geweld als middel van politieke deelname.

Een derde kritiek heeft betrekking op het 'individuele' karakter van de definitie. Volgens Huntington en Nelson bestaat er een verband tussen enerzijds de beperking van het begrip tot individuele activiteiten en anderzijds het idee dat politieke participatie een fenomeen is dat enkel plaatsvindt in democratische systemen. Ze stellen dat in dictatoriale systemen gemobiliseerde deelname meer courant is. Dit in tegenstelling tot politieke participatie in democratische politieke systemen, waar individuele participatie meer aanwezig is.<sup>13</sup>

Ook vanuit feministische hoek kwam er kritiek op conventionele participatie. Vrouwen zijn meestal ondervertegenwoordigd in formele politiek. De redenen hiervoor zijn uiteenlopend. Het gaat allereerst om beperkingen waarmee vrouwen te maken krijgen in het formele politieke leven (zoals bv. de plaats van vrouwen bij het opstellen van lijsten, bij verdeling van zetels in het parlement, ...). Daarnaast gaat het ook om de activiteiten van vrouwen in de privé sfeer, en om hun toegang tot economische bronnen en onderwijs. Vrouwen nemen daarentegen voornamelijk deel aan alternatieve vormen van politieke participatie, zoals protest- en gemeenschapsactiviteiten.<sup>14</sup>

Dit moet bekeken worden vanuit een breder kader, namelijk vanuit feministische discussies rond gender en politiek, en de publiek/privé dichotomie. Deze literatuur werd hoofdzakelijk geschreven in een westerse context, maar vele van deze ideeën hebben eveneens de studies omtrent de politieke activiteit van vrouwen in de Derde Wereld beïnvloed. De theorievorming rond de liberale democratie is geworteld in de publiek/privé scheiding. Er heerst een strikte scheiding tussen beide sferen, waarbij de theoretische aandacht lange tijd is uitgegaan naar de publieke sfeer. De private sfeer werd aanzien als irrelevant voor politieke theorie. Het model was de mannelijke burger. Vrouwen werden verwezen naar de private sfeer, en het politieke gedrag van vrouwen werd beschouwd als afgeleide van de mannelijke norm. Vele activiteiten die vrouwen uitoefenen, worden dus aanzien

13. LINZ, J.J., *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder, Lynne Rienner, 2000; HUNTINGTON, S.P., & J.M. NELSON, *op. cit.*; SINGERMAN, D., *Avenues of Participation: Family, Politics, and Networks in Urban Quarters of Cairo*, Princeton: Princeton University Press, 1995.

14. BURNS, N., K.L. LEHMAN SCHLOZMAN, & S. VERBA, *The Private Roots of Public Action: Gender, Equality, and Political Participation*, Cambridge: Harvard University Press, 2001; RAI, S., *Women and the state in the Third World*, pp. 25-39 in H. Afshar (ed.), *Women and Politics in the Third World*, London: Routledge, 1996; WAYLEN, G., *Analysing Women in the Politics of the Third World*, pp. 7-24 in H. Afshar (ed.), *op. cit.*

als apolitiek. Om die reden menen velen dat het onvoldoende is om de rol van vrouwen in formele politieke instellingen te verbeteren. Er is eveneens een bredere analyse en definiëring van 'het politieke' nodig. Recent werd de aandacht gevestigd op de verschillende vormen die de politieke activiteiten van vrouwen aannemen, en de nieuwe manieren waarop vrouwen aan politiek doen. In deze context kwam de nadruk te liggen op vormen van politiek protest, namelijk op het gebruik van het lichaam, van symbolen en van metaforen.<sup>15</sup>

Wanneer de vraag wordt gesteld naar manieren van politieke participatie van vrouwen in fundamentalistisch Iran, zijn de hierboven kritieken van essentieel belang. Het lijkt dan ook niet aangewezen om, in het verdere verloop van het artikel, het begrip 'politieke participatie' te definiëren in termen van 'democratische participatie'. Op die manier zou men immers per definitie uitkomen op weinig of geen participatie van vrouwen. Het is belangrijk de definitie zou ruim mogelijk te houden. De aandacht moet uitgaan naar zowel formele als informele participatie: vrijwillige en onvrijwillige activiteiten, collectief en individueel van aard en waarbij gebruik gemaakt wordt van zowel legitieme als illegitieme middelen. Concreet betekent dit dat in het verdere verloop van dit artikel volgende activiteiten als 'politieke participatie' worden beschouwd:

- participatie bij verkiezingen, in het parlement en op uitvoerend niveau;
- deelname in informele politieke groeperingen;
- participatie in massademonstraties (zowel steun- als protestbetogingen);
- participatie in feministische activiteiten;
- en participatie in politieke protestactiviteiten (met aandacht voor gebruik van het lichaam en symbolen).

Alvorens over te gaan tot de specifieke situatie in postrevolutionair Iran, komt in het volgende hoofdstuk kort de theoretische verhouding tussen Islamitisch fundamentalisme en politieke participatie van vrouwen aan bod.

### III. Islamitisch Fundamentalisme: een politieke rol voor vrouwen?

Tot voor kort was er weinig aandacht voor de plaats van de vrouw binnen de theorievorming over het fundamentalisme als politieke ideologie. Deze onderwerpen zijn pas recentelijk belangrijk geworden in de literatuur. In deze – hoofdzakelijk westerse – literatuur wordt vaak verwezen naar de verhouding tussen het fundamentalisme en een conservatieve genderideologie.<sup>16</sup> Het fundamentalisme wordt onder meer geconceptualiseerd als "een versterking van het patriarchaat"<sup>17</sup> en "een radicaal patriarchaat", gekenmerkt door de scheiding van de seksen.<sup>18</sup>

15. WAYLEN, G., *op. cit.*; SINGERMAN, D., *op. cit.*

16. BRINK, J., & J. MERCHER (Eds.), *Mixed Blessings. Gender and Religious Fundamentalism Cross Culturally*, New York, Routledge, 1997.

17. HARDACRE, H., *op. cit.*; BRINK, J., & J. MERCHER (eds.), *op. cit.*

18. APPLEBY, R.S., *op. cit.*; HARDACRE, H., *op. cit.*

Wat de politieke rol van vrouwen binnen het fundamentalisme betreft, kunnen vier belangrijke punten worden opgemerkt. Er is allereerst sprake van een terugkeer naar een 'mythische familie'. Uit crossculturele studies blijkt dat deze centraal staat in fundamentalistische groeperingen, waar vrouwen worden 'beschermde' als behoeders van de huiselijke sfeer.<sup>19</sup> Ten tweede zijn vrouwen binnen het fundamentalisme vaak een symbool van nationale autonomie. Volgens Bauer gaat het hier om een vraag naar identiteit. Vrouwen zijn in deze context een "embleem van morele puurheid en nationale autonomie".<sup>20</sup>

Een derde punt dat in de literatuur wordt benadrukt, is de onzekerheid van fundamentalisten tegenover de moderne wereld. Hawley stelt dat mannen zich bedreigd voelen door de moderniteit. Vooral de 'bevrijding' van de vrouw is een cruciaal punt in hun onzekerheid. Controle over vrouwen wordt aanzien als middel om de vrees voor sociale chaos op te vangen. De terugkeer naar een geïdealiseerd verleden, waarbij de nadruk ligt op de 'zelfopofferende' rol van de vrouw, is dan ook een belangrijk kenmerk van het fundamentalisme.<sup>21</sup> De vrees voor sociale chaos hangt eveneens samen met de interesse van fundamentalisten voor de familie. Hardacre wijst op een "gevoel van machteloosheid" omtrent het veranderen van bepaalde aspecten van de maatschappij. Daarom proberen fundamentalisten relaties binnen de familie te veranderen.<sup>22</sup>

Een laatste kenmerk is de voorstelling van de vrouw als 'ander'. Het begrip 'otherness' vormt een belangrijke component van de fundamentalistische genderconstructie.<sup>23</sup> De identiteit van mannen wordt grotendeels geconstrueerd in confrontatie met een externe 'ander'. De nadruk ligt op de controle van deze 'ander'. De 'ander' wordt gebruikt om de realiteit te verklaren en die 'ander' is de vrouw.<sup>24</sup> Deze vier punten zijn algemene opmerkingen rond de politieke rol van vrouwen binnen de theorievorming rond het fundamentalisme. De vraag is nu in welke mate vrouwen een politieke rol vervullen binnen het Islamitisch fundamentalisme.

Het vertrekpunt van het Islamitisch fundamentalisme is het verschil tussen de seksen dat biologisch, universeel en onveranderlijk is. De biologie van mannen en vrouwen bepaalt hun respectievelijk lot. Als gevolg van deze biologische verschillen worden aan mannen en vrouwen verschillende functies toegekend. De Egyptische Al-Sha'rawi gebruikt een biologisch reductionisme: de chemische ver-

19. HARDACRE, H., *op. cit.*; BRINK, J., & J. MERCHER (eds.), *op. cit.*; LAWRENCE, B.B., *Defenders of God: the fundamentalist Revolt against the Modern Age*, London: Tauris, 1990; J.S. HAWLEY, *op. cit.* (pp. 25-26).

20. BAUER, J.L., *op. cit.* (eigen vertaling).

21. BAUER, J.L., *op. cit.*; BRINK, J., & J. MERCHER (eds.), *op. cit.*; MARTY, M.E., & R.S. APPLEBY, *op. cit.* LAWRENCE, B.B., 1990, *op. cit.*; HAWLEY, J.S. (ed.), *Fundamentalism and Gender*, New York: Oxford University Press, 1994.

22. HARDACRE, H., *op. cit.*; BRINK, J., & J. MERCHER (eds.), *op. cit.*

23. HAWLEY, J.S., *op. cit.*

24. MCCARTHY BROWN, K., *Fundamentalism and the Control of Women*, pp. 175-202 in J.S. Hawley (ed.), *Fundamentalism and Gender*, New York: Oxford University Press, 1994.

schillen in de cellen van mannen en vrouwen hebben als gevolg dat God hen verschillende functies heeft toegekend. Zo zou rationaliteit een mannelijke eigenschap zijn en emotionaliteit een vrouwelijke. Om die reden zijn mannen meer geschikt voor het 'zware werk' in de publieke sfeer. Vrouwen zijn meer geschikt voor huishoudelijk werk.<sup>25</sup> Vrouwen worden als gevolg hiervan sterk gedefinieerd binnen de familie. Dat brengt ons bij het eerste element, namelijk vrouwen als behoeders van de huiselijke sfeer. Het moederschap wordt aanzien als het natuurlijke instinct van vrouwen en geeft vrouwen een identiteit. Een publieke rol voor vrouwen wordt weliswaar niet uitgesloten. Zo stelt de Egyptische activist Sayyid Qutb dat de religie vrouwen niet verbiedt te werken, maar dat het wel verboden is voor vrouwen om hun natuurlijke plaats te ontvluchten zonder reden.<sup>26</sup> Qutb wijst eveneens op een element van sociale chaos. Hij beklemtoont de onrust die over de Moslimsamenleving zou heersen indien de vrouw haar traditionele rol als echtgenote en moeder zou opgeven.<sup>27</sup>

Verschillende Islamfundamentalisten benadrukken de centrale rol die de patriarchale familie speelt in de totstandkoming van de Islamitische staat en de Islamitische gemeenschap (Ummah). Hierbij wordt ook een publieke rol toegestaan aan vrouwen, zolang die valt binnen de verdere islamisering van de maatschappij. De familie wordt aanzien als basis van de samenleving, en de basis van de familie is de man-vrouw arbeidsverdeling.<sup>28</sup> Hier komt de rol van de vrouw als symbool van nationale autonomie naar voor. Door haar functie binnen de familie, vervult de vrouw een belangrijke rol in de instandhouding van de natie.

Zowel gendersegregatie als de sluier zijn manieren om sociale chaos in de maatschappij tegen te gaan. De aanwezigheid van vrouwen kan de rationaliteit van mannen ondermijnen, wat leidt tot sociale chaos en anarchie. Mannen hebben volgens Islamfundamentalisten een onbevredigde seksualiteit en zijn hulpeloos tegenover de vrouwelijke verleidingskrachten. Dit kan de familie verstoren, en moet dus gecontroleerd worden door de oplegging van de sluier en een segregatie van de seksen in het publieke leven. De sluier is het eerste en belangrijkste criterium om harmonie te verzekeren, aangezien het een symbool is om de seksualiteit te verbergen.<sup>29</sup>

Opvallend is dat bijna alle Islamitische denkers in hun standpunten de vrouw beschrijven als 'afgeleide' van drie factoren: de 'westerse' vrouw, de 'pre-islamitische' vrouw en de man. Zo worden de rechten van vrouwen steeds in een 'afhan-

25. AL-SHA'RAWI, M., *The Muslim Woman*, Cairo: Maktabet zahran, 1992; KARAM, A.M., *Women, Islamisms and the State: Contemporary Feminisms in Egypt*, Basingstoke: Macmillan Press, 1998; SHEHADEH, L.R., *The Idea of Women in Fundamentalist Islam*, Gainesville: University Press of Florida, 2003.

26. SHEHADEH, L.R., *op. cit.*

27. KARAM, A.M., *op. cit.*; QUTB, S., *Milestones*, Delhi-6: Markazi Maktaba Islami, 1991; SHEHADEH, L.R., *op. cit.*

28. QUTB, S., *op. cit.*; KARAM, A.M., *op. cit.*; SHEHADEH, L.R., *op. cit.*

29. SHEHADEH, L.R., *op. cit.*

kelijke' positie geplaatst. De positie van de Moslimvrouw wordt steeds afgewogen ten aanzien van de westerse tegenhanger. Eveneens wordt de positie van de moslimvrouw vaak vergeleken met de eerste generatie Islamitische vrouwen uit de 'pre-islamitische periode'. Tenslotte vertrekken fundamentalisten steeds vanuit een dichotomie in hun argumentatie: rationeel plaatsen ze tegenover emotioneel, sterk versus zwak, ... Het eerste kenmerk wordt telkens geassocieerd met het mannelijke en het tweede met het vrouwelijke.<sup>30</sup>

Tot slot dient hier nog opgemerkt te worden dat er recent een debat op gang is gekomen tussen verschillende feministische stromingen binnen de Islamwereld, ook wat betreft de politieke rol van vrouwen binnen het Islamitisch fundamentalisme.<sup>31</sup>

Een eerste stroming, het 'Islamitisch feminisme', komt in grote mate overeen met de Islamistische theorie. Deze feministes zijn van mening dat mannen en vrouwen gelijk zijn voor God, maar dat ze wel verschillende functies hebben binnen de maatschappij. De vrouw is in de eerste plaats moeder.<sup>32</sup> Islamitisch feministes zien politieke participatie van vrouwen binnen het Islamitisch fundamentalisme niet als een probleem. Ze zijn van mening dat vrouwen daadwerkelijk actief participeren in het politiek proces, aangezien alle leden van de samenleving continu worden gemobiliseerd in een islamiseringproces. Vrouwen participeren op die manier als moeder en als echtgenote in de politieke strijd voor een verdere islamisering, wat wordt aanzien als een politiek doel.<sup>33</sup>

Aan het andere eind van de politiek staat het seculier feminisme, dat elke verwijzing naar religie in de strijd tegen onderdrukking van de vrouw verwerpen. Seculiere feministes stellen zich de vraag hoe een religie die gebaseerd is op een sekse-hiërarchie als kader kan gebruikt worden in de strijd voor gelijkheid tussen mannen en vrouwen. Ze zijn met andere woorden van mening dat politieke participatie van vrouwen onder het Islamitisch fundamentalisme een zeer moeilijk gegeven is, aangezien er geen sprake is van democratie. De waarde van de politieke activiteit van vrouwen wordt op die manier gedegradeerd.<sup>34</sup>

30. BLACK, A., *The History of Islamic Political Thought: from the Prophet to the Present*, Edinburgh: University Press, 2001; KARAM, A. M., *op. cit.*

31. Azza M. Karam, een Egyptische feministe, maakt in deze context onderscheid tussen drie algemene stromingen: het Islamitisch feminisme of Fundamentalistisch feminisme, het Moslim-feminisme en het Seculier feminisme (KARAM, A.M., *op. cit.*; D'HAVELOOSE, E., *Islam en Feminisme: een goed huwelijk of een kamer apart? Uitgelezen. Islam en feminisme: een tipje van de sluier*, vol. 4, 1998, pp. 2-15).

32. AFSHAR, H., *op. cit.*; D'HAVELOOSE, E., *op. cit.*; KARAM, A. M., *op. cit.*

33. KARAM, A.M., *op. cit.*

34. KARAM, A.M., *op. cit.*; MOGHADAM, V.M., *Feminism and Islamic Fundamentalism: A Secularist Interpretation*, *Journal of Women's History*, vol. 13, 2001, pp. 42-45; MOGHISSI, H., *Feminism and Islamic Fundamentalism. The Limits of Postmodern Analysis*, London: Zed Books, 1999. PAIDAR, P., *Gender of Democracy: the Encounter between Feminism and Reformism in Contemporary Iran*, Geneva: UNRISD, 2001. D'HAVELOOSE, E., 1998, *op. cit.*; POVEY, E.R., *Feminist Contestations of Institutional Domains in Iran*, *Feminist Review*, 69, x, 2001, pp. 44-72.

De middengroep wordt, tot slot, gevormd door moslimfeministes. Het moslimfeminisme is een recent fenomeen en probeert door het herinterpreteren van religieuze teksten, het Islamitisch fundamentalisme te counteren. Ze plaatsen de religieuze teksten in een specifieke sociaal-historische context en gebruiken deze teksten om hun feministische eisen te ondersteunen.<sup>35</sup> Zo probeert Fatima Mernissi<sup>36</sup> in haar werk aan te tonen dat, ondanks het feit dat de culturele tradities van de eerste islamitische gemeenschappen patriarchaal waren, de profeet Mohammed zelf voorstander was van de gelijkberechtiging van mannen en vrouwen.<sup>37</sup>

Op het vlak van politieke participatie stellen moslimfeministes niet dat vrouwen per definitie politiek participeren door hun bijdrage in de islamisering van de maatschappij. Ze zijn wel van mening dat er mogelijkheden zijn tot politieke participatie van vrouwen onder het Islamitisch fundamentalisme. De sluier speelt een belangrijke rol in zogenaamde politiek 'empowerment' van vrouwen. Gesluisdheid aanvaarden ze als een publiek uithangbord voor hun strijd. Het dragen van een sluier staat voor emancipatie aangezien het hen toelating geeft tot het publieke leven.<sup>38</sup>

Hierboven werd de relatie tussen Islamitisch fundamentalisme en politieke participatie van vrouwen uitgediept. De verhouding tussen beide begrippen werd op een eerder theoretisch niveau onderzocht. In wat volgt komt de specifieke situatie in postrevolutionair Iran aan bod. Deze case-study vormt een illustratie van de eerder theoretische basis. Alvorens dieper in te gaan op de verschillende politieke activiteiten van vrouwen, wordt eerst een korte schets gemaakt van de positie die vrouwen krijgen toegewezen binnen de Islamitische staat.

#### IV. De positie van vrouwen binnen de Islamitische Republiek Iran

Wanneer in 1979, met de oprichting van een Islamitische staat in Iran, een Islamitische grondwet werd opgesteld, werd aan vrouwen een prominente plaats toegekend binnen deze grondwet. Vrouwen werden gedefinieerd als moeders en als burgers. Enerzijds vormden ze de hoeksteen van de familie. Anderzijds had hun actieve en massale aanwezigheid in de revolutionaire beweging van 1979 van hen 'medestrijders' gemaakt, en dus eveneens politieke actoren. De rol van vrouwen als burgers was echter ondergeschikt aan de rol van vrouwen als moeders. Vrouwen kregen een politieke rol toegekend omdat ze moeders waren. Binnen de

35. CHARLES, N., & H. HINTJENS (eds.), *Gender, Ethnicity and Political Ideologies*, London: Routledge, 1998; MOGHISSI, H., *op. cit.*

36. Fatima Mernissi is een Marokkaanse sociologe en moslimfeministe.

37. D'HAVELOOSE, E., *op. cit.*; MERNISSI, F., *De politieke harem: vrouwen en de profeet*, Breda: De Geus, 1991.

38. AFSHAR, H., *op. cit.*

grondwet werd daarnaast sterk de nadruk gelegd op de familie als fundamentele kern van de Islamitische samenleving. De familie en de vrouw waren de belangrijkste elementen voor de identiteit van de Islamitische Republiek. Op die manier werd de creatie van een Islamitische natie afhankelijk van de Islamisering van vrouwen (en van genderrelaties).<sup>39</sup> Het model van vrouwelijkheid dat in de grondwet werd geïmplementeerd, steunde op het Sjiietisch model van vrouwelijkheid dat tijdens de revolutie tot stand was gekomen. Dit model vormde enerzijds een kritiek op de 'geëmancipeerde' vrouw onder het Sjah-regime, anderzijds was dit model een kritiek op de 'westerse' vrouw. De verwestering van de vrouw, en de uitbuiting van vrouwen als seksobjecten, werden er in verworpen. De 'ware Iranese culturele identiteit' zou worden misvormd door de westerse invloeden. Het nieuwe model van vrouwelijkheid steunde daarentegen op het ideaalbeeld van de militante Fatemeh, dochter van de profeet Mohammed. De emancipatie van de vrouw zou niet worden bereikt door een verandering in de formele rechten van vrouwen, maar door een opwaardering van de sociale status van vrouwen, dus door een terugkeer naar de Islam. Op deze manier zette het Sjiietisch model zich ook af tegen het 'Great Society' vrouwbeeld van het Sjah-regime, dat vooral gebaseerd was op een verbetering van de formele rechten van vrouwen.<sup>40</sup>

Na de revolutie werd een islamisering van de maatschappij doorgevoerd. Vooral de positie van de vrouw kende een snelle islamisering. Nieuwe genderrelaties werden geconstrueerd, en deze vormden de basis van het genderbeleid van de staat. Vrouwen werden in campagnes aangemoedigd om te gaan stemmen. De stem van de vrouw werd omschreven als een 'nationale, politieke en Islamitische plicht'. Deze deelname van vrouwen was opnieuw belangrijk om het populistisch imago van de Islamitische staat hoog te houden. Desondanks werd door de overheid geen beleid gevoerd om de politieke participatie van vrouwen te stimuleren. Het beleid rond vrouwen concentreerde zich vooral op de rol van de vrouw binnen de familie.<sup>41</sup>

Dit familiebeleid was gestoeld op de Sharia, de Islamitische wetgeving. De verschillende rollen van vrouwen en mannen in de maatschappij werden opnieuw gevalideerd. Het moederschap en het huwelijk werden sterk aangemoedigd, als 'religieu-

39. ESFANDIARI, H., *The Majles and Women's Issues in the Islamic Republic of Iran*, pp. 61-79 in M. Afkhami, & E. Friedl (eds.), *In the Eye of the Storm. Women in Post-Revolutionary Iran*, London: I.B. Tauris Publishers, 1994; KANDIYOTI, D. (Ed.), *Gendering the Middle East. Emerging Perspectives*, London: I.B. Tauris, 1996. PAIDAR, P., *op. cit.*; YEGANEH, N., *Women, Nationalism and Islam in Contemporary Political Discourse in Iran*, *Feminist Review*, vol. 15, 44, 1993, pp. 3-17.

40. HOODFAR, H., *The Women's Movement in Iran: Women at the Crossroads of Secularization and Islamization. The Women's Movement Series 1*, Grabels Cedex, Women Living under Muslim Laws: International Solidarity Network, 1999. KANDIYOTI, D. (ed.), *op. cit.*; MOGHADAM, V.M., *Gender and Revolutionary Transformation. Iran 1979 and East Central Europe 1989*, *Gender, & Society*, vol. 9, 1995, pp. 328-58; PAIDAR, P., *op. cit.*

41. YEGANEH, N., *op. cit.*; KANDIYOTI, D. (ed.), *op. cit.*; HOODFAR, H., *op. cit.*; PAIDAR, P., (1995), *op. cit.*; ESFANDIARI, H., *op. cit.*

ze plicht'. Na de revolutie ging de wettelijke huwelijksleeftijd snel naar omlaag. De beperkingen rond polygamie werden afgeschaft, en er werd een financiële bijstand gegeven aan pasgetrouwde koppels. Op het einde van de jaren 1980 kwam er enige verandering. Er werd een nieuwe 'Familie Wet' ingevoerd, waardoor vrouwen binnen het huwelijk in een sterkere juridische positie terechtkwamen. Ook kwam er een versoepeling van verschillende wetten met betrekking tot scheiding en voogdij. Een specifiek onderdeel van het familiebeleid in de Islamitische Republiek is het zogenaamde 'anti-corruptie beleid'.<sup>42</sup> Aangezien de familie werd aanzien als een politieke instelling, werd het schenden van de heiligheid van de familie (zoals bijvoorbeeld door overspel en prostitutie) op die manier een politieke misdaad. Dit alles had impliciet ook gevolgen op het vlak van politieke participatie van vrouwen, aangezien de Islamitische overheid er van uitging dat een deelname van vrouwen op politiek vlak zou leiden tot een verwaarlozing van de familie.

Met het oog op de islamisering van de maatschappij, werd een beleid gevoerd van gendersegregatie en verplichte gesluisdheid. Beide traditionele religieuze gebruiken kregen een nieuwe politieke dimensie aangezien ze vanaf dat ogenblik door de staat werden opgelegd. Het hoofddoel was opnieuw de bescherming van de Islamitische familie. De gendersegregatie speelde zich af op twee niveaus: de segregatie van publieke ruimten en de segregatie van sociale activiteiten. De sluisd werd reeds tijdens de revolutie aangewend als hét teken van nationale identiteit. Na 1979 werd in een eerste stap de Islamitische sluisd verplicht voor vrouwen die actief waren buitenshuis en vrouwelijke werknemers in publieke diensten. In een tweede stadium werd gesluisdheid verplicht voor de gehele vrouwelijke bevolking. Daarnaast werden er vanaf het begin van de jaren 1990 nationale campagnes ter promotie van de zeden gevoerd, opgelegd door het religieuze establishment.

Het beleid dat werd gevoerd rond gendersegregatie en gesluisdheid had eveneens gevolgen voor de politieke deelname van vrouwen. De vraag kan immers worden gesteld in welke mate gendersegregatie aan vrouwen toeliet volledig actief te participeren in politieke instellingen die 'van nature uit' het territorium van mannen waren.<sup>43</sup>

42. Het overtreden van de Islamitische genderrelaties vereiste volgens de Islamitische overheid een strenge bestraffing. Een beleid werd dan ook gevoerd tegen de zogenaamde 'corruptie' van genderrelaties. Het begrip 'corruptie' sloeg aanvankelijk op handelingen zoals overspel, prostitutie, homoseksualiteit, drugshandel, alcoholconsumptie, ... Overtredingen waren verboden op straffe van dood. Later werd een 'Bureau ter bestrijding van corruptie' opgericht en werd de definitie van corruptie uitgebreid tot hele reeks socio-culturele activiteiten zoals film, theater, muziek en het dragen van niet-islamitische kleding. PAIDAR, P., *op. cit.*
43. YEGANEH, N., *op. cit.*; KANDIYOTI, D. (ed.), *op. cit.*; HOODFAR, H., *op. cit.*; PAIDAR, P. (1995), *op. cit.*; ESFANDIARI, H., *op. cit.*; RAMAZANI, N., Women in Iran: the Revolutionary Ebb and Flow, *The Middle East Journal*, vol. 47, 3, 1993, pp. 409-428; HAERI, S., Temporary Marriage: an Islamic Discourse on Female Sexuality in Iran, pp. 98-114 in M. Afkhami, & E. Friedl (eds.), *In the Eye of the Storm. Women in Post-Revolutionary Iran*, London: I.B. Tauris Publishers, 1994; KIAN-THIÉBAUT, A., *Les femmes iraniennes entre Islam, état et famille*, Paris: Maisonneuve et Larose, 2002.



Dit laatste punt is cruciaal in onderzoek naar politieke participatie van vrouwen in het Midden Oosten. Naast discussies over de plaats die vrouwen krijgen toegewezen door fundamentalisten, moet ook de vraag worden gesteld in welke mate vrouwen daadwerkelijk politiek actief zijn. Op welke manier zetten vrouwen zich af tegen het beleid, of conformeren ze zich aan de dominante ideologie? Kortom, hoe nemen vrouwen deel aan het politieke leven? Deze vragen komen aan bod in het laatste hoofdstuk, waarin de verschillende vormen van politieke participatie van vrouwen in Iran worden besproken.

## **V. Vormen van politieke participatie van vrouwen in Iran**

### **A. Formele politieke participatie van vrouwen in postrevolutionair Iran**

Na de revolutie van 1979 werd een Islamitische Republiek opgericht. Dit politiek systeem is een theocratisch en autocratisch systeem, waarvan de politieke organen kunnen opgedeeld worden in twee groepen: de verkozen en de niet-verkozen instituties. Vooral deze laatste blijken zeer machtige organen. Het gaat om de Hoogste Leider, het leger, het hoofd van het Gerechtshof en de zogenaamde 'Expediency Council'. De spilfiguur in het systeem is de Hoogste Leider. Hij duidt zes leden van de Raad van Wachters,<sup>44</sup> de leiders van de Vrijdag Gebeden en het hoofd van radio en tv aan. Hij is aansprakelijk ten aanzien van niemand. Naast de Hoogste Leider is de Raad van Wachters één van de meest invloedrijke instituties van het politiek systeem. Deze Raad gaat na of wetten conform zijn met de grondwet en met de Islamitische wetten. De Raad kan bovendien alle kandidaat-leden voor het parlement, het presidentschap en de Assemblee van Experts vetoën. De president, het kabinet en het parlement vormen de verkozen organen: ze worden verkozen door het electoraat. In de Grondwet wordt de president beschreven als de tweede hoogste functie van het land. In de realiteit worden de presidentiële machten echter bepaald door de geestelijken en conservatieven. Het parlement of Majles kan tot slot wetten stemmen en ministers of de president uit hun macht zetten.<sup>45</sup>

Vrouwen kenden tot op de dag van vandaag geen deelname in de niet-verkozen instituties. Ze namen daarentegen wel tot op zekere hoogte deel in de verkozen instituties, maar kenden geen doorstroming naar zogenaamde 'hogere politieke echelons', zoals hieronder duidelijk wordt. Wat betreft de formele politieke participatie van vrouwen in postrevolutionair Iran, kan onderscheid worden gemaakt

44. De andere zes leden worden aangeduid door het hoofd van het Gerechtshof, mits goedkeuring van het parlement.

45. KAMRAVA, M., *The Political History of Modern Iran. From Tribalism to Theocracy*, Westport: Praeger, 1992; X, [http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/middle\\_east/03/iran\\_power/html/default.stm](http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/middle_east/03/iran_power/html/default.stm) 12/4/2004.

tussen drie niveaus van politieke deelname: deelname aan verkiezingen, parlementaire deelname en het bezetten van uitvoerende functies.

Hierboven werd opgemerkt dat de Raad van Wachters over de macht beschikt om veto's te stellen tegen nominaties van kandidaten bij verkiezingen. Dit is een belangrijke bevoegdheid, die een invloed heeft op de *deelname* en kandidaatstelling van vrouwen *bij verkiezingen*. In de praktijk betekent dit immers dat seculiere vrouwen geen kans maken om genomineerd te worden bij verkiezingen. In de beginjaren van de Islamitische Republiek lag het aantal vrouwelijke kandidaten bij de verkiezingen eerder laag. In 1987 werden formele politieke partijen verbannen door het Islamitisch regime met als gevolg dat het aantal vrouwelijke kandidaten weer begon toe te nemen. Enerzijds konden vrouwen op deze manier als individuele kandidaat naar voor treden bij verkiezingen, dus zonder partijgebonden te zijn. Anderzijds zorgde de afwezigheid van een partijstructuur ook voor een zwaardere financiële last voor de kandidaten. In de praktijk waren het vooral dochters en vrouwen van mannelijke politici die zich verkiesbaar stelden, aangezien zij over de nodige familiale en financiële steun beschikten.<sup>46</sup>

Men kan stellen dat vrouwen zich pas vanaf het midden van de jaren 1990 in grotere mate begonnen te mobiliseren bij verkiezingen.<sup>47</sup> Het politiek landschap kende een zekere fractionering.<sup>48</sup> Nieuwe breuklijnen werden opgemerkt en het aantal onafhankelijke kandidaten nam toe. Ook werden meerdere lijsten opgesteld door verschillende politieke groeperingen. Dit alles beïnvloedde de participatie van vrouwen tijdens de parlementsverkiezingen van 1996. Islamitische bewegingen die voordien de vrouwelijke bevolking hadden genegeerd, werden nu in zekere mate verplicht het aantal vrouwen op verkiezingslijsten te verhogen. Op nationaal vlak maakten vrouwen ongeveer zes percent uit van de kandidaten voor de parlementsverkiezingen. De opkomst van vrouwen moet ook in verband worden gebracht met een stijging in de activiteiten van verschillende vrouwentijdschriften. De vrouwenpers speelde immers een belangrijke rol inzake gender-bewustmaking. Het groeiend ongenoegen onder de vrouwelijke bevolking over de bestaande ongelijkheden, wordt in beeld gebracht door verschillende tijdschriften, en dit speelde wellicht mee in de stijgende mobilisatie van vrouwen in 1996.

In 2000, bij de verkiezingen voor de zesde Majles, bestond ongeveer zeven percent van de kandidaten voor de parlementsverkiezingen uit vrouwen. Zowel de parlementsverkiezingen van 1996 als die van 2000 leidden tot een 'nieuwe gene-

46. HOODFAR, H., *op. cit.*; ROSS, K., & H. AFSHAR, Women and Politics revisited. Gender and Effect: the Impact of Women in Politics. Competing Interests: Democracy, Islamification and Women Politicians in Iran, *Parliamentary Affairs*, vol. 55, 2002, pp. 109-118; PAIDAR, P. (1995), *op. cit.*

47. Ook het bronnenmateriaal ontbreekt om exacte gegevens in verband met de participatie van vrouwen bij verkiezingen in de periode voor 1996 te geven.

48. Het politieke landschap werd tot dan toe gedomineerd door twee politieke krachten, zijnde Islamitisch rechts en links.

ratie' vrouwen. In tegenstelling tot de vorige generatie ging het voornamelijk om hoogopgeleide en zogenaamde 'mondige' vrouwen.<sup>49</sup>

In 1997 werd de reformistische presidentskandidaat Mohammad Khatami tot president verkozen. Vaak wordt gesteld dat Khatami zijn overwinning behaalde 'on a pro-women ticket'.<sup>50</sup> Het percentage vrouwen dat participeerden in deze verkiezingen was meer dan tachtig procent, een aantal dat niet meer bereikt was sinds het referendum van 1979 voor de Islamitische Republiek.<sup>51</sup>

Parallel aan de deelname van vrouwen in verkiezingen, was het aantal *vrouwelijke parlementariërs* tijdens de eerste drie Majles eerder beperkt. Gedurende de eerste tien jaar van de Republiek werden enkel vrouwen verkozen in de hoofdstad Teheran. Gemiddeld werd slechts 1.5 percent van het parlement ingenomen door vrouwen. Deze vrouwen hadden allemaal een zekere religieuze achtergrond. Niet zelden waren ze afkomstig uit gevestigde religieuze families, hadden ze een religieuze opvoeding gekregen, en waren ze actief geweest binnen de Islamitische beweging tijdens de revolutie. Hun religieuze achtergrond weerspiegelde zich ook in hun denkbeelden over vrouwen: ze beschouwden het huishouden en de opvoeding van kinderen als de belangrijkste activiteiten van een vrouw. Op uitzondering van Azam Taleqani (eerste Majles) na, waren de vrouwelijke parlementariërs in de eerste drie Majles eerder laagopgeleid. De activiteiten van de vrouwelijke parlementsleden (tijdens deze eerste tien jaar) bestonden voornamelijk uit het voorbereiden van moties. De mogelijkheden van vrouwen om moties in te dienen werden weliswaar beperkt door de eigenlijke procedure voor het indienen van een motie. Alvorens de motie naar een commissie te brengen, moesten de mannelijke leden overtuigd worden van het belang van de motie. Ook de leden van de commissies en van het Algemeen Assemblee moesten worden overtuigd van de waarde. Met uitzondering van Taleqani beperkten de vrouwelijke afgevaardigden zich in hun moties tot 'vrouwenzaken'.<sup>52</sup> Taleqani was de enige die zich eveneens bezig hield met algemene politieke discussies en de promotie van haar eigen politiek standpunt.

Na de dood van Khomeini en het einde van de Iran-Irak Oorlog nam het aantal vrouwen in het parlement geleidelijk aan toe, en kwam er vanaf de jaren 1990 enige verbetering in het statuut van vrouwen in het parlement, ondanks de conservatieve meerderheid in de Majles. Zo werden in de vierde Majles (1992-1996) negen vrouwen (3.3 percent van het totaal aantal) en in de vijfde Majles (1996-2000) veertien vrouwen (5.2 percent van het totaal aantal) verkozen. De vrouwelijke parlementsleden hadden een enigszins ander profiel dan hun voorgangers. Allereerst waren er meer hoogopgeleide vrouwen, en vaak ging het om

49. ROSS, K., & H. AFSHAR, *op. cit.*; KIAN, A., Women and Politics in Post-Islamist Iran: the Gender Conscious Drive to Change, *British Journal of Middle Eastern Studies*, vol. 24, 1997, pp. 75-97; KIAN-THIÉBAUT, A., *op. cit.*

50. AFSHAR, H., *op. cit.*

51. KIAN-THIÉBAUT, A., *op. cit.*

52. ESFANDIARI, H., *op. cit.*; ROSS, K., & H. AFSHAR, *op. cit.*; KIAN, A., *op. cit.*

vrouwen die hun sociale activiteit omzetten in een politieke activiteit. De gemiddelde leeftijd lag lager dan in de eerste drie Majles. Tot slot verschilde ook de politiek die door deze vrouwen werd gevoerd van die van hun voorgangsters. De zogenaamde 'stille Islamitische aanpak' werd achterwege gelaten. De algemene politieke ingesteldheid bleef weliswaar eerder gematigd, en aan de dominante traditionele standpunten werd niet geraakt.<sup>53</sup>

Ondanks het hoger aantal vrouwelijke kandidaten en een hervormingsgezind parlement, kende de zesde Majles (2000-2004) minder vrouwelijke parlementariërs dan de vijfde Majles. In 2000 werden voor de zesde Majles dertien vrouwen verkozen.

**Tabel 1.** Vrouwelijke vertegenwoordiging in het parlement (Majles).<sup>54</sup>

	Relatief aantal vrouwen in parlement (in %)	Absoluut aantal vrouwen in parlement
Eerste Majles (1979-1983)	1.5	4
Tweede Majles (1983-1987)	1.5	4
Derde Majles (1987-1992)	1.1	3
Vierde Majles (1992-1996)	3.3	9
Vijfde Majles (1996-2000)	5.2	14
Zesde Majles (2000-2004)	4.5	13

Samengevat speelden twee factoren een belangrijke rol voor wat betreft de eigenlijke invloed van vrouwen in het parlement. Allereerst was de band met het Islamitisch regime een absolute voorwaarde voor de participatie van vrouwen in het politieke leven. In het parlement zetelden dus enkel niet-seculiere vrouwen. Deze hadden een zekere affiliatie met de Islamitisch ideologie, en wilden er dan ook niet altijd tegen in gaan. Ten tweede was een actieve parlementaire deelname van vrouwen ook afhankelijk van hun vrees om gemarginaliseerd te worden in het parlement.<sup>55</sup>

Vrouwen kenden een zekere deelname bij verkiezingen en in het parlement. De *participatie* van vrouwen op het *uitvoerend niveau* van de staat bleef echter zeer beperkt, en de doorstroming van vrouwen naar hogere politieke echelons is minimaal. De wetgeving verhindert allereerst dat vrouwen de functie van president vervullen. Maar ook op andere uitvoerende niveaus is hun aanwezigheid quasi onbestaand. Vrouwen konden tot voor kort enkel raadgevende functies invullen. Ze zetelden op die manier in raadgevende comités, die werden opgericht door verschillende ministeries. Vrouwen werden ook betrokken bij de vorming van delegaties van de Islamitische Republiek in het kader van internationale confe-

53. ESFANDIARI, H., *op. cit.*; HOODFAR, H., *op. cit.*; KIAN, A., *op. cit.*; ROSS, K., & H. AFSHAR, *op. cit.*

54. De eerste vijf Majles telden een totaal aantal van 270 parlementsleden. Dit aantal nam in 2000 toe tot 290 parlementsleden voor de zesde Majles.

55. PAIDAR, P. (1995), *op. cit.*; KIAN-THIÉBAUT, A., *op. cit.*; POVEY, E.R., *op. cit.*

renties. Opnieuw werden enkel vrouwen met een Islamitische identiteit aanvaard voor dergelijke functies, en deze waren over het algemeen ook minder zogenaamde 'hardliners'.

