

brdaor 04 x

Volume XLV

RES PUBLICA

2003 / 4



Tijdschrift voor Politieke wetenschappen
Revue de science politique
Belgian journal of political science

RES PUBLICA

Tijdschrift voor Politieke Wetenschappen
Revue de Science Politique
Belgian Journal of Political Science

INHOUD – SOMMAIRE – CONTENTS

Politiek als One-Man-Show? Over de rol van kranten in de personalisering van de politiek <i>Peter VAN AELST en Kristel VAN MIERLO</i>	579
Tevredenheid over het lokaal beleid in Gent <i>Carl DEVOS, Herwig REYNAERT en Dries VERLET</i>	603
Hoe verdeeld is de lokale politiek? Politieke fragmentatie in Vlaamse gemeenten <i>Benny GEYS</i>	633
Het Europa van de <i>opportunities</i>. Analyse van de overlevingsstrategie van de christen-democraten in de Europese Unie <i>Steven VAN HECKE</i>	651
Lobbying in de Europese Unie : Is er nog toekomst voor nationale belangengroepen ? <i>Pieter BOUWEN</i>	673

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 hen te danken voor hun bijdrage aan het tijdschrift.

In 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 submitted for publication. The Board of editors is grateful to all reviewers for their contribution to the journal.

Akkerman Tjitske, Universiteit Amsterdam (NL.)

Berghman Jos, Katholieke Universiteit Leuven

Celis Karen, Vrije Universiteit Brussel

De Meyere Pieter, Universiteit Gent

Decock Jeroen, Universiteit Gent

Dekker Paul, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag (NL.)

Deschouwer Kris, Vrije Universiteit Brussel

Dronkers Jaap, European University Institute Florence (I)

Frank Christian, Université Catholique de Louvain

Gaus Helmut, Universiteit Gent

Hauttekeete Laurence, Universiteit Gent

Hustinx Lesley, Katholieke Universiteit Leuven

Jacobs Dirk, Katholieke Universiteit Leuven

Kleinnijenhuis Jan, Vrije Universiteit Amsterdam (NL.)

Kulahci Erol, Université Libre de Bruxelles

Lesage Dries, Universiteit Gent

Maesschalck Jeroen, Katholieke Universiteit Leuven

Martens Albert, Katholieke Universiteit Leuven

Marx Ive, Universiteit Antwerpen

Oldersma Jantien, Universiteit Leiden (NL.)

Opdebeek Ingrid, Universiteit Antwerpen

Pallemaerts Marc, Vrije Universiteit Brussel

Reinalda Bob, Katholieke Universiteit Nijmegen (NL.)

Roctus Dirk, Universiteit Antwerpen

Steyaert Jo, Katholieke Universiteit Leuven

Thijssen Peter, Universiteit Antwerpen

Tinnevelt Ronald, Katholieke Universiteit Leuven

Van Assche Danny, Universiteit Antwerpen

Van Assche Martine, Vrije Universiteit Brussel

Van de Walle Steven, Katholieke Universiteit Leuven

Van Gyes Guy, Hoger Instituut voor de Arbeid, Leuven

Van Themsche Guy, Vrije Universiteit Brussel

Vink Maarten, Universiteit Leiden (NL.)

Vos Hendrik, Universiteit Gent

Wagenaar Henk, Universiteit Leiden (NL.)

Witte Els, Vrije Universiteit Brussel

Politiek als One-Man-Show ?

Over de rol van kranten in de personalisering van de politiek

Peter VAN AELST

Assistent Communicatiewetenschappen en lid van de onderzoeksgroep 'Media, middenveld en politiek' (M2P) aan de Universiteit Antwerpen

Kristel VAN MIERLO

Licentiaat Communicatiewetenschappen, Universiteit Antwerpen

I. Inleiding

De politieke partijen vormen in quasi alle Westerse democratieën de ruggengraat van de politiek. In sommige landen waaronder België en Italië bekleden partijen zelfs een dominante en allesbepalende positie. Om dit fenomeen te omschrijven ontwierpen politicologen het concept *particratie*¹. De laatste jaren wordt dit begrip wat minder in de mond genomen en is alom sprake van de personalisering van de politiek². Niet de partijen, maar steeds meer de individuele kopstukken lijken de centrale actor te zijn. Waarmee niet automatisch wordt bedoeld dat het tijdperk van de *particratie* ten einde is en de politieke partijen niet langer van groot belang zijn, maar eerder dat de politieke beeldvorming is gewijzigd. Deze veranderende beeldvorming is moeilijk empirisch hard te maken, maar staat zeker niet los van een aantal opvallende trends.

Zo zijn er steeds meer kleurrijke persoonlijkheden die zonder de ruggesteun van een partij op het politieke voorplan geraken. Meest recente voorbeeld is de steile opgang van de ondertussen vermoorde politicus Pim Fortuyn. Toen Leefbaar Nederland hem als lijsttrekker aan de deur zette, veranderde dat nauwelijks iets aan zijn populariteit en richtte hij met succes een eigen *light* partij³ op. Voorzien van iets meer financiële middelen bewezen ook Ross Perot in de VS en Silvio Berlusconi in Italië dat men niet al te veel partijstructuren nodig heeft om politiek door te breken. In België is deze opkomst van partijloze politici voorlopig beperkt

¹ DEWACHTER, W., *Besluitvorming in politiek België*, Leuven, Acco, 1992.; DE WINTER, L., DELLA PORTA, D., DESCHOUWER, K., Comparing similar countries : Italy and Belgium, *Res Publica*, vol. 38, nr. 2, 1996, pp. 215-235. WALGRAVE, S., CAALS, T., SUETENS, M., Ministerial cabinets and particratocracy, te verschijnen.

² SWANSON, D., MANCINI, P., *Politics, media and modern democracy : an international study of innovations in electoral campaigning and their consequences*. Westport, Praeger, 1996.

³ Met de zogenaamde 'light parties' verwijzen Mazzoleni en Schultz naar snel opgerichte en mediaondersteunde partijen, zoals Berlusconi's Forza Italia. MAZZOLENI, G., SCHULZ, W., 'Mediatization of politics : a challenge for democracy' *Political Communication*, vol. 16, 1999, pp. 247-261.

gebleven tot het bescheiden succes van Jean Pierre Van Rossem bij de verkiezingen van 1991.

Naast de opkomst van deze eenpersoonspartijen schuiven ook de uitgebouwde politieke partijen vaker bepaalde personen naar voor, of krijgen ze te maken met politici die wat meer hun eigen weg gaan. Met name tijdens verkiezingsperiode wordt deze tendens goed zichtbaar. Swanson en Mancini⁴ beschouwen de personalisering van de politiek zelfs als een fundamenteel onderdeel van de moderne verkiezingscampagne. Het betreft hier geen plotse breuk met het verleden, maar eerder een trend die zich geleidelijk doorzet. Dewachter⁵ sprak begin jaren '70 al over stijgende personalisering op basis van een toename van het persoonlijk campagnemateriaal, zoals affiches en postpamfletten, bij de verkiezingen van 1965, 1968 en 1971. De verkiezingscampagne van 1974 was nog sterker gepersonaliseerd en werd vooral gekenmerkt door het beeld van Tindemans met de slogan 'Met deze man wordt het anders'⁶. Het vervolgonderzoek van Dewachter (e.a.)⁷ toont echter aan dat deze campagne niet zo uitzonderlijk was en dat het aandeel van de persoonlijke propaganda ten opzichte van de partij propaganda tijdens de verkiezingscampagnes van 1981 en 1985 verder toeneemt.

Dat ook de bevolking meestapt in de richting van een meer gepersonaliseerde politiek blijkt ondermeer uit de sterke toename van het aantal voorkeurstemmen. De evolutie van het aantal voorkeurstemmen kent een haast lineair stijgend verloop. In 1920 bracht 1 op 10 kiezers een voorkeurstem uit voor de senaat, nu is dat al meer dan 6 op 10. De evolutie voor de Kamer is gelijkaardig, al bleef het aandeel voorkeurstemmen er bij de laatste verkiezingen iets lager dan in de senaat, die door de grotere kieskringen het strijdveld werd voor de politieke boegbeelden. Ondanks de beperkingen op de verkiezingsuitgaven die onder meer de grote 20m affiches onmogelijk maakten, brachten de kiezers in 1999 een recordaantal voorkeurstemmen uit. Smits en Wauters⁸ spreken van 'een tendens naar politiek zonder politieke partijen die zich bij verkiezingen blijkt te vertalen in een vermindering van het aantal lijststemmen'. Waarschijnlijk is de rol van de politieke partijen nog lang niet uitgespeeld, maar hun aantrekkingskracht bij de kiezer is alvast verzwakt. Voor steeds meer kiezers lijken alle partijen op elkaar en zit het verschil eerder in de personen die in de partijen actief zijn. Getuige hiervan de uitspraak van Luc Lamine, (voormalig) hoofd van de politie in Antwerpen: "Ik heb geen partij. In elke partij zit wel iemand van wie ik zeg: 'In hem geloof ik'. Daar gaat het om. De rest is bijzaak. Ik denk trouwens dat we over een paar jaar niet meer in partijen zullen denken,

⁴ SWANSON, D., MANCINI, P., o.c., 1996.