In 1997 werd voor het eerst een vrouw, Masumeh Ebtekar, aangeduid als één van de zeven vice-presidenten. Ze kreeg de portefeuille van minister van leefmilieu toegewezen. In de periode 1999-2001 werden er drie vrouwelijke adviseurs van de president aangeduid, en zestien vrouwen waren adviseurs bij verschillende ministeries.<sup>56</sup>

## B. Informele politieke participatie van vrouwen in postrevolutionair Iran

Naast de formele politieke participatie van vrouwen, namen vrouwen in postrevolutionair Iran eveneens deel in informele politieke activiteiten. Er worden vier algemene vormen van deelname besproken: de participatie van vrouwen in zogenaamde informele politieke groeperingen; de deelname van vrouwen in massademonstraties; de deelname van vrouwen in vrouwenorganisaties en de vrouwenmedia; en tot slot individuele (politieke) protestactiviteiten van vrouwen.

Met de deelname van vrouwen in zogenaamde '*informele politieke groeperingen*' wordt bedoeld de deelname van vrouwen in politieke groeperingen die uitgesloten zijn van de staatsmacht. Het gaat hier om een reeks Islamitische, nationalistische, reformistische en linkse politieke partijen en groeperingen. Deze groeperingen kennen een belangrijk steun onder bepaalde delen van de bevolking, voornamelijk door hun rol in de revolutie. Zowel de Marxistische groeperingen als de Islamitische Mojahedin participeerden voor de Islamitische revolutie in guerrilla activiteiten tegen het Sjah-regime en waren politiek actief tijdens de revolutie. Na de vestiging van de Islamitische Staat namen hun mogelijkheden tot politiek activisme snel af ten gevolge van de politiek die werd gevoerd door de harde kern van het Islamitisch regime. Tegen 1981 werd immers elke vorm van oppositie verdrongen en konden deze groeperingen enkel nog ondergronds functioneren. Na 1985 werden deze vormen van politiek activisme in Iran marginaal als gevolg van de politieke repressie.<sup>57</sup>

Een eerste groepering hier besproken is de Mojahedin Organisatie. Vooral jonge, intellectuele vrouwen traden toe tot de organisatie. Een prominente figuur voor hen was de figuur Reza'i. Haar vier kinderen stierven als actieve leden van de Mojahedin organisatie en Reza'i werd het symbool van verzet van de moeders van Iran. Tijdens de revolutie speelde de Mojahedin, als Islamitische guerrillabeweging, ook een belangrijke rol in de constructie van de 'revolutionaire Moslim-vrouw'. De eigenlijke aantallen van vrouwelijke participatie in de organisatie

56. AFSHAR, H., *op. cit.*; POVEY, E.R., *op. cit.*; PAIDAR, P. (1995), *op. cit.*

57. KAMRAVA, M., *op. cit.*; PAIDAR, P. (1995), *op. cit.*; SHAHIDIAN, H., Women and Clandestine Politics in Iran, 1970-1985, *Feminist Studies*, vol. 23, 1997, pp. 7-43.

werden niet openbaar gemaakt door de Mojahedin. In de periode van 1979 tot 1981 was de organisatie één van de grootste politieke groeperingen van het land. De organisatie kende echter geen afzonderlijke vrouwensectie. Enkel een klein aantal Mojahedin vrouwen verscheen op het voorplan als kandidaten bij verkiezingen. De organisatie voert nu oppositie vanuit haar hoofdkwartieren in Parijs en Irak, en staat onder de leiding van een vrouw, Maryam Rajavi.<sup>58</sup>

Een tweede groepering, de Fadaiyan Organisatie, bestond uit een aantal Marxistisch georiënteerde organisaties, waar ook vrouwen deel van uitmaakten. Velen onder hen werden gearresteerd, gevangen genomen, gefolterd en gedood. Op die manier werden ze martelaars van de revolutie van 1979. De organisatie had een genderneutraal karakter. Vrouwen waren betrokken bij de Fadaiyan organisatie als hulpverleners en als actieve militante leden. In 1980 werd een vrouwenorganisatie, de 'Nationale Unie van Vrouwen', opgericht. De organisatie wilde op die manier de mobilisatie van vrouwen in hun rangen garanderen. Ook wilde men leiderschapposities voor pro-Fadaiyan vrouwen binnen de vrouwenbeweging voorzien. Vrouwen speelden met andere woorden een belangrijke rol binnen de Fadaiyan Organisatie en vrouwelijke leden kwamen terecht op hoge organisatorische posten. Verschillende organen van de organisatie stonden dan ook onder vrouwelijke supervisie tussen 1981 en 1986.<sup>59</sup>

Een derde groepering, is de communistische Tudeh Partij, die haar eigen Marxistisch-Leninistisch vrouwenprogramma had. Door de Tudeh Partij, net als door het merendeel van de Marxistisch-Leninistische organisaties, werd een aangrenzende vrouwenorganisatie opgericht. Op die manier ontstond een linkse vrouwenbeweging die handelde binnen het theoretisch en politiek kader van hun moederbeweging.<sup>60</sup>

Ook binnen de vierde groepering, het Nationaal Front, bestond een vrouwensectie. Deze vrouwensectie ijverde voor de rechten van vrouwen om rechters te zijn, en organiseerde daarnaast regelmatig protestmeetings. Het sociaal-democratische Nationaal Democratisch Front was tijdens de transitieperiode na de revolutie voorstander van een onafhankelijke vrouwenbeweging, en veel van haar vrouwelijke leden waren actief in de vrouwenprotestbeweging.<sup>61</sup>

Een tweede vorm van informele participatie van vrouwen, is de massaparticipatie van vrouwen in steundemonstraties en protestbetogingen. Vrouwen werden

58. PAIDAR, P. (1995), *op. cit.*; KAZEMZADEH, M., *Islamic fundamentalism, feminism, and gender inequality in Iran under Khomeini*, Lanham: University Press of America, 2002; AFSHAR, H., *op. cit.*; AZARI, F. (ed.), *Women of Iran: the Conflict with Fundamentalist Islam*, London: Ithaca Press, 1983.

59. MOGHISSI, H., *Populism and Feminism in Iran. Women's Struggle in a Male-Defined Revolutionary Movement*, s.l.: St. Martin's Press, 1994; PAIDAR, P., *op. cit.*; SHAHIDIAN, H., *op. cit.*; AZARI, F. (ed.), *op. cit.*

60. PAIDAR, P. (1995), *op. cit.*; KAZEMZADEH, M., *op. cit.*

61. PAIDAR, P. (1995), *op. cit.*

door de Islamitische staat vaak gemobiliseerd in *steundemonstraties*. Het gaat hier vooral om vrouwen uit socio-economisch benadeelde maatschappelijk groepen. Ze gaven het regime op die manier legitimiteit en bevestigden het populistisch imago van de republiek. In de beginjaren van de Islamitische staat werden vrouwen massaal gemobiliseerd tegen oppositiegroepen. Concreet betekende dit dat, in geval van oppositiebetogingen, vrouwen massaal op straat kwamen onder de vorm van *contrademonstraties*. Een voorbeeld hiervan waren de Hezbollahi vrouwen, die actief waren in het bieden van weerstand tegen bijvoorbeeld seculiere protestbetogingen. Na de uitschakeling van alle politieke opponenten door het Islamitisch regime, verschoof de functie van massademonstraties enigszins. Vrouwen werden nog wel gemobiliseerd, maar dan eerder als ondersteuning van nieuwe beleidslijnen. Zo werden pro-Hejab demonstraties van vrouwen gebruikt door de overheid om de wetgeving rond de Hejab te verstrengen 'op vraag van het volk'.

De Islamitische Republiek Partij (IRP) speelt een belangrijke rol in het organiseren en controleren van de steundemonstraties van vrouwen. Jaarlijks werden massarally's georganiseerd voor de viering van de Islamitische Vrouwendag op de verjaardag van Fatemeh. De IRP dirigeerde de slogans van deze massarally's. Na het wegwerken van de oppositie door het Islamitische regime, verminderden ook de rally's op de Islamitische Vrouwendag.<sup>62</sup>

Naast steundemonstraties van vrouwen tegenover het regime, namen vrouwen ook deel aan *protestdemonstraties* tegen het regime. Een eerste belangrijke protestdemonstratie vond plaats op de Internationale Vrouwendag van 8 maart 1979. De protesten waren gericht tegen de Islamiseringpolitiek: tegen de verplichting van de Hejab, voor gelijke burgerrechten voor mannen en vrouwen, ... Ongeveer dertig duizend vrouwen namen deel aan de straatmars in Teheran. Deze waren afkomstig uit verschillende maatschappelijke groepen.

Belangrijk om te vermelden zijn eveneens de demonstraties van verschillende groepen van jonge vrouwen, gehouden voor verschillende ministeries. Vooral de jonge lagen van de bevolking kregen na de revolutie immers te maken met werkloosheid. Vanaf 1981 werd steeds repressiever opgetreden tegen protestdemonstraties. Dergelijke vormen van politieke activiteit werden niet langer toegestaan en de massaparticipatie van vrouwen in protestdemonstraties doofde uit.<sup>63</sup>

Onafhankelijke vrouwenorganisaties in Iran kenden nooit een echte ontwikkeling tot een aanzienlijke politieke kracht, zoals dat wel het geval was in bijvoorbeeld Egypte. Een aantal factoren hebben deze ontwikkeling beperkt, de belangrijkste factor is de repressie van elke vorm van politieke oppositie na de vestiging van de Islamitische staat. Vele organisaties werden gedwongen ondergronds te werken en konden dus geen echte organisatie ontwikkelen.

62. AZARI, F. (ed.), 1983, *op. cit.*; PAIDAR, P. (1995), *op. cit.*; KIAN, A., *op. cit.*

63. AZARI, F. (ed.), 1983, *op. cit.*; PAIDAR, P. (1995), *op. cit.*

Tijdens de Islamitische revolutie bleven de *activiteiten van feministes* eerder beperkt. De strijd tegen het dictatorschap was van primair belang, en eventuele andere eisen waren ondergeschikt. De jaren na de revolutie kenden een groei van talloze kleine feministische organisaties, zowel langs religieuze als niet-religieuze zijde.<sup>64</sup>

De eerste Islamitische vrouwenrechtenbeweging zag het levenslicht net voor de revolutie van 1979. Deze beweging bestond uit verschillende individuen en groepen. De meest invloedrijke groep was de 'Vrouwensamenleving van de Islamitische Revolutie' (VSIR). Hun belangrijkste activiteit bestond uit het organiseren van educatieve lessen voor vrouwen. Naast de VSIR, ontstonden nog verschillende groeperingen van moslimvrouwen, niet zelden in het verlengde van religieuze arbeidersgroeperingen. Deze vrouwengroepen werden gelegitimeerd door het regime om een aantal redenen. Een eerste reden was de aanwezigheid van vrouwen met een politiek actief anti-Sjah verleden, die bovendien religieus onderricht hadden gekregen. Een tweede reden was het feit dat deze vrouwenorganisaties een middel bij uitstek vormden om propaganda te voeren.<sup>65</sup>

De eerste golf van Islamitisch feministische activiteit verloor echter aan belang doordat ze geen financiële steun kreeg van de staat en niet deelnam in de besluitvorming. In het begin van de jaren 1980 werden door feministes dan ook alternatieve kanalen gezocht. Eerder individualistische strategieën werden gebruikt, en deze waren vooral gericht op gender-bewustmaking. De overheid werd omzeild, en feministes maakten gebruik van de media en religieuze bijeenkomsten. Eerder in dit artikel kwam reeds aan bod dat vooral de vrouwenpers vanaf de jaren 1990 haar stempel drukte op het politieke leven.

Als drukkingsgroeperingen vervullen vrouwenmedia een dubbele functie. Ten eerste spelen ze als onafhankelijk orgaan een rol in het proces naar (gender)be-wustwording. Een tweede functie is het verdedigen en promoten van het statuut van vrouwen. Verschillende vrouwentijdschriften, zoals *Zanan*, *Farzaneh* en *Zan-e Ruz*, werden een publiek forum voor de wettelijke problemen van vrouwen. De opkomst van de debatten rond de situatie van vrouwen in de vrouwenpers, had bijvoorbeeld ook als effect dat de vrouwelijke parlementariërs de meer 'strikte' Islamitische maatregelen probeerden te ondermijnen.

De meeste verhalen in de tijdschriften zijn moeilijk 'politiek' te noemen. Het gaat om individuele verhalen over de benadeelde positie van vrouwen: voedseltekorten, discriminatie op het werk, de gezondheid van kinderen, ... Aan de hand van deze 'persoonlijke' verhalen worden de onrechtvaardigheden waarmee vrouwen te kampen hebben bloot gelegd. Maar door het niet strikt politieke karakter van deze verhalen, ontsnappen deze ook aan de censuur. *Zanan* en *Farzaneh* richten

64. AZARI, F. (ed.), *op. cit.*; HOODFAR, H., *op. cit.*

65. HOODFAR, H., *op. cit.*; TABARI, A., & N. YEGANEH (Eds.), *In the shadow of Islam: the Women's movement in Iran*, London: Zed Books, 1982.



zich vooral tot de politieke en religieuze elite. De feministische argumenten in Zan-nan steunen op de Islam, namelijk op een herinterpretatie van de teksten. Farzaneh vertrekt uit een gelijkaardige redenering, en publiceert artikels die de politieke en religieuze rol van vrouwen tijdens de eeuw van de profeet benadrukken. Zan-e Ruz is eerder gericht naar de socio-economische middenklasse en bereikt daardoor een ruimer publiek.<sup>66</sup>

Ook langs seculiere zijde is er sprake van feministische activiteit. De ontwikkeling van twee seculiere vrouwenorganisaties na de revolutie loopt parallel met de gebeurtenissen tijdens de Internationale Vrouwendag in maart 1979. Beide vrouwenorganisaties ontwikkelden zich uit die organisaties die actief waren tijdens de Internationale Vrouwendag. Een eerste groep was de 'Nationale Unie van Vrouwen' (NUV), waarvan de meerderheid bestond uit Marxisten en Leninisten. Deze organisatie groeide uit tot een nationale organisatie, met afdelingen in de verschillende provincies. Een tweede vrouwenorganisatie was de 'Vrouwenemancipatie' (VE). De activiteiten van deze groep bestonden, net als de activiteiten van de NUV, uit het organiseren van meetings en seminars, en uit het publiceren van een nieuwsbrief. In tegenstelling tot de NUV, kon de VE organisatie echter geen succesvol organisatorisch netwerk uitbouwen. Er werd eveneens een Vrouwen Solidariteit Comité opgericht door de NUV, VE en enkele professionele vrouwenorganisaties. Dit comité, dat later de Vrouwen Solidariteitsraad werd, had als functie het organiseren en coördineren van de activiteiten van de verschillende organisaties. De invloed van de verschillende seculiere vrouwenorganisaties werd echter snel aan banden gelegd. De NUV viel uiteen in 1981 en vele seculiere vrouwelijke activisten gingen in ballingschap, waar ze bleven schrijven over het vrouwenvraagstuk. Op het einde van de jaren 1980 werden opnieuw kleine, informele groepen opgericht in Iran, maar het is nog steeds onmogelijk voor niet-islamitische vrouwen om hun mening over genderonderwerpen te uiten.<sup>67</sup>

Tot slot is het belangrijk even aandacht te schenken aan een aparte categorie van politieke activiteiten van vrouwen, zijnde *individuele protestactiviteiten*. Het gaat hier om uiteenlopende vormen van protest van vrouwen tegen het regime, die om verschillende redenen als politieke activiteiten kunnen worden aanzien. Een eerste voorbeeld is het zogenaamde 'bad-hejabi' fenomeen. Dit is een fenomeen waarbij de Hejab niet op traditionele of 'correcte' manier wordt aangewend. Voorbeelden hiervan zijn het zichtbaar tonen van haarlokken, het gebruik van make-up, het dragen van een felgekleurde of aansluitende chador, ... Dit fenomeen is nu vooral aanwezig bij de nieuwe, postrevolutionaire generatie van vrou-

66. HOODFAR, H., *op. cit.*; TABARI, A., & N. YEGANEH (eds.), *op. cit.* (1995); PAIDAR, P., *op. cit.*; POVEY, E.R., *op. cit.*; KIAN, A., *op. cit.*; MIR-HOSSEINI, Z., Women and politics in post-Khomeini Iran: divorce, veiling and emerging feminist voices, pp. 142-169 in H. Afshar (ed.), *Women and Politics in the Third World*, London, Routledge, 1996; HUGHES, D.M., <http://www.uri.edu/artsci/wms/hughes/khatami.htm> 12/4/2004.

67. HOODFAR, H., *op. cit.*; TABARI, A., & N. YEGANEH (eds.), *op. cit.*; MOGHISSI, H. (1994), *op. cit.*

wen. De sluier kreeg na de Islamitische revolutie in Iran een statuut als politiek symbool van de Islamitische Republiek. Om die reden kan het fenomeen van incorrecte gesluierdheid worden aanzien als een politiek middel, als een middel om oppositie te voeren tegen het Islamitisch regime. Een tweede voorbeeld is de zelfopoffering en zelfverbranding van vrouwen. Dit is een politiek fenomeen waarbij vrouwen zichzelf opofferen als reactie tegen de politiek die gevoerd wordt met betrekking tot de positie van vrouwen. Een voorbeeld van dergelijke politieke activiteit in Iran, was de zelfverbranding van Professor Homa Darabi in 1994 in Teheran. Ze protesteerde op die manier tegen de Islamitische overheid, tegen de Islamitische kledingcode, en riep op tot gelijkheid en vrijheid.<sup>68</sup>

## VI. Conclusie

In het artikel stond de vraag centraal naar de verhouding tussen Islamitisch fundamentalisme en politieke participatie van vrouwen. Enerzijds werd de vraag gesteld naar de (politieke) rol die vrouwen krijgen toegeschreven door Islamitisch fundamentalisten. Anderzijds werd nagegaan in welke mate vrouwen daadwerkelijk politiek participeren binnen een context van Islamitisch fundamentalisme, meer bepaald in postrevolutionair Iran.

Bij wijze van conclusie worden hier nog enkele belangrijke punten geformuleerd.

Allereerst worden vrouwen door Islamitisch fundamentalisten niet per definitie naar de private sfeer verwezen. Vrouwen beschikken over de mogelijkheid om actief te zijn in de publieke sfeer. Zo werd in de Islamitische grondwet de rol van de vrouw als moeder en als burger gewaarborgd. Vrouwen staan, als moeders, in voor de instandhouding van de familie en van de natie. Vrouwen worden op die manier symbolen van nationale autonomie, waarbij het hun Islamitische plicht is om politiek actief te zijn. Dit betekent echter ook dat de rol van de vrouw op politiek vlak afhankelijk is van haar rol binnen de familie.

Anderzijds worden vrouwen, ondanks hun dubbele rol als moeder en als burger, nog steeds sterk gedefinieerd binnen de familie. Dit wordt vooral duidelijk in het genderbeleid dat door de Islamitische republiek wordt gevoerd. Het moederschap en het huwelijk worden sterk aangemoedigd door middel van een actief beleid van financiële bijstand en campagnevoering. De familie wordt bovendien aanzien als een politieke instelling. Het schenden van de heiligheid van de familie wordt aanzien als een politieke misdaad.

Een tweede belangrijk punt, is het begrip 'politieke participatie'. Politieke participatie wordt over het algemeen eng gedefinieerd als electorale participatie. De vraag moet worden gesteld in welke mate deze invulling relevant is voor analy-

68. AFSHAR, H., *op. cit.*; MIR-HOSSEINI, Z., *op. cit.*; KAZEMZADEH, M., *op. cit.*

ses van politieke participatie van vrouwen in de niet-westerse wereld. Recente studies wijzen dan ook op het belang van een verruiming van het begrip 'politieke participatie'.<sup>69</sup> Het belang hiervan wordt duidelijk wanneer men naar de specifieke context van postrevolutionair Iran kijkt. Vrouwen participeren voornamelijk in informele politieke activiteiten, zoals in steundemonstraties; in protestbetogingen tijdens de beginjaren van de republiek; in verschillende vrouwenorganisaties; en recent door middel van de verschillende vrouwen tijdschriften en de vrouwenmedia in het algemeen. Vrouwen participeren eveneens tot op zekere hoogte in formele politieke organen, maar kennen geen doorstroming naar zogenaamde 'hogere politieke echelons'.

In de literatuur wordt echter nog vaak de klemtoon gelegd op deze laatste vormen van politieke participatie, waardoor de politieke activiteiten van vrouwen voor een groot deel onzichtbaar blijven. Studies wijzen tot slot ook op het belang van het opnemen van nieuwe vormen van politieke activiteiten in studies van politieke participatie, waarbij de nadruk wordt gelegd op het gebruik van symbolen. Bepaalde activiteiten van vrouwen 'in het dagelijkse leven' worden immers vaak, bijvoorbeeld door autoritaire regimes, aanzien als politieke handelingen. Het 'bad-hejabi' fenomeen of 'incorrecte gesluierdheid' in Iran is hier een voorbeeld van.

#### SUMMARY

##### **The Political Participation of Women and Islamic Fundamentalism in Post-Revolutionary Iran**

The article deals with the relationship between Islamic fundamentalism and the political participation of women. Firstly, it is discussed at length which political role women play in theories on Islamic fundamentalism. According to some scholars, it is indeed paramount to eliminate where possible, existing stereotypes which state that women are solely 'placed' in the private domain by fundamentalists. Secondly, the article examines the extent of actual political participation in a context of Islamic fundamentalism, more specifically the Islamic Republic of Iran. Models of political participation are often implicitly based on formal (electoral) forms of participation. However, women often remain invisible in these kinds of models. Consequently, the article centres on a possible broadening of the notion 'political participation' and the incorporation of new forms of informal political activities in the analysis of political participation.

69. WAYLEN, G., *op. cit.*

# Twee sporen en vier niveaus: het Europees beleid van België ten aanzien van de Europese landbouwhervormingen van 1992 en 2003

Tom DELREUX

Aspirant van het FWO-Vlaanderen,  
Instituut voor Internationaal en Europees Beleid, Katholieke Universiteit Leuven

## I. Inleiding<sup>1</sup>

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is één van de beleidsdomeinen die binnen de Europese Unie het meest onder vuur heeft gelegen – en nog steeds ligt. De grote hap die het landbouwbeleid jaarlijks uit de EU-begroting neemt, de aanzienlijke interne steunmaatregelen voor de eigen landbouwers en een systeem van hoge invoertarieven en exportsubsidies voedden die kritiek. Het oorspronkelijk doel van het GLB – garanderen dat het naoorlogse Europa kon instaan voor haar eigen voedselproductie – resulteerde snel in het perverse effect van overproductie. Het bestaande GLB werd zo goed als onhoudbaar. In de jaren zeventig en tachtig werd het GLB enkele keren hervormd, maar die hervormingen grepen slechts minimaal in en veranderden niets wezenlijks aan het beleid.<sup>2</sup> De eerste hervormingen die het GLB drastisch in een andere richting dreven, vonden plaats in 1992 (MacSharry-hervormingen). In 1999 werd het GLB nogmaals aan een hervorming onderworpen die het ingeslagen pad van de MacSharry-hervormingen voortzette (Agenda 2000). Agenda 2000 betekende een veel kleinere ommezwaai dan de hervormingen uit 1992. Onder een groeiende kritiek drong een nieuwe verregaande hervorming zich op. Die kwam er in 2003: de Mid Term Review (MTR) was oorspronkelijk gepland als een tussentijdse evaluatie van Agenda 2000, maar werd uiteindelijk een ingrijpende hervorming.

Het GLB is één van de beleidsdomeinen waarvoor de EU grotendeels bevoegd is. Dit betekent echter niet dat de lidstaten geen invloed meer uitoefenen op de totstandkoming van dat beleid en de hervormingen ervan. De Commissie doet immers een voorstel, waarna de lidstaten in de Raad op basis daarvan beslissen over

1. De auteur dankt Jan Beyers, Edith Drieskens, Bart Kerremans en de anonieme reviewers voor hun kritische maar steeds opbouwende commentaar op vorige versies van dit artikel.
2. KAY A., Path dependency and the CAP, *Journal of European Public Policy*, 10, 2003, pp. 405-420.

een hervorming.<sup>3</sup> Zo behoudt ook België een – zij het beperkte – invloed op het GLB: België beschikt in de Raad over een aantal stemmen (5 op 67 tijdens de MacSharry-hervormingen, 5 op 87 tijdens de MTR) waarmee het kan proberen de besluitvorming te beïnvloeden. Die invloed komt voort uit een eigen beleid van België ten aanzien van de hervormingen ('het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen'), dat verwoord en verdedigd wordt in de Raad. Niettegenstaande de onderhandelingen van 1992 en 2003 een gelijkaardige inhoud hadden, zijn een aantal factoren die de Belgische houding en standpunten mogelijk beïnvloedden in die periode geëvolueerd. De centrale vraag in dit artikel luidt dan ook: is het Europees beleid van België ten aanzien van de MTR gewijzigd ten opzichte van haar beleid ten aanzien van de MacSharry-hervormingen? En indien dit het geval is, wat zijn dan de determinanten van die beleidsverandering? We zullen de invloed van drie mogelijke determinanten onderzoeken: onderhandelingen die externe druk genereerden om het GLB te hervormen, de interne beleidscoördinatie in België en de partijpolitiek affiliatie van de Belgische landbouwministers.<sup>4</sup> Meer in het algemeen verwijst dit naar de vraag of (en in welke mate) het Europees beleid van België beïnvloed wordt door interne en externe factoren dan wel een constante vormt.

Het Europees beleid van België dat verdedigd wordt in de Landbouwwraad wordt niet in officiële en openbare documenten gepubliceerd.<sup>5</sup> Ook de voorbereidende beleidscoördinerende vergaderingen verlopen niet op een transparante manier. Bovendien is de Ministerraad de minst transparante EU-instelling: uit de notulen die na een vergadering van de Raad worden gepubliceerd, zijn de standpunten van de lidstaten niet af te leiden. Om het beleid en de preferenties van België te achterhalen hebben we bijgevolg volgende bronnen geraadpleegd<sup>6</sup>: vooreerst geschreven media (*Financial Times* om de inhoud en het verloop van de onderhandelingen op het EU-niveau te achterhalen en Belgische kranten voor de standpunten van de Belgische landbouwministers), ten tweede de Belgische landbouwpers waarin het GLB vaak aan bod komt (voornamelijk *Boer en Tuinder*<sup>7</sup>), ten derde de verslagen en handelingen van het federale, Vlaamse en Waalse parlement (zowel

3. Het Europees Parlement is in deze geen belangrijke speler daar het voor wat betreft het GLB slechts wordt geconsulteerd (artikel 37 EG).
4. Deze determinanten hebben alle drie te maken met de onderhandelings situatie van België in de Landbouwwraad. Dit betekent geenszins dat deze drie determinanten een exhaustieve lijst vormen met mogelijke verklaringen voor veranderingen in het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen.
5. Aspinwalls stelling dat '[m]ember states are notoriously secretive about the positions they take in the Council of Ministers [...]' bevestigt dit. Zie ASPINWALL M., Preferring Europe. Ideology and national preferences on European integration, *European Union Politics*, 3, 2002, p. 96.
6. Een expliciete verwijzing naar één van deze bronnen in het artikel gebeurt via een code (bijvoorbeeld P3, M1, ...). De referenties waarnaar deze codes verwijzen zijn opgenomen in de appendix.
7. We zijn er ons van bewust dat deze publicatie uit een Boerenbondperspectief geschreven is en hebben daar rekening mee gehouden tijdens de interpretatie ervan.

van de plenaire vergaderingen als van de landbouwcommissies),<sup>8</sup> ten vierde verkiezingsprogramma's en beleidsnota's van de politieke partijen (om hun standpunten over de GLB-hervormingen te achterhalen), ten vijfde semi-gestandaardiseerde interviews met Belgische betrokkenen (ambtenaren die betrokken waren bij het intergewestelijk overleg, kabinetsmedewerkers van de landbouwministers, de Belgische vertegenwoordiger in het SCA<sup>9</sup>) en tenslotte hebben we voor de MacSharry-hervormingen enkele interne documenten van het ministerie van Landbouw kunnen inkijken.

In dit artikel zal het Europees beleid van België ten aanzien van de twee GLB-hervormingen vergeleken en geanalyseerd worden met een focus op de determinanten die leidden tot eventuele veranderingen en constantes in het Europees beleid van België tussen 1992 (MacSharry-hervormingen) en 2003 (MTR). De reden om het beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen en de MTR – en bijvoorbeeld niet de Agenda 2000-hervormingen – te vergelijken is tweevoudig: ten eerste zijn deze hervormingen inhoudelijk vergelijkbaar omdat ze het GLB in een zelfde richting hervormen en omdat ze beide plaatsvonden tijdens een multilaterale handelsronde van de GATT/WTO waarin het landbouwluik een belangrijke rol speelde. Ten tweede zijn op het Belgische niveau een aantal determinanten veranderd die het vergelijken van het beleid interessant maken: de landbouwministers hebben een andere partijpolitieke affiliatie en tussen 1992 en 2003 is het landbouwbeleid gedefederaliseerd. Het volgende deel beschrijft enerzijds de substantiële inhoud van beide hervormingen en introduceert anderzijds – op basis van de literatuur over het two-level-game – de drie determinanten van beleidsverandering. In het derde deel wordt eerst een overzicht gegeven van het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen en wordt daarna de invloed van de drie determinanten onderzocht. In de conclusie van het vierde deel worden de belangrijkste bevindingen vermeld.

## II. Determinanten van beleidsverandering

Indien het Europees beleid van België ten aanzien van de twee landbouwhervormingen verschilt of overeenstemt, wat zijn dan de determinanten die deze verschillen of constantes verklaren? In dit artikel wordt de rol van drie mogelijke determinanten onderzocht: de rol van externe onderhandelingen op het globale niveau die de EU onder druk zetten om het GLB te hervormen, de intern-Belgi-

8. Deze documenten dienden niet enkel als bron voor de standpunten van België (zoals de landbouwminister het verwoordde in het parlement), maar ook de standpunten van de verschillende politieke partijen konden afgeleid worden uit parlementaire tussenkomsten van hun mandatarissen.

9. Het SCA is het *Special Committee for Agriculture*, het hoogste ambtelijke voorbereidingsorgaan van de Landbouwwraad en behandelt technische landbouwmateries (het markt- en prijsbeleid).

sche beleidscoördinatie en de 'politieke kleur' van de bevoegde landbouwministers in België. Vooraleer we deze determinanten beschrijven en er op basis van literatuur over het two-level-game onze hypotheses uit afleiden, gaan we dieper in op de inhoud van beide hervormingen.

## A. Inhoud van de hervormingen

De MacSharry-hervormingen – afgesloten in mei 1992 na anderhalf jaar onderhandelen en genoemd naar toenmalig landbouwcommissaris Ray MacSharry – worden beschouwd als de eerste revolutionaire ommezwaai in het GLB.<sup>10</sup> Voor het eerst werden stappen gezet in de vervanging van prijsondersteuning door directe inkomenssteun waardoor de steun ontkoppeld werd van de hoeveelheid landbouwproductie. Daarnaast werden de interventieprijzen in bepaalde landbouwsectoren (graan, rundsvlees en melk) drastisch verlaagd met als doel de Europese prijzen dichterbij de wereldmarktprijzen te brengen en zodoende het marktverstoring karakter van het GLB te verminderen. Tenslotte hielden de MacSharry-hervormingen een aantal maatregelen in die de reductie van de landbouwproductie beoogden: er werd financiële steun ter beschikking gesteld voor milieuvriendelijke landbouw, braaklegging en herbebossing van landbouwgronden.

De MTR ging nog een stap verder in de richting van de MacSharry-hervormingen en in de ontkoppeling van productie en steun. Niettegenstaande er in de oorspronkelijke Commissievoorstellen sprake was van een volledige ontkoppeling, stond in het uiteindelijke hervormingsakkoord – gesloten in juni 2003 – dat elke lidstaat zelf mocht beslissen om maximaal 25% (in de akkerbouw) of 30% (in de veeteelt) van de subsidies gekoppeld te houden.<sup>11</sup> Daarnaast werden de tientallen afzonderlijke premies vervangen door één bedrag aan directe inkomenssteun. Die totale inkomenssteun werd jaarlijks verminderd (de zogenaamde modulatie), met uitzondering van de landbouwbedrijven die minder dan 5000 euro per jaar krijgen. Voorts werden de premies afhankelijk gemaakt van kwaliteitscontroles op de werking van het landbouwbedrijf en gekoppeld aan de naleving van EU-regels in verband met milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn ('cross-compliance'). Tevens werd het budget voor plattelandsonwikkeling en multifunctionaliteit<sup>12</sup> van de landbouw (de tweede pijler van het GLB<sup>13</sup>), verder uitgebouwd. Zoals de MacSharry-hervormingen hield de MTR een verlaging van de graan- en melkprijzen in.

10. SWINBANK A., CAP reform, 1992, *Journal of Common Market Studies*, 31, 1993, pp. 359-372.

11. Net zoals tijdens de MacSharry-hervormingen waren de oorspronkelijke Commissievoorstellen hervormingsgezinder dan het uiteindelijke hervormingsakkoord.

12. Multifunctionaliteit van de landbouw duidt op het feit dat de landbouw ook instaat voor het vervullen van maatschappelijke functies, waaronder onderhoud van het landschap, behoud van cultureel erfgoed, biodiversiteit, natuurbeheer, ... (naast het traditionele instaan voor voedselvoorziening).

13. De eerste pijler van het GLB is het (economische) markt- en prijsbeleid.

## B. De theoretische invalshoek: two- en three-level-games

Tijdens de onderhandelingen over de GLB-hervormingen houden de lidstaten simultaan rekening met enerzijds de onderhandelings situatie op het EU-niveau (wordt een akkoord over de GLB-hervormingen bereikt en zo ja, hoe zal het er uit zien?) en anderzijds op hun eigen nationale niveau (zal het akkoord verzoenbaar zijn met het eigen Europees beleid van die lidstaat ten aanzien van de hervormingen?). Interacties tussen onderhandelingen op het nationale en het EU-niveau zijn hiervan het logische gevolg. Het 'spel' dat zodoende tussen beide onderhandelingsniveaus ontstaat, is door Putnam beschreven als een two-level-game.<sup>14</sup> De nationale onderhandelaar speelt dan ook een dubbele anticiperende rol in de Landbouwwraad: enerzijds moet hij anticiperen op zijn onderhandelingspartners (*in casu* de andere lidstaten en de Commissie) en wat zij zullen aanvaarden.<sup>15</sup> Anderzijds moet de onderhandelaar ook anticiperen op het gedrag van de actoren op het Belgische niveau en met welk akkoord zij zullen instemmen. De onderhandelaar beschikt over een zekere autonomie en kan door zijn unieke positie, op het snijpunt van de twee niveaus, beide tegen elkaar uitspelen. Hij kan de winsets van de actoren op het nationale en het EU-niveau beïnvloeden. Een winset bestaat uit alle mogelijke onderhandelingsuitkomsten die aanvaardbaar zijn en waarvan verwacht wordt dat de actoren op het nationale niveau ermee zullen instemmen. Waar de winsets van de verscheidene lidstaten in de Landbouwwraad overlappen, bevindt zich een mogelijk akkoord.

Het sleutelement in het klassieke two-level-game is de vereiste dat het internationaal gesloten akkoord geratificeerd moet worden op het nationale niveau. Dit verklaart waarom de onderhandelaar rekening moet houden met beide niveaus. Een belangrijk verschil met het oorspronkelijke two-level-game van Putnam en de onderhandelingen over de hervormingen van het GLB is dat tijdens de GLB-onderhandelingen geen sprake was van 'ratificatie' in de traditionele zin van het woord. Ratificaties zijn enkel vereist na het ondertekenen van internationale verdragen maar niet bij de klassieke EU-besluitvormingsprocedure. Toch is hier sprake van een analoog proces: de actoren op het nationale (Belgische) niveau moeten vooraf instemmen met de houding en standpunten van hun onderhandelaar. Hierdoor blijft de dynamiek van het two-level-game behouden. De voorafgaande instemming bestaat erin dat op het Belgische niveau het Europees beleid van België wordt bepaald. Die Belgische standpunten worden door de Belgische onderhandelaar dan voorgelezen in de Landbouwwraad (de zogenaamde 'speaking notes'). Daarenboven zijn onderhandelingen over GLB-hervormingen

14. PUTNAM R., Diplomacy and domestic policies: the logic of two-level games, *International Organization*, 42, 1988, pp. 427-460; MORAVCSIK A., Introduction. Integrating international and domestic theories of international bargaining, p. 3-42 in Evans P., Jacobson H., Putnam R. (eds.), *International bargaining and domestic politics. Double-edged diplomacy*. Los Angeles: University of California Press, 1993.
15. DE GROOT T., *Dertien is een boerendozijn. Onderhandelingen in de Raad van Ministers van landbouw over hervormingen van het Europese landbouwbeleid*, Delft: Eburon, 1997.



geen eenmalige onderhandelingen, maar duren ze een aantal maanden. Wanneer België tijdens een onderhandelings sessie in de Landbouwwraad onderhandelt, doet het dat met in het achterhoofd de instemming die zal plaatsvinden vóór de volgende Landbouwwraad, wanneer België haar Europees beleid zal aanpassen (of behouden) in het licht van de stand van zaken in de onderhandelingen op dat moment.

Zowel tijdens de MacSharry-hervormingen als tijdens de MTR speelden de onderhandelingen zich niet af op twee, maar op drie niveaus. Het gaat niet alleen over lidstaten en het EU-niveau: de onderhandelingen over de GLB-hervormingen kunnen niet los gezien worden van handels- en uitbreidingsdossiers die op het globale (buiten-EU) niveau onderhandeld werden en die van daaruit druk uitoefenen op het EU-niveau om het GLB te hervormen. De druk van het globale op het EU-niveau verloopt grotendeels via de Europese Commissie, die in naam van de EU de onderhandelingen voert op het globale niveau (waar die druk voelbaar is), maar ook op het EU-niveau de exclusieve bevoegdheid heeft om GLB-hervormingen voor te stellen.<sup>16</sup> Het two-level-game wordt op die manier uitgebreid tot een three-level-game<sup>17</sup>: een situatie met parallelle onderhandelingen op drie niveaus die elkaar beïnvloeden.<sup>18</sup> Op het nationale (*in casu* Belgische) niveau wordt een beleid ontwikkeld ten aanzien van het voorstel van de Commissie om het GLB te hervormen enerzijds en ten aanzien van de globale onderhandelingen die de Commissie voert onder de autorisatie en het mandaat van de lidstaten. Het globale niveau genereert een druk op het EU-niveau om het GLB te hervormen en beïnvloedt mogelijk het beleid van België. De band tussen deze drie niveaus wordt gevormd door de simultane aanwezigheid van een aantal actoren tijdens de verschillende onderhandelingen: de Belgische onderhandelaar op het Belgische en het EU-niveau, de Commissie op het Europese en het globale niveau.

16. COLEMAN W., TANGERMANN S., The 1992 CAP reform, the Uruguay Round and the Commission: conceptualizing linked policy games, *Journal of Common Market Studies*, 37, 1999, pp. 385-404.
17. PATTERSON L.A., Agricultural policy reform in the European Community: a three-level-game analysis, *International Organization*, 51, 1997, pp. 135-165.
18. Daarenboven bevindt de Europese Commissie zich tijdens dergelijke globale onderhandelingen in een analoge positie als de Belgische onderhandelaar tijdens onderhandelingen over GLB-hervormingen. Het is immers de Commissie die in naam van de EU onderhandelt in de GATT/WTO en tijdens uitbreidingsonderhandelingen. De Commissie vangt die onderhandelingen aan met een win-set (mandaat) die ze krijgt van de lidstaten (die als veto-players optreden voor het gehele GATT/WTO-akkoord, dat naast landbouw ook issues bevat die binnen de EU met unanimitéit moeten worden geratificeerd) die ook achteraf het globale handels- of uitbreidingsakkoord moeten ratificeren. Ook in die optiek is de uitbreiding van het oorspronkelijk two-level-game naar een three-level-game gerechtvaardigd. Het gebruik van het two-level-game om de onderhandelingspositie van de EU binnen GATT- of WTO-onderhandelingen te duiden, wordt door bepaalde auteurs wel bekritiseerd. Zie bijvoorbeeld YOUNG A., What game? By which rules? Adapting and flexibility in the EC's foreign economic policy, p. 54-71 in Knodt M., Princen S. (eds.), *Understanding the European Union's External Relations*. London: Routledge, 2003.