⁵ DEWACHTER, W., Kleine-schaalverandering of trend: de personifikatie van de politiek langs de propaganda, *Res Publica*, vol. 14, 1972, pp. 327-341.

⁶ DE RIDDER, H., *Vijftig jaar stemmenmakerij. 17 verkiezingscampagnes*, Gent, Uitgeverij Scoop, 1999.

⁷ HOOGE, L., VERMINCK, M., DEWACHTER, W., *Blikoangers, of de partij in eigen persoon. De campagne van de parlementsverkiezingen van 13 oktober 1985*, Leuven, Afdeling Politologie, 1987.

⁸ SMITS, J., WAUTERS B., Het gebruik van de voorkeurstemmen bij de parlementsverkiezingen van 13 juni 1999, *Res Publica*, vol. 42, 2000, pp. 265-304.

maar in mensen en in de projecten waar zij voor staan"⁹. De (ideologische) banden tussen kiezer en partij zijn tanende, of zoals Mazzolini¹⁰ het uitdrukt: "voters have been orphaned and look for new political parents". Sterke persoonlijkheden, charismatische leiders, mensen van vlees en bloed proberen een nieuwe vertrouwensband met het electoraat op te bouwen.

Die nieuwe band komt vooral tot stand via de media, die een steeds centralere plaats in het politieke proces zijn gaan innemen¹¹. De meeste media hebben zich ook onttrokken aan (partij) politieke invloed en laten zich nu meer leiden door wat het publiek wil. En vermits de meeste kijkers en lezers van nature een voorkeur hebben voor een meer persoonlijke invulling van het nieuws, zouden de media, al dan niet gewild, bijdragen aan de personalisering van de politiek¹². Berichten over groepen worden bijgevolg berichten over groepsleiders. De media kunnen op die manier de vaak ingewikkelde politieke berichtgeving beter 'verkopen' aan een breed publiek. Met name televisie en haar visuele impact zouden dit proces versterkt hebben¹³. In dit artikel vragen we ons echter af of ook kranten aan de personalisering van de politiek hebben bijgedragen. Is er sprake van een meer gepersonaliseerde, minder partijpolitieke invulling van de berichtgeving in kranten? Op basis van een longitudinaal onderzoek (1958-1999) in twee Vlaamse kranten pogen we op deze vraag een antwoord te bieden. Het onderzoek werd afgerond voor de verkiezingen van 2003, waardoor uitspraken over de meest recente verkiezingen niet mogelijk zijn. Alvorens in paragraaf 4 op de rol van de media verder in te zoomen, lichten we het concept personalisering wat nader toe, en wordt op de oorzaken en achtergronden van dit fenomeen ingegaan.

II. Personalisering : een begrip met vele ladingen

Over het algemeen worden in de literatuur twee soorten van politieke personalisering onderscheiden¹⁴. In het ene geval is er sprake van personalisering als personen de standpunten van hun partij weergeven. In dit geval hoeft personalisering niet noodzakelijk in strijd te zijn met inhoud¹⁵. De politieke strijd wordt dan wel meer een strijd tussen personen, veelal politieke leiders, met verschillende standpunten

⁹ Citaat is afkomstig uit een interview met Luc Lamine in *Humo*, 25 september 2001.

¹⁰ MAZZOLENI, G., A return to civic and political engagement prompted by personalized political leadership, *Political Communication*, vol. 17, 2000, pp. 325-328.

¹¹ MAZZOLENI, G., SCHULZ, W., o.c., 1999

¹² GALTUNG, J., RUGE, M., The structure of foreign news, pp. 259-300 in J. Tunstall, *Media sociology*, London, Constable and Co, 1970.

¹³ HART, R., *Seducing America. How television charms the modern voter*, London, Sage Publications, 1992.

¹⁴ VAN ZOONEN, L., De talkshow : personalisering als strategie, pp. 214-242 in Brants, K., van Praag Ph., *Tussen beeld en inhoud. De verkiezingscampagne van 1998*, Amsterdam, Het Spinhuis, 2000.

WILKE, J., REINEMANN, C., Do the candidates matter? Long term trends of campaign coverage. A study of the German press since 1949, *European Journal of Communication*, vol. 16, 2001, pp. 291-314.