### C. Determinant 1: onderhandelingen op het globale niveau

De MacSharry-hervormingen gingen op het globale niveau gepaard met de GATT-onderhandelingen van de Uruguay Ronde. Het landbouwluk bleek het grootste struikelblok in die onderhandelingen. De toenmalige EG en de VS – die het meest te verliezen hadden bij een liberalisering van de landbouwmarkt – wilden geenszins de hele Uruguay Ronde opblazen en bereikten na lange onderhandelingen en een aantal impasses een bilateraal akkoord (het Blair House Akkoord) dat later in een licht aangepaste versie werd opgenomen in het GATT-akkoord. Over de drie belangrijkste elementen van het landbouwluk van de GATT werd een akkoord bereikt: de interne steun aan de landbouwers werd gereduceerd met 20%,<sup>19</sup> exportsubsidies met 36% op de waarde en met 21% op de hoeveelheid en invoerheffingen met 36%. In de literatuur over de MacSharry-hervormingen is de band tussen de hervormingsonderhandelingen op het EU-niveau en de GATT-onderhandelingen op het globale niveau steeds in overweging genomen. Sommige auteurs vinden deze band duidelijker dan andere. Enerzijds stellen Paalberg en Patterson dat de GATT onderhandelingen een kleine bijdrage leverden aan de MacSharry-hervormingen.<sup>20</sup> Toch ontkennen deze auteurs niet dat er *een* band was tussen deze twee niveaus. Ze leggen er enkel de nadruk op dat ook interne problemen binnen de EU (begroting en overproductie) de hervormingen veroorzaakten. Anderzijds betogen auteurs als Legras, Delorme, Coleman en Tangermann dat de onderhandelingen op het Europese en op het globale (GATT)-niveau een significante bijdrage hebben geleverd tot elkaar.<sup>21</sup> De uitkomsten van de MacSharry-hervormingen waren het resultaat van de druk gegenereerd door de GATT-onderhandelingen omdat enkel een dergelijke hervorming de Uruguay Ronde kon deblokken. De ontkoppeling als antwoord op de GATT-eis voor vermindering van interne steun enerzijds en de prijsdalingen met als doel de wereldmarktprijs te benaderen anderzijds illustreren dit. We kunnen er van uitgaan dat er *een* band was tussen beide niveaus, maar dat de hervormingen van het GLB niet louter werden gestuurd door ontwikkelingen op het globale niveau, maar door een combinatie

19. De landbouweffingen werden in drie 'boxes' ingedeeld: de *Amber Box* bevat alle maatregelen die een verhoging van de productie veroorzaken (het oorspronkelijke Europese systeem van aan productie gekoppelde steun valt hieronder) en moet worden afgebouwd. De *Blue Box* bevat maatregelen die een verlaging van de productie veroorzaken en werden getolereerd tot eind 2003 wanneer ze geen directe invloed hebben op de handel (de zogenaamde *Peace Clause*). De *Green Box* tenslotte bevat de toegestane steun die niet handelsverstrend werken (de zogenaamde *non-trade concerns*), zoals bijvoorbeeld de steun in het kader van milieubescherming of plattelandontwikkeling.
20. PAALBERG R., Agricultural policy reform and the Uruguay Round: Synergistic linkage in a two-level-game, *International Organization*, 51, 1997, p. 416; PATTERSON L.A., *op. cit.*, p. 152.
21. LEGRAS G., L'Uruguay round et la réforme de la PAC, *Politique étrangère*, 1993, 58, 325-331; DELORME H., L'Accord de Marrakech: du conflit à la coopération entre l'Union Européenne et les Etats-Unis?, *Economie rurale*, 1995, 226, pp. 31-34; COLEMAN W., TANGERMANN S., The 1992 CAP reform, the Uruguay Round and the Commission: conceptualizing linked policy games, *Journal of Common Market Studies*, 37, 1999, pp. 385-404.

van externe (globale) en interne (Europese) factoren.<sup>22</sup> Er is niet alleen een (verticale) interactie tussen verschillende onderhandelingsniveaus, maar ook (horizontale) interactie tussen verschillende beleidsdomeinen: externe handel en landbouw.<sup>23</sup> Ook de MTR was een gevolg van gebeurtenissen op het Europese en – vooral – op het globale niveau. Op het Europese niveau besepte men snel dat de Agenda 2000-hervormingen niet zouden voldoen, werd de landbouw geconfronteerd met voedselcrisis (wat de nadruk op voedselveiligheid en kwaliteitscontroles in de MTR verklaart) en groeide het besef dat het GLB budgettair onhoudbaar werd. Op het globale niveau vonden twee soorten onderhandelingen plaats die de MTR noodzakelijk maakten. Ten eerste wilde de EU tegemoet komen aan de WTO-eis in de Doha Ontwikkelingsronde om de interne steun af te bouwen door een verdere ontkoppeling van de steun en de landbouwproductie. Op die manier zou de steun niet meer in de handelsverstorende *Amber Box* vallen, maar wel onder de *Green Box* (die niet onder de WTO-beperkingen valt). Daarnaast maken ook de nieuw voorgestelde plattelandsontwikkelings-, milieu- en dierenwelzijnpremies (de 'non-trade concerns') deel uit van de *Green Box*. In de laatste fase naar een uiteindelijk MTR-akkoord werd ook een akkoord bereikt over de modaliteiten waarmee de Commissie zou onderhandelen tijdens de ministeriële conferentie van Cancún.<sup>24</sup> Uiteindelijk kwamen volgende modaliteiten uit de bus: de EU wil concessies doen om haar interne steun met 55% te verminderen,<sup>25</sup> haar exportsubsidies met 45% en de invoertarieven met 36%. Ten tweede voerde de Europese Commissie op het globale niveau in die periode landbouwonderhandelingen met de tien kandidaat-lidstaten die in mei 2004 zouden toetreden. Ook de geplande uitbreiding maakte een hervorming van het GLB noodzakelijk. Enerzijds zou de bestaande (nog steeds grotendeels gekoppelde) steun aan de nieuwe lidstaten een enorme productieverhoging veroorzaken, waardoor de netto-export van de uitgebreide EU zou stijgen. Deze extra export zou moeten worden gefinancierd met extra exportsubsidies, een stijging die door de WTO verboden werd.<sup>26</sup> Anderzijds zou door de uitbreiding de grens van het landbouwbudget – dat oorspronkelijk vast lag tot 2006 en eind 2002 op de Europese Raad tot 2013 werd geplafonneerd – overschrijden. De enige oplossing was ook hier een hervorming van het GLB.

22. HENNIS M., Europeanization and globalization: the missing link, *Journal of Common Market Studies*, 39, 2001, pp. 829-850.
23. COLLINSON S., «Issue-systems», «multi-level games» and the analysis of the EU's external commercial and associated policies: a research agenda, *Journal of European Public Policy*, 6, 1999, pp. 206-224.
24. KERREMANS B., What Went Wrong in Cancun? A Principal-Agent View on the EU's Rationale Towards the Doha Development Round, *European Foreign Affairs Review*, 9, 2004, pp. 363-393.
25. Om dit te realiseren was de MTR noodzakelijk voor de EU. De MTR maakte het immers mogelijk om te ontkoppelen en om onder de noemer 'multifunctionaliteit van de landbouw' (plattelandsontwikkeling, ...) steunmaatregelen te verhuizen naar de Green Box.
26. SWINNEN J., *A Fischler Reform of the Common Agricultural Policy?*, Brussel, CEPS, Working document 173, 2001.

De eerste determinant van beleidsverandering wordt gevormd door de onderhandelingen op het globale niveau die druk genereren op de Europese Commissie om het GLB te hervormen en hervormingsvoorstellen bij de Raad in te dienen.<sup>27</sup> We vermoeden dat die globale onderhandelingen een analoog effect gehad hebben op het Belgische niveau en dat het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen op dezelfde manier werd beïnvloed. Dat er een analogie te verwachten is tussen de redenering van België en die van de Commissie wordt nog versterkt door de zogenaamde 'dwingendheid van de externe omgeving'<sup>28</sup>: de druk die België ondervindt van op het globale niveau om het GLB te hervormen en op die manier de uitbreidings- en wereldhandelsonderhandelingen te deblokken, zal ervoor zorgen dat het vasthouden aan het status-quo voor België *de facto* onhoudbaar wordt. De eerste hypothese luidt dan ook:

*HYPOTHESE 1: Parallele onderhandelingen op het globale niveau maken het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen hervormingsgezinder omdat ze België doen inzien dat het status-quo onhoudbaar is.*

#### D. Determinant 2: interne beleidscoördinatie

Het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen wordt in two-level-game-termen uitgedrukt als 'de Belgische win-set ten aanzien van de GLB-hervormingen'. Die win-set bevat alle mogelijke akkoorden die voor België aanvaardbaar zijn. De breedte van de win-set is volgens Putnam ondermeer afhankelijk van het aantal veto-players op het nationale niveau: de win-set versmalt naarmate het aantal veto-players groeit.<sup>29</sup> Veto-players zijn nationale actoren die de instemming met het Europees akkoord kunnen tegenhouden.

In 1988 was de defederalisering van het landbouwbeleid nog zeer miniem, maar in de daaropvolgende jaren – met 2002 als (voorlopig) eindpunt wanneer het landbouwbeleid bijna volledig geregionaliseerd werd<sup>30</sup> – zijn steeds meer landbouwbevoegdheden naar de Gewesten overgeheveld.<sup>31</sup> Het Europees beleid van

27. De Commissie zit tijdens de Landbouwraden mee aan de onderhandelingstafel en kan ook daar de uitkomst van de onderhandelingen beïnvloeden. Zie SCHMIDT S., *Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers*, *European Union Politics*, 1, 2000, pp. 37-61.

28. KERREMANS B., *op. cit.*

29. PUTNAM R., *op. cit.*; TSEBELIS G., Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism, *British Journal of Political Science*, 25, 1999, pp. 289-325.

30. CRAENEN G., De bevoegdheidsverdeling inzake landbouw en zeevisserij, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking, p. 123-151 in Alen A. (ed.), *De vijfde staats hervorming van 2001*, Brugge: Die Keure, 2002.

31. BEYERS J., DELREUX T., STEENSELS C., The Europeanisation of Intergovernmental Cooperation and Conflict Resolution In Belgium: The Case of Agriculture, *Perspectives on European Politics and Society*, 5, 2004, pp. 103-134.

België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen kwam dus grotendeels tot stand op het federale niveau, terwijl het beleid ten aanzien van de MTR een product was van de verschillende Gewestelijke preferenties.<sup>32</sup> Daarenboven was tijdens de MacSharry-hervormingen het Verdrag van Maastricht nog niet van kracht. Artikel 203 (ex-artikel 146) van dit Verdrag bepaalt ondermeer dat deelstaatministers hun federale lidstaat mogen vertegenwoordigen in de Raad. Dit betekent dat het aantal veto-players dat met de Belgische win-set moet instemmen is toegenomen in de periode 1992-2003. In 2003 moesten de Gewesten het vooraf eens worden over een Belgische win-set, terwijl in 1992 het Europees beleid van België door het federale niveau alleen kon worden bepaald.

De assumptie dat een groter aantal veto-players een groter onvermogen om beleid te ontwikkelen genereert, heeft ook consequenties voor de inhoud van het beleid en kan dus een factor zijn die mogelijke beleidsverandering verklaart. Wanneer het onvermogen om beleid te ontwikkelen op Belgisch niveau namelijk zo groot is dat de verscheidene veto-players geen akkoord bereiken over een Belgisch standpunt, moet België zich onthouden in de Landbouwrap. Een Belgische onthouding kan dan ook worden geïnterpreteerd als een impliciete stem voor de status-quo in de Landbouwrap. De Belgische vertegenwoordiger is immers geïmmobiliseerd door het ontbreken van een intern-Belgisch akkoord en kan onmogelijk de Belgische stemmen leveren om een gekwalificeerde meerderheid te bereiken.<sup>33</sup> Uit deze tweede determinant, die niet alleen het vermogen om beleid te ontwikkelen aantast maar daardoor ook de inhoud van dat beleid beïnvloedt, leiden we volgende hypothese af:

*HYPOTHESE 2: Een groter aantal veto-players tijdens de interne beleidscoördinatie leidt tot een groter onvermogen om een Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen te ontwikkelen.*

### **E. Determinant 3: politieke kleur van de Belgische landbouwministers**

Een tweede factor die de breedte van de win-set bepaalt, is de heterogeniteit van de preferenties van de nationale actoren. Wanneer de veto-players op het

32. Wanneer we het hier over de gewesten zullen hebben, bedoelen we het Vlaamse en het Waalse Gewest. De landbouwactiviteiten in het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest zijn vrijwel onbestaande.
33. Een dergelijke situatie, waarbij de nationale onderhandelaar met door het thuisfront gebonden handen aan de Europese onderhandelingstafel zit, genereert in feite het tegengestelde effect van de *Schelling Conjecture*. De *Schelling Conjecture* stelt dat hoe meer een onderhandelaar gebonden is door zijn nationale niveau, hoe sterker zijn onderhandelingspositie is op het internationale niveau als de andere onderhandelaars een fundamenteel belang hebben bij het bereiken van een akkoord (MILNER H., *Interests, Institutions and Information. Domestic Politics and International Relations*, Princeton New Jersey: Princeton University Press, 1997, p. 68). In de situatie met een groot aantal Belgische veto-players en een groot onvermogen om beleid te ontwikkelen, is de onderhandelingspositie van de Belgische vertegenwoordiger evenwel erg zwak: hij wordt gedwongen zich onthouden en steunt zo impliciet de status-quo.

ationale niveau homogene preferenties hebben (dit is het geval wanneer de Belgische veto-players het erover eens zijn dat het GLB in een bepaalde richting moet worden hervormd), versmalt de win-set. Bij heterogene preferenties verbreedt de win-set.<sup>34</sup> De preferentieheterogeniteit van de veto-players wordt hier geoperationaliseerd in termen van de partijpolitieke affiliatie van de bevoegde federale en gewestelijke landbouwministers.<sup>35</sup>

Tijdens de onderhandelingen over de MacSharry-hervormingen waren de drie landbouwministers christen-democraten: André Bourgeois (CVP, federaal), Luc Vandenbrande (CVP, Vlaams Gewest) en Guy Lutgen (PSC, Waals Gewest). Het Europees beleid van België ten aanzien van de MTR kwam tot stand doorheen de coördinatie tussen drie ministers met een verschillende politieke kleur: Annemie Neyts (VLD, federaal), Vera Dua en daarna Ludo Sannen (Agalev, Vlaams Gewest) en José Happart (PS, Waals Gewest). We verwachten dus dat tijdens de MacSharry-hervormingen de Belgische veto-players homogene preferenties hadden, terwijl het beleid ten aanzien van de MTR tot stand kwam door veto-players met meer heterogene preferenties. Tijdens de MTR waren niet enkel meer veto-players betrokken bij de interne beleidscoördinatie, hun preferenties waren daarenboven heterogener dan tijdens de MacSharry-hervormingen.

De verschillende mate in preferentieheterogeniteit is slechts één verwacht gevolg van de diverse partijpolitieke herkomst van de landbouwministers. Een ander verwacht gevolg van deze situatie is dat de invulling van de Belgische win-set zal verschillen en dat de landbouwpreferenties van de politieke partijen die een landbouwminister leveren erin aan bod zullen komen. Dit betekent dat in het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen voornamelijk christen-democratische landbouwpreferenties zouden terug te vinden zijn, terwijl het beleid ten aanzien van de MTR meer elementen uit de liberale, socialistische en groene landbouwvisie zou bevatten.

Voor de christen-democraten is de landbouw in de eerste plaats een economische sector die levenskrachtig moet worden gehouden met behulp van EU-financiering

34. PUTNAM R., *op. cit.*

35. We zijn er ons van bewust dat we hierdoor de positie van de partij van de landbouwminister in rekening nemen en niet van de (coalitie)regeringen als geheel. Dit doet evenwel geen afbreuk aan de geldigheid van de analyse omwille van twee redenen: een methodologische en een inhoudelijke. Ten eerste hebben we de preferenties van de verscheidene beleidsniveaus, zoals ze meestal door de landbouwminister verwoord werden (bijvoorbeeld in parlementaire debatten of media-interviews), vergeleken met de standpunten van betrokken politieke partij (bijvoorbeeld in congresstukken of verkiezingsprogramma's). De overeenkomsten tussen de preferentie van de partij en van het beleidsniveau waren zo duidelijk dat het standpunt van de minister gebruikt kan worden als indicator van het partijstandpunt. Ten tweede wordt het Belgisch beleidscoördinatiesysteem voor Europees beleid gekenmerkt door ministeriële autonomie, zeker voor technische materies als de GLB-hervormingen (BEYERS J., TRONDAL J., *How Nation States «Hit» Europe. Ambiguity and Representation in the European Union, West European Politics*, 27, 2004, pp. 919-942). Dit betekent dat standpunten eerder verticaal gecoördineerd worden tussen de landbouwdepartementen van de verschillende beleidsniveaus dan horizontaal tussen de verschillende beleidsdomeinen binnen één beleidsniveau.

(P1). GLB-hervormingen mogen het inkomen van de landbouwer niet bedreigen (C1).<sup>36</sup> De christen-democratische partijen vertolken dan ook vooral de traditionele landbouwersbelangen, zijn gekant tegen prijsdalingen van landbouwproducten en tegen een verdere handelsliberalisering in de landbouw (P10). In tegenstelling tot het micro-economisch denken van de christen-democraten bekijken de liberalen de landbouwsector vanuit een macro-economisch perspectief. GLB-hervormingen en liberalisering van de landbouwmarkten zijn in de liberale visie dan ook een goede zaak omdat ze een einde kunnen stellen aan de ontwrichting van de marktprincipes, veroorzaakt door het traditionele GLB (een standpunt dat betrekking heeft op de landbouw op het globale niveau) (P1; L1; L2). Daarenboven streven ze naar een maximale werkgelegenheid in de landbouwsector (wat meer slaat op het Belgische niveau) (P6). Voor de socialistische partijen is de herverdeling die het GLB teweeg zou moeten brengen het belangrijkste. Het niet-hervormde GLB bevoordeelt te veel de grote industriële landbouwbedrijven, terwijl de kleinere landbouwer er meer zou moeten kunnen van genieten (P10; S1). Er moet ook meer aandacht besteed worden aan plattelandsontwikkeling, milieubescherming, de vraag van de consument naar goedkopere en kwaliteitsvolle producten en de sociale welvaart van de landbouwer. De groene partijen zien de landbouw het minst als een economische sector. Zij staan voor duurzame, biologische en extensieve landbouw in plaats van de intensieve landbouw (zoveel mogelijk produceren tegen een zo laag mogelijke prijs) die door het niet-hervormde GLB wordt gepromoot en die tot veel milieuproblemen leidt (P2; G1). Hervormingen met de nodige aandacht voor de tweede pijler (plattelandsontwikkeling en multifunctionaliteit) zijn dan ook noodzakelijk voor de groenen (P8).

De derde determinant 'politieke kleur van de landbouwministers' leidt dan ook tot de volgende hypothese:

*HYPOTHESE 3: Het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen zal meer de traditionele landbouwbelangen verdedigen dan het beleid ten aanzien van de MTR, dat op haar beurt meer elementen uit de socialistische, groene en liberale landbouwvisie bevat (herverdeling, leefmilieu en liberalisering). Bijgevolg zal de Belgische win-set tijdens de MTR een minder behoudsgezinde inhoud hebben.*

## F. Overzicht

In het volgende deel worden deze drie determinanten empirisch getoetst aan het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen en de MTR. Synthetiserend zijn de determinanten per hervorming samengebracht in volgend schema 1.

36. De referenties tussen haakjes verwijzen naar de codes van de empirische bronnen waarop deze analyse gebaseerd is. De lijst van empirische bronnen werd opgenomen in bijlage.

		<b>MacSharry-hervormingen</b>	<b>MTR</b>
Jaar		1992	2003
DETERMINANT 1		GATT Uruguay Ronde	WTO Doha Ontwikkelingsronde
Globale onderhandelingen			EU-uitbreiding
DETERMINANT 2		1 federale overheid	2 gewesten
Interne veto-players			
DETERMINANT 3	federaal	christen-democratisch	liberaal
Politieke kleur	Vlaams	christen-democratisch	groen
	Waals	christen-democratisch	socialistisch

**Schema 1.** Determinanten van beleidsverandering ten aanzien van MacSharry-hervormingen en MTR.

### III. Het Europees beleid van België

#### A. Een twee sporen-beleid

Zowel in het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen als in het beleid ten aanzien van de MTR zijn twee sporen te onderscheiden. Deze twee sporen maken deel uit van hetzelfde beleid. Het eerste spoor heeft een behoudsgezinde inhoud, het tweede spoor een hervormingsgezinde. De strategie die door België tijdens de onderhandelingen over de GLB-hervormingen werd gevolgd, was er één waarin kritische bemerkingen gemaakt werden die de hervormingen konden bijsturen in een richting die voor België en de Belgische landbouw positief was (eerste spoor), maar waarin op termijn toch hervormingsgezinde visie van de Europese Commissie gevolgd werd (tweede spoor).

Het eerste beleidsspoor bestaat uit de Belgische standpunten die kritische bemerkingen inhouden ten aanzien van de hervormingsvoorstellen van de Commissie. Betreffende de MacSharry-voorstellen had België het vooral moeilijk met de ont koppeling omdat dit de landbouwer zou demotiveren (P1; M1). In vergelijking met andere lidstaten kende België immers een grote landbouwproductiviteit (grote opbrengsten per hectare). Wanneer de steun niet meer afhankelijk zou zijn van de productie zouden de Belgische landbouwers relatief minder steun – en dus inkomen – verwerven uit het Europese landbouwbudget (P2). Waar de evolutie naar directe inkomenssteun tijdens de onderhandelingen over de MacSharry-hervormingen het grootste struikelblok vormde voor België, was het tijdens de MTR-discussies geen breekpunt meer. Ook toen was België geen voorstander van een volledige ont koppeling omdat het vreesde dat de marktprijzen binnen de EU hierdoor meer zouden fluctueren (K7), maar het besefte dat geen stap meer kon worden teruggezet in de evolutie die in 1992 was ingezet. Daarom heeft België zich aan de kant geschaard van Frankrijk, de grootste pleitbezorger van een *onvolledige* ont koppeling (maximum 25% van de steun in de akkerbouw en 30% in de veeteelt mochten door de lidstaten gekoppeld gehouden worden). Het Belgische verzet tegen een totale ont koppeling betrof voornamelijk de rundvleessector. Het belangrijkste Belgische argu-



ment tegen de MTR was evenwel dat deze veel verder ging dan een tussentijdse evaluatie, zoals de naam doet vermoeden en zoals in 1999 tijdens de Agenda 2000-discussies was afgesproken (P4; K6). België was van mening dat het beleid van de Agenda 2000-hervorming eerst volledig in de praktijk moest worden toegepast vooraleer er van een nieuwe hervorming sprake kon zijn.

België was geen voorstander om de interne steun verder af te bouwen tijdens de onderhandelingen over de MacSharry-hervormingen (M1; M3; M4; K2). Elf jaar later steunde het wel het MTR-voorstel over reductie van de interne steun. De MTR bepaalt bovendien dat de steun niet gereduceerd wordt voor landbouwbedrijven die minder dan 5000 euro per jaar ontvangen. België wou deze franchisegrens verhogen waardoor bijna alle (relatief kleine) Belgische landbouwbedrijven onder die grens zouden vallen (K5). Dit is evenwel niet gelukt.

Een andere grote Belgische bekommernis over de MacSharry-hervormingen was de financiële haalbaarheid ervan (M1; M5). Onder druk van België is aan de hervormingsakkoorden een verklaring toegevoegd waarin stond dat het hervormde GLB onder het financieel plafond moest blijven dat in 1988 was vastgesteld (M6). Tijdens de MTR-onderhandelingen stelde de kwestie van de financiële haalbaarheid zich niet meer omdat de Europese Raad de EU-landbouwuitgaven een half jaar voordien reeds geplafonneerd had.

De reductie van graan-, rundsvlees- en melkprijzen was voor België in 1992 moeilijk aanvaardbaar. De uiteindelijke reductiepercentages – die al een stuk lager waren dan de oorspronkelijke Commissievoorstellen – waren te hoog voor België omdat ze het inkomen van de landbouwers zouden aantasten en weinig impact zouden hebben op de prijs die de consument zou betalen voor landbouwproducten (M1; M4). Ook de MTR-voorstellen tot prijsverminderingen werden niet gesteund door België, al was ook hier het verzet minder groot dan in 1992. België verdedigde het standpunt dat de – relatief drastische – prijsdalingen van Agenda 2000 eerst moesten worden gerealiseerd vooraleer er van nieuwe reducties sprake kon zijn. De Belgische houding was vrij ambigu: enerzijds was het (principeel) tegen verdere prijsdalingen, maar anderzijds was het wel bereid om na Agenda 2000 de laatste stappen te zetten om de prijzen dichter bij de wereldmarktprijzen te brengen.

Het beleid van België ten aanzien van milieuvriendelijke landbouw, herbebossing en de uitbouw van de tweede pijler was wel verschillend tijdens de MacSharry- en de MTR-onderhandelingen. De MacSharry-premies voor milieuvriendelijke landbouw, braaklegging en herbebossing werden door België niet gesteund omdat ze een demotiverend effect zouden hebben op de landbouwers (P7). Tijdens de MTR-onderhandelingen steunde België wel de Commissievoorstellen om de tweede pijler van het GLB verder uit te bouwen. Toch had België liever gezien dat de uitbouw van de tweede pijler budgettair niet ten koste ging van de eerste pijler (P10; P4).

Eén van de grootste Belgische bekommernissen over de MacSharry-hervormingen was de uitvoerbaarheid ervan (K1; M3). Op Belgisch verzoek zijn vereenvoudigingen aangebracht aan enkele maatregelen die de overgang naar directe inkomenssteun moeten regelen (P2). Een dergelijke bekommernis over de uitvoerbaarheid toonde België ook tijdens de MTR-onderhandelingen. Oorspronkelijk

stelde de Commissie immers 38 *cross-compliance*-randvoorwaarden voor (in verband met volksgezondheid, dierenwelzijn, milieu, ...) waarvan de steun afhankelijk zou worden gemaakt. Om dit op het veld te controleren, zouden zeven verschillende (federale en Gewestelijke) overheidsdiensten nodig geweest zijn. In de uiteindelijke hervormingen is het aantal randvoorwaarden teruggebracht tot 18 om de uitvoerbaarheid ervan te bewaken. België stond wel achter het principe van de *cross-compliance* dat niet-economische aspecten toevoegt aan het GLB.

Het tweede – hervormingsgezinde – spoor bestaat uit het beleid waarin België uiteindelijk – wanneer de onderhandelingen zich in hun finale fase bevinden – de (voorstellen van de) Europese Commissie volgt. Dit beleidsspoor wordt niet van in het begin van de onderhandelingen uitgesproken, maar was tijdens de twee bestudeerde hervormingen wel het beleid dat België in het achterhoofd hield omdat ze wist dat ze haar behoudsgezinde standpunten (het eerste spoor) toch niet kon aanhouden. België was met andere woorden steeds overtuigd van de noodzaak van een hervorming van het GLB – los van de concrete hervormingsvoorstellen van de Commissie. Zo speelde België tijdens de MacSharry-hervormingen bijvoorbeeld het behoudsgezinde standpunt in verband met de prijsreducties niet uit in de Landbouwrapport. Het was eerder een standpunt dat op het nationale politieke forum werd verdedigd om de landbouwers en hun organisaties ter wille te zijn.

Wanneer we het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen en dat ten aanzien van de MTR naast elkaar uitzetten (zie schema 2), kunnen we op de eerste plaats concluderen dat het tweede beleidsspoor een constante vormt. Op de tweede plaats stellen we vast dat het eerste beleidsspoor verschillen bevat tussen beide hervormingen (voornamelijk over de afbouw van de steun en de uitbouw van de tweede pijler), niettegenstaande het feit dat we ook nog veel gelijkenissen terugvinden (vooral over de ont koppeling en bekommernissen over de uitvoerbaarheid). Bij de hervormingsonderdelen waar het Europees beleid van België veranderd is tussen 1992 en 2003, gebeurde dit stevast in de hervormingsgezinde richting. Het eerste spoor ten aanzien van de MTR was dus iets hervormingsgezin-der dan het eerste spoor ten aanzien van de MacSharry-hervormingen.

	MacSharry-hervormingen	MTR
GLB hervormen? (tweede spoor)	+	+
Hervormingsvoorstellen (eerste spoor)		
Ontkoppeling	-	-
Afbouw steun	-	+
Financiële haalbaarheid	-	•
Reductie prijzen	-	?
Milieuvriendelijke landbouw, uitbouw tweede pijler	-	+
Uitvoerbaarheid	-	-
Cross-compliance	•	+

+: 'hervormingsgezind'; -: 'behoudsgezind'; ?: 'ambigu standpunt'; •: 'geen informatie' of 'irrelevant'.

**Schema 2.** Evolutie in het Europees beleid van België ten aanzien van de hervormingen van het GLB (per hervormingsvoorstel).

## B. De determinanten

Het Europees beleid van België ten aanzien van de MTR was dus niet geheel identiek aan dat ten aanzien van de MacSharry-hervormingen. In deze paragraaf gaan we op zoek naar de mogelijke determinanten van die beleidsverandering en testen we de drie hypotheses.

### 1. Globaal niveau

Om na te gaan welke invloed de onderhandelingen op het globale niveau die druk uitoefenden op de Commissie om het GLB te hervormen hebben gehad op het Europees beleid van België, onderzoeken we de invloed van de Belgische inschatting van de GATT-, WTO- en uitbreidingsonderhandelingen (*in concreto*: volgde België de Commissie in de redenering dat deze onderhandelingen druk genereerden om het GLB te hervormen?) op het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen.

Het bereiken van een algemeen GATT-akkoord in al haar aspecten (niet enkel landbouwproducten, maar ook andere goederen en diensten) tijdens de Uruguay Ronde was voor België een absolute prioriteit (P7). Over het landbouwluk van het GATT-akkoord was België eerder negatief. België was van mening dat de prijzen van landbouwproducten geen functie mochten zijn van wisselvallige wereldmarktprijzen en dat het landbouwluk van het GATT-akkoord geen bijkomende negatieve effecten mocht genereren bovenop de MacSharry-hervormingen (K4). De reductie van de interne steun, exportsubsidies en invoertarieven werden negatief onthaald. Toch beseftte België dat het Blair House Akkoord een voldongen feit was en dat Belgisch protest binnen de EU *de facto* niets aan de situatie kon veranderen (M7). Het was er zich immers voldoende van bewust dat dergelijke reducties de enige mogelijke evolutie was gezien de maatschappelijke realiteit. Ook beseftte België dat het Blair House Akkoord de enige oplossing was om de Uruguay Ronde in haar geheel te doen slagen – en dat was het belangrijkste voor België.<sup>37</sup>

Ook tijdens de WTO-Doha Ontwikkelingsronde was het Belgische standpunt dat de EU bereid moest zijn om in dezelfde richting voort te gaan als tijdens de Uruguay Ronde – dus in de richting van meer handelsliberalisering. Net als tijdens de Uruguay Ronde was het bereiken van een algemeen akkoord over de verdere vrijmaking van de wereldhandel prioritair boven de specifieke landbouwonderdelen ervan. België prefereerde het macro-economische aspect van de verdere liberalisering van de wereldhandel boven het (micro-economische) individuele landbouwersbelang. Het stond achter de Europese Commissie wanneer zij stelde dat de zogenaamde *non-trade concerns* (dierenwelzijn, voedselveiligheid, voedselkwaliteit, milieu, ...)

37. Hier spelen niet enkel substantiële, maar ook procedurele belangen mee. België wou – zeker in de hoedanigheid van EG-voorzitter tijdens de ratificatiefase van de Uruguay Ronde – niet verantwoordelijk zijn voor een eventuele mislukking van de handelsronde (dit zou het geval zijn wanneer België zou weigeren het akkoord te ratificeren).

deel moesten uitmaken van het WTO-akkoord. Daarnaast steunde België tijdens de MTR-onderhandelingen de EU-modaliteiten (zowel de steun-, exportsubsidie- en invoertariefreducties als de eis om non-trade concerns onder het WTO-regime te laten vallen) (P10; K8) zodat de win-set van de Commissie op het globale (WTO-)niveau gelijk is aan de Belgische win-set ten aanzien van het landbouwuik van de Doha Ontwikkelingsronde. Deze redenering geldt ook voor de andere globale onderhandelingen tijdens de MTR over de uitbreiding van de EU: België volgde de Commissie dat de uitbreiding een positieve evolutie is in het Europese integratieproject.<sup>38</sup> België stond tevens achter het akkoord van de Europese Raad dat de nieuwe lidstaten via het principe van *phasing-in* kunnen genieten van de financiële steun van het GLB (in 2004 krijgen ze 25% van wat de 'oude' lidstaten krijgen, pas in 2013 de volle 100%).

Het globale niveau heeft het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen en de MTR dus beïnvloed. Deze beïnvloeding verliep op die manier dat België steeds de redenering van de Commissie heeft gevolgd dat het GLB hervormd moest worden omwille van de externe druk van de GATT-, WTO- en uitbreidingsonderhandelingen. De eerste hypothese kan dus bevestigd worden in die zin dat het *tweede spoor* van het Europees beleid van België vatbaar was voor die invloed: het feit dat België ervan overtuigd was dat het bestaande GLB onhoudbaar was geworden door de druk gegenereerd door de onderhandelingen op het globale niveau. Die druk heeft niet enkel de Commissie ertoe aangezet om hervormingsvoorstellen op tafel te leggen, maar het heeft er op een analoge manier voor gezorgd dat het tweede spoor van het Europees beleid van België die richting uitging. België was zowel in 1992 als in 2003 voorstander van *een* hervorming van het GLB omdat het de Commissie in een comfortabeler positie zou plaatsen tijdens de onderhandelingen in de Uruguay- en de Doha Ontwikkelingsronde.<sup>39</sup>

## 2. Interne beleidscoördinatie<sup>40</sup>

De tweede hypothese stelt dat het groter aantal veto-players tijdens de MTR de interne beleidscoördinatie zou hinderen. Tijdens de MacSharry-hervormingen was de federale overheid de enige veto-player en de dominerende actor in de beleidscoördinatie, terwijl de Gewesten tijdens de MTR het onderling eens moesten worden over het Europees beleid van België en zij een dominante rol bekleedden.

38. In de maanden voor de uitbreiding zijn in België evenwel – onder impuls van de socialistische partijen – kritische stemmen opgegaan over de uitbreiding: de EU was institutioneel niet aangepast aan de uitbreiding en van de verdieping van haar werking en haar instellingen zou tegen de toetredingsdatum geen sprake zijn.
39. Met betrekking tot de MTR en de Doha Ontwikkelingsronde was het Belgische standpunt dat een hervorming van het GLB noodzakelijk was in het licht van de WTO-onderhandelingen, maar dat daarmee het best gewacht werd tot ná de Doha Ontwikkelingsronde.
40. Voor een meer gedetailleerde beschrijving en een historisch overzicht van de interne coördinatie in verband met het Europees beleid van België ten aanzien van het GLB, zie BEYERS J., DELREUX T., STEENSELS C., *op. cit.*

Tijdens de onderhandelingen over de MacSharry-hervormingen waren de Gewesten geen veto-players: ze werden 'geconsulteerd', maar konden een instemming van het federale niveau niet blokkeren. De coördinatie tussen de federale overheid en de Gewesten – waarvan de kwaliteit vaak afhing van de welwillendheid van het federale niveau – gebeurde in de Interministeriële Conferentie Landbouw (ICL) op politiek niveau en in de Permanente Werkgroep (PWG) van de ICL op ambtelijk niveau.<sup>41</sup> In de praktijk was de PWG het belangrijkste beleidscoördinatiemechanisme. Wanneer de PWG geen akkoord kon bereiken, schoof het dossier door naar een hoger politiek niveau: eerst naar de Intergouvernementele Conferentie voor Buitenlands Beleid (samengesteld uit de bevoegde ministers) en daarna eventueel naar het Overlegcomité (met de eerste minister en de ministers-presidenten van de Gewesten). Tijdens de MacSharry-hervormingen is het evenwel nooit gebeurd dat binnen de PWG geen akkoord werd bereikt: een aanduiding van het lage conflictpotentieel in die periode.

De combinatie van de staatsvorming van 2002 (Lambermont) en het artikel 203 (ex-artikel 146) van het Verdrag van Maastricht heeft ervoor gezorgd dat in België een extra landbouwonderhandelingsniveau – het Gewestelijke – is gecreëerd in het oorspronkelijke two-level-game tussen het Belgische en het Europees niveau. Op die manier wordt het oorspronkelijke three-level-game waarin het Europees beleid van België vorm krijgt uitgebreid tot een four-level-game-configuratie. Tijdens de onderhandelingen over het Europees beleid van België ten aanzien van de MTR leidden de Gewesten de onderhandelingen en had de federale overheid enkel een rapporterende rol als woordvoerder in de Landbouwrap. Om deze nieuwe situatie in de beleidscoördinatie ten aanzien van het EU-niveau te realiseren, is in 2002 het Landbouwbureau opgericht op ambtelijk niveau, samengesteld uit een Vlaamse, Waalse, Brusselse en federale cel met landbouwexperts. Het Landbouwbureau heeft de coördinatiefunctie voor het Europees beleid overgenomen van de PWG en is het forum waarin de Gewesten hun standpunten over (de hervormingen van) het GLB proberen te integreren in één enkelvoudige Belgische stem, die verwoord wordt in de Landbouwrap door een federale woordvoerder.<sup>42</sup> Die federale woord-

41. KERREMANS B., *Determining a European policy in a multi-level setting: the case of specialized co-ordination in Belgium*, *Regional & Federal Studies*, 10, 2000, pp. 36-61; De PWG bereidde de vergaderingen van de werkgroepen van de Landbouwrap en het SCA voor. De vergaderingen van het ministerieel niveau van de Landbouwrap en van COREPER I werden voorbereid door de ICL.

42. Althans, dit is het geval op het ministeriële niveau van de Landbouwrap. Daar verwoordt de federale minister van Landbouw het gemeenschappelijk standpunt van de gewesten (op basis van het voorlezen van een speaking note). De federale landbouwminister wordt in de Landbouwrap geflankeerd door de Vlaamse en Waalse Landbouwministers die optreden als assessors (dit is mogelijk geworden door het Verdrag van Maastricht). In de periode van de MTR-onderhandelingen, was voor wat betreft de vertegenwoordiging in de Raadswerkgroepen sector per sector een afspraak gemaakt tussen de gewesten over welk gewest België vertegenwoordigt. De vertegenwoordiging in het SCA was op dat moment een twistpunt binnen België: zowel de federale overheid als de gewesten claimden die zetel. Er werd dan ook met volgende ad hoc-oplossing gewerkt: de gewesten stelden een beurtrol op waarin zij (niet sector per sector zoals in de werkgroepen) het Belgische standpunt verwoordden.

voerder heeft tijdens de voorafgaande interne beleidscoördinatie geen (beslissende) stem en treedt dus op als *policy-taker*, niet als *policy-maker*. Het federale niveau speelt dus de rol van een perfect gehoorzame *agent* ten aanzien van haar twee gewestelijke *principals*. Tijdens de coördinatieonderhandelingen over de MTR zijn er – in tegenstelling tot wat in de pers of door bepaalde politieke partijen gesuggereerd werd en de voornaamste kritiek tegen de defederalisering van het landbouwbeleid ontkrachtigend – geen problemen gerezen. België heeft zich nooit moeten onthouden in de Landbouwwraad bij gebrek aan een eensgezind standpunt.

De interne beleidscoördinatie heeft noch tijdens de MacSharry-hervormingen noch tijdens de MTR geleid tot een onvermogen om binnen België een eigen Europees beleid ten aanzien van de GLB-hervormingen te ontwikkelen. De defederalisering van het landbouwbeleid en de daarmee gepaard gaande creatie van een extra onderhandelingsniveau met Gewestelijke veto-players heeft niet geleid tot een binnenlandse beleidsimpasse of tot onvermogen en een Europees beleid te ontwikkelen. De tweede hypothese kan dus verworpen worden.

### 3. Politieke kleur van de landbouwministers

Zoals uit de vorige paragrafen duidelijk is geworden, zijn de parallelle onderhandelingen op het globale niveau bepalend voor de gelijkenissen in het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen en dat ten aanzien van de MTR (het tweede beleidsspoor) en heeft het groter aantal veto-players geen invloed op de beleidsverandering. Wanneer de derde hypothese klopt, zou de beleidsverandering – voornamelijk in het eerste beleidsspoor – verklaarbaar moeten zijn door de politieke kleur van de landbouwministers. Om dat te onderzoeken gaan we de preferenties van de verschillende partijen ten aanzien van de MacSharry-hervormingen en de MTR na en vergelijken we daarna het Europees beleid van België met de preferenties van de partijen die in die periode de landbouwministers leverden.

De christen-democraten verzetten zich aanvankelijk tegen de MacSharry-voorstellen. Door de omschakeling naar directe inkomenssteun, een reductie van de prijzen en de moeilijke uitvoerbaarheid zou dit de landbouwers demotiveren en aan hun inkomen raken, wat onaanvaardbaar was. De christen-democratische partijen gingen akkoord met de Commissie dat het GLB hervormd moest worden om de EU in een meer comfortabele positie te plaatsen tijdens de Uruguay Ronde, maar ze vonden de MacSharry-hervormingen zoals ze werden goedgekeurd – en *a fortiori* zoals ze werden voorgesteld – een te grote ommezwaai die economisch verantwoord noch budgettair haalbaar was (P1; P2; P3; K3). Ook over de MTR waren de christen-democraten uiterst negatief.<sup>43</sup> Ze verwierpen de ontkoppeling

43. In 2003 maakten de christen-democraten op federaal noch op deelstatelijk niveau deel uit van de regering. Dit verklaart waarschijnlijk ook hun meer ongenueanceerde negatieve houding ten aanzien van de MTR omdat ze enerzijds hun rol als oppositiepartij spelen en anderzijds geen rekening moeten houden met de bredere Europese en globale context waarin deze hervormingen plaats vinden.

en de geleidelijke steunafbouw omdat dit het inkomen van de Belgische landbouwer aantast. Het GLB mocht volgens hen bovendien pas hervormd worden na de Doha Ontwikkelingsronde en na de uitbreiding van de EU en eerst moesten de resultaten van de Agenda 2000-hervormingen worden afgewacht. De overheveling van financiële middelen van de eerste naar de tweede pijler wordt met enige achterdocht bekeken omdat het tot inkomensverlies voor de landbouwers zou leiden (P11; C2).

In tegenstelling tot de christen-democraten waren de socialisten tijdens de MacSharry-hervormingen, die toen geen landbouwminister leverden, wel voorstander van de ontkoppeling. Het betekende voor hen zelfs een cruciaal onderdeel omdat op die manier aan herverdeling gedaan werd ten voordele van de kleine, familiale landbouwbedrijven. De veelproducerende industriële landbouwbedrijven kregen hierdoor geen steun meer voor hun hoge productie, maar zouden een (lager) forfaitair bedrag ontvangen (P2; P6). Daarenboven waren ze voorstander van de afbouw van de interne steun omdat dit de groeiende kloof tussen grote en kleine landbouwbedrijven zou afremmen. Dit betekende evenwel niet dat de socialistische partijen tevreden waren met het bereikte hervormingsakkoord in haar geheel: andere onderdelen vormden een bedreiging voor de Belgische landbouwstructuur. Ook zij waren tegen de MacSharry-hervormingen *an sich*, maar vonden het bestaande GLB niet langer houdbaar (P2). Tijdens de MTR – een periode waarin ze de Waalse landbouwminister leverden – waren de socialisten voorstander van een GLB-hervorming die een vermindering van de interne steun aan de grote landbouwbedrijven inhoudt en die prioriteit geeft aan de inkomenssteun voor kleine landbouwbedrijven en aan de levenskwaliteit van het platteland. Hoewel de socialisten de MTR te verregaand vonden en er niet voldoende herverdelingsmechanismen in terugvonden (S2; P10), beseften ze dat de MTR ingegeven was door de maatschappelijke realiteit van de WTO-onderhandelingen en de EU-uitbreiding (P11). Ze waren wel voorstander van de *cross-compliance*, de verdere uitbouw van de tweede pijler, meer milieubewuste productiewijzen en de grotere aandacht voor kwaliteitsvolle landbouw.

De groenen waren het er tijdens de MacSharry-hervormingen over eens dat het GLB hervormd moest worden, maar konden zich niet vinden in de manier waarop dit is gebeurd, hoewel ze wel voorstander waren van steunafbouw. Volgens de groene partijleden was die hervorming geen trendbreuk, maar net een versterking van de bestaande (negatieve) trends op sociaal en ecologisch vlak (P3). De groene kritiek op de MacSharry-hervormingen, waarin ze zich helemaal niet konden terugvinden, betrof vooral de ontkoppeling, de verplichte braaklegging (op de niet-braakgelegde oppervlakte zou aan nog intensievere landbouw gedaan worden) en het gebrek aan echte milieuvriendelijke productiemethodes (P2). De MTR daarentegen was voor de groenen een must in een periode waarin ze de Vlaamse landbouwminister in hun rangen hadden. De versterking van de tweede pijler en de verdere steunafbouw waren voor hen een positieve evolutie omdat dit milieuvriendelijke landbouw op kleine schaal promoot (G2; G3). Over het algemeen steunden ze de voorstellen dan ook, al waren ze van mening dat de MTR op een aantal punten niet ver genoeg ging (P10; G2). Anders dan in 1992 waren

de groenen in 2003 wel voorstander van de ontkoppeling omdat dit de intensieve landbouw (het maximaliseren van de productie) afremt.

In tegenstelling tot de groene en de christen-democratische partijen waren de liberalen wel voorstander van de ontkoppeling en de steunreductie in de MacSharry-hervormingen (P1). Toch waren de liberale partijen geen absolute voorstanders van deze hervormingen omdat het geen antwoord bood op de liberale eis van een gegarandeerde en optimale tewerkstelling in de landbouwsector. De liberalen verzetten zich tegen de milieuvriendelijke aspecten van de hervormingen omdat dit marktefficiëntie tegenwerkte (P6). Ook tijdens de MTR pleitten de liberale partijen voor de ontkoppeling (P9; P10). Ze steunden tevens de versterking van de tweede pijler. De liberalen waren voorstander van de GLB-hervorming omdat het bestaande beleid niet overeenstemde met de vraag- en aanbodprincipes van de vrije markt (L2). De MTR kon dit rechttrekken en zo de EU-positie in de Doha Ontwikkelingsronde versterken.

De standpunten van de Belgische politieke partijen ten aanzien van de GLB-hervormingen zijn toegespitst op het eerste spoor van het Europees beleid van België. Het tweede spoor wordt enkel door de Belgische onderhandelaar in de Landbouwrraad ingenomen en niet door de politieke partijen. Het is immers de setting van de Landbouwrraad die ervoor zorgt dat het Europees beleid van België dit tweede spoor bevat: daar komt de Belgische onderhandelaar in contact met de Commissie die met het oog op het gemeenschappelijk Europees belang – zowel intern (overproductie, budgettaire haalbaarheid, ...) als extern (de Commissie als externe onderhandelaar voor de EU) – stelt dat het GLB moet worden hervormd. Schema 3 geeft een overzicht van de standpunten van de verschillende partijen ten aanzien van de MacSharry-hervormingen en de MTR. Deze worden vergeleken met het Europees beleid van België. De lichtgrijs gemarkeerde partijstandpunten stemmen overeen met het Europees beleid van België, de donkergrijs gemarkeerde zijn er tegengesteld aan.

Uit schema 3 blijkt dat het Europees beleid van België meer overeenstemt met de standpunten van de partijen die een landbouwminister leveren dan met de standpunten van de andere partijen.<sup>44</sup> Dit wordt duidelijk wanneer we schema 3 grafisch interpreteren. De verticale streeplijn markeert de scheiding tussen de christen-democraten enerzijds die in 1992 de landbouwministers leverden en de socialisten, groenen en liberalen anderzijds die in 2003 over de landbouwbevoegdheid beschikten. Het is duidelijk dat zowel tijdens de MacSharry-hervormingen als tijdens de MTR meer standpunten van de partijen die een landbouwminister leverden lichtgrijs gemarkeerd zijn (dat wil zeggen: partijstandpunten die overeen-

44. Het duidelijkste voorbeeld vinden we terug bij het standpunt van België ten aanzien van de steunafbouw. De christen-democraten waren zowel in 1992 als in 2003 tegen een verdere reductie. Tijdens de MacSharry-hervormingen was België ook tegenstander. De groenen, socialisten en liberalen waren steeds voorstander van steunvermindering. Op het moment waarop zij de landbouwminister leverden (tijdens de MTR) staat het Europees beleid van België ook positief tegen een dergelijke afbouw.



stemmen met het Europees beleid van België) dan standpunten van de andere partijen. Ook omgekeerd kunnen we stellen dat tijdens beide hervormingen de andere partijen meer donkergrijs gemarkeerde standpunten (partijstandpunten die tegengesteld zijn aan het Europees beleid van België) hebben dan partijen van de landbouwministers. Zo stemden tijdens de MTR-onderhandelingen veel Belgische standpunten niet overeen met de standpunten van de christen-democratische partijen – die toen niet over landbouwbevoegdheden beschikten. Dit schema toont aan dat de politieke kleur van de landbouwminister het (eerste spoor van het) Europees beleid van België beïnvloedt.

	Christen- democraten	Socialisten	Groenen	Liberalen	Belgisch standpunt
<b>MacSharry-hervormingen</b>					
GLB hervormen?	+	+	+	+	+
Ontkoppeling	-	+	-	+	-
Afbouw steun	-	+	+	+	-
Milieuvriendelijke landbouw	-	•	?	-	-
Reductie prijzen	-	•	•	+	-
Uitvoerbaarheid	-	-	•	•	-
<b>MTR</b>					
GLB hervormen?	-	+	+	+	+
Ontkoppeling	-	•	+	+	-
Afbouw steun	-	+	+	+	+
Uitbouw tweede pijler	-	+	+	+	+
Reductie prijzen	-	+	•	+	?
Cross-compliance	-	+	+	•	+

+: 'hervormingsgezind'; -: 'behoudsgezind'; ?: 'onduidelijk standpunt'; •: 'geen informatie'; : 'partijstandpunt = standpunt van België'; ■: 'partijstandpunt ≠ standpunt van België'; □: 'onduidelijk of geen standpunt'.

**Schema 3.** Vergelijking van de standpunten van de verschillende politieke partijen en België ten aanzien van de GLB-hervormingen.

Het Europees beleid van België ten aanzien van de MacSharry-hervormingen verdedigde duidelijk meer de traditionele landbouwbelangen: België was gekant tegen de ontkoppeling, prijsdaling, steunafbouw en had vragen over de uitvoerbaarheid van de hervormingen. Dit alles werd begrepen in termen van de problemen voor de individuele landbouwer. In het Europees beleid van België ten aanzien van de MTR komen minder de traditionele landbouwbelangen naar boven. Zo is België minder negatief ten aanzien van de ontkoppeling (België wou enkel *geen volledige* ontkoppeling). Daarenboven was de argumentatie in 2003 helemaal anders dan in 1992: tijdens de MacSharry-hervormingen stelde België dat dit negatieve gevolgen zou hebben voor de landbouwers, terwijl tijdens de MTR eerder

macro-economische argumenten werden aangehaald (het aanbod zou te plots veranderen en daardoor zouden de prijzen te plots fluctueren). We herkennen ook socialistische en groene elementen in het Europees beleid van België ten aanzien van de MTR. België pleitte voor een maximumbedrag voor de interne steun (dit stemt overeen met het socialistische herverdelingsideaal): België stelde dat het onmogelijk is dat 80% van de steun naar 20% van de landbouwbedrijven gaat. België was ook voorstander van de versterking van de tweede pijler en van het feit dat de steun zou worden gekoppeld aan randvoorwaarden (*cross-compliance*). Deze overwegingen houden rekening met het leefmilieu en zijn niet steeds in overeenstemming te brengen met de traditionele landbouwbelangen, zoals de christen-democraten deze verdedigden. In het Europees beleid van België ten aanzien van de MTR onderscheiden we weinig liberale standpunten. De reden daarvoor is dat de liberale minister de *federale* landbouwminister was en de groene en socialistische ministers de *Gewestelijke*. Het federale niveau is tijdens de MTR-onderhandelingen geen veto-player meer – maar louter de Belgische woordvoerder op het EU-niveau – en kan daardoor minder haar standpunten laten doorwegen in het beleid van België.

De derde hypothese kan dus aanvaard worden: de partijen die de landbouwministers leverden, konden – met uitzondering van de federale liberale landbouwminister – eigen (ideologische) accenten leggen in het eerste spoor van het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen. Hierbij moeten twee opmerkingen gemaakt worden. Ten eerste wordt enkel het eerste beleidsspoor beïnvloed door de politieke kleur van de landbouwministers. Het tweede beleidsspoor komt immers niet tot stand onder invloed van het nationale niveau (waar de politieke partijen een rol spelen), maar wel van het Europese en het globale niveau. Politieke partijen kunnen zich op het nationale niveau wel veroorloven om kritische uitspraken te doen over de hervormingsvoorstellen die *de facto* niet haalbaar zijn. Ten tweede willen we erop wijzen dat de 'politieke kleur' van de landbouwminister niet het hele eerste spoor bepaalt. De inhoud van dat spoor is ook afhankelijk van de typische structurele kenmerken van de Belgische landbouw (familiale bedrijven met weinig betaalde werknemers in dienst in de varkens-, akkerbouw-, melk- en vleesveesectoren) die een specifiek beleid vereisen enerzijds en van de toegang van de landbouwersorganisaties tot de beleidsvorming anderzijds.

#### IV. Besluit

In de voorgaande paragrafen hebben we achterhaald of het Europees beleid van België ten aanzien van de MTR (2003) gewijzigd is ten opzichte van haar beleid ten aanzien van de MacSharry-hervormingen (1992) en wat de determinanten zijn van een eventuele beleidsverandering. Het antwoord op deze onderzoeksvraag is dat het beleid deels gewijzigd is en deels ongewijzigd bleef. Het Europees beleid

van België ten aanzien van GLB-hervormingen is immers samengesteld uit twee sporen waarvan het eerste spoor de beleidsverschillen en het tweede spoor de beleidsconstantes bevat. Het eerste spoor is gebaseerd op de individuele belangen van de Belgische landbouw(er). Met dit spoor beoogt België twee doelstellingen: enerzijds enkele kleine – maar voor de Belgische landbouw belangrijke – elementen uit de Commissievoorstellen wijzigen en anderzijds aan de Belgische belanghebbenden tonen dat het hun belangen verdedigt. Dit eerste beleidsspoor toonde tijdens de MTR-onderhandelingen meer hervormingsgezinde kenmerken dan tijdens de MacSharry-onderhandelingen. Het tweede spoor is een constante in het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen en houdt in dat België eerder schoorvoetend, met mondjesmaat en onder druk van de omstandigheden de Commissie volgde. Er zijn twee redenen waarom België dit spoor uiteindelijk volgt. Ten eerste is België zich bewust van haar klein aantal stemmen binnen de Landbouwraprad waardoor het geen doorslaggevende rol kan spelen tijdens de hervormingsonderhandelingen.<sup>45</sup> Ten tweede beseft België dat het GLB moet worden hervormd gezien de ontwikkelingen op het globale niveau: de GATT- en WTO-onderhandelingen en de EU-uitbreiding. Börzel noemt een dergelijke houding ‘fence-sitting’: België houdt met haar beleid het midden tussen het actief streven naar en het proberen tegen te houden van een bepaalde beleidsuitkomst omwille van haar beperkte actiecapaciteit (klein stemgewicht in de Landbouwraprad) en haar weinig uitgesproken preferenties (het tweede hervormingsgezinde spoor compenseert de behoudsgezinde inhoud van het eerste spoor).<sup>46</sup>

Wat zijn de determinanten van deze gedeeltelijke beleidsverandering? Vertrekend vanuit de theorie van het two-level-game werden drie mogelijke determinanten onderzocht: druk van het globale niveau, politieke kleur van de landbouwministers en de interne Belgische beleidscoördinatie. Dit betekent evenwel niet dat enkel deze drie determinanten verantwoordelijk kunnen zijn voor de mate waarin het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen is gewijzigd. De focus in dit artikel lag op determinanten die afgeleid werden uit de onderhandelingsituatie van een two- of three-level-game. Bijgevolg kunnen enkel uitspraken worden gedaan over het effect van deze determinanten.

Het tweede beleidsspoor wordt beïnvloed door simultane onderhandelingen op het globale niveau die druk genereren op het EU-niveau om het GLB te hervormen. De invloed van het globale niveau op het Europees beleid van België verloopt op dezelfde manier als op de agenda-setting van de Commissie. België maakt voor wat betreft haar uiteindelijk Europees beleid ten aanzien van de GLB-hervormingen een afweging tussen de onderhandelingen op EU-niveau (GLB-hervormingen) en op het globale niveau. In die afweging vindt België een

45. BAILER S., Bargaining Success in the European Union, *European Union Politics*, 5, 2004, pp. 99-123.

46. BÖRZEL T., Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting. Member State Responses to Europeanization, *Journal of Common Market Studies*, 40, 2002, pp. 193-214.

goede afloop van de GATT-, WTO- en uitbreidingsonderhandelingen (de macro-economische component op het globale niveau) belangrijker dan het verdedigen van de belangen van de Europese landbouw (de individuele landbouwerscomponent op het Europese niveau). De *trade-off* die door die afweging ontstaat, komt precies neer op het tweede beleidsspoor. De beïnvloeding van het Belgische beleid door het globale en Europese niveau verloopt evenwel niet in één richting: er kan sprake zijn van mogelijke interactie-effecten. Het beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen speelt immers – hoewel vrij beperkt – ook een rol bij de uitkomsten van de onderhandelingen op de andere niveaus.

De inhoud van het eerste beleidsspoor hangt ondermeer af van de partijpolitieke affiliatie van de landbouwministers. In 1992 was het eerste spoor gebaseerd op de traditionele landbouwbelangen die door de christen-democraten verdedigd werden. In 2003 lag de nadruk meer op typisch groene en socialistische strijdpunten (zoals duurzame ontwikkeling en herverdeling). Typische liberale elementen ontbraken in dat beleid. Het federale niveau (met een liberale landbouwminister) was tijdens de MTR immers geen *policy-maker* maar een *policy-taker*.

Het feit dat het federale niveau tijdens de MTR geen veto-player was, heeft ten slotte, te maken met de interne beleidscoördinatie. De defederalisering van het landbouwbeleid heeft er in combinatie met de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht voor gezorgd dat een vierde onderhandelingsniveau is gecreëerd. Naast het globale, het Europese en het nationale niveau worden ook onderhandelingen gevoerd op het Gewestelijke niveau, waardoor de Gewesten als nieuwe veto-players de dominante actoren worden tijdens het beleidscoördinatieproces. Het extra (vierde) onderhandelingsniveau heeft evenwel niet geleid tot een groter onvermogen om een eenduidig Europees beleid te ontwikkelen. België heeft zich nooit moeten onthouden in de Landbouwrraad bij gebrek aan een intern gecoördineerd Belgisch standpunt. Het betekent ook dat het oorspronkelijke two-level-game waarbinnen we het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen gekaderd hebben eerst is uitgebreid met onderhandelingen op het globale niveau die dergelijke hervormingen noodzakelijk maakten (three-level-game) en door de defederalisering van het landbouwbeleid met een vierde gewestelijk niveau waarop onderhandeld werd over dat Europees beleid van België (four-level-game). Het zijn deze configuraties van en interacties tussen verscheidene onderhandelingsniveaus (drie of vier) die geleid hebben tot de invulling van het Europees beleid van België ten aanzien van de GLB-hervormingen in twee sporen.

## Appendix: codes empirische bronnen

### Documenten van de christen-democratische partijen

C1 –, “Een Europese landbouw met toekomst” in *Volle kracht vooruit. CVP-verkiezingscampagne 13 juni 1999*, 6, 1999, [extra nummer], 16 p.

- C2 -, *Congresteksten*, CD&V, <http://www.cdenv.be/programma/congrestekstendef.htm> [www]

#### Documenten van de liberale partijen

- L1 -, *Wallonie Bruxelles au cœur de l'Europe. Elections du 13 juin 1999*, Brussel, PRL/FDF/MCC, 1999, 184 p.
- L2 -, *Europees landbouwbeleid. Europacongres 9 juni 2001*, VLD, [http://www.vld.be/VLD\\_v1/uploads/Europees%20landbouwbeleid.pdf](http://www.vld.be/VLD_v1/uploads/Europees%20landbouwbeleid.pdf) [pdf]

#### Documenten van de socialistische partijen

- S1 -, "Réformer les politiques européennes" in *En direct. Le journal des membres du Parti Socialiste*, 1999, 9, 8 p.
- S2 -, *Europa afwerken. 21 punten voor de 21ste eeuw*, sp.a, [http://www.s-p-a.be/ideeen/politiekprogr/europees/index\\_eur.asp](http://www.s-p-a.be/ideeen/politiekprogr/europees/index_eur.asp) [www]

#### Documenten van de groene partijen

- G1 -, *Een groene visie op landbouw*, Agalev, [http://www.agalev.be/code/nl/page.cfm?id\\_page=231](http://www.agalev.be/code/nl/page.cfm?id_page=231) [www]
- G2 -, *Het verschil. Agalev-programma federale verkiezingen 2003*, Brussel, Agalev, 264 p.
- G3 STAES B., VERTRIEST I., LAENENS L., DE ROO A., "Europese landbouw: naar kwaliteit in plaats van kwaniteit" in *De Financieel-Economische Tijd*, 15/07/2002

#### Parlementaire documenten

- P1 -, *Openbare vergadering van de Commissie voor de Landbouw en de Middenstand van woensdag 25 maart 1992*, Handelingen Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 BZ, COM 25.03.92, C19.5-C19.12
- P2 -, *Parlementaire handelingen*, Belgische Senaat, 03/06/1992, N. 33, p. 905-956
- P3 -, *Openbare vergadering van de Commissie voor de Landbouw en de Middenstand van donderdag 2 juli 1992*, Handelingen Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 BZ, COM 02.07.92, C58.31-C58.50
- P4 -, *Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken. Commissie voor het Bedrijfsleven, het Wetenschapsbeleid, het Onderwijs, de nationale wetenschappelijke en culturele Instellingen, de Middenstand en de Landbouw*, Handelingen Kamer van Volksvertegenwoordigers van België, 50ste Zittingsperiode, 2002-2003, 07/11/2002, 14u00, CRIV 50 COM 870
- P5 -, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 GZ, PLEN 12.11.92, 9.292-9.293
- P6 -, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, 48ste Zittingsperiode, SE 1991-1992 GZ, PLEN 26.11.92, 12.371-12.384
- P7 -, *Parlementaire handelingen*, Belgische Senaat, 03/12/1992, N. 21, p. 565-608

- P8 –, *Handelingen van de commissievergadering voor Economie, Landbouw, Werkgelegenheid en Toerisme van het Vlaams Parlement*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 08/10/2002, C13-WER2
- P9 –, *Handelingen van de commissievergadering voor Buitenlandse en Europese aangelegenheden*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 22/10/2002, C30-BUI2
- P10 –, *Handelingen van de plenaire vergaderingen van het Vlaams Parlement*, Vlaams Parlement, Zitting 2002-2003, 06/11/2002, nr. 10
- P11 –, *Compte Rendu*, Parlement Wallon, Session 2002-2003, 29/01/2003, CRI N° 19 (2002-2003)

#### **Interne documenten Ministerie van Landbouw**

- M1 MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Conseil des ministres de l'Agriculture, 02 et 03 mars 1992*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, 21 p.
- M2 MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Conseil des ministres de l'Agriculture des 30 et 31 mars 1992 (confidentiel)*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, 7 p.
- M3 MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Conseil des ministres de l'Agriculture – 30 et 31 mars 1992*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, 17 p.
- M4 MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Raad van Ministers van Landbouw van 30-31 maart 1992 (vertrouwelijk)*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, 5 p.
- M5 MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Raad van Ministers van Landbouw 28 en 29 april 1992*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, 19 p.
- M6 MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Conseil des ministres de l'Agriculture 18, 19 mai 1992 et jours suivants*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, 44 p.
- M7 MINISTERIE VAN LANDBOUW, *Raad van de ministers van Landbouw dd. 15 en 16 juni 1992 (vertrouwelijk)*, Brussel, Ministerie van Landbouw – Bestuur der Economische Diensten, 1992, 3 p.

#### **Kranten**

- K1 VAN OUTRYVE J., "Landbouwminister Bourgeois licht standpunten toe: «Landbouwbedrijven zijn kleine ondernemingen»" in *De Boer en de Tuinder*, 98, 1992, 17, p. 7
- K2 –, "EG start gespreksronde over hervorming landbouwbeleid" in *De Financieel-Economische Tijd*, 19/05/1992
- K3 VAN OUTRYVE J., "Nieuw landbouwbeleid moet nog worden uitgeklaard" in *De Boer en de Tuinder*, 98, 1992, 23, p. 4
- K4 –, "Premier Dehaene spreekt duidelijke taal inzake GATT-akkoord" in *De Boer en de Tuinder*, 98, 1992, 51, p. 3
- K5 BULCKE B., "Landbouwhervorming komt voor meeste EU-leden te vroeg" in *De Standaard*, 16/07/2002

- K6 VAN HAVER K., "EU-landen wijzen timing en inhoud landbouwhervorming af" in *De Financieel-Economische Tijd*, 16/07/2002
- K7 -, "Dua kritisch inzake voorstel Fischler" in *Boer en Tuinder*, 108, 2002, 30/31, p. 18
- K8 LANNOO J., "Verhofstadt pleit voor afbouw landbouwsubsidies" in *De Financieel-Economische Tijd*, 27/11/2002

#### SUMMARY

##### **Two tracks and four levels: Belgium's European policy regarding the CAP reforms of 1992 and 2003**

This article explains Belgium's European policy regarding the CAP reforms of 1992 (MacSharry Reforms) and 2003 (Mid Term Review). It addresses the question whether this policy has changed and, if so, what the conditions of policy change are. We argue that Belgium has a two-track policy regarding the CAP reforms. The first track has a conservatist content, stating that Belgium is not in favour of the proposed reforms. The second track is a the more reformist one, given the untenability of the CAP in the light of the simultaneous global GATT, WTO and/or enlargement negotiations. It is argued that the political colour of the Agriculture Minister influences partly the first track, while the relative importance of the global negotiations over the CAP reform negotiations affects the second track. Moreover, we conclude that the involvement of the Flemish and Walloon Region has not led to a deadlock in the internal policy-making process in Belgium.

# Het asielbeleid van de Europese Unie: een veiligheidskwestie? Een discoursanalytische studie naar de constructie van een gemeenschappelijke asielprocedure in Europa

Dominique VAN DIJCK

Aspirante van het FWO-Vlaanderen  
Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, Universiteit Antwerpen

## 1. Inleiding

De totstandkoming van een gemeenschappelijke Europees asielbeleid verloopt niet zonder commentaar. Critici, terug te vinden onder politici, NGO's en de media, menen dat de communautarisering van het asiel- en migratiebeleid dreigt te resulteren in een onevenwichtig beleid, waarin de rechten van asielzoekers en migranten sterk worden beknot. Ze stellen dat de maatregelen die tot op heden zijn genomen, voornamelijk gericht zijn op het terugdringen van het aantal asielverzoeken en op een strikte controle van asiel- en migratiestromen. Deze critici argumenteren tevens dat de huidige richtlijnen gebaseerd zijn op de laagste gemeenschappelijke noemer tussen lidstaten. Dit heeft, volgens hen, tot gevolg dat lidstaten hun standaarden in verband met vluchtelingenopvang en asielprocedures verlagen om geen secundaire vluchtelingenstromen tussen EU-lidstaten onderling te creëren.

Verscheidene auteurs<sup>1</sup> hebben eveneens bevestigd dat het Europese gemeenschappelijke asielbeleid zich ontwikkelt in een restrictieve richting. Zij stellen dat

1. Cf. o.a. BUZAN, B., WAEVER, O., DE WILDE, J., *Security: a New Framework for Analysis*, Londen: Lynne Rienne Publishers, 1998; HUYSMANS, J., The European Union and the Securitization of Migration, *Journal of Common Market Studies*, 38, 1998, pp. 226-255; LAVENEX, S., *The Europeanisation of Refugee Policies: Between Human Rights and Internal Security*, Hampshire: Ashgate, 2001; KOSTAKOPOULOU, T., The Protective Union: Change and Continuity in Migration Law and Policy in Post-Amsterdam Europe, *Journal of Common Market Studies*, 38, 2000, pp. 497-518; BOSWELL, CH., European Values and the Asylum Crisis, *International Affairs*, 76, 2000, pp. 537-557; GUIRAUDON, V., European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-Making as Venue-Shopping, *Journal of Common Market Studies*, 38, 2000; BIGO, D., Möbius Ribbon of Internal and External Security (ies), p. 112 in Jacobsen, A.L., *Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory*, Londen: University of Minnesota, 2001, 349 p.



dit samenhangt met een parallele evolutie, namelijk de ontwikkeling van een veiligheidsvisie op asiel. In dit artikel wens ik deze assumptie te benaderen vanuit een discoursanalytisch perspectief. Hierbij wordt de hypothese geformuleerd dat een kentering heeft plaatsgevonden in het discours over asiel, waardoor een veiligheidsdiscours momenteel de ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees asielbeleid stuurt. Dit veiligheidsdiscours ondermijnt een mensenrechten-discours, dat oorspronkelijk het kader vormde waarbinnen een ruimhartig asielbeleid tot stand kwam en dat gebaseerd is op de Conventie van Genève.

In dit artikel wordt de aanwezigheid van zulk een veiligheidsdiscours getoetst binnen één case, namelijk de totstandkoming van de richtlijn over minimumnormen voor de procedures in verband met de toekenning en de intrekking van de vluchtelingenstatus.<sup>2</sup> Deze toetsing gebeurt door middel van een discoursanalyse, die gebaseerd is op het discours-theoretische framework van Ernesto Laclau en Chantal Mouffe. Kortom de centrale onderzoeksvragen<sup>3</sup> in dit artikel zijn: is een veiligheidsdiscours aanwezig binnen de totstandkoming van de asielprocedure-richtlijn en ondermijnt dit veiligheidsdiscours het traditionele mensenrechtendiscours? Bij het beantwoorden van deze vragen wordt er expliciet aandacht besteed aan het discours dat door de verschillende actoren wordt gehanteerd.

In wat volgt wordt in een eerste deel een beknopt historisch overzicht gegeven van het ontstaan van de Europese samenwerking op het gebied van asiel. In een tweede deel wordt ingegaan op de grondbeginselen van de discours-theorie van Laclau en Mouffe, waarna in een derde deel de principes van het mensenrechtendiscours en het veiligheidsdiscours worden besproken. In een vierde en laatste deel worden de methodologie en de resultaten van de discoursanalyse op bovengenoemde case toegelicht. Op deze wijze zal gepoogd worden een antwoord te geven op de vraag of onderliggend aan de totstandkoming van de asielprocedure-richtlijn een veiligheidsdiscours een mensenrechtendiscours domineert.

Tot slot van deze inleiding nog de opmerking dat het onderwerp van dit artikel het Europese gemeenschappelijke asielbeleid is, zoals het tot stand komt binnen het institutionele kader van de Europese Unie en dus niet het migratie- en visabeleid van de Europese Unie. Zoals uit het historisch overzicht zal blijken, hangen deze twee nauw samen. Daarom worden asiel en migratie in de literatuur vaak als één geheel bestudeerd. Maar waar het bij migratie voornamelijk gaat om personen die migreren om economische redenen of in het kader van gezinshereniging, gaat het bij asiel om personen, die, zoals omschreven in de Conventie van Genève, een gegronde vrees voor vervolging hebben en bijgevolg bescherming

2. Cf. COM (2000) 578.

3. Dit artikel is een weergave van het onderzoek uitgevoerd in het kader van een licentiaatthesis afgerond in juni 2004. Cf. VAN DIJCK, D., *Het Europese gemeenschappelijke asielbeleid: veiligheid versus mensenrechten: een discoursanalytische benadering*, licentiaatthesis Universiteit Antwerpen (niet gepubliceerd), 2004.

kunnen zoeken in de Europese Unie.<sup>4</sup> Het probleem is echter dat tengevolge van de beperkingen die er bestaan op legale migratie, het asielkanaal een alternatief wordt om Europa binnen te komen. Vandaar de verwevenheid tussen asiel en migratie. Toch wens ik, voor zover dit mogelijk is, in dit artikel het migratieonderwerp te laten rusten en mij te beperken tot het Europese asielbeleid.

## II. Historisch kader

Na WO II stond de bescherming van vluchtelingen bovenaan de internationale agenda, wat leidde tot de ondertekening van de Conventie van Genève inzake de status van vluchtelingen op 28 juli 1951. Deze Conventie definieert een vluchteling als een persoon die: *"tengevolge van gebeurtenissen welke voor 1 januari 1951 hebben plaatsgevonden en uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit en die bescherming van dat land niet kan of uit hoofde van bovengenoemde vrees niet wil invoeren, of die indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren"*<sup>5, 6</sup> Het oorlogstrauma van WO II samen met het begin van de Koude Oorlog leidde tot het ontstaan van ruimhartige nationale asielwetgevingen in West-Europa. Tegelijkertijd vergde de heropbouw van het continent de aanwezigheid van buitenlandse werknemers waardoor migratie vanuit Zuid-Europa en Noord-Afrika op gang kwam.<sup>7</sup>

Deze genereuze visie op asiel en migratie veranderde vanaf de jaren '70. De stijging van de olieprijs en de daaropvolgende economische crisis hadden tot gevolg dat de meeste West-Europese landen hun grenzen voor buitenlandse werknemers afsloten. Binnen de Europese Economische Gemeenschap (EEG) werd een migratiestop afgekondigd in 1974.<sup>8</sup> Tengevolge van een sterke druk van de publieke opinie om de eigen werkgelegenheid veilig te stellen, begonnen Europese landen in de jaren '80 in toenemende mate restrictieve maatregelen te nemen.

4. WIEBENGA, J.K., Het Europees asiel en migratiebeleid failliet, *Openbaar Bestuur*, 11, 2001, p. 12.
5. Cf. art. 1 lid 2 Conventie van Genève.
6. Aanvankelijk was de Conventie van Genève enkel van toepassing op Europese vluchtelingen onmiddellijk na WO II, met het Protocol van New York (1967) werd de geografische en tijdsbeperking opgeheven.
7. HUYSMANS, J., op cit., 2000, p. 753-754; MILES, R., & TRÄNHART, D., *Migration and European Integration: the dynamics of inclusion and exclusion*, Londen, Pinter Publisher, 209 p.
8. HUYSMANS, J., op. cit., 2000, p. 754, DEN BOER, M., Moving between bogus and bonafide: the policing of inclusion and exclusion in Europe?, (pp. 75-91) in Miles, R., D. Tränhart, *Migration and European Integration: the Dynamics of Inclusion and Exclusion*, Londen: Pinter Publisher, 209 p.

Tegelijkertijd zetten ze op Europees niveau een samenwerkingsproces in gang om de effectiviteit ervan te garanderen. Aanvankelijk vond deze samenwerking plaats in intergouvernementele fora, buiten het institutionele kader van de Europese Unie, zoals de Schengengroep, en lag de nadruk op het nemen van 'compenserende maatregelen' noodzakelijk voor de bescherming van de interne markt. Om de samenwerking tussen de verschillende lidstaten te verbeteren, werd in 1992 met het Verdrag van Maastricht de bevoegdheden inzake asiel overgedragen aan de Europese Unie (derde pijler).<sup>9</sup> Hierdoor werd asiel beschouwd als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang, maar de lidstaten weigerden wel een communautarisering van het beleidsdomein, aangezien asiel werd beschouwd als één van de fundamenteën van de nationale soevereiniteit van een staat. Bijgevolg bleef asiel een intergouvernementele aangelegenheid wat resulteerde in soft-law.<sup>10, 11</sup>

Slechts in 1997, met het Verdrag van Amsterdam, werd asiel overgedragen naar de eerste pijler onder de noemer van de creatie van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Op de Europese Raad te Tampere (1999) werd uitdrukkelijk het voornemen gemaakt om een gemeenschappelijk Europees asielbeleid te realiseren. De totstandkoming van een Europees gemeenschappelijk asielsysteem zou gebeuren in twee fasen: een eerste fase, gaande van 1 mei 1999 tot 1 mei 2004, had tot doel gemeenschappelijke minimumnormen te realiseren, in een tweede fase (2005-2010) wil men komen tot één uniforme asielprocedure en een uniforme status voor asielzoekers in de EU. In het met het Verdrag van Amsterdam geïntroduceerde art. 63 werd een opsomming gegeven van de maatregelen die in de eerste fase dienden te worden gerealiseerd, zoals de vaststelling welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek (Conventie van Dublin II),<sup>12</sup> minimumnormen voor de asielprocedure en voor de opvang van asielzoekers, een gemeenschappelijke vluchtelingendefinitie en minimumnormen voor tijdelijke bescherming en subsidiaire bescherming.<sup>13</sup>

Ondanks de hoge prioriteit die werd gegeven aan asiel, boden lidstaten nog steeds weerstand tegen een volledige communautarisering van het beleid: in de

9. Deze derde pijler kreeg de naam Justitie en Binnenlandse Zaken; GIL-BAZO, M.T., Europees asielbeleid in een historisch perspectief, *Europa Periodiek*, 16, 1999, pp. 2-3; HUYSMANS, J., *op.cit.*, 2000, pp. 753-755, BARENTS, R., & BRINKHORST, L.J., *Grondlijnen van het Europees Recht*, Deventer: WEJ TJeenk Willink, 2001, p. 516.

10. Dit is juridisch niet-bindende wetgeving.

11. BARENTS, R., & BRINKHORST, L.J., *op.cit.*, 2001, p. 516.

12. De eerste Dublin Conventie is in werking getreden in 1997 en had tot doel de lidstaat aan te duiden die verantwoordelijk was voor de behandeling van het asielverzoek. Ten gevolge van problemen met de praktische toepasbaarheid stond een aanpassing van de Conventie ook op de asielagenda van de EU.

13. Dit is de bescherming van personen die niet in aanmerking komen voor de status van vluchteling volgens de Conventie van Genève, maar die desalniettemin nood hebben aan internationale bescherming. Dit is bijvoorbeeld het geval bij personen die vluchten voor burgeroorlog of andere vormen van veralgemeend geweld.

eerste fase behield de Raad van Ministers naast de Europese Commissie het recht om wetgevend initiatief te nemen en besloot de Raad met unanimititeit. Het Europees Parlement diende enkel geconsulteerd te worden.<sup>14</sup> In de tweede fase, die met bijna een jaar vertraging van start is gegaan (1 april 2005), treedt de codeci-sieprocedure<sup>15</sup> in werking, waardoor de Europese Commissie het initiatiefmonopolie heeft gekregen en besluiten worden genomen bij gekwalificeerde meerderheid in 'medebeslissing' met het Europees Parlement.<sup>16</sup> Deze tweede fase zal verlopen volgens de bepalingen van het zogenaamde Den Haagprogramma, de opvolger van het Tampereprogramma.<sup>17</sup> In dit Den Haagprogramma staan asiel en migratie centraal, samen met terrorismebestrijding. Dit alles met het oog op de verdere realisatie van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de Europese Unie.<sup>18</sup>

Na deze historische kadering van het onderzoeksthema, volgt nu een korte introductie in de discours Theorie en -analyse.

### III. Discourstheoretisch framework

#### A. Discourstheorie

Sinds enkele jaren wint discoursanalyse aan invloed binnen de politieke wetenschappen. Het valt onder te brengen onder de brede waaier van het sociaal constructivisme, een (meta-) theorie die, via de leer van de internationale betrekkingen recent ook het studiedomein van de Europese integratie is binnengewaaid.<sup>19</sup> Discours wordt in zeer uiteenlopende contexten gebruikt en wordt vaak vaag omschreven. Bovendien bestaan er binnen de discours Theorie verscheidene stromingen. Daarom is het van belang af te bakenen wat in het kader van dit artikel wordt bedoeld met het concept.

Het centrale uitgangspunt van discours Theorie is dat er enkel toegang bestaat tot de werkelijkheid via taal. Door middel van taal worden bepaalde voorstellingen van de werkelijkheid gecreëerd die niet louter weerspiegelingen zijn van de wer-

14. VAN KRIEKEN, P., Europa ontwaakt: de lotgevallen van het asiel en migratiedebat, *Internationale Spectator*, 55, 2001, pp. 132-137; BARENTS, R., & BRINKHORST, L.J., *op. cit.*, 2001, pp. 148-149, 520; BOSCH, P., Naar een Europees asielbeleid, *Europa Periodiek*, 16, 1999, p. 10-11.

15. Cf. art. 251 EG-Verdrag.

16. KOSTAKOPOULOU, T., *op. cit.*, 2000, p. 501; LAVENEX, S., *op. cit.*, 2001, p. 87.

17. Dit werd beslist op de Europese Raad van 5 november 2004; JDM, Vanaf 2010 één asielsysteem in EU, *De Standaard*, 5 november 2004; EURACTIV, European Council agrees JHA work programme for 2005-2010, 8 november 2004.

18. Voor verdere details zie COM (2005) 184 final.

19. Cf. o.a. CHRISTIANSEN, T., JORGENSEN, K.E., WIENER, A., The Social Construction of Europe, *Journal of European Public Policy* (Special Issue), 6, 1999, pp. 528-544.

kelijkheid, maar die de werkelijkheid zelf construeren. Dit betekent niet dat de werkelijkheid op zichzelf niet bestaat. Fysieke objecten bestaan wel degelijk, maar het uitgangspunt van discoursanalyse is dat ze enkel betekenis krijgen door het discours dat wordt gehanteerd. Dit betekent dat taal niet enkel een neutraal medium is waarlangs informatie wordt overgebracht. Taal construeert de sociale werkelijkheid en dus ook sociale identiteiten en sociale relaties.<sup>20</sup> Hieruit vloeit voort dat 'veranderingen' in het beleid kunnen worden 'verklaard' uit wijzigingen in de discours die worden gehanteerd. Bijgevolg, wil men begrijpen waarom het Europese asielbeleid zich restrictief ontwikkelt, dan is de studie van de aanwezige discours de meest aangewezen methode.

Zoals in de inleiding reeds werd vermeld, bestaan er verschillende stromingen binnen de discoursanalyse. Dit artikel is voornamelijk gebaseerd op het post-structuralistische theoretisch framework van Ernesto Laclau & Chantal Mouffe.