¹⁵ OEGEMA, D., KLEINNIJENHUIS, J., Personalization in political television News : A 13-wave survey study to assess effects of text and footage, *Communications*, vol. 25, 2000, pp. 43-60.

en kwaliteiten. Daarmee is nog niet gezegd dat iedereen het er ook over eens is dat personen een grotere impact hebben op het stemgedrag van de kiezer, maar wel dat we evolueren naar een politiek bestel waar de politieke leiders centraal staan. Deze vorm van "candidate-centred politics" kan wel sterk verschillen naargelang de institutionele context¹⁶. Presidentiële systemen, waar de president rechtstreeks wordt verkozen en zelf zijn ministers kiest, leiden sneller tot een personalisering van de politiek. De VS is hiervan het voorbeeld bij uitstek. In parlementaire systemen is er veeleer sprake van een collectief leiderschap van verschillende ministers en meer zeggingschap door de politieke partijen¹⁷. Tony Blair mag dan het voorbeeld zijn van gepersonaliseerd leiderschap, toch blijkt uit een analyse van zijn speeches dat de partijretoriek overheerst op een manier zoals dat ook bij Amerikaanse president Truman vijftig jaar geleden het geval was¹⁸.

Ondanks de verschillende politieke cultuur en institutionele remmers is ook in het geval van de parlementaire democratieën sprake van personalisering of wat sommigen 'presidentialisering' noemen¹⁹. Mughan omschrijft presidentialisering als "a movement away from collective to personalized government, movement away from a pattern of governmental and electoral politics dominated by the political party towards one where the party leader becomes a more autonomous political force"²⁰. Het gaat met andere woorden om een verschuiving in de richting van het meer individualistische, Amerikaanse model. Zulke convergentie kan natuurlijk ontstaan door constitutionele veranderingen. De grondwetsherziening in Israël, die het mogelijk maakte om de eerste minister rechtstreeks te verkiezen, is daarvan een goed voorbeeld. Deze wetwijziging beoogde een verhoging van de stabiliteit en effectiviteit van de regering, maar heeft er ook voor gezorgd dat er een electorale tweestrijd is ontstaan naar Amerikaans voorbeeld. In België zouden enkele recente wetwijzigingen ook tot een grotere personalisering van de politiek kunnen leiden, zoals de rechtstreekse verkiezing van de burgemeesters, de vermindering van het aandeel van de lijststem, en het vergroten van de kiesomschrijvingen. Volgens Mughan is er ook zonder zulke wetgevende verandering sprake van een presidentialiseringstendens, met name ten tijde van verkiezingen, zowel in presentatie als in impact. *Presentatie* wil zeggen dat de partijleider steeds duidelijker het gezicht wordt van de partijcampagne. *Impact* betekent dat ook de politieke leiders een grotere invloed hebben op het stemgedrag. In het verder verloop van het

¹⁶ FARRELL, D., Campaign strategies and tactics, pp. 160-183 in L. LeDuc, R. Niemi, P. Norris, (eds), *Comparing Democracies: Elections and voting in global perspective*, London, Sage, 1996.

¹⁷ MCALLISTER, I., Leaders, pp. 280-298 in L. LeDuc, R. Niemi, P. Norris (eds), *Comparing Democracies: Elections and voting in global perspective*, London: Sage, 1996.

¹⁸ DALTON, R., MCALLISTER, I., WATTENBERG, M., The consequences of partisan dealingnment, pp. 37-63 in R. Dalton, R., M. Wattenberg, (eds.), *Parties without partisans. Political change in advanced industrial democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

¹⁹ MUGHAN, A., *Media and the presidentialization of parliamentary elections*, Basingstoke, Palgrave, 2000; FIERS, S., *Political leadership in a changing partitocracy: the presidentialisation of Belgian politics?* ECPR Joint Sessions, Kopenhagen, april 2000.; POGUNTKE, T., *The Presidentialization of Parliamentary Democracies: A Contradiction in Terms?* ECPR Joint Sessions, Kopenhagen, april 2000.

²⁰ MUGHAN, o.c., 2000, p. 7.

artikel verkiezen we toch de term personalisering bij het beschrijven van dit soort processen. Om te kunnen spreken over presidentialisering moet er immers ook sprake zijn van een verzwakking van de eenheid tussen regering en de partijleden van de meerderheid in het parlement. Wat betekent dat een regering, zoals in presidentiële regimes, niet altijd onvoorwaardelijk wordt gesteund door de meerderheidsfracties²¹.