In het werk van Ernesto Laclau en Chantal Mouffe worden alle objecten en handelingen beschouwd als betekenisvol en wordt betekenis verleend door specifieke systemen van significante verschillen (= discursieve structuren).<sup>21</sup> Deze discursieve structuren zijn sociale en politieke constructies die een systeem van relaties tussen verschillende objecten en praktijken vastleggen, waarbij ze 'subject positions' aanbieden waarmee sociale actoren zich kunnen identificeren.<sup>22</sup> Een discours wordt gedefinieerd als: *'the partial fixation of meaning within a particular domain around particular nodal points.'* Deze 'nodal points' worden omschreven als centrale concepten waarrond betekenis is vastgelegd. Bijvoorbeeld binnen een mensenrechtendiscours is dit het principe van bescherming en binnen een veiligheidsdiscours het concept bedreiging.<sup>23</sup>

Laclau & Mouffe leggen een sterke nadruk op het antagonistische en hegemonische aspect van discours. Discursieve formaties of discours zijn namelijk nooit volledig gesloten entiteiten. Er zijn steeds 'openingen' aanwezig waar ze met andere discours samenkomen in een 'discursief veld' waarbinnen betekenis wordt gecontesteerd. Binnen zulk een discursief veld vindt dus een strijd plaats over betekenis. Het bestaan van zulk een discursief veld betekent dat de identiteit van een discours steeds wordt bedreigd. Er zijn altijd elementen binnen een bepaald discours die in twijfel worden getrokken door andere discours. Laclau en Mouffe noemen de relatie tussen twee of meerdere discours daarom een antagonisme. Samenlevingen worden, volgens hen, gekarakteriseerd door een veelheid van zulke 'struggles'. Dit heeft tot gevolg dat een discours nooit een volledige samenleving en dus ook alle betekenis kan domineren, wat Laclau en Mouffe 'suture' of ver-

20. PHILIPS, L., & JORGENSEN, M.W., *Discourse Analysis as a Theory and a Method*, Londen: Sage Publications, 2002, pp. 8-9.

21. Cf. LACLAU, E., & MOUFFE, C., *Hegemony and Socialist Strategy*, Londen: Verso, 1985.

22. Cf. Articulatory practice: d.i. de praktijk waarbij relaties tussen elementen worden vastgelegd.

23. PHILIPS, L.; JORGENSEN, M.W., *op.cit.*, 2002, p. 26; HOWARTH, D., *Discourse*, Buckingham: Open University Press, 2000, p. 101, 104.

zadiging noemen. Wat wel mogelijk is, is dat er binnen een bepaald domein, bijvoorbeeld het Europese asielbeleid, een dominant discours aanwezig is, dat een meerderheid van de actoren delen of dat er een open conflict ontstaat tussen twee of meerdere discours, zoals tussen een veiligheidsdiscours en een mensenrechtendiscours.<sup>24</sup>

Met het oog op de verdere operationalisering van de onderzoeksvragen werd de volgende definitie van discours gehanteerd, gebaseerd op de definitie die Laclau en Mouffe reeds gaven van discours<sup>25</sup> en het werk van Maarten Hajer<sup>26</sup>: *“een discours wordt bekeken als een geheel van woorden, concepten en ideeën rond een bepaald thema, (met een inherent waardenpatroon) die worden geproduceerd, gereproduceerd en getransformeerd door en binnen bepaalde praktijken, waardoor betekenis wordt gegeven aan de sociale werkelijkheid. Een discours is niet een alleenstaande entiteit maar bevindt zich steeds in strijd met één of meerdere andere discours om hegemonie binnen een bepaald beleidsterrein”*. (eigen vertaling)

## B. Discoursanalyse

Discourstheorie biedt geen uitgewerkt framework voor operationalisering, wel zijn er basisprincipes die gevolgd kunnen worden bij het uitvoeren van een discoursanalyse.<sup>27</sup> Het is belangrijk op te merken dat discoursanalyse vertrekt van andere ontologische uitgangspunten dan het positivisme. Het is geen studie van feiten of het zoeken naar oorzakelijke verklaringen, wel gaat de aandacht uit naar de sociale constructie van een probleem: hoe zijn de feiten opgebouwd en hoe wordt betekenis geconstrueerd?

Discours zijn verenigd en neergelegd in een verscheidenheid aan teksten, hoewel ze bestaan buiten de individuele teksten. Teksten worden beschouwd als een discursieve ‘onderzoekseenheid’ en een materiële manifestatie van discours. Tekst moet in dit opzicht zeer ruim begrepen worden: het kan gaan om geschreven teksten, foto’s, symbolen, gesproken woord, artefacten etc. Ze hebben individueel geen betekenis. Het is enkel door hun verbondenheid met andere teksten, en dus de verschillende discours die zij belichamen, samen met de aard van hun productie, verspreiding en gebruik, dat zij betekenis krijgen.<sup>28</sup>

24. LARSEN, H., *Foreign Policy and Discourse Analysis, France, Britain and Europe*, Londen: Routledge 1997, pp. 16-20; cfr. TORFING, J., *New Theories of Discourse, Laclau, Mouffe, Zizek*, Oxford: Blackwell Publishers, 1999, 342 p.
25. LACLAU, E., & MOUFFE, C., *op.cit.*, 1985.
26. HAJER, A.M., *The Politics of Environmental Discourse*, Oxford: Clarendon Press, 1995, 319 p.
27. TORFING, J., HOWARTH, D., *Discourse Theory in European Politics: Identity, Policy and Governance*, Hampshire: Palgrave Macmillan Ltd., 2005, 364 p.
28. GRANT KEENOY, & OSWICK, 1998; PHILIPS, & BROWN 1993 in PHILIPS, N., & HARDY, C., *Discourse analysis: investigating processes of social construction*, Londen: Sage Publications, 2002, p. 4.

Een belangrijke assumptie bij de analyse van discours is dat discursieve activiteit nooit in een vacuüm plaatsvindt. Discours worden gedeeld, zijn sociaal en komen voort uit interacties tussen sociale groepen en complexe sociale structuren waarin ze zijn ingebed.<sup>29</sup> Bijgevolg wanneer een discours en zijn effecten worden geanalyseerd is het van groot belang ook de context waarin het discours ontstaat, te bestuderen en te vatten. Met andere woorden bij het uitvoeren van een discoursanalyse volstaat het niet om enkel primaire EU-bronnen te bestuderen, maar dienen eveneens secundaire bronnen, zoals mediaberichtgeving, te worden gebruikt omwille van hun contextscheppende karakter (cf. operationalisering).

Met betrekking tot een verdere operationalisering van de onderzoekopzet, volg ik dan ook een driedimensionale benadering<sup>30</sup> van discoursanalyse. Binnen deze visie wordt tekst (1) geplaatst binnen een bepaalde historische, sociale en politieke context (2), waarbij tevens de verschillende actoren, machtsrelaties en praktijken die de situatie karakteriseren in rekening worden gebracht. Op deze wijze wordt de constructie van het aanwezige discours (3) geanalyseerd.<sup>31</sup>

#### IV. Mensenrechtendiscours versus veiligheidsdiscours

De centrale assumptie binnen dit artikel is dat twee discours binnen het Europese gemeenschappelijke asielbeleid zich tegen elkaar manifesteren, namelijk een veiligheidsdiscours en een mensenrechtendiscours. Bovendien werd de hypothese gesteld dat een veiligheidsdiscours de overhand heeft en het traditionele mensenrechtendiscours ondermijnt.

In het volgende hoofdstuk wordt verder ingegaan op het spanningsveld veiligheid versus mensenrechten. Eerst worden de principes van het mensenrechtendiscours besproken en vervolgens wordt ingegaan op het concept veiligheid, het proces van 'verveiliging' en de oorsprong van het verveiligen van asiel binnen Europa.

##### A. Mensenrechtendiscours

Binnen het humanitaire, of binnen het mensenrechtendiscours, verwijst het concept mensenrechten naar het internationale beschermingsmechanisme voor vluchtelingen dat wordt geboden door de Conventie van Genève met betrekking tot de status van vluchteling van 1951 en het Protocol van New York van 1967. De

29. PHILIPS, N., & HARDY, C., *op.cit.*, 2002, pp. 4-5.

30. Zie FAIRCLOUGH, N., *Discourse and Social Change*, Cambridge: Polity Press, 1992, 259 p.

31. PHILIPS, N., & HARDY, C., *op.cit.*, 2002, p. 4; VAN DIJK, T.A., *Discourse: a Structure and Process*, Londen: Sage Publications, 1997; HAJER, M., *Discourse analysis and the study of policy making*, *European Political Science*, 2, 2002, pp. 61-67.

definitie van vluchteling die in artikel 1<sup>32</sup> van dit verdrag wordt gegeven vormt het quasi-universele uitgangspunt voor de asielprocedures in alle Europese lidstaten. Een tweede belangrijk artikel in de Conventie van Genève is het non-refoulementbeginsel (artikel 33), dat bepaalt dat staten, partij bij de Conventie, niemand de toegang tot het grondgebied mogen weigeren of onder dwang naar het land van herkomst mogen terugsturen, wanneer er redenen zijn om aan te nemen dat deze persoon vervolging heeft te vrezen op basis van de gronden opgesomd in artikel 1.<sup>33</sup>

Niet alleen de Conventie van Genève handelt over vluchtelingenmaterie. Andere bronnen van internationaal recht hebben rechtstreeks of onrechtstreeks een link met de bescherming van vluchtelingen. Bijvoorbeeld het VN-Verdrag tegen folteringen en andere wrede, onmenselijke of vernederende straffen of behandelingen uit 1984. Met artikel 3 van deze Conventie wordt het non-refoulementprincipe bekrachtigd. Artikel 3 bepaalt namelijk dat een asielzoeker niet mag worden teruggestuurd naar zijn land van herkomst wanneer hij/zij daar kans loopt om gefolterd te worden of andere wrede, onmenselijke of vernederende straffen te ondergaan.<sup>34</sup>

Andere mensenrechtenverdragen verwijzen naar het recht op asiel zoals de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (1948), waar artikel 14 verklaart dat: *'everyone has the right to seek and enjoy in other countries asylum for persecution'*.<sup>35</sup> Dit recht is echter niet juridisch afdwingbaar. Ook binnen het kader van de Europese Unie wordt het recht op asiel opgenomen, meer bepaald in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (2000), waarin in artikel 18 het recht op asiel en in artikel 19 het non-refoulementbeginsel worden beschreven. Dit Handvest vormt integraal deel II van de Ontwerp-Grondwet, maar het is onduidelijk wat de uiteindelijke status van dit Handvest gaat zijn, gezien de onzekerheid rond de verdere ratificatie van de Grondwet.

Tot op heden bestaat er binnen de internationale wetgeving aldus geen afdwingbaar recht op asiel, er bestaat enkel het recht van staten om asiel te verlenen. Bovendien wordt er nergens een omschrijving gegeven van wat asiel exact moet in-

32. Cf. *Supra*.

33. McGUINNESS, M.E., *Legal and Normative Dimensions of the Manipulation of Refugees*, pp. 138-140 in Stedman, S.J., & Tanner, F., *Refugee Manipulation: War Politics and the Abuse of Human Suffering*, Washington: The Brookings Institute, 2003.

34. BOSSUYT, M., *Volkenrecht en volkenrechtelijke instellingen*, Antwerpen: Universitas, 2000, p. 205; GOODWIN-GILL, *Migration: International Law and Human Rights*, p. 181-182 in Ghosh, B. *Managing Migration: Time for a New International Regime*, Oxford: Oxford University Press, 2000.

35. NOLL, G., & VEDSTED-HANSEN, J., 'Non communautaires: politiques relatives aux réfugiés et à l'asile' p. 377 in Alston, P.; Bustelo, M.; Heenan, J., *L'Union Européenne et les Droits de l'Homme*, Bruxelles: Bruylant, 2001, p. 377.



houden. Dit heeft tot gevolg dat de desbetreffende praktijken in de lidstaten sterk verschillen, zo ook binnen de Europese Unie.<sup>36</sup>

Het mensenrechtendiscours heeft echter niet enkel betrekking op de juridische neerslag ervan. Wat tevens van belang is, is de normatieve visie achter deze internationale verdragsteksten. In tegenstelling tot het veiligheidsdiscours is het centrale uitgangspunt bij het mensenrechtendiscours niet de (veiligheids-) belangen van de Europese lidstaten, maar wel de situatie van de vluchteling die uit vrees voor vervolging zijn land van herkomst is ontvlucht en die omwille van deze feiten in een ander land bescherming zoekt. Volgens deze visie zou het voornaamste doel van een asielbeleid moeten bestaan uit het garanderen van het recht op asiel door middel van humane en grondwettelijk aanvaardbare procedures. Dit betekent het opstellen van algemeen geldende en genereuze principes met betrekking tot de behandeling van het asielverzoek en een uitbreiding van artikel 1 van de Conventie van Genève, waarbij tevens personen die vluchten tengevolge van etnisch of andere vormen van veralgemeend geweld, worden erkend als vluchteling. De nadruk ligt op het vrijwaren van hoogstaande beschermingswaarborgen bij het bepalen van de status van vluchteling en op zijn/haar sociale situatie tijdens de procedure en achteraf, wanneer hij/zij de status van vluchteling heeft gekregen. Deze sociale situatie heeft ondermeer betrekking op toegang tot de arbeidsmarkt, recht op scholing, onderdak, sociale voorzieningen..., waarbij de vluchteling dezelfde rechten moet krijgen als een persoon met de nationaliteit van het land in kwestie.<sup>37</sup>

Vluchtelingenbeleid wordt binnen dit discours beschouwd als een 'matter of low politics'. In geen enkel opzicht wordt de aanwezigheid van een asielzoeker gezien als een bedreiging voor de samenleving. De kwestie 'illegale immigratie of 'valse' asielzoekers' is slechts in beperkte mate aan de orde. Aanhangers van dit mensenrechtendiscours of humanitair discours, zoals het UNHCR<sup>38</sup> en vluchtelingenNGO's,<sup>39</sup> streven naar een ruimhartige en soepele harmonisatie van het asielbeleid van de verschillende lidstaten met hoogstaande garanties voor vluchtelingen. Bovendien benadrukken zij het belang van het nemen van maatregelen en het opzetten van campagnes om de oorzaken van vluchtelingenstromen weg te nemen, zoals ontwikkelingshulp of diplomatieke missies om het geweld in een bepaalde regio te doen stoppen. Ook het bevorderen van solidariteit en samenwerking onder de lidstaten bij de opvang van asielzoekers (burden-sharing) staan centraal.<sup>40</sup>

36. GOODWIN-GILL, *op.cit.*, 2000, p. 181; HARVEY, C., The Right to Seek Asylum in the European Union, *European Human Rights Law Review*, 1, 2004, pp. 17-36.

37. LAVENEX, S., *op.cit.* 2001, pp. 102-103; VAN DER KLAAUW, J., Towards a Common Asylum Procedure in Guild, E.; Harlow, C., *Implementing Amsterdam*, Oxford: Hart Publishing, 2001, p. 173.

38. Dit is United Nations High Commissioner for Refugees.

39. Dit zijn niet-gouvernementele organisaties.

40. LAVENEX, S., *op.cit.*, 2001, pp. 102-103.

## B. Veiligheidsdiscours

Hoewel de Europese Unie zich in zijn discours profileert als een beschermer en voorvechter van mensenrechten (cf. EU als 'normative power'<sup>41</sup>), dreigt er een schisma te ontstaan tussen het internationaal (vluchtelingen- en mensen-) recht en het eigenlijke gedrag van de Europese Unie. Ten gevolge van de constructie van asiel (en migratie) als een bedreiging lijken de lidstaten binnen de EU bereid te zijn om belangrijke principes van het internationaal recht ondergeschikt te maken aan het allesoverheersende doel om de 'veiligheid' binnen Europa te garanderen. Veiligheid is bijgevolg een fundamentele waarde geworden binnen de EU.<sup>42</sup>

'Veiligheid' is een gecontesteerd begrip dat het risico loopt een inhoudsloze term te worden. Afbakening is bijgevolg noodzakelijk. Het concept veiligheid in dit artikel steunt op de definitie die door de Kopenhagen School<sup>43</sup> wordt gehanteerd. Zij definiëren veiligheid als "a kind of stabilization of conflictual or threatening relations often through emergency mobilization of the state". 'De veiligheid' is in gevaar wanneer er sprake is van een "existentiële bedreiging" voor een bepaald referentieobject (de staat, de samenleving, de nationale identiteit, de arbeidsmarkt...<sup>44</sup>). Veiligheid wordt binnen de Kopenhagen School bijgevolg beschouwd als een speech act<sup>45</sup> of zoals Ole Waever het stelt: "It is by labelling something a security issue that it becomes one".<sup>46</sup> Veiligheid heeft in deze context niet enkel betrekking op de fysieke integriteit van een staat of individu, maar wordt daarentegen opengetrokken naar andere domeinen, zoals de samenleving, economie en politiek.<sup>47</sup> Het invoeren van het beeld van een mogelijke bedreiging voor de veiligheid is doorheen de geschiedenis steeds een middel geweest om het gebruik van macht en geweld te legitimeren. Meestal gaat dit gepaard met het uitroepen van een

41. Cf. MANNERS, I., Normative Power in Europe: a Contradiction in Terms, *Journal of Common Markets Studies*, 40, 2002, pp. 235-258.

42. KOSTAKOPOULOU, T., *op. cit.*, 2000, pp. 497-518.

43. De Kopenhagen School heeft in de jaren '80 voor het eerst het verveiligingsconcept beschreven. De Kopenhagen School bestaat uit een grote groep onderzoekers, waarvan Barry Buzan en Ole Waever de meest prominente figuren zijn. (Cf. WAEVER, O., *Securitization: Taking Stock of a Research Programme in Security Studies*, Paper presented to PIPES, University of Chicago, March 2003, p. 7, voetnoot 29).

44. Cf. de notie 'societal security'. Dit heeft betrekking op zaken die mogelijk een existentiële dreiging kunnen inhouden voor de identiteit van een samenleving. Cf. BUZAN, B., WAEVER, O., DE WILDE, J., *Security: a New Framework for Analysis*, Londen: Lynne Rienne Publishers, 1998, pp. 4-21, 23-24.

45. Het concept Speech Act werd voor het eerst geformuleerd door J.L. Austin. (1962) (cf. performative speech acts) Zijn voornaamste stelling was: "by saying something, something is being done".

46. WAEVER, O., 'Aberystwyth, Paris, Copenhagen: new schools in security theory and the origins between core and periphery', niet gepubliceerde paep ISA Conference Montreal, maart 2004, p. 13.

47. BUZAN, B., WAEVER, O., DE WILDE, J., *op. cit.*, 1998, pp. 1-2.

soort van 'noodtoestand', waarbij men stelt dat het gerechtvaardigd is om alle noodzakelijke maatregelen te nemen. De "strijd om te overleven" staat centraal.<sup>48</sup>

In de huidige context van mondialisering is het echter niet langer relevant om enkel dreigingen voor de veiligheid van staten te onderzoeken. Interne en externe veiligheid behoren immers niet langer tot het monopolie van nationale regeringen. Ook dreigingen voor internationale en supranationale organisaties vormen het onderwerp van studie. (Bovendien zijn deze internationale en supranationale organisaties ook steeds meer verantwoordelijk voor het vrijwaren van de interne en externe veiligheid. De vraag duikt dan ook op of dit onderscheid nog langer relevant is.) Binnen dit onderzoek gaat de aandacht uit naar de Europese Unie als supranationale organisatie. Buzan en Waever stellen dat 'alles' dat mogelijk het Europese integratieproces kan ondermijnen, een bedreiging vormt voor de Europese Unie.<sup>49</sup>

In deze optiek wordt het duidelijk waarom asiel als een probleemterrein wordt gedefinieerd. Met de realisatie van een ééngemaakte markt zonder binnengrenzen is het vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal én personen gerealiseerd. Binnen de EU heerst er de perceptie dat asielzoekers, maar ook transnationale, criminele groeperingen genieten van dit vrije verkeer tussen lidstaten. Daarom worden er ter compensatie van het wegvallen van de binnengrenzen tegenmaatregelen genomen aan de buitengrenzen. Neo-functionalist spreken in dit verband over een spill-overeffect van het economische project van de EU in een bepaalde veiligheidsdynamiek die tot doel heeft de interne markt en de verdere Europese integratie te beschermen. Deze spill-over werd geïnstitutionaliseerd door de creatie van de derde pijler<sup>50</sup> met het Verdrag van Maastricht en de implementatie van het Schengenverdrag met het Verdrag van Amsterdam.<sup>51</sup> Nochtans wordt asiel niet enkel gepercipieerd als een existentiële dreiging voor de Europese Unie in zijn geheel. Het wordt tevens gezien als een gevaar voor de interne stabiliteit van de lidstaten. Meerbepaald wordt asiel beschouwd als een oorzaak voor het verdwijnen van de (homogene) culturele identiteit van de natiestaat, als een gevaar voor het economische en welvaartssysteem en als een ondermijning van de individuele en collectieve veiligheid (cf. *Infra*).<sup>52</sup>

48. BUZAN, B., WAEVER, O., DE WILDE, J., *op. cit.*, 1998, pp. 21, 27.

49. BUZAN, B., WAEVER, O., DE WILDE, J., *op. cit.*, 1998, pp. 36, 187.

50. Deze derde pijler had als naam "Binnenlandse Zaken en Justitie".

51. MITSILEGAS, V., MONAR, J., REES, W., *The European Union and Internal Security: Guardian of the People?*, Hampshire: Palgrave Mcmillian, 2003, p. 1; HUYSMANS, *op. cit.*, 2000, p. 760; GUIRAUDON, V., *op. cit.*, 2000, p. 254.

52. HUYSMANS, J., *op. cit.*, 2000, pp. 759-770.

### C. Verveiliging

Vanuit deze redenering wordt gesteld dat asiel als beleidsdomein onderhevig is aan het proces van verveiliging (securitization). 'Verveiliging' heeft als specifieke eigenschap dat het een politieke besluitvorming rechtvaardigt die boven de 'normale politiek' staat. Daarom wordt 'verveiliging' beschouwd als een meer extreme vorm van politisering, dat het nemen van noodmaatregelen vereist. Dit impliceert handelingen die buiten de normale 'range' van politieke maatregelen vallen. Bijvoorbeeld in het geval van het EU asielbeleid, kan het gaan om maatregelen die in strijd zijn met bepaalde internationale verplichtingen. Het bepalende criterium of een gebeurtenis of een persoon als een veiligheidskwestie wordt beschouwd, is bijgevolg de (schijnbare) aanwezigheid van een existentiële of wezenlijke bedreiging.<sup>53</sup>

Het is echter niet voldoende dat bepaalde politieke actoren een kwestie als een wezenlijke bedreiging voor 'de veiligheid' naar voren schuiven om te kunnen spreken van verveiliging. Het is noodzakelijk dat er een veiligheidsretoriek ontstaat die zulk een effect heeft dat er consensus groeit onder de publieke opinie voor het nemen van buitengewone maatregelen. Enkel dan is er sprake van een verveiliging van een bepaald issue. De verveiliging van een bepaald subject en/of object wordt bijgevolg discursief geconstrueerd. Buzan en Weaver stellen dan ook dat de studie van discours en politieke constellaties de meest geschikte methode is om het proces van 'verveiligen' te onderzoeken.<sup>54</sup>

Verveiliging wordt tevens beschouwd als een machtsproces (cf. Laclau en Mouffe). De verhoudingen tussen actoren zijn niet gelijkwaardig en de mogelijkheid van een 'succesvolle' verveiliging varieert met de machtspositie die een bepaalde actor inneemt binnen de samenleving. Het domein van het EU asielbeleid kan daarom worden voorgesteld als een gestructureerd veiligheidsveld waarbinnen actoren bepaalde machtsposities bekleden, waardoor ze worden aanvaard als gerenommeerde figuren met betrekking tot veiligheid. Zij hebben de macht om een bepaalde issue als een veiligheidskwestie voor te stellen. Deze machtspositie is evenwel niet absoluut. Er bestaan steeds 'struggles' (cf. antagonismen) tussen de verschillende actoren met als doel de hegemonie van een bepaald discours te vestigen en zodoende het beleid te sturen.<sup>55</sup> Er wordt dan ook de assumptie gemaakt dat binnen het EU asielbeleid struggles zijn waar te nemen tussen de verschillende EU instellingen om 'hun' discours op te leggen.

53. BUZAN, B., WAEVER, O., DE WILDE, J., *op.cit.*, 1998, pp. 23-25.

54. BUZAN, B., WAEVER, O., DE WILDE, J., *op.cit.*, 1998, p. 40.

55. BUZAN, B., WAEVER, O., DE WILDE, J., *op.cit.*, 1998 p. 26-31; GARTNER, H., HYDE-PRICE, A., REITER, E., *Europe's New Security Challenges*, Londen: Lynne Rienner Publishers, 2001, pp. 38-39.

#### D. Oorsprong van het veiligheidsdenken

Verscheidene auteurs<sup>56</sup> spreken over het ontstaan van een veiligheidsperspectief op de ontwikkeling van het Europese asiel- en migratiebeleid, maar waar ligt volgens hen de oorsprong van dit denken?

Jef Huysmans meent dat het veiligheidsdiscours is ontwikkeld op basis van drie thema's: de bescherming van de interne veiligheid, de bescherming van de culturele homogeniteit en het welvaartschauvinisme.<sup>57</sup> Christina Boswell stelt dat het liberale, humanitaire model van vluchtelingenbescherming onder vuur ligt ten gevolge van welvaartsgerichte en ethocentrische vormen van nationalisme.<sup>58</sup> Dit komt overeen met de argumenten die Huysmans aanhaalde, namelijk de bescherming van de culturele homogeniteit en het welvaartschauvinisme. Sandra Lavenex draagt nog een laatste verklaringsfactor aan, namelijk de invloed van het intensief transgouvernementalisme.<sup>59</sup>

Het eerste thema, de bescherming van de interne veiligheid, heeft betrekking op het feit dat de lidstaten verwachtten dat met de creatie van een ééngemaakte markt niet alleen het vrije verkeer van de gerechtigde personen, goederen, diensten en kapitalen zou worden gerealiseerd, maar ook 'het vrij verkeer' van illegale activiteiten door terroristen, internationale criminele netwerken, asielzoekers en illegale immigranten.<sup>60</sup> Hieruit vloeide voort dat er compenserende maatregelen dienden te worden genomen, ondermeer in de vorm van een restrictief EU asielbeleid. Het beveiligen van de interne markt kan dan ook worden beschouwd als de voornaamste dynamiek doorheen het hele Europese integratieproces en is expliciet vervat in de ontwikkeling van het Europese gemeenschappelijke asielbeleid (cf. neo-functionalistische spill-overeffect). Bescherming van de interne veiligheid heeft niet enkel betrekking op het Europese niveau. Binnen de lidstaten worden asielzoekers eveneens gepercipieerd als bron van criminaliteit en maatschappelijke spanningen. Na 11/9 is deze visie enkel nog versterkt en worden asielzoekers geassocieerd met personen die betrokken zijn in transnationale criminele en terroristische netwerken.<sup>61</sup>

Een andere oorzaak van het 'verveiligen' van het asielbeleid ligt in de drang naar het beschermen van de culturele homogeniteit. De asielzoeker wordt daarbij beschouwd als 'de Andere'.<sup>62</sup> Het feit dat nationale staten een asiel- en migratiebeleid hebben moeten ontwikkelen, is een (vaak ongewilde) erkenning van de reali-

56. Cf. o.a. HUYSMANS, J., *op.cit.*, 1999; LAVENEX, S., *op.cit.*, 2001; BIGO, D., *op.cit.*, 2001; KOSTAKOPOULOU, T., *op.cit.*, 2000; GUIRAUDON, V., *op.cit.*, 2000; BOSWELL, CH., *op.cit.*, 2000.

57. HUYSMANS, J., *op.cit.*, 2000, pp. 759-770.

58. BOSWELL, CH., *op.cit.*, 2000, p. 552.

59. LAVENEX, S., *op.cit.*, 2001, p. 854.

60. HUYSMANS, J., *op.cit.*, 2000, pp. 758-760; BIGO, D., *op.cit.*, 2001, 349 p.

61. CEYHAN, A., & TSOUKALA, A., The Securitization of Migration in Western Societies: Ambivalent Discourses and Policies, *Alternatives*, 27 (Special Issue), 2002, pp. 21-39.

62. CEYHAN, A., & TSOUKALA, A., *op. cit.*, 2002, p. 21-39.

teit dat sommige Europese landen immigratielanden zijn geworden. Migranten en asielzoekers zijn er expliciet aanwezig en vormen een uitdaging voor de mythe van de nationale, culturele homogeniteit.<sup>63</sup> Het is op deze ontwikkeling dat extreem-rechtse/populistische partijen in Europa ondermeer inspelen en hun recente verkiezingsoverwinningen danken, maar ook meer gematigde rechtse partijen hebben kiezers gemobiliseerd met behulp van het thema 'exclusive nationalism'.<sup>64</sup>

Welvaartschauvinisme heeft eveneens geleid tot de constructie van een veiligheidsperspectief op asiel. De discussie draait rond de vraag of asielzoekers, naast de burgers van een bepaalde staat ook recht hebben op de sociale voorzieningen van de welvaartsstaat.<sup>65</sup> Er bestaan twee vormen van welvaartschauvinisme, een radicale en een meer gematigde vorm. De radicale vorm schildert asielzoekers af als 'profiteurs' die trachten de zuurverdiende voordelen van autochtonen in te pikken. Volgens deze visie hebben asielzoekers geen recht op sociale voorzieningen. De meer gematigde vorm van welvaartschauvinisme wil het 'eigen volk eerst' principe toepassen. Autochtonen moeten voorrang krijgen in verband met werkgelegenheid en andere aspecten van sociale zekerheid op asielzoekers en migranten.<sup>66</sup> Migranten en asielzoekers worden binnen de visie van het welvaartschauvinisme afgeschilderd als een ernstige bedreiging voor het voortbestaan van het sociaal-economische systeem.

Een laatste oorzaak van het ontstaan van het veiligheidsdiscours is eerder van institutionele aard. Volgens Sandra Lavenex<sup>67</sup> is met de introductie van de asielmaterie in het Verdrag van Maastricht een nieuwe manier van 'policy making' gecreëerd, die wordt omschreven als 'intensief transgouvernementalisme'.<sup>68</sup> In tegenstelling tot intergouvernementalisme, verwijst de term transgouvernementalisme naar de activiteiten van gouvernementele actoren onder het niveau van de 'chiefs of government'. Voorbeelden van zulke transgouvernementele actoren zijn ministeriële ambtenaren, ordehandhavende instellingen en andere bureaucratische actoren. Deze ambtenaren hebben een zekere mate van autonomie ten aanzien van hun superieuren en kunnen hun eigen agenda ontwikkelen. De dominantie van de ambtenaren van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie zorgt ervoor dat een bepaald discours over het vluchtelingenvraagstuk overheerst, waarbij voornamelijk wordt gefocust op het grensoverschrijdende karakter van de activiteiten van de asielzoeker in plaats van op de motivatie van de asielzoeker

63. MARTINELLO, CESARI in HUYSMANS, J., *op.cit.*, 2000, p. 762.

64. BOSWELL, CH., *op.cit.*, 2000, p. 551.

65. BOSWELL, CH., *op.cit.*, 2000, p. 552.

66. FAIST in HUYSMANS, J., *op.cit.*, 2000, pp. 768-769.

67. LAVENEX, S., *op.cit.*, 2001, p. 139-140; GUIRAUDON, V., *op.cit.*, 2000, pp. 261-262.

68. Cf. WALLACE, H., The institutional setting. Five Variations on a theme, (pp. 3-37) in Wallace, H., & Wallace, W. (eds.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

om te vluchten. Tengevolge van deze beperkte visie op het probleem, wordt het vluchtelingenvraagstuk geplaatst onder het bredere verschijnsel van vrijwillige migratie, wat het verband met andere grensoverschrijdende fenomenen vergemakkelijkt, zoals de georganiseerde misdaad, drugsmokkel en terrorisme.

## V. Empirische casestudie: discoursanalyse

### A. Operationalisering

Aan de hand van een literatuurstudie werd in het voorgaande stuk een conceptueel kader gecreëerd voor de verdere operationalisering van de onderzoekshypothese. Op basis van een discoursanalyse zal worden nagegaan of onderhevig aan de totstandkoming van de richtlijn in verband met minimumnormen voor asielprocedures een veiligheidsdiscours aanwezig is en of dat veiligheidsdiscours het mensenrechtendiscours verdringt. De keuze voor het analyseren van de totstandkoming van een richtlijn is ingegeven door het feit dat op deze wijze de machtsverhoudingen tussen de verschillende instellingen aan bod kunnen komen alsook hun verschillende discours ten aanzien van een sterk gepolitiseerd issue als de harmonisering van asielprocedures. Door een richtlijn als case te nemen wordt de analyse tevens beperkt tot één specifiek aspect van de totstandkoming van een Europees gemeenschappelijk asiel en migratiebeleid, dat op die manier diepgaand kan worden geanalyseerd.

In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van het verloop van de besluitvormingsprocedure. Op 29 april 2004 werd een politiek akkoord bereikt rond het gewijzigde voorstel tot richtlijn, waarbij tevens werd beslist om het voorstel opnieuw ter consultatie naar het Europese Parlement door te sturen. In maart 2005 heeft het Europese Parlement zich bij monde van rapporteur Kreissl-Dörfler (PSE) uitgesproken over de richtlijn en op 24 mei 2005 heeft het Europese Parlement een nieuw rapport over het gewijzigde voorstel tot richtlijn aangenomen. Dit rapport spreekt zich bijzonder negatief uit over het voorstel tot richtlijn. Volgens bepaalde Europese Parlementsleden is het voorstel in strijd met fundamentele bepalingen van het internationaal recht. Vooral de artikelen met betrekking tot veilige derde landen,<sup>69</sup> veilige landen van oorsprong<sup>70</sup> en zelfs 'superveilige' derde

69. De asielaanvraag van een asielzoeker die een land heeft verlaten waar reeds bescherming werd geboden of waar de kans werd geboden om bescherming te zoeken, wordt geweigerd en de asielzoeker kan naar dit derde land worden teruggestuurd. Cf. o.a. BOCCARDI, I., *Europe and Refugees: Towards an EU Asylum Policy*, Den Haag: Kluwer Law International, 2002, pp. 75-76.

70. Dit zijn landen waarvan wordt aangenomen dat er geen risico op vervolging bestaat. Voor asielzoekers afkomstig uit deze landen wordt een vereenvoudigde (lees: versnelde) procedure voorzien. Cf. o.a., BOCCARDI, I., *op cit.*, 2002, p. 85.

landen<sup>71</sup> stoten op bijzonder veel weerstand.<sup>72</sup> Deze zouden leiden tot een ernstige ondermijning van het non-refoulementbeginsel. Men onderzoekt zelfs of het juridisch mogelijk is om de richtlijn aan te vechten voor het Europese Hof van Justitie. Ondanks het vernietigende (maar niet-bindende) advies van het Europees Parlement werd uiteindelijk op de JBZ-Raad van 1 december 2005 het gewijzigde voorstel tot richtlijn aangenomen. Het feit dat de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken er zes jaar over gedaan hebben om dit voorstel aan te nemen, roept ernstige vragen op bij de realisatie van de tweede fase die moet resulteren in één uniforme asielprocedure.

**Tabel 1.** Overzicht van de besluitvormingsprocedure rond het voorstel tot richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus.<sup>73</sup>

20-09-2000	Aanneming door de Commissie
24-10-2000	Toezening aan de Raad
24-10-2000	Toezening aan het Europees Parlement (EP)
26-04-2001	Advies Economisch en Sociaal Comité
20-09-2001	Advies EP (enige lezing)
27-09-2001	Discussies in de Raad
06-12-2001	Discussies in de Raad
18-06-2002	Aanneming gewijzigd voorstel
18-06-2002	Toezening Raad gewijzigd voorstel
18-06-2002	Toezening EP gewijzigd voorstel
15-10-2002	Discussies in de Raad
05-06-2003	Discussies in de Raad
02-10-2003	Discussies in de Raad
06-11-2003	Discussies in de Raad
30-03-2004	Discussies in de Raad
29-04-2004	Politiek akkoord

De discoursanalyse in dit onderzoek beperkt zich tot de documenten die werden teruggevonden voor de periode gaande van 20 september 2000 tot 29 april 2004. Het gaat bijgevolg om een analyse op een niet-afgerond politiek dossier. Dit is echter geen misrekening van de auteur, aangezien op het ogenblik dat het onder-

71. Cf. "Super Safe Third Neighbouring Countries": dit zijn landen grenzend aan de EU die als superveilig worden beschouwd en waarnaar de asielzoeker wordt teruggestuurd, zonder dat zijn asielaanvraag wordt behandeld. Cf. o.a. ECRE, ECRE's recommendations to the Justice and Home Affairs Council on the Safe Third Country Concept, Brussel, januari 2004.

72. ECRE, ECRE's Recommendations to the Justice and Home Affairs Council on the "Safe Third Country" concept at its meeting on 22-23 January 2004, AD1/01/2004/EXT/MTGB; UNHCR, UNHCR's tool boxes on EU asylum matters: tool box 2, 1 september 2003.

73. PRE-LEX, Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of de intrekking van de vluchtelingenstatus, online, [http://europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_print.cfm?CL=nl&DosID=159479](http://europa.eu.int/prelex/detail_dossier_print.cfm?CL=nl&DosID=159479).



zoek van start ging (februari 2003) er verschillende oproepen waren gedaan ondermeer op de Europese Raad van Thessaloniki en Sevilla om het asielprocedure-dossier af te ronden voor december 2003. Deze deadline werd bijgevolg schromelijk gemist.

Desalniettemin is deze ontwerprichtlijn bijzonder relevant om het onderwerp te zijn van een discoursanalyse. Het gaat immers om een sterk gepolitiseerd dossier dat samenhangt met bepaalde kwesties die raken aan het hart van de soevereiniteit van een staat, zoals de bescherming van het territorium, grensbewaking, interne veiligheid en nationale identiteit. Bovendien wordt de kwestie asielprocedures verbonden met issues als multiculturele samenlevingsproblemen, misbruik van het welvaartssysteem en dergelijke meer.

Anderzijds heeft een asielprocedure tot doel bescherming te bieden aan een vluchteling in nood en dienen er bepaalde waarborgen van toepassing te zijn, zoals het recht op beroep, het recht op een tolk..., zodanig dat de asielzoeker een rechtvaardige behandeling krijgt van zijn/haar asielverzoek. De politisering van het thema zorgt bijgevolg voor een polarisering tussen die actoren die vanuit humanitaire idealen soepele normen wensen en zij die vanuit veiligheidsoverwegingen restrictieve maatregelen nastreven. Al deze factoren samen, maken deze case bijzonder geschikt om het spanningsveld tussen een mensenrechtendiscours en een veiligheidsdiscours te analyseren.

Zoals reeds werd vermeld biedt de discoursstheorie van Laclau en Mouffe geen uitgewerkt methodologisch kader. Het ontwikkelen van zulk een methodologisch framework vormde een belangrijke uitdaging in dit onderzoek. Het uitgangspunt van de analyse is dat door de studie van tekst en context het aanwezige discours kan worden geanalyseerd.<sup>74</sup> Tekst wordt beschouwd als de materiële manifestatie van discours en vormt bijgevolg de voornaamste onderzoekseenheid. De studie van tekst is echter niet voldoende. Op deze wijze zou de analyse enkel het karakter hebben van een inhoudsanalyse. Door de studie van de sociale, politieke en historische context waarbinnen discours ontstaan en waarbinnen ze opereren, wordt getracht aan te tonen hoe discours aan sociale actoren en politieke structuren betekenis geven. Zodoende wordt getracht de constructieve effecten van discours aan te tonen.

Om te kunnen vaststellen of een veiligheidsdiscours aanwezig is binnen de besluitvorming rond de asielprocedurerichtlijn en om het spanningsveld tussen het veiligheids- en het mensenrechtendiscours te onderzoeken, dienden er indicatoren te worden opgesteld voor het veiligheidsdiscours en het mensenrechtendiscours. Deze indicatoren zijn, zowel voor het veiligheidsdiscours als voor het mensenrechtendiscours, gebaseerd op de omschrijving die Buzan & Waeber geven aan het 'verveiligen' van een bepaald sociaal object. In deze definitie omvat een discours zowel een element van perceptie (wezenlijke bedreiging) als een element van actie (buitengewone maatregelen). Aan de hand van deze twee componenten

74. Cf. driedimensionele benadering.

werd de operationalisering van het veiligheidsdiscours en het mensenrechtendiscours opgebouwd. De invulling van de indicatoren gebeurde aan de hand van een literatuurstudie. Met betrekking tot de indicatoren voor het veiligheidsdiscours werd in het bijzonder gezocht naar literatuur waarin de verveiliging van asiel aan bod kwam. Zo kon worden vastgesteld hoe en in welke context asielzoekers als een bedreiging worden ervaren en kon er tevens een invulling worden gegeven aan wat 'buitengewone maatregelen' zijn. Vervolgens werden deze vaststellingen geconcretiseerd naar indicatoren voor een veiligheidsdiscours. Hetzelfde gebeurde voor de operationalisering van een humanitair discours. In de literatuur werd nagegaan wat het betekende dat asiel wordt beschouwd als een internationaal recht en wat rechtvaardige en humane procedures dienden in te houden. Op deze wijze werden de indicatoren van het mensenrechtendiscours opgesteld.

Concreet betekent dit voor de studie van het veiligheidsdiscours dat werd nagegaan of asiel wordt voorgesteld als een **existentiële bedreiging** voor de openbare orde, de interne markt, de welvaartsstaat, nationale cultuur of identiteit.

De specifieke indicatoren hiervoor zijn: verwijzingen naar openbare orde om asielaanvragen onontvankelijk of ongegrond te verklaren, verwijzingen naar de overbelasting van het asielsysteem, het vernoemen van asiel en het bestrijden van illegale immigratie in één context, het opvoeren van grenscontroles, het leggen van het verband tussen asiel en terrorisme of andere vormen van criminaliteit, het spreken over een 'crisis'...

Het tweede component van het verveiligingsproces heeft betrekking op de vraag of deze voorstelling het nemen van **buitengewone maatregelen** rechtvaardigt. Hiermee worden bedoeld maatregelen die buiten de normale 'range' van politieke maatregelen vallen. Indicatoren hiervoor zijn: het instellen van versnelde procedures (ingeval de asielzoekers afkomstig zijn uit een veilig land van herkomst of uit een veilig derde land), een sterke nadruk op doeltreffendheid en efficiëntie en het onder controle houden van de instroom van asielzoekers. Andere indicatoren zijn het instellen van grensprocedures die tot doel hebben te verhinderen dat asielzoekers het grondgebied van een lidstaat betreden, bepalingen in verband met detentie...

Kortom om te kunnen spreken van een veiligheidsdiscours dient het discours niet enkel te bestaan uit de voorstelling van asiel als een wezenlijke bedreiging. Er dient tevens een bepaald discours te worden geventileerd over de actie die moet worden ondernomen om de existentiële bedreiging die asiel is, het hoofd te bieden.

Met betrekking tot de operationalisering van het mensenrechtendiscours werd dezelfde methode gevolgd. Dit betekent dat eerst het element van perceptie werd onderzocht, namelijk wordt asiel voorgesteld als **een internationaal recht?**

Indicatoren die hiervoor werden opgesteld zijn: het verwijzen naar de noodzaak tot bescherming van de vluchteling, vermeldingen van internationale mensenrechten- of vluchtelingenverdragen, het non-refoulementbeginsel, het verbod op discriminatie, verwijzingen naar nood- en oorlogssituaties...

Het tweede component van het mensenrechtendiscours is het actie-element, namelijk de nood van een **rechtvaardige en humane procedure** ter bescherming van de vluchteling. De opgestelde indicatoren zijn: verwijzingen naar 'gewone en billijke procedures', onbeperkte toegang tot asielpcedures, het recht op een tolk, het recht op beroep met opschortende werking, toezicht van het UNHCR en andere vluchtelingenorganisaties, bijzondere voorzieningen voor bepaalde, kwetsbare categorieën asielzoekers...

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de indicatoren voor de twee discours. De tabel is onderverdeeld in een kolom 'perceptie' aan de linkerkant en een kolom 'actie' aan de rechterkant. Binnen beide kolommen worden telkens de indicatoren voor het veiligheidsdiscours tegenover deze van het mensenrechtendiscours geplaatst.

**Tabel 2.** Overzicht indicatoren.

Perceptie		Actie	
VEILIGHEIDSDISCOURS Wezenlijke bedreiging	MENSENRECHTENDISCOURS Asiel als internationaal (mensen)recht	VEILIGHEIDSDISCOURS Buitengewone maatregelen	MENSENRECHTENDISCOURS Gewone Maatregelen
Openbare orde/ Nationale veiligheid	Bescherming van vluchteling in nood	Versnelde procedures	'Gewone' billijke procedures
Overbelasting van het asielsysteem/Crisis	Daling van de vluchtelingenpopulatie in EU	Detentie	Bijzondere maatregelen voor kwetsbare categorieën
Opvoeren grenscontroles/ Beperken van secundaire bewegingen/asylum shopping	Non-refoulementprincipe	Grensprocedures	Onbeperkte toegang tot asielprocedure
Terrorisme en andere vormen van criminaliteit/ illegale immigratie	Oorlogs-/crisis-/ noodsituaties	Minimumwaarborgen	Volledige waarborgen
Technische visie/ doeltreffendheid/efficiëntie	Humanitaire visie: individu staat centraal		
Malafide asielzoeker	Verbod op discriminatie		

Wat betreft de bronnenselectie werden zowel primaire als secundaire bronnen gekozen in functie van de twee dimensies, tekst en context. Het selectiecriteria voor deze documenten was dat ze een weergave dienden te zijn van de besluitvormingsprocedure rond de asielpcedurerichtlijn. De primaire bronnen werden onderworpen aan een tekstanalyse, terwijl aan de hand van de secundaire bronnen de context werd bestudeerd. Het selectiecriteria voor de primaire bronnen was dat ze een weergave dienden te zijn van de besluitvormingsprocedure rond de asielpcedurerichtlijn. Om dit na te gaan werd gebruik gemaakt van PreLex, de databank van de Europese Unie om interinstitutionele procedures op te volgen. Dit leidde tot de selectie van volgende **primaire bronnen**: Voorstel van de Europese Commissie tot richtlijn (COM (2000) 578) en het Gewijzigde Voorstel

van de Europese Commissie tot richtlijn (COM/2002/ 326FINAL/), Advies van het Economisch en Sociaal Comité (ESC/2001/530/), Advies van het Europees Parlement (A5/2001/291/), Verslagen van de zittingen van de Raad van Ministers (Justitie en Binnenlandse Zaken) (PRES/2001/334/), (PRES/2001/444/), (PRES/2002/308/), (PRES/2003/150), (PRES/2003/278/) en (PRES/2003/308/), (PRES/5831/04), (PRES/7209/04), (PRES/8694/04). De geselecteerde documenten zijn bijgevolg zowel van juridische als van administratieve aard. Dit vormt echter geen methodologisch bezwaar, aangezien deze documenten geselecteerd zijn op hun rol in het besluitvormingsproces, waardoor het discours van de verschillende actoren aan bod kan komen, alsook een mogelijke evolutie in het discours van deze actoren.

**Tabel 3.** Overzicht documentselectie primaire bronnen.

20-09-2000	Voorstel tot richtlijn Commissie	(COM (2000) 578)
26-04-2001	Advies Economisch en Sociaal Comité	(ESC/2001/530/)
20-09-2001	Advies Europees Parlement	(A5/2001/291/)
27-09-2001	Discussies in de Raad	(PRES/2001/334/)
06-12-2001	Discussies in de Raad	(PRES/2001/444/)
18-06-2002	Gewijzigd voorstel tot richtlijn Commissie	(COM/2002/326FINAL/)
15-10-2002	Discussies in de Raad	(PRES/2002/308/)
05-06-2003	Discussies in de Raad	(PRES/2003/150)
02-10-2003	Discussies in de Raad	(PRES/2003/278/)
06-11-2003	Discussies in de Raad	(PRES/2003/308/)
30-03-2004	Discussies in de Raad	(PRES/5831/04)
29-04-2004	Politiek akkoord in de Raad	(PRES/7209/04) (PRES/8694/04)

Wat betreft de **secundaire bronnen** was het voornaamste selectiecriteria het contextscheppende karakter van de documenten. Hiervoor werden binnen het kader van de Europese Unie geopteerd voor conclusies van Europese Raden en mededelingen van de Europese Commissie. Verder werd er een analyse uitgevoerd van mediaverslaggeving voor de periode september 2000 tot april 2004, waarbij de persberichten inhoudelijk werden gescreend op rapportage over de asielprocedurerichtlijn. Er werd gekozen voor verslaggeving van EU-Observer, EurActiv (onlineverslaggeving, specifiek over de Europese Unie) en De Standaard, aangezien van deze media verwacht kan worden dat ze op een objectieve, kwaliteitsvolle manier rapporteren over deze case. Verder werden tevens persmededelingen van de Europese Unie geanalyseerd, aangezien deze inzicht bieden in de context waarbinnen een bepaald besluit tot stand kwam. Een vierde secundaire bron waren rapporten en mededelingen uit de NGO-wereld. Meer bepaald werden de volgende toonaangevende NGO's geselecteerd: ECRE, Statewatch en Amnesty International. Documenten van het UNHCR vormden eveneens onderwerp van studie, omwille van hun expertise op het domein. Als laatste werd er academische literatuur gebruikt.

De methodologie die werd gehanteerd bij de eigenlijke discoursanalyse was gebaseerd op een toepassing van de driedimensionele benadering van Fairclough

(cf. supra): bij elke fase in het besluitvormingsproces werd eerst de politieke en historische **context** beschreven aan de hand van mediaberichtgeving, mededelingen van de Europese Commissie, conclusies van voorzitterschappen, NGO rapporteringen en academische literatuur. Bij het schetsen van deze context werd aandacht besteed aan de positie van de desbetreffende EU instelling in het besluitvormingsproces en werd er meer achtergrond gegeven bij de samenstelling en 'missie' van de instelling. Meer specifiek werd bij de Commissie nagegaan welke mededelingen er werden gedaan, voor het Europees Parlement werd gekeken naar de stemming over de resolutie, bij de Raden van Ministers werd nagegaan welke lidstaat het voorzitterschap bekleedde, welke externe gebeurtenissen er hadden plaatsgevonden, welke punten er nog op de agenda stonden, alsook of het dossier voor of achteraan de agenda stond.

Vervolgens werd een diepgaande inhoudsanalyse van de desbetreffende **tekst** uitgevoerd (zie tabel 3), waarbij werd gezocht naar de indicatoren voor een mensenrechten- en een veiligheidsdiscours. Daarbij werd systematisch bovenstaande tabel gebruikt. In het eigenlijke onderzoek werden de aanwezigheid van deze indicatoren gestaafd met citaten.

In een volgende fase werd deze tekstanalyse gekoppeld aan de contextstudie, waardoor getracht werd het aanwezige **discours** te reconstrueren, op basis van het discours theoretische framework van Laclau en Mouffe. (cf. infra) Deze theorie stelt ondermeer dat een discours nooit een gesloten entiteit vormt, maar dat het daarentegen met andere discours in een strijd om hegemonie staat. Door de studie van het discours van de verschillende EU-instellingen, kunnen de antagonismen tussen het veiligheidsdiscours en het mensenrechtendiscours werden bestudeerd. Via deze analyse van het discours van de verschillende instellingen werd vervolgens getracht een algemeen beeld te creëren van het overkoepelende discours onderhevig aan de totstandkoming van de asielprocedurerichtlijn.

## B. Resultaten

In dit deel zal telkens zo kort mogelijk het discours in de verschillende teksten worden besproken. Hierbij wordt de chronologie van het besluitvormingsproces gevolgd. In het eigenlijke onderzoek werd telkens eerst de context geschetst, waarna de teksten werden geanalyseerd op de verschillende indicatoren. De aanwezigheid van deze indicatoren werd, zoals reeds vermeld, gestaafd door citaten. In het bestek van dit artikel is het echter niet mogelijk om dit alles weer te geven. Ik heb de resultaten van de tekstanalyse uiteindelijk herleid tot onderstaande tabel waarin een overzicht wordt gegeven van de indicatoren die werden teruggevonden, chronologisch gerangschikt per actor. In wat volgt zal ik deze tabel bespreken, waarbij ik zal trachten deze indicatoren in hun context te plaatsen zodanig dat uiteindelijk een conclusie kan worden getrokken met betrekking tot het spanningsveld veiligheid versus mensenrechten.

**Tabel 4.** Resultaat indicatorenanalyse.

EU-Instellingen	Indicatoren	
	Veiligheidsdiscours	Mensenrechtendiscours
Europese Commissie 20-09-2000	Technische visie, malafide asielzoeker, detentie, minimumwaarborgen, versnelde procedures	Non-refoulementbeginsel, onbeperkte toegang asielprocedures, maatregelen kwetsbare categorieën, volledige waarborgen
ESC 26-04-2001		Maximumwaarborgen, humanitaire visie, bescherming kwetsbare categorieën.
EP 20-09-2001		Bescherming vluchteling in nood, gewone billijke procedures, non-refoulementbeginsel, oorlogs-, crisissituaties, maximumwaarborgen, non-refoulementbeginsel, onbeperkte toegang asielprocedures
RvM 27/28-09-2001	Technische visie	
RvM 06-12-2001		
Europese Commissie 18-06-2002	Versnelde procedures, malafide asielzoeker, minimumwaarborgen, detentie, criminalisering asielzoeker, grensprocedures	
RvM 15-10-2002	Versnelde procedures	
RvM 05-06-2003		
RvM 02-10-2003	Versnelde procedures, minimumwaarborgen	
RvM 06-11-2003	Versnelde procedures, minimumwaarborgen, grensprocedures	
RvM 30-03-2004	Versnelde procedures	
RvM 29-04-2004		

i. Voorstel tot richtlijn – Europese Commissie – 20 september 2000<sup>75</sup>

De Europese Commissie dient als onafhankelijk, supranationaal orgaan de belangen van de Europese Unie. Vanuit dit perspectief dient dit eerste voorstel tot richtlijn gelezen te worden. De Commissie was overtuigd van het belang van een gemeenschappelijk Europees asielbeleid, omwille van de aanzienlijke discrepanties tussen de lidstaten met betrekking tot het aantal asielzoekers. Ook het feit dat asielzoekers mogelijk het vrij verkeerproject konden ondermijnen, vormde een argument. Hierdoor werd de constructie van een gemeenschappelijk asielbeleid gekaderd binnen de totstandkoming van een ruimte van vrijheid, veiligheid en

75. VOORSTEL VOOR EEN RICHTLIJN VAN DE RAAD, 20 september 2000, betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus', COM/2000/578/FINAL, PB, nr. C E/2001/62/31.

rechtvaardigheid. Deze ruimte moest volgens de Commissie openstaan voor diegenen die onder druk van omstandigheden in de Europese Unie bescherming zochten. In haar discours is het duidelijk dat de Commissie de intentie had om 'in de geest van Tampere' het Europese asielbeleid een humanitaire grondslag te geven. Nochtans werd met het Verdrag van Amsterdam de creatie van een gemeenschappelijk EU asielbeleid binnen Titel IV<sup>76</sup> geplaatst, wat tot gevolg had dat de asielmaterie verbonden werd met de bestrijding van criminaliteit en terrorisme.

Bovendien diende de Commissie bij de totstandkoming van het Europese asielstelsel te anticiperen op de preferenties en bezwaren van de lidstaten, aangezien zij het voorstel tot richtlijn uiteindelijk unaniem moesten goedkeuren. Daarom was het voor de Commissie noodzakelijk dat het voorstel een compromis vormde tussen de verschillende belangen. Dit resulteerde in een discours dat zowel componenten van een veiligheidsdiscours als van een mensenrechtendiscours bevat. De Commissie streefde ernaar om het mensenrechtendiscours als algemeen kader te hanteren, maar om pragmatische redenen was ze genoodzaakt hiervan af te wijken en slopen er elementen door die wijzen op de aanwezigheid van een veiligheidsdiscours. Ze moest tevens in acht nemen dat dit voorstel slechts kadert binnen de eerste fase van de totstandkoming van een Gemeenschappelijke Europees Asielsysteem. Een tweede fase moet resulteren in één gemeenschappelijke asielprocedure en één uniforme vluchtelingenstatus. Het zou kunnen dat de Commissie een voorstel heeft opgesteld waarvan ze hoopte dat het de lidstaten niet al te zeer voor het hoofd zou stoten. Op deze manier tracht ze via incrementele weg de lidstaten te laten wennen aan het idee dat er in de toekomst wel degelijk een gemeenschappelijke asielprocedure zal komen in de Europese Unie.

De ambiguïteit van het discours van de Commissie beïnvloedt tevens de betekenis die wordt gegeven aan de sociale werkelijkheid. Hoewel er verscheidene elementen van een mensenrechtendiscours aanwezig zijn zoals verwijzingen naar internationale verdragen, maatregelen voor kwetsbare personen en het voorstel een uitgebreide catalogus aan minimumnormen bevat, wordt de asielzoeker in dit voorstel tot richtlijn ook voorgesteld als een malafide persoon die misbruik maakt van de asielprocedure in functie van zijn (economisch) eigenbelang (cf. redenen voor kennelijke ongegrondheid). De asielzoeker wordt eveneens gepercipieerd als een mogelijke bedreiging voor de openbare orde en de nationale veiligheid van een land, zoals blijkt uit het artikel over detentie (art. 11) en het artikel over de versnelde procedure in geval van criminele activiteiten van de asielzoeker (art. 37). Verder staat in het discours van de Commissie het efficiëntiedoeleinde centraal, getuige de vele verwijzingen naar de noodzaak om een doeltreffende en snelle asielprocedure in te voeren. Asielzoekers worden gepercipieerd als (over)last waarmee op een zo snel en eenvoudige wijze moet worden omgegaan. Het is bijgevolg niet vanzelfsprekend om het discours van de Commissie in dit voorstel tot richtlijn te plaatsen.

76. Dit is "Visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrij verkeer van personen."

De dubbelzinnigheid van het discours van de Commissie verklaart aan de ene kant de restrictieve maatregelen die worden voorgesteld zoals de versnelde procedures en detentie. Het onderliggende doel van deze restrictieve elementen is zoveel mogelijk asielzoekers buiten de Europese Unie te houden. Aan de andere kant wil de Commissie niet dat de asielprocedure op een 'onrechtvaardige wijze' plaatsvindt. Ze heeft wel degelijk de intentie om een humane en billijke asielprocedure tot stand te brengen, maar het blijkt bijzonder moeilijk om een goed evenwicht te vinden.

ii. Advies Economisch en Sociaal Comité – 26 april 2001<sup>77</sup>

Het Economisch en Sociaal Comité (ESC) werd binnen deze besluitvormingsprocedure enkel geconsulteerd. Hun advies had bijgevolg geen bindende gevolgen. Het ESC bestaat uit vertegenwoordigers van alle sectoren van het economische en het sociale leven, zoals producenten, landbouwers, werknemers...<sup>78</sup> Binnen de context van het asielbeleid moet het ESC voornamelijk gezien worden als een spreekbuis voor de civiele maatschappij en het middenveld. De afdeling 'Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap' heeft het voorstel behandeld.

Het discours dat het Economisch en Sociaal Comité heeft ontwikkeld, kan worden gekarakteriseerd als een mensenrechtendiscours. Verschillende indicatoren wijzen hierop: zo beschouwde het Comité asielzoekers als kwetsbare personen die nood hebben aan bescherming. De belangen van de lidstaten zijn hieraan ondergeschikt. Dit bleek ook uit hun herhaaldelijke pleidooien voor een onbeperkte toegang tot de asielprocedures. Het ESC pleitte ook voor een uitbreiding van de rol van het UNHCR en de NGO-wereld tijdens de asielprocedure. Verder wilde het Comité gelijke waarborgen bij gewone en versnelde procedures en gaf het aanzienlijke kritiek op de concepten veilige derde landen en veilige landen van herkomst. De asielzoeker werd in hun advies niet gepercipieerd als een bedreiging voor de lidstaten of voor de Europese Unie. Daarom pleitte het ESC voor soepele, ruimhartige en billijke procedures.

iii. Advies Europees Parlement – 20 september 2001<sup>79</sup>

Binnen de raadplegingsprocedure heeft het Europees Parlement (EP) slechts een zeer beperkte rol. Het Parlement is verplicht om zijn advies te formuleren, maar

77. ADVIES VAN HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE, 26 april 2001, over het 'Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus', ESC/2001/530, PB nr. C/2001/193/77.

78. Cf. art. 257 EG-Verdrag.

79. VERSLAG VAN HET EUROPEES PARLEMENT, 31 augustus 2001, over het voorstel tot richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen over de procedures in de lidstaten voor de toekenning of de intrekking van de vluchtelingenstatus, Commissie vrijheden en rechten van de burger, A5/2001/291, PB nr. C E/2002/77/115.



de Raad is hierdoor niet gebonden. Het voorstel tot richtlijn werd behandeld binnen de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken. De Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid en de Commissie rechten van de vrouw en gelijke kansen hebben eveneens een advies uitgesproken. Het Parlement heeft 112 amendementen ingediend op het voorstel tot richtlijn. De ontwerpwetgevingsresolutie werd goedgekeurd met 20 stemmen voor, 13 tegen en bij 1 onthouding.

Het Europees Parlement heeft het voorstel van de Commissie gunstig beoordeeld, toch werden er een groot aantal amendementen ingediend die erop neer komen dat het duidelijkere garanties en bijgevolg ook een hogere graad van bescherming wenst voor de asielzoeker. De indicatorenanalyse wees uit dat het Europees Parlement een uitgesproken mensenrechtendiscours hanteert. Zo drong het er op aan om verscheidene restrictieve elementen uit de ontwerp tekst te halen. Het Europees Parlement uitte herhaaldelijk de wens dat de asielprocedure in overeenstemming moet zijn met alle internationale verplichtingen en stelde uitdrukkelijk dat het non-refoulementbeginsel moet worden gevrijwaard. Hun mensenrechtendiscours leidt dan ook tot een andere constructie van de sociale werkelijkheid dan in het geval van een veiligheidsdiscours, waardoor het niet nodig werd geacht om buitengewone (lees: restrictieve) maatregelen te nemen. Er is geen sprake van een 'noodtoestand' of een crisis. Het proces van 'verveiliging' is binnen het discours van het Europees Parlement bijgevolg niet aanwezig.

Waar het ESC het voorstel tot richtlijn benaderde vanuit haar rol als vertegenwoordiger van het middenveld, bekijkt het Europees Parlement het zeer breed. Doordat ze niet optreden als vertegenwoordiger van de lidstaten (althans in theorie), hebben de Europese parlementsleden de mogelijkheid om een ander discours te hanteren dan de Raad van Ministers, wat duidelijk naar voren komt in de amendementen die zijn ingediend. Het Europees Parlement vertolkt, samen met het ESC, in de asielmaterie de morele stem als tegengewicht voor de meer pragmatische Europese Commissie en de veiligheidsingestelde Raad van Ministers.

#### iv. Raad van Ministers – 27/28 september 2001, 06 december 2001<sup>80</sup>

De besprekingen binnen de Raad van Ministers (RvM) Justitie en Binnenlandse Zaken gingen van start kort na de terroristische aanslagen op 11 september 2001 in de VS. Men kan aannemen dat deze aanslagen een impact hebben gehad op de totstandkoming van het Europese asielbeleid, zeker binnen de Raad van Ministers waar de nationale veiligheidsbelangen reeds voordien al een belangrijke rol speelden. De versterkte veiligheidsreflex stimuleerde de roep om restrictieve

80. RAAD VAN MINISTERS, 2370ste zitting van de Raad – Justitie en Binnenlandse Zaken en Civiele Bescherming, 27-28/09/2001, Pres/01/334 C/01/334; RAAD VAN MINISTERS, 2396ste zitting van de Raad – Justitie en Binnenlandse Zaken en Civiele Bescherming, 6-7/12/2001, PRES/01/444 C/01/444.

maatregelen echter aanzienlijk.<sup>81</sup> Zo pleitte de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) op hun buitengewone bijeenkomst van 20 september 2001 voor de verstrenging en het opvoeren van externe grenscontroles en voor een grotere voorzichtigheid bij het toekennen van verblijfsvergunningen en visa. De Raad gaf de Commissie de opdracht om de verwevenheid tussen de bescherming van nationale veiligheid en het naleven van internationale wetgeving te onderzoeken.<sup>82</sup>

Op 5 december 2001 heeft de Commissie hieromtrent een werkdocument afgeleverd. In dit document werd een analyse gemaakt van de bestaande rechtsinstrumenten waarmee personen die geen internationale bescherming verdienen, kunnen worden uitgesloten van deze bescherming en waarbij de nadruk ligt op degenen die verdacht worden van terrorisme. De Commissie stelt dat het werkdocument gebaseerd is op twee uitgangspunten: ten eerste dat bonafide vluchtelingen en asielzoekers niet de dupe mogen worden van de recente gebeurtenissen, en ten tweede dat diegenen die terroristische daden steunen of plegen op geen enkele manier toegang mag worden geboden tot het grondgebied van de lidstaten. Daarom stelt de Commissie: *"Het is een legitieme en begrijpelijke stap van de lidstaten dat zij scherpere veiligheidsmaatregelen overwegen om te verhinderen dat terroristen via verschillende kanalen toegang weten te krijgen tot hun grondgebied. Een van die kanalen zou het asielstelsel kunnen zijn, hoewel terroristen daar in de praktijk niet snel gebruik van zullen maken omdat andere, illegale kanalen discreter zijn en zich beter lenen voor criminele praktijken. Bij elke veiligheidsmaatregel moet daarom het juiste midden worden gevonden tussen bescherming van de veiligheid enerzijds en de beginselen inzake de bescherming van vluchtelingen anderzijds"*.<sup>83</sup>

Het spanningsveld veiligheid versus mensenrechten werd aldus meer dan ooit actueel.

De eerste Raad van Ministers waarin het voorstel tot richtlijn van de Commissie werd besproken, vond plaats op 27 en 28 september 2001, een tweede bijeenkomst werd gehouden op 6 en 7 december 2001. Deze zittingen vonden plaats onder het Belgische voorzitterschap. Tijdens dit voorzitterschap stonden asiel en migratie hoog op de agenda, maar ten gevolge van 11/9 zijn deze agendapunten naar de achtergrond verschoven. Terrorismebestrijding stond centraal.<sup>84</sup> Een laatste punt met betrekking tot de context dat dient te worden vermeld in verband met de Raad van Ministers, is dat ze tot 1 april 2005 beslissingen namen met unanimité. Hierdoor konden nationale belangen er bijzonder sterk verdedigd worden, wat ook verschillende keren is gebeurd.

81. LOESCHER, G., & MILNER, G., The Missing Link: the Need for Comprehensive Engagement in Regions of Refugee Origins, *International Affairs*, 79, 2003, pp. 595-617.
82. RAAD VAN MINISTERS, Conclusies van de buitengewone bijeenkomst van de Raad van JBZ, 20/9/2001, SN 3926/6/01 REV 6.
83. EUROPESE COMMISSIE, Werkdocument: het verband tussen de bescherming van de interne veiligheid en de naleving van internationale verplichtingen en instrumenten op het gebied van bescherming, COM (2001) 0473 def.
84. Cf. BUITENGEWONE EUROPESE RAAD, 21 september 2001, SN 140/01.

Wegens de vertrouwelijkheid van de raadsdocumenten was het niet vanzelfsprekend om een beeld te schetsen van het discours dat binnen de Raad van Ministers wordt gehanteerd. Vertrekkende van de context die geschetst werd en de verslagen van de Raadszittingen blijkt dat voornamelijk efficiëntie en het beheersen van migratiestromen de centrale bekommernissen uitmaakten van hun discours. Asiel werd bovendien meer dan ooit geassocieerd met terrorisme en andere vormen van grensoverschrijdende criminaliteit. In latere besprekingen binnen de Raad, zal het discours duidelijker aan bod komen.

v. Gewijzigd voorstel tot richtlijn – Europese Commissie – 18 juni 2002<sup>85</sup>

In de verklaring van de Europese Raad te Laken (14-15 december 2001) werd de Commissie gevraagd een gewijzigd voorstel tot richtlijn in te dienen tengevolge van het feit dat de onderhandelingen over de asielprocedurerichtlijn geblokkeerd waren. Het Belgische voorzitterschap wenste meer snelheid in de besluitvormingsprocedure te brengen. Rekening houdend met de aanbevelingen van de Raad heeft de Commissie dan op 18 juni 2002 een gewijzigd voorstel tot richtlijn aangenomen, waarbij een andere structuur werd gehanteerd en tal van de oorspronkelijke minimumnormen werden gewijzigd. Slechts een beperkt aantal amendementen (8 van de 112) van het Europees Parlement werden overgenomen.

Dit heeft aanzienlijke gevolgen gehad voor het spanningsveld tussen een veiligheidsdiscours en een mensenrechtendiscours. Uit de indicatoren- en contextanalyse blijkt dat de amendementen van het Europees Parlement, die hadden kunnen leiden tot een hoger niveau van bescherming voor de vluchteling, grotendeels zijn genegeerd. De conclusies en de aanbevelingen van de Raad van Ministers zijn daarentegen quasi-integraal opgevolgd. De Commissie lijkt hier haar intentie die ze had in het eerste voorstel tot richtlijn om het evenwicht tussen de bescherming van de mensenrechten en de bescherming van de nationale (veiligheids-)belangen van de lidstaten, op te geven. Haar discours evolueert sterk in de richting van dat van de Raad van Ministers. Centraal staat de constructie van de asielzoeker als overlast en zelfs als bedreiging voor de openbare orde en nationale veiligheid. Asiel wordt openlijk binnen het kader van terrorismebestrijding geplaatst. Deze wijziging in het discours van de Commissie is naar alle waarschijnlijkheid het gevolg van de gebeurtenissen van 11/9 en de druk die de Raad van Ministers hebben uitgeoefend. Het discours over het te voeren beleid verstrengt eveneens aanzienlijk. De minimumnormen tijdens de asielprocedure en de beroepsmogelijkheden voor de asielzoeker zijn verminderd. Het aantal versnelde procedures is toegenomen, alsook de redenen voor kennelijke ongegrondheid.

In dit gewijzigde voorstel tot richtlijn is het spanningsveld tussen een veiligheidsdiscours en een mensenrechtendiscours bijgevolg sterk toegenomen. Het mensen-

85. GEWIJZIGD VOORSTEL VOOR EEN RICHTLIJN VAN DE RAAD, betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, 16 juni 2002, COM (2002) 326 def.

rechtendiscours is aanzienlijk verzwakt. Dit blijkt uit het feit dat de indicatoren van het mensenrechtendiscours vrijwel niet meer terug te vinden. De strijd om hegemonie lijkt te zijn gestreden, ten voordele van het veiligheidsdiscours (en de Raad van Ministers).

- vi. Besprekingen in de Raad van Ministers – 14-15 oktober 2002, 5 juni 2003, 2 oktober 2003, 6 november 2003, 30 maart 2004, 29 april 2004<sup>86</sup>

Hoewel de Commissie haar oorspronkelijke voorstel wijzigde volgens de voorkeuren van de Raad, bleven de onderhandelingen rond het voorstel nog steeds bijzonder moeizaam verlopen. Dat het topic hoog op de agenda stond, blijkt uit het feit dat het tijdens elk voorzitterschap werd besproken en dat men koortsachtig naar een oplossing zocht. Het voorstel werd behandeld door achtereenvolgens het Griekse, Italiaanse en Ierse voorzitterschap. Het Griekse en Italiaanse voorzitterschap besteedden sterk aandacht aan de strijd tegen illegale immigratie, een gevoelige thema in deze landen. De asielprocedurerichtlijn werd meestal ook onder die noemer op de agenda geplaatst. Bovendien heeft het Verenigd Koninkrijk in deze periode zijn controversiële voorstellen gedaan voor opvang in de regio en 'transit processing centra' aan de buitengrenzen van de EU. Het doel om asielzoekers buiten de EU te houden, klonk opnieuw luid in het discours van bepaalde lidstaten. Andere lidstaten reageerden bijzonder afwijzend op dit voorstel van het Verenigd Koninkrijk. Zo onder meer Ierland, die het voorzitterschap van Italië overnam in de eerste helft van 2004. Ierland is een lidstaat dat één van de laagste aantal asiolverzoeken kent binnen de EU. Het topic is er dan ook niet zo gepolitiseerd als in de voorgaande landen. Het is dan waarschijnlijk geen toeval dat onder hun voorzitterschap een doorbraak werd geforceerd in het dossier. NGO's en het UNHCR traden ook meer op de voorgrond dan bij vorige bijeenkomsten van de Raad. Dit uit ongerustheid over de richting die het gewijzigde voorstel tot richtlijn uitging. Zo hebben UNHCR, Amnesty International en ECRE<sup>87</sup> herhaaldelijk gewaarschuwd voor een afbrokkeling van het internationale vluchtelingenbeschermingsmechanisme indien er Europese gemeenschappelijk lijsten van 'veilige derde landen' en 'veilige landen van oorsprong' zouden worden opgesteld.

86. RAAD VAN MINISTERS, 2455ste zitting van de Raad – Justitie, Binnenlandse Zaken en Civiele Bescherming- 14-15/10/2002; PRES/02/308, C/02/308; RAAD VAN MINISTERS, 2514de zitting van de Raad- Justitie en Binnenlandse Zaken-5-6 juni 2003, PRES/03/150; RAAD VAN MINISTERS, 2529ste zitting van de Raad – Justitie en Binnenlandse Zaken – 2-3 oktober 2003, PRES/03/278; RAAD VAN MINISTERS, 2538ste zitting van de Raad- Justitie en Binnenlandse Zaken – 6 november 2003; PRES/03/308; RAAD VAN MINISTERS, 2561ste zitting van de Raad-Justitie en Binnenlandse Zaken, 19/02/2004, PRES/5831/04; RAAD VAN MINISTERS, 2574ste zitting van de Raad – Justitie en Binnenlandse Zaken, 30/03/2004 PRES 7209/04 (Pre e 76) (OR.en); RAAD VAN MINISTERS, 2579ste zitting van de Raad – Justitie en Binnenlandse Zaken, 29/04/2004, 8694/04 Presse 123.

87. D.i. European Council on Refugees and Exiles.

NGO's gingen zelfs zover dat ze pleiten voor een terugtrekking van het voorstel indien het niet gewijzigd zou worden.<sup>88</sup>

De indicatorenanalyse leverde opnieuw weinig duidelijk interpreteerbare resultaten op tengevolge van de beperkte weergave van de Raadszittingen. Wanneer het echter wel concreet over de inhoud van het voorstel tot richtlijn ging, bleek dat voornamelijk het opstellen van lijsten van veilige landen van oorsprong en veilige derde landen onderwerp van hevige discussie was. Het feit dat het deze issues waren en niet bijvoorbeeld issues die betrekking hebben op het garanderen van bepaalde rechten, wijst opnieuw op de restrictieve invalshoek van de JBZ-Ministers.

Uit de contextanalyse bleek voornamelijk dat er in het discours een nauwe verwevenheid bestaat tussen asiel en de bestrijding van illegale immigratie, mensenhandel en andere vormen van criminaliteit. Het controleren van de instroom van asielzoekers en het 'buitenhouden' van vluchtelingen staan centraal. De bescherming van de vluchteling komt hierbij op de tweede plaats.

Concluderend kan worden gesteld dat het discours binnen de Raad van Ministers diametraal tegenover het discours van de NGO's en het UNHCR staat. Omwille van de specifieke samenstelling van de Raad (Justitie en Binnenlandse Zaken) ligt in het discours de nadruk reeds traditioneel op de bescherming van nationale veiligheidsbelangen. Onder impuls van de verrechtsing in Europa krijgt het anti-asiel en het anti-immigratiediscours een sterker elan. Electorale beweegredenen zijn dan ook een aanzienlijke verklaringsfactor om het discours binnen de Raad van Ministers te begrijpen, alsook exogene gebeurtenissen als 11/9 en 11/3. Het is echter niet gerechtvaardigd om alle lidstaten over dezelfde kam te scheren. Sommige lidstaten hanteren een meer uitgesproken veiligheidsdiscours dan anderen. Dit is één van de redenen waarom de besluitvorming binnen de Raad zo moeizaam is verlopen. Het politieke akkoord dat op 29 april 2004 is aangenomen, gaat nog meer dat het gewijzigde voorstel tot richtlijn van de Commissie in een restrictieve richting. NGO's en het UNHCR (tot Kofi Annan toe) hebben deze restrictieve invalshoek dan ook sterk bekritiseerd. In hun mensenrechtendiscours staat de bescherming van de vluchteling centraal en heeft de asielzoeker recht op een menswaardige en een eerlijke asielprocedure met hoogstaande beschermingswaarborgen. Volgens hun wordt de kloof tussen de EU richtlijn en de internationale wetgeving steeds groter.

De tekst- en contextanalyses van de Raad en de NGO's/UNHCR tonen duidelijk aan dat het gehanteerde discours de acties die deze groepen ondernemen, legitimeren en motiveren. De strijd om hegemonie tussen de twee discours is opnieuw overduidelijk. Het veiligheidsdiscours domineert ten nadele van de invloed van het mensenrechtendiscours.

88. PEERS, S., *EU Law on Asylum Procedures: an Assault on Human Rights?*, Statewatch, november 2003; ECRE, *Summary Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status*, Brussel, april 2003.

## vii. Besluit

Welke eindconclusies kunnen nu worden getrokken met betrekking tot het algemene discours onderliggend aan deze asielprocedurerichtlijn? Vooreerst blijkt uit de analyses dat de indicatoren van een mensenrechtendiscours doorheen het besluitvormingsproces afnemen. (cf. tabel 4) Dit wijst op een verminderde invloed van het mensenrechtendiscours. Het veiligheidsdiscours is daarentegen sterker op de voorgrond gekomen, zeker na 11/9 en in mindere mate na 11/3. Het belangrijkste keerpunt in het besluitvormingsproces is het gewijzigde voorstel tot richtlijn van de Commissie. In dit voorstel zijn er onder impuls van de Raad van Ministers bijzonder veel restrictieve elementen toegevoegd aan het voorstel tot richtlijn. Dit is meer dan waarschijnlijk het gevolg van de versterking van het veiligheidsdiscours binnen de Raad van Ministers, hoewel dit niet volledig op basis van deze analyses kan worden vastgesteld.

Kortom, waar in het begin van de besluitvormingsprocedure het spanningsveld tussen het veiligheidsdiscours en het mensenrechtendiscours nog relatief in evenwicht was, is in de loop der tijd, voornamelijk onder invloed van exogene gebeurtenissen, het veiligheidsdiscours aanzienlijk dominanter geworden. Het mensenrechtendiscours is daarentegen steeds zwakker geworden. Dit zal naar alle waarschijnlijkheid gevolgen hebben voor het uiteindelijke beleid dat tot stand zal komen in de verschillende lidstaten, aangezien de richtlijn zoals ze er nu uitziet slechts een zeer beperkte harmonisering inhoudt van de verschillende wetgeving die momenteel van toepassing is in de lidstaten. Bovendien ten gevolge van de invloed van het veiligheidsdiscours zijn de Europese minimumnormen in vele gevallen lager dan de minimumnormen die nu gelden in de lidstaten. Vooral de lijsten van veilige landen van oorsprong, de veilige derde landen en de beroepsprocedures kunnen mogelijk tot gevolg hebben dat de EU een aantal internationale verplichtingen, zoals het non-refoulementbeginsel, ondermijnt.

## VI. Conclusie

De totstandkoming van de asielprocedurerichtlijn heeft zes jaar in beslag genomen en de onderhandelingen verliepen bijzonder turbulent. Vanuit discours-theoretisch standpunt kan men stellen dat dit te 'verklaren' is door het feit dat er binnen het discursieve veld van het ontstaan van deze richtlijn twee discours lijnrecht tegenover elkaar staan: namelijk een veiligheidsdiscours en een mensenrechtendiscours. De aanwezigheid van deze discours is op basis van de uitgevoerde discoursanalyse duidelijk vast te stellen. De 'struggle' tussen de twee maakt dat betekenis binnen het discursieve veld steeds wordt gecontesteerd. Kenmerkend voor dit conflict is de strijd om hegemonie: zowel het mensenrechtendiscours als het veiligheidsdiscours streven ernaar om het dominante discours te worden binnen het discursieve veld van de totstandkoming van het Europese gemeenschappelijke

asielbeleid, maar op basis van de uitgevoerde discoursanalyse kan worden besloten dat het veiligheidsdiscours de overhand neemt en het mensenrechtendiscours ondermijnt. Niet alle actoren betrokken bij de totstandkoming van de richtlijn hanteren een uitgesproken veiligheidsdiscours, maar de indicatoren zijn duidelijk terug te vinden bij de Europese Commissie, en vooral ook bij de Raad van Ministers. Er dient daarbij te worden opgemerkt dat de Europese Commissie zijn voorstel tot richtlijn aanzienlijk heeft aangepast onder druk van de Raad van Ministers en meer dan waarschijnlijk ook naar aanleiding van 11/9, waardoor het veiligheidsdiscours werd versterkt. Het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité, het UNHCR en de relevante NGO's bieden een tegengewicht door een mensenrechtendiscours te proclameren waarin de rechten van de asielzoeker centraal staan, maar ten gevolge van hun beperkte rol in het besluitvormingsproces lijkt de invloed van het mensenrechtendiscours verloren te gaan.

De twee elementen van 'verveiliging' die door Barry Buzan en Ole Weaver naar voren werden geschoven, namelijk het element van een wezenlijke bedreiging en het nemen van buitengewone maatregelen, worden teruggevonden in het gehanteerde discours. Binnen dit veiligheidsdiscours staat de perceptie van een voortdurende existentiële dreiging door een overrompeling van asielzoekers en illegale immigranten centraal. Dit wordt gezien als een indirect gevolg van het afschaffen van de interne grenscontroles en de creatie van de interne markt. Bovendien wordt de grens tussen asiel, migratie en criminele activiteiten steeds vager, omwille van het feit dat het asielkanaal wordt uitgeput of 'misbruikt' om Europa binnen te komen, ten gevolge van het gebrek aan volwaardige immigratieregelingen. Er treedt tevens een versmelting op tussen asiel/migratie en terrorisme/misdaad onder meer onder impuls van 11/9 en de focus op illegale immigratie. Voorbeelden hiervan zijn het feit dat het Europese gemeenschappelijke asielbeleid binnen hetzelfde kader wordt behandeld als de bestrijding van transnationale criminaliteit, zoals mensenhandel en de strijd tegen drugs. Op Europese Raden wordt asiel in één adem genoemd met de bestrijding van illegale migratie.

Binnen de lidstaten van de Europese Unie bestaat er aldus het aanvoelen van een noodtoestand waardoor het nemen van (nood)maatregelen noodzakelijk is. Men spreekt binnen het Europese jargon ook over het nemen van 'compenserende maatregelen'. Het problematische is echter dat lidstaten moeite hebben met het afstaan van bevoegdheden die raken aan de kern van hun nationale soevereiniteit, zoals het recht om te beslissen welke personen toegang krijgen tot het grondgebied, de bewaking van het territorium... wat één van de obstakels is bij totstandkoming van een Europees gemeenschappelijk asielbeleid. Bovendien zijn de verschillende nationale asielsystemen sterk geworteld in oude nationale tradities die de harmonisatie van de verschillende systemen bemoeilijken. Niet alleen de diversiteit van de verschillende systemen vormt een probleem, ook het verschil in visie op wat een asielbeleid moet inhouden verschilt aanzienlijk tussen lidstaten. Het spanningsveld tussen nationale soevereiniteit en Europese integratie is bijgevolg sterk aanwezig.