Een tweede, meer verregaande vorm van personalisering is het inzoomen op de individuele kenmerken en het privé-leven van de politicus. Dit gebeurt minder in de traditionele nieuwsberichtgeving, maar eerder in allerlei weekbladen, talk-shows, en spelprogramma's. In die mediaformats wordt het politieke ondergeschikt aan het private en is er zelfs sprake van 'emotionalisering', waarbij het spreken over persoonlijke ervaringen en emoties centraal staat²². Andere termen om dit fenomeen te duiden zijn 'privatisering', wijzend op de vervaging van de grenzen tussen het private en het publieke leven van politici²³, of 'psychologisering', waarbij de persoonlijkheid en morele waarden worden belicht²⁴. Roderick Hart heeft het in de Amerikaanse context dan weer over 'personality politics', waarbij niet de handelingen maar de gevoelens van politici centraal staan²⁵. De verschillende auteurs grijpen terug naar Richard Sennett en zijn boek *'The fall of public man'*²⁶. Ze leggen daarbij verschillende klemtonen, maar zijn het eens over de kern van de zaak : niet de politicus, maar de mens erachter staat centraal. Het uiteindelijke doel is dat de mensen politici ook kunnen beoordelen op basis van criteria waarmee we een goede buur of een sympathieke collega onderscheiden²⁷. De meest sprekende voorbeelden van deze vorm van personalisering vinden we vooral in de Verenigde Staten terug waar verkiezing na verkiezing presidentskandidaten een stuk meer van hun *'informal selves'*²⁸ tonen. Het is momenteel ondenkbaar geworden dat een verkiezingscongres wordt afgesloten zonder dat de familie van de kandidaat in kwestie uitgebreid in het gebeuren wordt betrokken. Ondertussen is zelfs dat niet voldoende en is er sprake van een emotioneel opbod²⁹. Zo lokte Al Gore in 1996 met het tragische verhaal over zijn aan kanker overleden zus tranen uit, maar werd toch nog emotioneel overtroffen door de verlamde acteur

²¹ POGUNTKE, T., o.c., 2000.

²² WALGRAVE, S., VAN AELST, P., The usual suspects : de media beschuldigd, Kerstessay in *De Standaard*, 26 december 2001-29 december 2001.

²³ HOLZ BACHA, C., *Wahlwerbung als politische Kultur*, Westdeutscher Verlag, 2000; HOLZ BACHA, C., *The private life of politicians. New image making strategies or how the German media lost their innocence*, APSA, Boston, 29 augustus 2002.

²⁴ NEVEU, E, Politics on French television. Towards a renewal of political journalism and debate frames ?, *European Journal of Communication*, vol. 14, 2000, pp. 379-409.

²⁵ HART, R., o.c., 1992

²⁶ SENNETT, R., *The fall of public man. On the social psychology of capitalism*, New York, Random House, 1974.

²⁷ NEVEU, E, o.c., 2000.

²⁸ HART, R., o.c., 1992

²⁹ FUREDI, F., *Reflections on the politicisation of emotions*, Paper prepared for the American Sociological Association Annual Meeting, Washington, 12-16 august 2000.

Christophe Reeves. Enkel de verschijning van de ex-superman acteur zei meer dan woorden. Wellicht is dit voor de doorsnee Europeaan een stap te ver, maar van een politicus die publiekelijk zijn emoties toont, zullen nog weinigen verbaasd opzien. Integendeel, het bewijst dat we te maken hebben met een authentiek persoon en niet enkel een saaie dossiervreter. De Nederlandse historicus Henri Beunders toont in zijn boek 'Publieke tranen'³⁰ aan dat ook in het verleden een politicus al eens een traan moest wegpinken, maar stelt dat sinds het begin van de jaren '90 huilende politici echt in de mode zijn.

Deze meer vergaande vormen van personalisering of emotionalisering zullen in het verder verloop van de paper minder aan bod komen³¹. We zoomen vooral in op de vraag of er sprake is van een toenemende presentatie van individuele politici in de media. Om de rol van de media correct te kunnen inschatten is het evenwel belangrijk deze te kaderen in de ruimere politieke context en meer bepaald de evolutie die politieke partijen de laatste decennia hebben doorgemaakt.

III. De crisis van de politieke partij

Is de personalisering van de politiek eigenlijk wel een nieuw fenomeen? Wellicht is de politieke macht altijd al in meerdere of mindere mate gepersonaliseerd geweest. Sterke leiders hebben door de tijd heen de politiek bepaald en gedomineerd. Met name in monarchieën en dictaturen is er steeds sprake geweest van een ver doorgedreven personalisering van de macht. Volgens Swartzenberg³² was macht in een democratie bij aanvang toch iets quasi anoniem, maar heeft de macht ook in democratische systemen geleidelijk een gezicht gekregen: "*een gezicht van de leider die de macht uitoefent.*" Niet echt verwonderlijk wetende dat Plato er in zijn tijd al op wees dat de democratie een gebrekkelijk systeem was omdat het systematische de weg vrijmaakte voor charismatici wiens populariteit voldoende was om hen aan de macht te brengen³³. Het is dus niet dat de personalisering een nieuw fenomeen is in de politiek, maar eerder iets dat gegroeid is. Of zoals Hart het stelt "*there is simply more of it today*"³⁴.

Als er gesproken wordt over het toenemende aandeel van individuele politici wordt er veelal vergeleken met de periode na de tweede wereldoorlog toen in de meeste westerse democratieën de traditionele ideologische stromingen en hun bijbehorende politieke partijen het beleid kleurden. De klassieke theorieën over verkiezingen gingen uit van partijen, ideologieën en breuklijnen als verklaringen

³⁰ BEUNDERS, H, *Publieke tranen. De drijfoer van de emotiecultuur*. Amsterdam, Uitgeverij Contact, 2002.

³¹ In een publicatie over de websites van politici wordt dieper op dit aspect ingegaan: VAN AELST, P, *Politici online: naar een verdere personalisering van de politiek?* Antwerpen, PSW-Paper 2002/4.

³² SCHWARTZENBERG, G., *Politieke superstars: de vedettencultus in de politiek*, De Standaard, 1977.

³³ KLEINNIJENHUIS, J., MAURER, M., KEPPLINGER, M., OEGEMA, D., *Issues and personalities in German and Dutch television news*, *European Journal of Communication*, vol. 16, 2001, pp. 51-73.

³⁴ HART, R., o.c., 1992, 68.

voor het stemgedrag. Van personen was nauwelijks sprake. De meeste partijen steunden toen op een duidelijk verschillend ideologisch of levensbeschouwelijk perspectief en waren expliciet gelieerd met bepaalde groepen en bewegingen in de samenleving. Al moet daarbij worden opgemerkt dat het proces van de-ideologisering zich al voor de jaren '60 in gang heeft gezet. Thomas³⁵ toonde aan dat in de meeste Westerse democratieën de klassieke partijen al naar elkaar aan het groeien waren vanaf de jaren dertig, in sommige landen nog vroeger. Dit proces van convergentie en minder uitgesproken tegenstellingen tussen partijen is de laatste decennia in een stroomversnelling geraakt. Sindsdien is er sprake van een verval of zelfs van een crisis van de traditionele politieke partijen met de daaraan gekoppelde toename van zwevende kiezers³⁶.

Onder de korst van de schijnbaar eeuwige verzuiling, hebben zich diepe veranderingen voorgedaan. Het moderniseringsproces heeft ervoor gezorgd dat het electoraat danig van aanzicht is veranderd. Het gaat ten eerste om een hoger geschoolde en beter geïnformeerde kiezer, die samen met zijn cognitieve kwaliteiten, ook zijn politiek inzicht erop heeft zien vooruitgaan³⁷. De meeste mensen laten zich vervolgens minder 'uit gewoonte' leiden door partij of zuil, maar vormen gemakkelijker een eigen mening over allerhande politieke issues waarover ze zich via de media informeren. Bovendien blijkt dat deze hogere graad van politieke volwassenheid niet leidt tot meer conventionele, partijpolitieke participatie, maar eerder tot meer deelname aan allerlei vormen van protestacties en 'single-issue' groepen³⁸. De opdeling van de maatschappij in duidelijk aflijnbare sociale of levensbeschouwelijke groepen wordt ook verder aangetast door de toegenomen sociale en geografische mobiliteit. Mensen zijn minder gebonden aan bijvoorbeeld het arbeidersmilieu of de lokale parochie waarin ze zijn groot gebracht. Als gevolg van al deze veranderingen zijn de traditionele, affectieve banden tussen partijen en hun achterban sterk onder druk komen te staan³⁹. Steeds meer mensen stemmen voor verschillende partijen op verschillende lijsten, kiezen steeds minder voor partijen maar eerder voor personen, en beslissen ook alsmear later voor wie ze zullen stemmen. Voor partijen betekent dit dat de stem van de kiezer niet langer gegarandeerd is, maar moet worden gewonnen op de kiezersmarkt.

³⁵ THOMAS, J.C., *The decline of ideology in Western Political Parties: A study of changing policy orientations*, Sage papers in contemporary political sociology, Number 06-012, 1975.

³⁶ PANEBIANCO, A., *Political parties: organization & power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988. THEVISSSEN, F., *Politieke marketing en communicatie*, Brussel, VUBpress, 1995.