Ondanks de goede voornemens van de Commissie en de pleidooien van het Europese Parlement om het Fort Europa te slopen, lijkt dit niet te lukken. Er ontstaat eerder de indruk dat er wordt gebouwd aan een nieuwe, hogere omwalling. Met de recente uitbreiding van de EU is het goed mogelijk dat het veiligheidsdiscours nog wordt versterkt, aangezien de nieuwe EU landen zullen worden geconfronteerd met een grotere toestroom asielzoekers. De nieuwe lidstaten worden door de oude lidstaten ook opgeroepen om hun externe grenzen streng te bewaken.

Maar er zijn ook ontwikkelingen aan de gang die mogelijk het mensenrechtendiscours binnen de totstandkoming van het Europese Gemeenschappelijke Asielsysteem kunnen versterken. Op de Europese Raad van 5 november 2004 werd de beslissing genomen om de besluitvormingsprocedure vanaf 1 april 2005 volgens de principes van codecisie te laten gebeuren. Hierdoor krijgt het Europees Parlement meer inspraak in de besluitvormingsprocedure. Dit zou mogelijk gunstige gevolgen kunnen hebben voor de ontwikkeling van de tweede fase van het gemeenschappelijke Europese asielstelsel. Aangezien uit bovenstaande discoursanalyse is gebleken dat het Europees Parlement eerder een mensenrechtendiscours hanteert dan een veiligheidsdiscours, kan dit de bescherming van de asielzoeker aanzienlijk ten goede komen. De vraag blijft echter of het Europees Parlement sterk genoeg staat om haar visie door te drukken? Een mogelijke 'ontveiliging' (desecuritization) van het asielthema in Europa lijkt daarom nog veraf.

## **SUMMARY**

### **The Asylum Policy of the European Union: a Matter of Security? A Discourse-analytical Research into the Construction of a Common Asylum Procedure in Europe**

This article explores whether the development of a common European asylum policy, and the construction of a directive on minimum standards for the granting of refugee status, is dominated by a security discourse. In such a security discourse, asylum is considered a cross-border threat to the realization of the internal market and the internal stability of Member States. While the social construction of asylum as a problem puts pressure on the traditional humanitarian framework on which international refugee protection is being based. The tension between these two approaches seems to result in a restrictive European common asylum policy, with a focus on control and prevention of migration into the EU. In this article, we analyse the tensions between the security and the humanitarian discourse in primary and secondary sources, using the model of Laclau and Mouffe. We conclude that while creating a common asylum policy, a securitization process is present.



# Populisme en de ambivalentie van het egalitarisme. Hoe rijmen sociaal zwakkeren een rechtse partijvoorkeur met hun sociaal-economische attitudes?

Anton DERKS<sup>1</sup>

Postdoctoraal Onderzoeker FWO-Vlaanderen  
aan de Vrije Universiteit Brussel

## I. Probleemstelling

Deze bijdrage situeert zich in het debat over *class voting* en de problematiek van het zogenaamd 'onnatuurlijk' stemgedrag, dit is het rechts stemgedrag bij sociaal zwakke categorieën. Het 'onnatuurlijk' stemgedrag wordt doorgaans verklaard vanuit culturele motieven. Onze analyse onderschrijft het belang van culturele stemmotieven, maar wil nagaan hoe deze sociale groepen een rechtse stem rijmen met hun *sociaal-economische* attitudes. Vanuit het populisme-concept wordt de verwevenheid beschreven tussen culturele attitudes (opvattingen over de inrichting van de samenleving en de omgang met etnische diversiteit) en sociaal-economische kwesties met betrekking tot herverdeling en de verzorgingsstaat. Dit artikel bouwt verder op eerder onderzoek waarin werd aangetoond dat de economische attitudes van sociaal zwakke categorieën beter omschreven kunnen worden als 'populistisch' dan als 'links' of 'economisch progressief'.<sup>2</sup> In het theoretisch gedeelte van deze bijdrage wordt inspiratie gezocht in de populismeliteratuur om een beter begrip te krijgen van het fenomeen van de economisch populistische attitudes. In het empirisch gedeelte wordt nagegaan in welke mate de economische attitudes van het electoraat van het rechtspopulistische VB (Vlaams Blok, nu Vlaams Belang), getypeerd kan worden als 'economisch populistisch'.

Het traditioneel *class politics* schema gaat uit van een 'natuurlijke' affiniteit van de arbeidersklasse, of van economisch zwakke groepen, met linkse politieke partij-

1. Met dank aan Koen Abts en Thierry Kochuyt voor hun commentaren op een vorige versie van deze paper.
2. DERKS, A., Are the underprivileged really that economically 'leftist'? Attitudes towards economic redistribution and the welfare state in Flanders, *European Journal of Political Research*, 43, 2004, pp. 509-521.

en. Dat deze band nu niet meer zo vanzelfsprekend is, wordt geduid vanuit verschillende verklaringen.<sup>3</sup> Vanaf de jaren tachtig zijn vele westerse landen getuige van de opkomst van nieuw-linkse, groene partijen en nieuwe radicaal rechtse of rechts-populistische partijen. Deze ontwikkeling zet het traditionele *class politics* schema helemaal op zijn kop: de nieuw-linkse partijen rekruteren hun electoraat immers disproportioneel onder de hoogopgeleide nieuwe middenklasse, terwijl de rechts-populistische partijen veel succes kennen bij de laagopgeleide arbeidersklasse.<sup>4</sup> Ook in Vlaanderen bleek dat de doorbraak van het VB, in 1991, in belangrijke mate te wijten was aan de steun vanuit de voormalige traditionele socialistische achterban.<sup>5</sup>

De opkomst van nieuw-linkse en nieuw-rechtse partijen wordt vaak verklaard vanuit een nieuwe politieke cultuur die voornamelijk door sociaal-culturele en minder door economische tegenstellingen wordt bepaald. De ideologische links-rechts tegenstelling bestaat niet uit één, maar uit twee dimensies of tegenstellingen. Sinds de onderzoeken van Shils en Lipset<sup>6</sup> over het autoritarisme van de arbeidersklasse is het gemeengoed geworden om politieke ideologieën vanuit een tweedeling te benaderen. In de lage landen sluit ook Middendorps onderzoekstra-

3. PAKULSKI, J., & M. WATERS, *The Death of Class*, London, Sage, 1996; ESPING-ANDERSEN, G., *Politics Without Class*, Postindustrial Cleavages in Europe and America, pp. 293-316 in H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks, & J.D. Stephens (eds.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999; CLARK, T.N., & S.M. LIPSET (eds.) *The Breakdown of Class Politics. A Debate on Post-Industrial Stratification*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2001; NIEUWBEERTA, P., *The Democratic Class Struggle in Postwar Societies: Traditional Class Voting in Twenty Countries, 1945-1990*, pp. 121-135 in T.N. Clark, & S.M. Lipset, *The Breakdown of Class Politics. A Debate on Post-Industrial Stratification*, Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2001.
4. ANDERSEN, J.G., *Denmark: the Progress Party – Populist Neo-Liberalism and Welfare State Chauvinism*. pp. 193-205 in P. Hainsworth, *The Extreme Right in Europe and the USA*, London, Pinter, 1992; HAINSWORTH, P., *Introduction. The Cutting Edge: The Extreme Right in Post-War Western Europe and the USA*, pp. 1-28 in P. Hainsworth, *o.c.*, 1992; KITSCHELT, H., *The Radical Right in Western Europe. A Comparative Analysis*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995; ELCHARDUS, M., *Class, Cultural Re-alignment and the Rise of the Populist Right*, pp. 41-63 in A. Erskine, M. Elchardus, S. Herkommer, & J. Ryan, *Changing Europe. Some Aspects of Identity, Conflict and Social Justice*, Aldershot: Avebury, 1996; CLARK, T.N., & S.M. LIPSET, *Are Social Classes Dying?*, pp. 39-54 in T.N. Clark, & S.M. Lipset, *o.c.* 2001; DERKS, A., *Hoe links is de 'kleine man' in Vlaanderen? Over de ideologische en politieke vertaling van sociale ongelijkheid*, pp. 263-292 in M. Elchardus, & I. Glorieux, *De symbolische samenleving. Een exploratie van de nieuwe sociale en culturele ruimtes*, Tiel: Lannoo, 2002; LUBBERS, M., M. GIJSBERTS, & P. SCHEEPERS, *Extreme Right-Wing Voting in Western Europe*, *European Journal of Political Research*, 41, 2002, pp. 345-378.
5. BILLIET, J., M. SWYNGEDOUW, & A. CARTON, *Protest, ongenoegen en onverschilligheid op 24 november... en nadien*, *Res Publica*, 35, 1993, pp. 221-235.
6. SHILS, E., *Authoritarian: "Right" and "Left"*, in M. Jahoda, & R. Christie, *Studies in the Scope and Method of "The Authoritarian Personality"*, Glencoe, The Free Press, 1953; LIPSET, S. M., *Political Man Updated*, pp. 459-523 in S.M. Lipset, *Political Man. The Social Bases of Politics*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1981; LIPSET, S.M., *Working-class Authoritarianism*, pp. 87-126 in S.M. Lipset, *o.c.*, 1981.

ditie<sup>7</sup> naar economisch en cultureel conservatisme en de breuklijnenanalyse van Elchardus<sup>8</sup> aan bij deze tweedimensionale benadering. Behalve de traditionele *economische* links-rechts breuklijn, die betrekking heeft op de problematiek van gelijkheid en herverdeling van de welvaart, bestaat er ook een *culturele* tegenstelling die zich afspeelt rond conflicterende waarden over de inrichting van de samenleving. Shils en Lipset argumenteerden reeds vanaf de jaren vijftig dat de arbeidersklasse op economisch terrein linkse standpunten inneemt, maar op cultureel vlak een autoritaire positie inneemt. De economisch linkse standpunten verklaart Lipset<sup>9</sup> vanuit de economisch precaire situatie van de arbeidersklasse. Mensen met een economisch zwakke positie hebben meer baat bij een linkse economische politiek waarbij de overheid actief ingrijpt bij de herverdeling van de materiële rijkdommen. Het (culturele) autoritarisme wijst volgens Lipset op een weinig gecultiveerd wereldbeeld dat het resultaat is van autoritaire opvoedingspatronen en van zwakke sociale posities (weinig lezen, zwakke integratie in het verenigingsleven, lage scholing en weinig intellectuele stimulansen in de werkomgeving). Vanuit dit gebrekkig wereldbeeld zouden laaggeschoolde arbeiders opteren voor eenvoudige maar drastische en directe oplossingen voor politieke en maatschappelijke problemen.

De meeste onderzoekers verklaren het rechtse stemgedrag van economisch zwakke categorieën vanuit culturele en niet vanuit economische motieven. Het 'onnatuurlijk' stemgedrag kan dan door het *working class* autoritarisme (en de vele varianten en interpretaties van dit concept) worden begrepen. Over het belang van culturele attitudes voor de verklaring van het succes van de nieuwe rechts-populistische partijen bestaat intussen een uitgebreide literatuur met een solide empirisch ondersteuning. De vraag die zich opdringt en die in deze bijdrage centraal staat, is hoe deze categorieën hun rechtse stem rijmen met hun *economische* opvattingen en attitudes.

In de literatuur vindt men uiteenlopende verklaringen voor deze paradox. Sommige auteurs gaan uit van een blijvende spanning tussen de economisch linkse attitudes van de lagere sociale klassen en de economisch rechtse of marktliberale lijn van de rechtse partijen.<sup>10</sup> De culturele attitudes zouden doorslaggevend zijn

7. MIDDENDORP, C.P., *Progressiveness and Conservatism. The fundamental dimensions of ideological controversy and their relationship to social class*, Den Haag: Mouton, 1978; MIDDENDORP, C.P., *Ideology in Dutch Politics. The Democratic System Reconsidered, 1970-1985*, Assen: Van Gorcum, 1991; DE WITTE, H., & P. SCHEEPERS (eds.), *Ideology in the Low Countries. Trends, Models and Lacunae*, Assen: Van Gorcum, 1999.
8. ELCHARDUS, M., o.c., 1996; ELCHARDUS, M., & K. PELLERIAUX, De polis verdeeld – Hoe de kiezers links en rechts herdefiniëren, pp. 183-210 in M. Swyngedouw, J. Billiet, A. Carton, & R. Beerten, *De (on)redelijke kiezer. Onderzoek naar de politieke opvattingen van Vlamingen, Verkiezingen van 21 mei 1995*, Leuven: Acco, 1998.
9. LIPSET, S.M., o.c., 1981.
10. DEPICKERE, A., & M. SWYNGEDOUW, Verklaringen voor het succes van extreem-rechts getoetst, pp. 1-25 in M. Swyngedouw, & J. Billiet (eds.), *De kiezer heeft zijn redenen. 13 juni 1999 en de politieke opvattingen van Vlamingen*, Leuven/Leusden: Acco, 2002; HOUTMAN, D., *Class and Politics in Contemporary Social Science. "Marxism Lite" and Its Blind Spot for Culture*, New York: Aldine De Gruyter, 2003.

in de bepaling van de (rechtse) stem. De linkse economische attitudes zouden conflicteren met het rechtse economische partijprogramma, maar dit zou minder sterk doorwegen in bepaling van het stemgedrag, bijvoorbeeld omdat men onvoldoende bewust is van het economisch programma van de rechtse partijen of omdat de economische problematiek minder prominent op de politieke agenda staat.<sup>11</sup> Deze benadering kan men de *spanningshypothese* noemen.

Vanuit de literatuur die zich buigt over het concept 'populisme' zal ik een alternatieve verklaring exploreren. Deze benadering ontkent geenszins het belang van de nieuwe culturele breuklijn voor de verklaring van het 'onnatuurlijk' stemgedrag. Wat ik echter betwist is dat er een fundamentele spanning zou bestaan tussen de economische attitudes van de 'onnatuurlijke' stemmers en het economische discours van de rechts-populistische partijen.

Deze argumentatie zal in een aantal stappen worden opgebouwd. Eerst wordt aan de hand van de literatuur over de oorzaken en kenmerken van het populisme ingegaan op de relatie tussen populisme en houdingen ten aanzien van herverdeling en de verzorgingsstaat (paragraaf II). Het populisme, zo zal worden geargumenteed, appelleert aan een gelijkheidsverzuchting maar koppelt het egalitarisme niet aan een linkse herverdelingspolitiek. Het is integendeel zeer vatbaar voor radicale rechtse kritieken op de verzorgingsstaat. Daarna wordt empirische steun gezocht voor de stelling dat er een sterke overeenkomst is in het sociaal-economisch discours van de rechts-populistische partijen en de opinies van de electorale achterban, met inbegrip van de economisch zwakke categorieën. De analyse heeft betrekking op Vlaanderen (paragraaf III en IV).

## II. Populisme en houdingen ten aanzien van de verzorgingsstaat

### A. Populisme, links en rechts

Met de uitbouw van de verzorgingsstaat na de tweede wereldoorlog, die werd mogelijk gemaakt door de verhoging van het welvaartspeil, werd de economische breuklijn (arbeid-kapitaal) in belangrijke mate gepacificeerd. De politiek van de verzorgingsstaat voorziet weliswaar het behoud van de vrije markt maar is ook gericht op een actieve welvaartsverdeling, gebaseerd op de effectieve verwezenlijking van wettelijk gewaarborgde sociale en economische grondrechten en gesteund door een ideologie van gelijkheidsstreven.<sup>12</sup> De verzorgingsstaat kende zijn gouden periode in de jaren zestig van vorige eeuw, maar kwam vanaf de economische recessie in de jaren zeventig onder vuur te staan.

11. HOUTMAN, D., o.c., 2003.

12. DELEECK, H., *De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken*, Leuven: Acco, 2001.

De crisis van de verzorgingsstaat heeft een belangrijke invloed op de links-rechts breuklijn. Deze breuklijn spitst zich nu toe op de vraag hoe en in welke mate de vrije markt sociaal gecorrigeerd moet worden,<sup>13</sup> en de discussie over het behoud of de ontmanteling van de verzorgingsstaat vormt daarbij een belangrijke splijtzwam tussen links en rechts. De 'rechtse' kritieken op de verzorgingsstaat komen niet enkel uit klassieke neoliberale hoek. Men vindt ze ook duidelijk terug in de rechts-populistische ideologie. Net als het corporatisme en het nationaal-socialisme van de jaren dertig van de vorige eeuw, of de vroegere moderniteitskritiek van de conservatieve revolutie, past ook het hedendaagse populisme niet zo duidelijk in het klassieke schema van de economische links-rechts tegenstelling.<sup>14</sup> Het is dan ook niet aangewezen om, zoals vaak gebeurt in sociologisch en electoraal onderzoek, de economische links-rechts breuklijn te verenigen tot de tegenstelling socialisme (overheidsinterventie) – liberalisme (laissez-faire). Hiermee gaat men immers voorbij aan een van de meest acute conflictmateries tussen links en rechts, meerbepaald de crisis van de verzorgingsstaat en de rol hierin van het rechtspopulisme.

## B. Populisme als 'dunne' ideologie

De kameleonachtige vorm die het populisme vaak aanneemt doet sommige auteurs besluiten dat het populisme geen vaste ideologische kern heeft en gereduceerd kan worden tot een stijl of een syndroom.<sup>15</sup> Canovan bekritiseert echter deze reductie. Het populisme is weliswaar geen 'volle' ideologie, zoals het socialisme of het liberalisme, maar wel een *thin-centred* ideologie met een beperkte kern die verbonden is met een beperkt deel van de politiek. De ideologie is ook niet louter negatief (anti-establishment), maar bezit een positieve kern, en deze is gericht op het waarderen van het 'gezond verstand' van de gewone mensen.<sup>16</sup> Het antagonisme dat door het populisme wordt vooropgesteld tussen het volk en het establishment staat centraal in de meeste omschrijvingen van het populisme.<sup>17</sup>

13. GIDDENS, A., *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Oxford: Polity Press, 1998.
14. Voor de discussie over de complexe relatie tussen de economische links-rechts tegenstelling en de conservatieve revolutie, het fascisme en het hedendaags rechtspopulisme, zie respectievelijk BRAECKMAN, A., *Denken tegen de moderniteit. Contouren van een 'revolutie van de geest' (1890-1933)*, pp. 7-33 in A. Braeckman, R. Bauer, & J. De Visscher (eds.), *Onbelagen met de moderniteit. De revolutie van de intellectuelen 1890-1933*, Kapellen: Pelckmans, 2001; STERNHELL, Z., *Ni droite, ni gauche. L'idéologie fasciste en France*, Paris, Editions de Seuil, 1983; MUDDE, C., *The Ideology of the Extreme Right*, Manchester: Manchester University Press, 2000.
15. WILES, P., *A Syndrome, not a doctrine: some elementary theses on populism*, pp. 166-179 in G. Ionescu, & E. Gellner, *Populism, Its Meaning and National Characteristics*, London: The Garden City Press, 1969.
16. CANOVAN, M., *Taking Politics to the People: Populism as the Ideology of Democracy*, pp. 25-44 in Y. Mény, & Y. Surel (eds.), *Democracies and the Populist Challenge*, Houndmills: Palgrave, 2002.
17. DI TELLA, T.S., *Populism*, pp. 985-989 in S.M. Lipset (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc, 1995; IONESCU, G., & E. GELLNER (eds.),

Het populisme als 'dunne' ideologie bevat geen specifieke economische doctrine. Dat betekent echter niet dat het populisme geen implicaties zou hebben voor materies die met de sociaal-economische breuklijn te maken hebben. Het populisme als sociologisch en ideologisch fenomeen, en in het bijzonder het rechtse en nationalistische populisme, ondergraaft de legitimiteit van de verzorgingsstaat, zo zal hierna worden beargumenteerd.

Het populisme plaatst het 'gezond verstand' van de gewone mensen tegen de corruptie en de misbruiken van de elite. Populisten willen dat het maatschappelijke leven gereguleerd wordt door de 'wil van het volk' en verzetten zich tegen intermediaire instellingen die de directe invloed van deze volkswil verhinderen. Vandaar dat het populisme een ambivalente houding aanneemt tegenover de democratie, pleidooien voor directe democratie en verzuchtingen naar een autoritaire leider die de volkswil 'belichaamt' gaan hand in hand.<sup>18</sup>

Volgens Mény en Surel<sup>19</sup> berust de democratie op twee componenten: enerzijds is er de macht van het volk (*the power of the demos*), anderzijds is er het constitutiona- lisme dat voorziet in algemene rechtsprincipes en regels die de democratische instellingen moeten beschermen. Omwille van verschillende factoren is deze tweede component (het constitutionalisme) na de tweede wereldoorlog in belang toegenomen. De slechte ervaringen met het fascisme, de transformatie van de markt, de Europese eenmaking en processen van privatisering en liberalisering: al deze ontwikkelingen noopten tot nieuwe regels en instituties. Het constitutiona- lisme is nu dermate ontwikkeld, dat sommigen vinden dat het de legitimiteit van de democratie ondermijnt. Dit zou leiden tot gevoelens van politieke machte- loosheid die de ideale voedingsbodem bieden voor de ontwikkeling van het po- pulisme.

### C. Vervreemding van de verzorgingsstaat

Het populisme situeert zich in het spanningsveld tussen de populaire volkswil en het constitutiona- lisme en uit zich in een roep voor een directe en meer doorzichtige politiek. Populisten stellen de legitimiteit van de intermediaire instellingen en constitutionele principes in vraag en presenteren zichzelf als de enige echte de- mocraten die de stem van het volk rechtstreeks belichamen. "Wij zeggen wat u

*Populism. Its Meaning and National Characteristics*, Letchworth: The Garden City Press, 1969; MÉNY, Y., & Y. SUREL, *The Constitutive Ambiguity of Populism*, pp. 1-21 in Y. Mény, & Y. Surel, *o.c.*, 2002.

18. PAPAPOULOS, Y., *El nacional populismo en Europa occidental: un fenomeno ambivalente*, pp. 65-105 in G. Hermet, S. Loenza, & J.F. Prud'homme (eds.), *Del populismo delos antiguos al populismo de los modernos*, Mexico: El Colegio de México, 2001; MÉNY, Y., & Y. SUREL *o.c.*, 2002.

19. MÉNY, Y., & Y. SUREL, (eds.), *Democracies and the Populist Challenge*, Houndmills: Palgrave, 2002.

denkt", zo luidt de slogan van het rechts-populistische VB. Margaret Canovan<sup>20</sup> wijst in dit verband op de fundamentele paradox waarmee de democratie geconfronteerd wordt. Hoe inclusiever de democratie wordt, dit wil zeggen hoe meer mechanismen ze creëert die toelaten dat burgers hun visies op het beleid kunnen laten doorwegen, hoe ondoorzichtiger de democratie wordt en hoe moeilijker ze te vatten wordt door de mensen die erdoor *empowered* worden. "*Empowerment undermines transparency*" zo drukt ze het kernachtig uit.<sup>21</sup> De ideologie van de democratie, die zoals elke ideologie complexiteitsreducerend is, voedt het populisme nog verder aldus Canovan. Hoe democratie echt moet werken wordt er niet in uitgelegd (omdat dit te complex is), zo wordt de populistische kreet dat de democratie verraden wordt verder ondersteund.

In deze bijdrage wil ik de stelling verdedigen dat de houding van het populisme ten aanzien van het sociaal beleid door dezelfde ambivalentie en door dezelfde paradox kan begrepen worden als degene die we aantreffen in de populistische houding ten aanzien van de democratie. De opdeling in twee componenten van de democratie (volkswil en constitutionalisme) kan gemakkelijk doorgetrokken worden naar het sociaal beleid: de populaire morele attitudes rond gelijkheid en sociale rechtvaardigheid vormen de eerste component en de institutionele arrangementen van de verzorgingsstaat de tweede. In analogie met de visie van Canovan ("*empowerment undermines transparency*") geldt voor het sociaal beleid dat "*redistribution undermines transparency*". Vóór de ontwikkeling van het moderne sociaal beleid dat culmineerde in het project van de verzorgingsstaat kwam herverdeling voornamelijk tot stand via directere vormen van reciprociteit en sociale steun, zoals bij de liefdadigheidsinitiatieven (fraternalisme). De moderne verzorgingsstaat echter voorziet in de wettelijke garantie van een aantal sociale en economische rechten voor alle burgers. Dit gebeurt onder meer door het invoeren van een stelsel van verplichte sociale verzekeringen voor werknemers, het recht voor elke verzekerde op een vervangend inkomen bij werkloosheid, ziekte, invaliditeit en ouderdom en de voorziening van een wettelijke minimumuitkering voor elke burger. Door deze institutionele arrangementen werd het sociaal beleid veel inclusiever in de zin dat de herverdeling door de overheid gereguleerd en gegarandeerd wordt voor het ganse grondgebied. Maar dit heeft het herverdelingsproces ook ingewikkelder en ondoorzichtiger gemaakt. Universele sociale rechten komen in de plaats van particuliere vormen van reciprociteit.

De complexiteit en ondoorzichtigheid van de institutionele arrangementen van het sociaal beleid kan dus aanleiding geven tot vervreemding. Hierdoor komen populaire opvattingen over gelijkheid en herverdeling op gespannen voet te staan met de actuele werking van de verzorgingsstaat.

20. CANOVAN, M., o.c., 2002.

21. CANOVAN, M., o.c., 2002, p. 28.

#### D. Populisme en de vatbaarheid voor anti-verzorgingsstaatsentimenten

Het populisme vertrekt van de antagonistische visie waarbij het gewone volk wordt onderscheiden van de elite. Dit uit zich in een afwijzing van intermediaire instituties omdat deze de rechtstreekse uitdrukking van de wil van het volk bellemmeren. De anti-houdingen (anti-elite en verzet tegen intermediaire instellingen) dragen op een rechtstreekse manier bij tot het wantrouwen van de verzorgingsstaat. De verzorgingsstaat wordt dan opgevat als een instrument in handen van het beleid van een corrupte elite. Populisten staan gekend om hun negatieve visie op belastingen, in die mate zelfs dat sommige populistische partijen (voornamelijk Scandinavische) aanvankelijk vooral bekend stonden als antibelastingspartijen vooraleer ze zich op het migrantenthema zijn gaan concentreren.<sup>22</sup> Zoals Taggart<sup>23</sup> opmerkt, zullen populisten het systeem van belastingen voorstellen als een samenzwering die als bedoeling heeft de rijkdommen die gegenereerd werden door de productieve burgers over te dragen naar de onproductieve elite en een sociaal profitaat. "De socialisten denken dat het overheidsgeld hun geld is, en niet dat van de burgers", zo trachtte bijvoorbeeld het VB dit sentiment te bespelen en in antisocialistisch vaarwater te trekken.

Tegenover deze anti-houdingen staat het positieve geloof in het 'gezond verstand' van het volk of de gewone mensen. De manier waarop dit volk gedefinieerd wordt en tegenover welke *outgroups* het gecontrasteerd wordt, kan verschillende vormen aannemen naargelang de context. Rechtse of nationalistische populistische partijen zullen het volk definiëren in etnische termen.<sup>24</sup> De *outgroup* is dan niet enkel de elite, maar ook de migranten, evenals categorieën zoals onrechtmatige uitkeringsgerechtigden. Migrantengroepen zijn niet enkel cultureel bedreigend, maar ook economisch. Ze worden opgevoerd als profiteurs van de sociale zekerheid en tegelijk als concurrenten op de arbeidsmarkt. "400.000 werklozen, waarom dan nog gastarbeiders?". Met deze slogan trok het VB in 1984 naar de verkiezingen. Voordien was het Franse Front National al met een gelijkaardige slogan naar de verkiezingen getrokken: "Un million de chômeurs, c'est un million d'immigrés en trop", door velen vergeleken met de Nazi-slogan "500.000 werklozen, 400.000 Joden". In Vlaams electoraal surveyonderzoek blijkt alvast dat negatieve opvattingen over migranten, zowel vanuit de culturele als economische bedreiging, een belangrijke verklaring bieden voor de stemvoorkeur voor het VB.<sup>25</sup>

22. ANDERSEN, J.G., o.c., 1992.

23. TAGGART, P., *Populism and the Pathology of Representative Politics*, pp. 62-80 in Y. Mény, & Surel (eds), *Democracies and the Populist Challenge*, Houndmills: Palgrave, 2002, p. 76.

24. PAPAPOULOS, Y., o.c., 2001; MENY, Y., & Y. SUREL, o.c., 2002.

25. BILLIET, J., & G. LOOSVELDT, *De houding tegenover migranten en het stemgedrag in Vlaanderen*, pp. 95-117 in M. Swyngedouw, J. Billiet, A. Carton, & R. Beerten, o.c., 1998; COFFÉ, H., J. BILLIET, & B. CAMBRÉ (2002). *Etnocentrisme en stemgedrag. Evolutie tussen 1991 en 1999*, pp. 95-109 in M. Swyngedouw, & J. Billiet, o.c., 2002.



Hoe uit het rechtspopulisme zich op het niveau van de morele redeneringen rond sociale thema's? Het populisme spreekt de gelijkheidsverzuchtingen aan van mensen die zich tekort gedaan voelen. Dit neemt echter niet de vorm aan van een universalistisch egalitarisme, maar veeleer van een particularistische en utilitaristische *ingroup* identificatie. De morele idealen waarop de populistische verantwoordingsstrategieën gebaseerd zijn, zijn ontleend aan een geïdealiseerd beeld van het verleden (het *heartland*<sup>26</sup>). Deze idealen worden gecontrasteerd met de tekorten van het heden. Dit leidt tot een fundamenteel ambivalente positie op het niveau van de morele redeneringen. De traditionele en veelal conservatieve idealen blijven op de achtergrond aanwezig, maar in vele gevallen verschijnen ze als impertinent of onhaalbaar. In dat laatste geval wordt het verhaal van de gecorrumpeerde samenleving gebruikt ter legitimering van een individualistische overlevingsethiek. "De samenleving is een jungle, waar het recht van de sterkste geldt." In een extremere variant kan deze opvatting de vorm aannemen van een geresigneerd instrumentalisme, dit is de resignatie van morele idealen zodat de verantwoording een puur instrumenteel en individualistisch karakter krijgt.<sup>27</sup> "Solidariteit is onzin en wie niet eerst aan zijn persoonlijke belangen denkt is een naïeve sukkel".

De vervreemding ten aanzien van de verzorgingsstaat maakt populistische bewegingen en hun achterban gevoelig voor de rechtse kritieken die vanaf de jaren zeventig uit liberale hoek werden geformuleerd. Men mag echter populisme en neoliberalisme niet met elkaar gelijkschakelen. Voor een zuiver marktliberalisme bestaat slechts een zeer beperkt sociaal draagvlak.<sup>28</sup> Daarenboven vindt men in het populisme zelden een principiële afwijzing ten aanzien van herverdeling en sociale zekerheid als zodanig. Het populisme staat wel wantrouwig tegenover de actuele werking van de verzorgingsstaat.<sup>29</sup> Het populistische onbehagen ten aanzien van de verzorgingsstaat uit zich doorgaans niet in een consequent liberalisme maar gaat in de praktijk veeleer gepaard met steun voor protectionisme en met kritieken op het ongebreidelde kapitalisme. Het populisme, in het bijzonder het rechtspopulisme, is historisch veeleer verwant met het solidarisme en het corporatisme dan met het liberalisme. Zoals het solidarisme van de jaren 1930 zijn ideologische wortels vindt in de moderniteitskritieken van het einde van de 19de eeuw, zo wordt ook het hedendaagse populisme gedreven door het onbehagen met de moderniteit.

26. TAGGART, P., o.c., 2002.

27. DERKS, A., *Individualisme zonder verhaal. Een onderzoek naar de verspreiding en de betekenis van individualistische vertogen in Vlaanderen*, Brussel: Vubpress, 2000.

28. Voor empirisch onderzoek met betrekking tot Vlaanderen, zie DERKS, A., *De politieke en ideologische inbedding van het draagvlak van de solidariteit*, Brussel: VUB – Vakgroep Sociologie (TOR), 2002.

29. Zie ook ANDERSEN, J.G., o.c., 1992.

## E. De sociale basis van het populisme

Papadopoulos,<sup>30</sup> die een kort overzicht maakt van het sociologisch onderzoek naar de sociale basis van het populisme, bekritiseert de neiging van sommige sociologen om uit te gaan van een universele relatie tussen populisme en bepaalde sociale categorieën of klassen. In onze samenlevingen bestaat de achterban van populistische bewegingen disproportioneel uit 'verliezers van de modernisering', maar deze categorie is echter vrij heterogeen. In de context van de postindustriële kenniseconomie zouden vooral de laagopgeleiden de verliezers zijn, zowel vanuit materieel als existentieel oogpunt. Papadopoulos breekt echter met een materialistische klassenvisie. Volgens hem zal het populisme individuen verzamelen die, vaak vanuit een verschillende sociale achtergrond, een gevoel delen dat ze uitgesloten worden van iets dat ze waarderen. Van hieruit zouden ze een gemeenschappelijk ressentiment ontwikkelen tegenover mensen die met de uitoefening van de macht worden geassocieerd. Maar, zo merkt Papadopoulos op, het populisme dankt zijn succes in belangrijke mate aan het feit dat de hedendaagse samenlevingen er onvoldoende in slagen mensen te overtuigen van hun efficiënte (her)verdelende functie. Men kan bijgevolg verwachten dat mensen in sociaal-economisch kwetsbare posities bijzonder gevoelig zullen zijn voor deze kritiek. Deze sociale kritiek zal in zijn populistische verschijningsvorm echter niet de vorm aannemen van een steun voor een inclusief en universalistisch programma voor sociale voorzieningen. De populistische kiezer die zichzelf miskend voelt zal eerder opteren voor egoïstische of eng utilitaristische oplossingen, ook al voelt hij zichzelf het slachtoffer van het systeem.<sup>31</sup> Het populisme ondermijnt hierdoor het draagvlak van de solidariteit en de ontwikkeling van een sociaal bewustzijn of klassenbewustzijn.

Kwalitatief onderzoek naar de morele argumentaties van mensen in ondergeschikte posities geeft eveneens een beeld en een verklaring van de factoren die deze sociale groepen ervan doet weerhouden om zich te identificeren met het project van de verzorgingsstaat. In een poging om status en respect te winnen zullen mensen met een lage sociaal-economische status zich symbolisch willen onderscheiden van het 'sociaal profitaat'.<sup>32</sup> Daarenboven zullen ze zich vaak spiegelen aan de individuele prestatie-ethiek en de arbeidsethiek van bovengeschikte, burgerlijke groepen.<sup>33</sup> Doordat ze zichzelf profileren als 'verdienstelijke behoeftigen' en zich onderscheiden van de andere behoeftigen die als 'onverdienstelijk' worden voorgesteld, ondergraven ze de steun voor een structurele en

30. PAPAPOPOULOS, Y., o.c., 2001.

31. PAPAPOPOULOS, Y., o.c., 2001.

32. LAMONT, M., *The Dignity of Working Men. Morality and the Boundaries of Race, Class and Immigration*, New York: Russels Sage Foundation, 2000.

33. KOCHUYT, T., Over een Ondercultuur. Een cultuursociologische studie naar de relatieve deprivatie van arme gezinnen. Onuitgegeven doctoraatsverhandeling, Departement Sociologie, KUL, 1999; KOCHUYT, T., & A. DERKS, Bitter als de brakke morgen. Over het ressentiment van ondergeschikte posities, *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 30, 2003, pp. 463-497.

meer inclusieve herverdelingspolitiek. De problematiek van sociale achterstelling wordt door de betrokkenen geïndividualiseerd, de collectieve oplossingen die zich in de vorm van een politiek verhaal aandienen zijn vaak van rechts-populistische signatuur, waarbij politici en migranten fungeren als de belangrijkste zondebokken.<sup>34</sup>

Vanuit de populismeliteratuur kan men een beter begrip krijgen hoe mensen met een economisch zwakke positie die een stem uitbrengen voor een rechtse politieke partij dit rijmen met hun sociaal-economische opinies. Het populisme appelleert weliswaar aan egalitaire verzuchtingen, maar mobiliseert deze verzuchtingen tegelijkertijd naar een kritiek tegen de institutionele arrangementen van de verzorgingsstaat. De verzorgingsstaat is complex, ondoorzichtig en grootschalig en staat aldus op gespannen voet met de populistische hang naar directe en eenvoudige oplossingen. Het populisme hanteert daarenboven een antagonistisch maatschappijbeeld, waarbij niet enkel de elite wordt geviserd, maar de hele 'onproductieve klasse' waar ook asielzoekers en 'onrechtmatige' steuntrekkers toe worden gerekend. De inclusiviteit van de verzorgingsstaat, gestoeld op universalistische principes, is voor populisten een doorn in het oog.

In de volgende paragrafen wordt empirische steun gezocht voor de populismehypothese voor de situatie in Vlaanderen. Vooraleer we de sociaal-economische attitudes van de electoraten onderzoeken (paragraaf IV), wordt bondig het sociaal-economische discours van de Vlaamse partijen die zich aan de rechterkant van het politieke spectrum bevinden gesitueerd (paragraaf III).

### III. Het sociaal-economische discours van de rechtse Vlaamse partijen: marktliberaal en/of economisch populistisch?

In het Vlaamse electorale landschap zijn er twee<sup>35</sup> partijen die doorgaans tot de rechterkant van de economische links-rechts breuklijn worden gerekend: de liberale VLD (Vlaamse Liberalen en Democraten) en het rechts-nationalistische VB (Vlaams Blok, sinds november 2004 omgedoopt tot Vlaams Belang). Toch kan geen van beide partijen als een duidelijke en eensgezinde economisch marktliberale of neoliberale partij worden omschreven.

De VLD houdt om verschillende redenen afstand van een zuivere marktliberale lijn. Relevante factoren zijn onder meer de aanwezigheid van een links-liberale

34. DERKS, A., M. ELCHARDUS, I. GLORIEUX, & K. PELLERIAUX, De paradox van de individualisering van werkloosheid, *Tijdschrift voor Sociologie*, 18, 1997, pp. 327-350.

35. Ook de in 2001 opgerichte partij N-VA wordt door veel waarnemers tot de rechterkant van het politieke spectrum gerekend. Deze kleine partij is voor onze analyse niet zo relevant, omdat ze zich bijna uitsluitend profileert op de communautaire (Vlaams-Waalse) tegenstelling.

strekking, de profilering als brede volkspartij en het beperkt maatschappelijk draagvlak voor de harde neoliberale lijn.

Bij het VB is de afstand van de zuivere marktliberale lijn nog duidelijker. Deze afstand wordt gecreëerd door zowel ideologische als electorale motieven. Ideologisch vindt men in de rechts-nationalistische strekking van het VB affiniteiten met de organicistische ideologie van de antiliberaal conservatieve revolutie. Verwijzingen naar het 'ongebreedeld kapitalisme' of de 'uitwassen van de prestatie-maatschappij' hebben ook in het VB-jargon een negatieve, vulgair-materialistische connotatie. Centraal in de sociale retoriek van het VB staat de notie van 'volksverbondenheid', die een duidelijke associatie blijft oproepen met het solidarisme en het corporatisme. Tot de omdoping van het Vlaams Blok tot het Vlaams Belang vormde het solidarisme één van de basispeilers van de officiële 'Grondbeginselen' van de partij. Verwijzingen naar dit beladen begrip<sup>36</sup> werden echter al geruime tijd uit het partijdiscours geweerd. De achterliggende idee, meer bepaald de idee van klassenverzoening en solidariteit "in de volksgemeenschap van burgers, die voldoende verbondenheid hebben met elkaar, op grond van culturele identiteit of op grond van een gemeenschappelijke geschiedenis en beschaving"<sup>37</sup> is evenwel overeind gebleven.

De rechts-nationalistische profilering van het VB houdt ook een kritiek in op globalisering en de macht van de multinationals. In tegenstelling tot de linkse kritiek op de globalisering zal de rechts-nationalistische kritiek vooral de ondermijning van de eigen lokale culturele identiteit aan de kaak stellen. Vanuit een kritiek op de 'uitwassen van de prestatie-maatschappij' wordt ook gepleit voor een 'wel-doordachte rol van de overheid, met respect voor het subsidiariteitsprincipe'.<sup>38</sup> Het pleidooi voor overheidsinterventie is eveneens duidelijk van de linkse positie te onderscheiden. Solidariteit op basis van volksverbondenheid impliceert immers een selectiviteit op basis van etniciteit en verschilt fundamenteel van de universalistische principes van de moderne verzorgingsstaat. Dit blijkt onder meer uit de openlijke pleidooien voor werk en sociale zekerheid 'voor het eigen volk eerst'.

Er kunnen ook electorale motieven worden aangehaald waarom het VB zich niet eenduidig met het marktliberalisme wil laten associëren. Het VB beseft dat ze haar doorbraak in 1991 in belangrijke mate te danken heeft aan de steun vanuit ex-socialistische arbeidersmilieus. Ze profileert zichzelf graag als de enige partij die consequent opkomt voor de belangen van de 'kleine man', terwijl de socialisten worden voorgesteld als volksverraders:

36. In de Vlaamse context wordt solidarisme in verband gebracht met het VERDINASO (Verbond van Dietsche Nationaalsolidaristen) van Joris van Severen. Het solidarisme vormde in deze beweging de grondslag van een corporatistische sociale doctrine.