³⁷ MADDENS, B., *Kiesgedrag en partijstrategie. De samenhang tussen de beleidsmatige profilering van de partijen en het kiesgedrag van de Vlamingen op 24 november 1991*, KULeuven, Afdeling Politologie, 1994; MAZZOLENI, G., SCHULZ, W., o.c., 1999.

³⁸ VAN AELST, P., WALGRAVE, S., Who is that (wo)man in the street? From the normalization of protest to the normalization of the protester, *European Journal of Political Research*, 2001, vol. 39, pp. 461-486; BENNETT, L., *The uncivic Culture: Communication, Identity and the Rise of Lifestyle Politics*, *PS Political Science and Politics*, vol. 31, 1998, pp. 741-761.

³⁹ DALTON, R., WATTENBERG, M., (ed.), *Parties without partisans. Political change in advanced industrial democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2000.

Volgens Peter Mair⁴⁰ zweven de kiezers niet zozeer op ideologisch maar eerder op partijpolitiek vlak. Afhankelijk van de leiders, de issues en de stijl, maken de kiezers een keuze tussen ideologisch verwante partijen. Analyses op basis van de fluctuaties in stemgedrag bij de Nederlandse verkiezingen van 1998 bevestigen dat de meeste wisselingen plaatsvinden tussen partijen die elkaars ideologische burens zijn⁴¹. Hierin lijkt door het succes van de nieuwe concurrenten langs de (extreem) rechterzijde, met Pim Fortuyn in Nederland en het Vlaams Blok in Vlaanderen, wel wat verandering te komen. Deze partijen, die vooral inspelen op de gevoelens van onveiligheid en de vreemdelingenproblematiek, overstijgen tot op zekere hoogte de klassieke links/rechts tegenstelling en ontfutselen, op de groenen na, bij alle politieke families stemmen⁴². Voor partijen betekenen deze evoluties dat ze hun vaste voet aan de grond hebben verloren en niet meer zeker zijn van een gegarandeerd marktaandeel. Volgens Dalton ontsnapt geen enkele democratie aan deze tendens van tanende partij-identificatie, zij het dat de partijen in landen zoals België er minder onder te lijden hebben dan deze in bijvoorbeeld de Verenigde Staten en Zweden⁴³.

Mair⁴⁴ wijst er echter terecht op dat dit niet betekent dat de partijen binnen de kortste keren zullen verdwijnen en wijst op hun opvallende stabiliteit. Politieke partijen hebben door de jaren heen actief hebben ingespeeld op de sociale en politieke veranderingen die hun bestaan hebben bedreigd⁴⁵. Door onder meer een ver doorgedreven professionalisering⁴⁶ en institutionalisering⁴⁷ hebben de klassieke (verzuilde) partijen zich weten te handhaven. Dit wil echter nog niet zeggen dat hun toekomst verzekerd is. Vooral de sluipende ontzuiling, het hoge wantrouwen ten aanzien van politiek partijen, en de verbleekte partij-identificatie dwingen politieke partijen ertoe om nieuwe manieren te zoeken om aansluiting te vinden

⁴⁰ MAIR, P., *Party system change*, Oxford, Clarendon Press, 1997.

⁴¹ VAN DER BRUG, W., VAN DER EIJK, C., (2001), *Across the Board : campaign effects in the Dutch national elections of 1998*. Paper prepared for the Dutch Annual Conference of Communications Science, Amsterdam 02/2001.

⁴² Dit blijkt uit analyses van Marc Swyngedouw, op basis van de exit-poll die onmiddellijk na de verkiezingen in 1995 en 1999 werd gehouden en waarover onder meer in de *Financieel Economische Tijd* van 23 mei 1995 en 10 oktober 2000 werd gerapporteerd.

⁴³ DALTON, R., *Decline of party identifications*, pp. 19-36 in R. Dalton, M. Wattenberg, o.c., 2000.

⁴⁴ MAIR, P., o.c., 1997

⁴⁵ LUTHER, K.R., DESCHOUWER, K., *Prudent leadership to successful adaptation ? Pillar parties and consociational democracy thirty years on*, pp. 243-263 in K. Luther, K. Deschouwer, *Party elites in divided societies*, London, Routledge, 1999.

⁴⁶ KIRCHHEIMER, O., *The transformation of the Western European Party Systems*, pp. 117-201 in J. La Palombara, M. Weiner, (eds.) *Political parties and political development*, Princeton, Princeton University Press, 1966; PANEBIANCO, A., o.c., 1988; NORRIS, P., *Campaign communications*, in LeDuc, L., Niemi, R., Norris, P., (eds), *Comparing Democracies 2 : Elections and voting in global perspective*, London : Sage, 2002.