37. Fragment uit de beginselverklaring die werd uitgesproken op het stichtingscongres van het Vlaams Belang in november 2004.

38. Ibidem.

"[H]et Vlaams Blok – volgens alle enquêtes de grootste arbeiderspartij van Vlaanderen – [heeft] het recht en de plicht te waken over de sociale belangen en het sociaal-economisch welzijn van ons volk, niet alleen van de arbeiders, maar van alle werkenden. Deze plicht rust des te meer op onze partij doordat de partijen die hiervoor vroeger opkwamen, al lang verleerd hebben om de belangen van de 'kleine Vlaamse man' en van de werkende Vlaming te verdedigen."<sup>39</sup>

Als oppositiepartij heeft het VB nooit verantwoordelijkheid gedragen voor het sociaal of economisch beleid, zodat deze partij zich op dit vlak nooit duidelijk en consistent heeft moeten profileren. In het officiële partijdiscours treft men geen duidelijke standpunten aan tegen het principe van de sociale zekerheid of de vakbonden als zodanig, maar wel tegen de manier waarop deze momenteel hun rol vervullen. De vakbonden zijn in het discours van het VB een deel geworden van het verziekte en verzuilde politieke establishment en dienen niet langer de belangen van de kleine man. Voor de sociale zekerheid worden de vermeende 'misbruiken' aangeklaagd door Walen en migranten maar ook door de zogenaamde 'logge' instellingen. Vanuit de populistische retoriek waarin de ondoorzichtigheid van de verzorgingsstaat wordt benadrukt, tracht men de inefficiëntie van het actuele sociale beleid aan te tonen. Zo lezen we in het partijprogramma voor de verkiezingen van juni 2004:

Hoewel een goed uitgebouwd systeem van sociale zekerheid onmisbaar is, mogen wij toch niet blind zijn voor de vele misbruiken. Onze huidige sociale zekerheid is vastgeroest en gevangen in haar eigen logge structuren: de staat, de vakbonden, de grote ondernemingen, de ziekenfondsen... Stuk voor stuk machtsbolwerken die geen verantwoording moeten afleggen voor hun acties of uitgaven. Zij hebben de enorme schuldenberg waar we nu tegen aankijken mee opgebouwd en die vormt stilaan een bedreiging voor de toekomst van het systeem.

Het VB appelleert dus aan het sociaal ongenoegen en de gelijkheidsverzuchtingen van de 'kleine man', maar tegelijk mobiliseert ze het anti-establishmentgevoel naar rechtse kritieken op de verzorgingsstaat. De tweedeling die zij hanteren is niet deze uit de klassieke linkse retoriek (wij, de arbeiders versus zij, het grootkapitaal), maar duidelijk rechts-nationalistisch en populistisch: wij, de werkende Vlamingen, versus zij, het belgicistische establishment, het profitaat, de Walen en de migranten.

Het dominante economische discours van het VB blijft echter verschillend van het klassieke vrijemarktliberalisme. Termen als economisch nationalisme, welvaartschauvinisme of economisch populisme zijn veel accurater.<sup>40</sup> Hierdoor past dit

39. Fragment uit een platformtekst naar aanleiding van de 1 mei gezinsdag van het Vlaams Blok in Brugge in 2002.

40. Zie hiervoor MUDDE, C., o.c., 2000.

discours moeilijk binnen de klassieke schema's van de economische links-rechts breuklijn.

#### IV. Analyse van de Vlaamse electoraten

Het onderzoek naar de Vlaamse electoraten is opgebouwd in drie secties. Eerst presenteren we de data en de operationalisering van de meetschalen. Daarna maken we een korte descriptieve analyse van de actuele situatie van het klassegebonden stemgedrag in Vlaanderen. In de derde sectie tenslotte komen we toe aan de eigenlijke toets van de populismehypothese ter verklaring van het zogenaamd onnatuurlijk stemgedrag.

##### A. Data en operationalisering

De surveydata zijn verzameld door de TOR-onderzoeksgroep (VUB) in 2001. Het betreft een onderzoek naar het draagvlak van de solidariteit bij meer dan 3600 Vlamingen als resultaat van een postenquête die verzonden werd naar 7500 personen, op basis van een zuiver toevallige steekproef op het Rijksregister bij inwoners van het Vlaamse Gewest tussen 18 en 75 jaar oud.<sup>41</sup>

Voor de operationalisering van de sociaal-economische status van de respondent bevat de enquête drie relevante indicatoren: **gezinsinkomen**,<sup>42</sup> **opleiding** en **beroepssector**. Voor de analyse van de houdingen ten aanzien van gelijkheid, herverdeling en de verzorgingsstaat bevat de enquête twee relevante meetschalen,<sup>43</sup> die toelaten om het onderscheid te maken tussen het (rechtsegalitair) economisch populisme (dit is de combinatie van gelijkheidsstreven en radicale kritieken op de verzorgingsstaat) en een linksegalitarisme (dit is de combinatie van gelijkheidsstreven en steun voor de verzorgingsstaat).<sup>44</sup>

41. Meer informatie over het veldwerk, de respons, de representativiteit en de wegingen en de schaalconstructies vindt men in het technisch rapport: ELCHARDUS, M., & C. TRESIGNIE, *Draagvlak van de solidariteit, Technisch verslag van opzet en verloop van de dataverzameling*, Brussel, VUB-TOR onderzoeksgroep, 2002.

42. Gebaseerd op twee variabelen: het totaal beschikbare (netto) maandelijks gezinsinkomen (in 8 categorieën) en het aantal gezinsleden. Voor elk huishoudaantal werd de mediaancategorie voor het gezinsinkomen berekend. De geconstrueerde variabele bevat drie categorieën: laag gezinsinkomen (lager dan de mediaancategorie), middeninkomen (de mediaancategorie) en hoog gezinsinkomen (hoger dan de mediaancategorie), telkens rekening houdend met de gezinsgrootte.

43. Alle attitudeschalen zijn gestandaardiseerde somschalen van 0 (met alle items helemaal niet akkoord) tot 100 (met alle items helemaal akkoord).

44. DERKS, A., o.c., 2004.

- **Gelijkheidsverzuchting:** onvrede met de bestaande sociale ongelijkheden en een verzuchting om deze ongelijkheden op te heffen, gemeten met zes Likert-items: "De verschillen tussen de hoge en de lage inkomens moeten blijven zoals ze zijn (negatief)"; "De verschillen tussen rijk en arm zijn nog steeds te groot"; "De overheid zou de inkomens moeten herverdelen ten voordele van de zwakkere in de maatschappij"; "In Vlaanderen worden de rijke mensen steeds rijker en de arme mensen steeds armer"; "De klassenverschillen zouden kleiner moeten zijn dan nu" en "In Vlaanderen maken de grote bazen winst ten koste van de arbeiders". Betrouwbaarheidsindex Cronbach alfa .82.
- **Kritiek verzorgingsstaat:** geeft aan in welke mate men vatbaar is voor de radicale kritieken op de verzorgingsstaat, zowel vanuit de morele als budgettaire risico's, gemeten met zes items: "De verzorgingsstaat zorgt ervoor dat mensen lui worden"; "De verzorgingsstaat zorgt ervoor dat mensen niet meer om elkaar geven"; "De verzorgingsstaat zorgt ervoor dat mensen niet meer voor zichzelf zorgen"; "De sociale uitkeringen komen grotendeels ten goede aan mensen die het helemaal niet nodig hebben"; "De sociale zekerheid zorgt ervoor dat de economie in het slop geraakt" en "Door de sociale zekerheid stijgt de werkloosheid". Cronbach alfa .81.

Vanuit de optiek van de tweedimensionaliteit van de links-rechts tegenstelling, betrekken we behalve de economische, ook de sociaal-culturele dimensie in de analyse. Hiertoe gebruiken we vier meetschalen die door Elchardus en Pelleriaux<sup>45</sup> gehanteerd worden om de rechterkant van de sociaal-culturele breuklijn te operationaliseren. Twee van deze concepten (autoritarisme en etnocentrisme) treft men ook aan in analyses van het *working class* autoritarisme en het cultureel conservatisme. Het is echter belangrijk om op te merken dat men elk van deze vier concepten ook aantreft in de theoretische literatuur over het rechtspopulisme (zie paragraaf II).

- **Autoritarisme:** korte autoritarismeschaal,<sup>46</sup> gemeten met vier items waaronder "Gehoorzaamheid en respect voor het gezag zijn de twee belangrijkste deugden die kinderen moeten leren" en "We hebben nood aan sterke leiders die ons voorschrijven wat we moeten doen". Cronbach alfa .68.
- **Etnocentrisme:** negatieve houding tegenover migranten, vanuit zowel een culturele als economische bedreiging, gemeten met vijf items waaronder "Migranten zijn over het algemeen niet te vertrouwen" en "De gastarbeiders komen hier profiteren van onze sociale zekerheid". Cronbach alfa .79.
- **Antipolitieke houdingen:** negatieve houding tegenover de werking van de actuele politieke democratie, gemeten met zes items waaronder "Het parlement is een machteloze praatbarak, je kunt het beter afschaffen" en "Zonder politieke partijen zou het in ons land veel beter gaan". Cronbach alfa .91.

45. ELCHARDUS, M., & K. PELLERIAUX, o.c., 1998.

46. Gebaseerd op ADORNO, T.W., E. FRENKEL-BRUNSWIK, D.J. LEVINSON, & R.N. SANDFORD, *The Authoritarian Personality*, New York: Norton Library, 1969 (1950).

- **Utilitair individualisme:** meet de vatbaarheid voor een vertoog waarin het nastreven van het materiële eigenbelang centraal staat. Wordt gemeten met vier items waaronder “*De mensheid, onze naasten, solidariteit... wat een onzin allemaal, iedereen moet eerst voor zichzelf zorgen en zijn belangen verdedigen*” en “*Het nastreven van je persoonlijk succes is belangrijker dan te zorgen voor een goede verstandhouding met je medemensen*”. Cronbach alfa .71.

De variabele met betrekking tot de politieke partijvoorkeur werd gemeten door te peilen naar de stemintentie bij eventuele volgende verkiezingen. Voor de analyse weerhouden we de vijf grootste partijen in de betrokken periode (2001), meer bepaald de groenen (Agalev, intussen omgedoopt tot Groen!), de sociaal-democraten (Socialistische Partij, intussen omgedoopt tot SP.A), de christen-democraten (Christelijke Volkspartij, intussen omgedoopt tot Christen-Democratisch & Vlaams), de liberalen (Vlaamse Liberalen en Democraten) en het rechts-nationalistische VB (Vlaams Blok, intussen omgedoopt tot Vlaams Belang). De eerste twee partijen worden doorgaans tot de linkerkant van het politieke spectrum gerekend, de groenen als nieuw-linkse partij en de sociaal-democraten als de historische erfgenamen van de socialistische arbeidersbeweging. Hoewel de Vlaamse christen-democratische partij een huis met vele kamers is, wordt deze doorgaans tot het centrum gerekend. De twee laatste partijen worden doorgaans geassocieerd met de rechterkant van het politieke spectrum. Voor de liberalen (VLD), die zich verzetten tegen een rechtse etikettering, geldt dit voornamelijk vanwege hun liberale *economische* accenten, op cultureel vlak worden ze doorgaans niet met rechts geassocieerd. Het VB etiketteert zichzelf als rechts-nationalistisch en wordt door grote delen van de publieke opinie met extreemrechts geassocieerd.

## B. ‘Onnatuurlijke’ partijvoorkeuren

Volgens het traditionele *class politics*-schema worden mensen met een zwakke economische positie geacht op linkse politieke partijen te stemmen vanuit hun economische belangen. De centrale problematiek van deze paper gaat in op de vraag hoe rechtse kiezers met een lage sociaal-economische status (de zogenaamde onnatuurlijke stemmers) dit rijmen met hun sociaal-economische attitudes. Vooraleer we op deze vraag ingaan, zal eerst een descriptief overzicht gemaakt worden van de ‘onnatuurlijke partijvoorkeuren’ in Vlaanderen anno 2001.

In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de relatie tussen de drie indicatoren van sociaal-economische status en de partijvoorkeur voor de vijf grote partijen, verder opgedeeld in drie categorieën (links-centrum-rechts).

De twee linkse partijen krijgen samen de steun van ruim 21 procent van alle respondenten; bijna 30 procent van de respondenten heeft een voorkeur voor één van de twee rechtse partijen en het centrum (de christen-democraten) krijgt de steun van bijna 20 procent. Het resterende 29 procent van de respondenten heeft ofwel een voorkeur voor een andere partij (ruim 8 procent); gaf de intentie blanco



**Tabel 1.** Partijvoorkeur naar sociale klasse-indicatoren (Data: TOR DS2001).

		Links	Groen	Soc.-dem.	Christ.-dem.	Rechts	Liberalen	VB
Gezinsinkomen	Laag (n=936)	18,4	4,4	14,0	21,6	29,2	18,8	10,4
	Midden (791)	24,1	7,1	17,1	20,4	26,5	16,8	9,7
	Hoog (1150)	22,8	8,5	14,3	18,7	33,0	24,3	8,7
	Totaal (2877)	21,7	6,8	14,9	20,1	30,0	20,5	9,5
Onderwijsniveau	Lager onderwijs (825)	20,8	3,0	17,8	24,4	26,2	14,5	11,6
	Lager secundair (801)	19,5	4,7	14,7	16,9	30,8	19,0	11,9
	Hoger secundair (1153)	21,2	9,3	12,0	17,0	31,7	22,9	8,8
	Hoger onderwijs (748)	24,6	12,8	11,8	21,0	30,3	25,3	5,1
	Totaal (3527)	21,5	7,5	13,9	19,5	29,9	20,6	9,4
Beroepssector	Zelfstandig (363)	9,9	3,3	6,6	23,4	43,8	39,1	4,7
	Privésector (1875)	21,1	6,4	14,7	17,1	31,4	19,4	12,0
	Overheid (406)	21,4	5,4	16,0	17,2	28,3	17,5	10,8
	O.G.O. (409)	30,1	13,9	16,1	23,2	18,3	12,5	5,9
	Totaal (3053)	21,0	6,9	14,1	18,7	30,7	20,5	10,2
Totaal	(n = 3643)	21,4	7,6	13,8	19,6	29,9	20,5	9,4

of ongeldig te zullen stemmen (bijna 14 procent) of gaf geen antwoord (ruim 7 procent). Deze categorieën zijn hier minder relevant en werden niet in tabel 1 opgenomen.

Deze absolute stemverdelingen zijn als zodanig weinig relevant: sociologische surveys hebben doorgaans niet de ambitie verkiezingsuitslagen accuraat te voorspellen en bovendien zijn deze absolute cijfers achterhaald door de recente woelige ontwikkelingen in het Vlaamse electorale landschap. We zijn hier enkel geïnteresseerd in de vraag waar en in welke mate we sporen vinden van het traditioneel klassegebonden stemgedrag en van het zogenaamd 'onnatuurlijk' stemgedrag.

De groepen met een zwakke sociaal-economische status (de laagopgeleiden en de lage inkomensgroepen) hebben geen eenduidige affiniteit met de linkse politieke partijen. Lager opgeleiden zijn weliswaar oververtegenwoordigd bij de sociaaldemocraten, maar dit wordt gecompenseerd door een ondervertegenwoordiging bij de nieuw-linkse groenen. Lage inkomensgroepen zijn zelfs ondervertegenwoordigd in het linkse kavel. De sterke ondervertegenwoordiging bij de groenen wordt hier niet gecompenseerd door een oververtegenwoordiging bij de sociaaldemocraten. Dit betekent echter niet dat het *class politics* schema zijn relevantie in de Vlaamse politiek volledig heeft verloren. De beroepssector is immers wel relevant. Hier mag men echter niet uitgaan van de eenvoudige tweedeling overheid versus privé, maar valt vooral het contrast op tussen de zelfstandigen en de werknemers in de door de overheid gesubsidieerde organisaties (OGO). Vooral deze laatsten kenmerken zich door een sterke affiniteit met links, ze zijn vooral bij de groenen en in minder mate ook bij de sociaaldemocraten oververtegenwoordigd.

Bij het rechts-populistische VB valt vooral de ondervertegenwoordiging van hoogopgeleiden op. Het inkomensniveau is niet relevant voor deze partij, maar wel de beroepssector. Zoals men kan verwachten zijn werknemers in de door de overheid gesubsidieerde sector sterk ondervertegenwoordigd, maar verassend is de ondervertegenwoordiging bij zelfstandigen. Deze laatste vaststelling moet wel omzichtig geïnterpreteerd worden, gezien de relatief kleine aantallen respondenten. De statistische significantie van deze bevinding zal later, in een multivariate analyse, getest worden. Uit eerder electoraal onderzoek is echter eveneens gebleken dat in tegenstelling tot de meeste andere Europese landen waar een affiniteit wordt vastgesteld tussen zelfstandigen en extreemrechts, dit in Vlaanderen niet opgaat.<sup>47</sup>

De sociologische samenstelling van de liberale partij kan wel nog vrij goed vanuit het klassieke *class politics* schema worden begrepen: hoge inkomensgroepen, hoogopgeleiden en zelfstandigen zijn oververtegenwoordigd. Het zogenaamd onnatuurlijk rechts stemgedrag van economisch zwakke groepen slaat in relatieve termen dus vooral op het VB. In absolute termen vinden we echter meer 'onnatuurlijk-

47. DEPICKERE, A., & M. SWYNGEDOUW, o.c., 2002.

**Tabel 2.** Economische en culturele attitudes naar partijvoorkeur, met aparte indicatie van de positie van de lage statusgroepen (Data: TOR DS2001).

		N	Gelijkheids- streven	Kritiek verzor- gingsstaat	Autoritaris- me	Etno- centrisme	Anti- politiek	Util. indivi- dualisme
Groenen	Werknemers met laag inkomen	38	74,1	40,6	32,0	29,8	42,6	26,4
	Laagopgeleiden	25	76,4	41,4	40,5	21,9	37,9	33,3
	Totaal electoraat	276	70,1	37,9	33,3	28,3	34,2	19,6
Sociaal-democraten	Werknemers met laag inkomen	118	78,3	44,2	47,9	45,4	45,6	36,8
	Laagopgeleiden	147	78,7	45,7	53,0	48,3	45,2	40,6
	Totaal electoraat	504	74,1	41,0	43,2	40,0	37,6	30,5
Christen-democraten	Werknemers met laag inkomen	167	73,3	48,7	54,9	42,5	43,7	31,9
	Laagopgeleiden	201	72,9	50,6	61,9	47,5	47,2	40,8
	Totaal electoraat	714	68,3	45,9	51,5	42,2	39,9	29,6
Liberalen	Werknemers met laag inkomen	124	68,3	48,4	52,1	45,2	41,3	41,5
	Laagopgeleiden	120	70,8	52,6	62,7	48,6	47,5	34,7
	Totaal electoraat	749	59,4	50,2	49,1	45,0	39,4	31,6
VB	Werknemers met laag inkomen	91	73,7	56,7	62,2	68,7	58,7	40,4
	Laagopgeleiden	96	81,4	55,4	61,1	68,9	63,7	41,7
	Totaal electoraat	341	71,1	56,1	55,9	69,7	58,2	40,1
Totaal	Werknemers met laag inkomen	797	74,4	48,5	52,2	48,3	50,0	35,4
	Laagopgeleiden	825	76,0	50,4	58,4	51,4	52,5	40,5
	Totaal	3643	68,3	47,0	47,6	45,4	44,0	30,9

ke' stemmers bij de liberalen, omdat deze partij een grotere aanhang heeft (tenminste in 2001) en omdat de verbanden tussen de sociaal-economische achtergrondvariabelen en het stemgedrag relatief zwak zijn.

### C. Sociaal-economische attitudes van de 'onnatuurlijke' kiezers

Nu komen we toe aan de eigenlijke toets van onze centrale hypothese. Vanuit de populismeliteratuur verwachten we dat niet enkel de culturele maar ook de economische houdingen van de zogenaamd onnatuurlijke kiezers vrij goed aansluiten bij het discours van rechts-populistische partijen.

Tabel 2 geeft een overzicht van de gemiddelde scores voor de schalen met betrekking tot de economische en culturele attitudes, opgedeeld naar de vijf partijelectoraten. Binnen elk electoraat wordt ook de score berekend voor de categorieën met een lage sociaal-economische status, meerbepaald de laagopgeleiden (maximum lager onderwijs voltooid) en de werknemers<sup>48</sup> met een laag inkomen (inkomen lager dan de mediaancategorie rekening houdend met de gezinsgrootte). De aandacht gaat in de eerste plaats immers uit naar de positie van de VB-aanhangers met een lage sociaal economische status. Bij hen in het bijzonder verwachten we dat hun attitudes begrepen kunnen worden vanuit het concept economisch populisme of rechtsegalitarisme en dat deze opinies hierdoor vrij goed aansluiten bij het discours van het VB.

De gegevens uit tabel 2 ondersteunen de hypothese van het economisch populisme. De economische opinies van het VB-electoraat kunnen omschreven worden als 'rechtsegalitair' of 'economisch populistisch', dit is de combinatie van het gelijkheidsstreven met een relatief hoge steun voor de radicale kritieken op de verzorgingsstaat. Deze combinatie lijkt niet tot stand te zijn gekomen door een 'onnatuurlijk' bondgenootschap van zwakke sociale categorieën met economisch linkse opinies en meer welvarende categorieën met rechts-liberale opinies. Bij het sociaal zwakke segment van het VB-electoraat, in het bijzonder bij de laagopgeleiden, is de gelijkheidsverzuchting weliswaar sterker dan bij de rest van het electoraat, maar in de steun voor de radicale kritieken op de verzorgingsstaat moet deze zwakke groep geenszins onderdoen. Wat de culturele houdingen betreft krijgen we een bevestiging van het vertrouwde beeld. De VB-aanhang kenmerkt zich door autoritaire opvattingen, een negatieve houding ten aanzien van migranten, antipolitieke sentimenten en een relatief sterke instemming met het radicale utilitair individualisme (of survivaletos). De culturele opinies van de sociaal zwakke aanhangers van het VB verschillen niet betekenisvol met die van de rest van het VB-electoraat. Het globale beeld dat we krijgen van de economische en

48. De zelfstandigen met een laag inkomen werden niet in de lage inkomenscategorie opgenomen, omdat ze vanuit een klassiek klassenperspectief niet eenduidig tot de lagere klassen kunnen worden gerekend.

culturele attitudes van de VB-achterban sluit naadloos aan bij de literatuur over het rechtspopulisme.

De zogenaamd 'onnatuurlijke' aanhang van het VB kan dus begrepen worden vanuit het populisme en is daarom bezwaarlijk 'onnatuurlijk' te noemen. Het beeld van het VB als een marktliberale partij met een in belangrijke mate economisch linkse achterban is immers fundamenteel verkeerd. Zowel het discours van het VB als de attitudes van de achterban passen moeilijk in de klassieke economische links-rechts tegenstelling. Het (economisch) populisme is een veel accurater begrip om de ideologische specificiteit te typeren. Vanuit deze optiek is er ook geen bijzondere spanning te verwachten tussen het economisch discours van de partij en de attitudes van de achterban.

De opinies van de VLD achterban sluiten beter aan bij het klassieke economisch rechtse (marktliberale) profiel: een relatief laag gelijkheidsstreven gecombineerd met een relatief hoge instemming met de radicale kritieken op de verzorgingsstaat. De opinies van de laagopgeleide VLDers wijken wel wat af van de rest van het electoraat en neigen naar een economisch populistisch profiel. De VLD slaagt er blijkbaar in aanhang te vinden bij twee economisch rechtse groepen, meer bepaald marktliberalen en economische populistten. De twee groepen delen een kritische of argwanende houding ten aanzien van de verzorgingsstaat.

Conform de verwachtingen is het profiel van de twee linkse partijen (groenen en sociaal-democraten) als economisch links te omschrijven: een steun voor het gelijkheidsstreven gecombineerd met een afwijzing van de kritieken op de verzorgingsstaat.

Hierboven werd een descriptieve en geen (causale) verklarende analyse gepresenteerd. Als bijkomende toets construeren we multivariate modellen, waarbij we ons concentreren op het VB-electoraat. De vraag is hoe en in welke mate de economische attitudes, die we in verband brengen met het concept 'economisch populisme', een bijdrage leveren aan het verklaren van een VB-voorkeur, ook na controle voor sociale achtergrond.

Uit model 1 (tabel 3) kunnen drie relevante conclusies getrokken worden. Ten eerste: de relatief hoge score voor het gelijkheidsstreven onder het VB-electoraat (tabel 2) kan volledig toegeschreven worden aan de sociaal-economische achtergrond van deze groep. In beide modellen voegt het gelijkheidsstreven niets toe aan de verklaring van een VB-voorkeur. Ten tweede: de negatief kritische houding ten aanzien van de verzorgingsstaat draagt op een sterk significante wijze bij in de verklaring van een VB-voorkeur. Ten derde: hoger opgeleiden en zelfstandigen zijn ondervertegenwoordigd in het VB-electoraat. Deze drie bevindingen laten toe de these van het economisch populisme verder te preciseren. De economisch populistische attitudes van de VB-achterban, meer bepaald de combinatie van gelijkheidsstreven en negatieve kritieken op de verzorgingsstaat, kunnen verklaard worden door een combinatie van sociologische en ideologische factoren. Het gelijkheidsstreven kan volledig verklaard worden door de sociale

samenstelling van het VB electoraat, terwijl de negatieve houdingen ten aanzien van de verzorgingsstaat typerend zijn voor het ideologisch profiel van het electoraat, en niet kunnen gereduceerd worden tot de sociale samenstelling. Zo wordt duidelijk hoe ook sociaal kwetsbare categorieën, meerbepaald laagopgeleide werknemers, een VB voorkeur rijmen met hun sociaal-economische opinies. Het VB rekruteert immers niet bij alle laagopgeleide werknemers in dezelfde mate, maar trekt verhoudingsgewijs meer mensen aan binnen deze categorie met een negatieve houding ten aanzien van de verzorgingsstaat. Om deze laatste interpretatie kracht bij te zetten, wordt in een apart model (model 2 in tabel 3) de analyse uitgevoerd op de selectie van laagopgeleiden werknemers. Model 2 bevestigt dat de kritiek op de verzorgingsstaat, ook in de sociaal kwetsbare categorie onderling, de kans verhoogt op een VB-voorkeur (odd ratio 1,65).

**Tabel 3.** VB-voorkeur naar economische attitudes en sociale achtergrond. Logistische regressies, odd ratio's.<sup>49</sup>

	Model 1: alle respondenten (valid N = 2473)	Model 2: selectie sociaal kwetsbare categorie (valid N = 557)
Gelijkheidsstreven (Z-score)	1,080 n.s.	0,930 n.s.
Kritiek verzorgingsstaat (Z-score)	1,648 ***	1,650 ***
Gezinsinkomen (ref. = Hoger dan mediaan)	n.s.	NVT
Lager dan mediaan	0,949 n.s.	NVT
Mediaancategorie	0,889 n.s.	NVT
Onderwijsniveau (ref. = Hoger onderwijs)	**	NVT
Max. lager onderwijs	2,694 ***	NVT
Lager secundair	2,264 **	NVT
Hoger secundair	1,782 *	NVT
Beroepssector (ref. = O.G.O)	***	n.s.
Zelfstandig	0,427 *	NVT
Privé sector	1,597 n.s.	1,172 n.s.
Werknemer bij overheid	1,350 n.s.	0,753 n.s.
<i>Nagelkerke pseudo R<sup>2</sup></i>	,096	,059

Significantiedrempels: \*\*\* < ,001 / \*\* < ,01 / \* < ,05

NVT = niet van toepassing.

Ten slotte gaan we in op de vraag naar het relatieve belang van economische dan wel van sociaal-culturele opinies ter verklaring van rechtspopulistisch stemgedrag in Vlaanderen. Om redenen van multicollineariteit kunnen de 4 meetschalen met betrekking tot sociaal-culturele attitudes niet samen met de kritiek op de verzorgingsstaat in één model worden opgenomen. De 4 meetschalen correleren niet enkel onderling, maar ook met de kritiek op de verzorgingsstaat (zie tabel 4). Dit hoeft niet te verwonderen, de radicale kritieken op de verzorgingsstaat vormen

49. Exp (B) parameters, categorische onafhankelijke variabelen met contrast = indicator.

net als de vier indicatoren van de culturele breuklijn een onmiskenbaar onderdeel van het rechtse of nationalistische populisme.

Om het probleem van multicollineariteit te vermijden, worden aparte modellen geconstrueerd voor elk van de 4 sociaal-culturele attitudes. Deze modellen zijn gebaseerd op model 1 van tabel 3, maar de kritiek op de verzorgingsstaat wordt weggelaten uit het model en telkens vervangen door één van de 4 indicatoren met betrekking tot sociaal-culturele attitudes. Tabel 5 geeft een samenvatting weer van de resultaten. De odd-ratio's van de overige variabelen uit het model (het gelijkheidsstreven en de sociale achtergrondvariabelen) worden niet weergegeven, omdat ze niet noemenswaardig verschillen met deze uit model 1 van tabel 3.

**Tabel 4.** Correlatiematrix, kritiek op de verzorgingsstaat en sociaal-culturele attitudes (zero-orde correlaties).

	Kritiek verzorgingsstaat	Autoritarisme	Etnocentrisme	Antipolitieke houdingen	Utilitair individualisme
Kritiek verzorgingsstaat	1				
Autoritarisme	,37	1			
Etnocentrisme	,41	,35	1		
Antipolitieke houdingen	,32	,31	,36	1	
Utilitair individualisme	,30	,45	,39	,32	1

**Tabel 5.** VB-voorkeur naar sociaal-culturele attitudes, met controle voor sociale achtergrond en gelijkheidsstreven. Samenvatting van 4 aparte modellen. Logistische regressies, odd ratio's.

	Exp (B)	Nagelkerke R <sup>2</sup>	N
Model a: autoritarisme (z-score)	1,456***	,072	2533
Model b: etnocentrisme (z-score)	4,028***	,249	2518
Model c: antipolitieke houdingen (z-score)	1,786***	,105	2508
Model d: utilitair individualisme (z-score)	1,490***	,071	2528

Significantiedrempel: \*\*\* < ,001.

Conform met eerder electoraal onderzoek,<sup>50</sup> blijkt het etnocentrisme of de negatieve houding ten aanzien van migranten de belangrijkste variabele te zijn in de verklaring van een VB-voorkeur. De toename van één standaardafwijking op de etnocentrieschaal verviervoudigt de kansverhouding op een VB-voorkeur. Voor de overige 3 indicatoren van de sociaal-culturele breuklijn zijn de effecten vergelijkbaar met of zelfs iets zwakker dan het effect van de kritiek op de verzorgingsstaat.

50. DEPICKERE, A., & M. SWYNGEDOUW, o.c., 2002.

De kritiek op de verzorgingsstaat is als verklarende factor voor een VB-voorkeur dus veel minder belangrijk dan het ethnocentrisme. Het VB is in de eerste plaats een anti-migrantenpartij in plaats van een anti-verzorgingsstaatpartij. Onze resultaten bevestigen de gekende vaststelling dat een rechtse partijvoorkeur bij sociaal zwakke categorieën in de eerste plaats door culturele motieven is ingegeven. Opvattingen over de inrichting van de samenleving en het omgaan met culturele verschillen zijn hier doorslaggevend. Sociaal kwetsbare groepen, in het bijzonder laagopgeleiden, leggen hier rechtse of autoritaire accenten. De belangrijkste conflictmaterie is in dit opzicht de omgang met andere etnische groepen. Bovenstaande analyse wil echter beklemtonen dat deze conflictmaterie een sterke weerslag heeft op kwesties met betrekking tot herverdeling. Met andere woorden: de culturele breuklijn heeft belangrijke consequenties voor de sociaal-economische breuklijn. Mensen die argwanend staan ten opzichte van het politieke establishment en ten aanzien van migranten, en die vatbaar zijn voor de roep naar autoritair leiderschap, zijn doorgaans ook veel vatbaarder voor de radicale, rechts-conservatieve kritieken op de verzorgingsstaat. In de populistische retoriek fungeert de verzorgingsstaat immers als een hangmat in plaats van een vangnet. De elite, die de touwtjes van de verzorgingsstaat in handen heeft, bevoordeelt achter het rookgordijn van ingewikkelde procedures immers vooral zichzelf en andere "parasitaire" klassen, zoals migranten en asielzoekers. Het is deze ideologische mix, en niet het zuivere neoliberalisme, waar het VB aan appelleert. Het VB verzet zich immers niet tegen de idee van herverdeling en sociale zekerheid als zodanig, maar wel tegen de *criteria* en de *wijze waarop* herverdeling tot stand komt in de context van de verzorgingsstaat. Rechts-populisten verzetten zich tegen de inclusieve en universalistische herverdelingscriteria van de verzorgingsstaat. Ze verdedigen daartegenover herverdeling op basis van directe, doorzichtige reciprociteit en dit gereserveerd voor de culturele *ingroup*.

## V. Discussie en conclusie

Hoe rijmen sociaal zwakkeren een rechtse stem met hun sociaal-economische opinies? De problematiek van dit zogenaamd onnatuurlijk stemgedrag is met de opkomst van de nieuwe radicaal rechtse partijen, die veel steun krijgen uit sociaal zwakke categorieën, bijzonder relevant geworden. De spanningshypothese, die een spanning veronderstelt tussen de marktliberale lijn van de nieuw-rechtse partijen en de linkse opvattingen van hun sociaal zwakke achterban, berust op een dubbele misvatting. Althans voor de Vlaamse situatie geldt dat het discours van het VB niet eenduidig marktliberaal is en de economische attitudes van hun achterban, met inbegrip van de sociaal zwakke categorie hieruit, niet links zijn. Ze kunnen beide accurater omschreven worden als economisch populistisch of rechtsegalitair.



In de huidige postindustriële context verliest de arbeid-kapitaal tegenstelling haar ideologische wervingskracht. De groeiende consensus rond de aanvaarding van een gecorrigeerde vrijemarkteconomie maakt dat de economische breuklijn zich nu vooral toespitst op de vraag in welke mate en op welke manier de sociale correcties worden doorgevoerd. De discussie over het behoud of de ontmanteling van de verzorgingsstaat vormt hierbij een centraal conflictpunt. Sociaal zwakkeren zullen zich voor deze nieuwe conflictmaterie niet zo vanzelfsprekend aan de linkse zijde scharen, ze zijn immers sterk gevoelig voor de radicale (rechtse) kritieken op de verzorgingsstaat.

Speculatief kunnen we stellen dat de opkomst van het rechtspopulisme een verrechtsing van het egalitarisme in de hand werkt. Rechtspopulisten trachten de gelijkheidsverzuchtingen van verongelijkte burgers aan te spreken en deze tegelijk te mobiliseren tegen de institutionele arrangementen van de verzorgingsstaat. Aldus slaagt het populisme er in de verongelijkte burger bondgenoot te maken van economisch rechtse krachten.

Rechtspopulisten en marktliberalen vinden elkaar in hun gemeenschappelijke kritiek op de verzorgingsstaat. Nochtans verschillen hun economische visies zowel naar vorm als inhoud. Rechtspopulisten hebben doorgaans een minder coherente en onduidelijkere sociaal-economische visie, het sociaal-economische als zodanig behoort immers niet tot de kern van hun ideologie. Sommige rechtspopulistische aspecten gaan in tegen het marktliberalisme: het economisch nationalisme en protectionisme en de daarmee gepaard gaande kritiek op economische globalisering, het welvaartschauvinisme en de rechtsegalitaire roep naar herverdeling.

We kunnen verwachten dat het populisme een concurrentievoordeel opbouwt in vergelijking met de sociaal-democratie, naarmate de sociaal-democratie er niet in slaagt mensen te overtuigen van de efficiëntie van de verzorgingsstaat als een rechtvaardig herverdelend mechanisme en naarmate ze onvoldoende ideologisch cultuurwerk onderneemt om de universalistische grondslag van het egalitarisme te verdedigen.

De aantrekkingskracht van het rechts-populisme bij de voormalige achterban van linkse partijen hoeft nog weinig verwondering te wekken. Beide hanteren immers een antagonistisch egalitarisme. De klassenanalyse, die in de context van de postindustriële samenleving minder relevant wordt, maakt plaats voor een rechtspopulistische en nationalistische analyse. Deze laatste analyse is vooral aantrekkelijk voor de verliezers van de modernisering die zich bedreigd voelen door de actuele culturele én economische ontwikkelingen: de globalisering, de grootschalige migratiebewegingen en de nieuwe sociale ongelijkheden. De belangrijkste vijand is in dit vertoog niet langer 'de werkgever' of 'het kapitaal', maar wel het bonte gezelschap van politici, overheidsfunctionarissen, intellectuelen, migranten, asielzoekers enzovoort. Gelijkheid wordt in het rechtspopulisme verengd tot het eigen volk. "Eigen volk eerst" is ongetwijfeld de meest gekende slagzin van het VB. Gelijkheid onder gelijken, op die manier wordt sociale gelijkheid gekoppeld aan culturele gelijkheid of homogeniteit.

**SUMMARY**

**Populism and the ambivalence of egalitarianism. How do the underprivileged reconcile a right wing party preference with their socio-economic attitudes?**

The decline of traditional class voting is at the centre of the Class Politics debate. From the framework of traditional class analysis a labourer's right wing vote appears 'unnatural'. A right wing vote is thought to damage the interests of the economically precarious groups. This paper attempts to understand the phenomenon of so-called unnatural voting behaviour starting from the populism concept. From a theoretical literature study we analyse the relationship between populism and attitudes regarding the economic left-right cleavage. We argue that right-wing populism appeals to a cry for equality, yet at the same time mobilises this sentiment against the institutions of the welfare state. In that way populist right parties succeed in attuning their economic discourse to the socio-economic attitudes of broad layers of the population, including economically precarious categories. The empirical relevance of this hypothesis is tested on the case of Flanders.

## Richtlijnen voor auteurs - Avis aux auteurs - Instructions to contributors

De redactie van Res Publica beoordeelt elk voorstel voor publicatie van een artikel over een politiek-wetenschappelijk onderwerp, op voorwaarde dat het een originele bijdrage betreft, die niet gelijktijdig aan andere tijdschriften ter beoordeling werd gestuurd en geschreven werd in de Nederlandse, Franse, Duitse of Engelse taal. De redactie neemt een beslissing tot opname op basis van anonieme peer reviews.

De auteurs wordt gevraagd de volgende regels in acht te nemen. Een inzending wordt op elektronische wijze doorgestuurd (adres: [res.publica@soc.kuleuven.be](mailto:res.publica@soc.kuleuven.be)) en bevat zowel een Nederlandse als een Engelse samenvatting van maximaal 150 woorden. Met het oog op de peer review, bevat het bestand geen enkele aanduiding van de identiteit van de auteur. De lengte van een artikel bedraagt maximaal 10.000 woorden (inclusief voetnoten!). Het artikel wordt persklaar aangeboden: dit wil zeggen dat het een paginanummering bevat, dat tabellen (voorzien van een korte titel en een bronverwijzing) reeds geïntegreerd zijn in de tekst. Tabellen worden niet in een apart bestand aangeleverd. Res Publica gebruikt het klassieke voetnotensysteem, wat inhoudt dat voetnoten onderaan de pagina staan. Er wordt niet gewerkt met eindnoten. Manuscripten die niet aan deze richtlijnen voldoen, worden geweigerd. De volledige richtlijnen kunnen worden geraadpleegd op de website <http://www.respublica.be>.

Les manuscrits devront être envoyés par courrier électronique ([res.publica@soc.kuleuven.be](mailto:res.publica@soc.kuleuven.be)), et ne pas compter plus de 10.000 mots (y compris les notes infra paginales). Ils devront être accompagnés d'un court résumé (max. 150 mots) en français et en anglais. Vous retrouvez plus d'information sur les avis aux auteurs sur le site <http://www.respublica.be>.

Manuscripts offered for publication should conform to the following requirements: the maximum number of words is 10.000 (footnotes included). The manuscripts must be anonymous and they include a summary in English, no longer than 150 words. All should be sent via email to the assistant editor ([res.publica@soc.kuleuven.be](mailto:res.publica@soc.kuleuven.be)). More details can be found on the webpages of the journal: <http://www.respublica.be>.

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



Wordt uitgegeven met de steun van de Universitaire Stichting België

Politieke participatie van vrouwen en Islamitisch fundamentalisme in postrevolutionair Iran

WINNAAR VAN DE RES PUBLICA PRIJS 2005

**Silvia ERZEEL**

Twee sporen en vier niveaus: het Europees beleid van België ten aanzien van de Europese landbouwhervormingen van 1992 en 2003

**Tom DELREUX**

Het asielbeleid van de Europese Unie: een veiligheidskwestie? Een discoursanalytische studie naar de constructie van een gemeenschappelijke asielprocedure in Europa

**Dominique VAN DIJCK**

Populisme en de ambivalentie van het egalitarisme. Hoe rijmen sociaal zwakkeren een rechtse partijvoorkeur met hun sociaal-economische attitudes?

**Anton DERKS**