⁴⁷ MAIR, P., KATZ, R., *Party organization, party democracy and the emergence of the cartel party*. In P. MAIR, o.c., 1997; KROUWEL, A., MEEUWSEN L., *Dismembered Parties : consequences of vanishing party membership in Europe*. Paper prepared for the ECPR conference, Canterbury, 09/2001.

met het electoraat. Eén daarvan is het naar voor schuiven van de politicus zelf⁴⁸. De media lijken daartoe de ideale bondgenoot.

IV. De media en de personalisering van de politiek

A. Mediatisering en personalisering

Er bestaat grote eensgezindheid over het feit dat de politiek de dag van vandaag steeds meer vorm krijgt via de media⁴⁹ en dat er met name tijdens verkiezingscampagnes sprake is van een medialogica⁵⁰. De media-aandacht en de verslaggeving van de campagne worden bepaald door wat het publiek kan boeien, met ondermeer aandacht voor politieke conflicten, infotainment⁵¹, en een stijl van politieke berichtgeving die personen verkiest boven ideeën⁵².

De mediavoorkeur voor nieuws in termen van personen is allerm minst een recente vaststelling, maar eerder een constante in politieke berichtgeving. Volgens Galtung en Ruge heeft dit zowel met de nieuwsconsument als met de eigenheid van de media te maken. De kijker of lezer wil zich graag identificeren met het nieuws en dat gaat gemakkelijker als het gepersonaliseerd is. Het gaat ook samen met een optimistische en individualistische kijk op de samenleving, waarin de mens zijn eigen lot in handen heeft en niet gekneet wordt door structuren en instituties⁵³. Een visie die bijvoorbeeld weerspiegeld wordt in de slogan (én journalistieke beleidslijn) van de Vlaamse krant het Volk: 'Mensen maken het nieuws'. De rol van de media mag dan ook niet op zich worden beoordeeld, maar moet gezien worden in de bredere context van mensen die geloven in de maakbaarheid van de samenleving⁵⁴. Daarnaast zijn er langs de kant van de media een aantal meer praktische verklaringen voorhanden. Zo zijn personen in tegenstelling tot structuren gemakkelijker in plaats en tijd van het nieuws in te passen. Mensen laten zich beter fotograferen, in beeld brengen, interviewen, ... zijn kortom beter aangepast aan de wetmatigheden van de mediaverslaggeving.

Hoewel de media in het algemeen een persoonlijke aanpak van het nieuws voorstaan heeft vooral televisie, die beter mensen dan instituties in beeld kan brengen, het proces versterkt⁵⁵. Ook volgens Hart en Dalton et al. is de politiek van bij het begin gepersonaliseerd geweest, maar is de personalisering de laatste

⁴⁸ DALTON, R., et al., *o.c.*, 2000.

⁴⁹ MAZZOLENI, G., SCHULZ, W., *o.c.*, 1999.

⁵⁰ BRANTS, K., VANPRAAGPh., *Tussen beeld en inhoud. De verkiezingscampagne van 1998*, Amsterdam, Het Spinhuis, 2000; ALTHEIDE, D., SNOW, R., *Media Logic*, Beverly Hills, Sage, 1979.

⁵¹ BRANTS, K., NEIJENSP., *The infotainment of politics*, *Political Communication*, vol. 15, 2001, pp. 149-164.

⁵² SWANSON, D., MANCINI, P., *o.c.*, 1996, p. 251.

⁵³ GALTUNG, J., RUGE, M. *o.c.*, 1970.

⁵⁴ SENNETT, R., *o.c.*, 1974.

⁵⁵ MAZZOLENI, G., *o.c.*, 2000.

decennia meegegroeid met de televisie⁵⁶. Kranten en tijdschriften kunnen wel een gepersonaliseerd verhaal vertellen, maar het vraagt nog heel wat verbeelding van de lezer om zich daarin in te leven. Een medium als televisie kan zulk verhaal ondersteunen met datgene wat ze het best in beeld kan brengen : gezichten⁵⁷. En vermits deze beelden meestal beter blijven hangen dan de uitleg die erbij wordt verschaft, is personalisering een logisch gevolg ... "television turns faces into arguments"⁵⁸.

B. Empirische bevestiging ?

De personalisering van de politiek met name in en door de media lijkt dus vrij algemeen verspreid en wordt nog zelden ter discussie gesteld. Toch wijzen de empirische studies ernaar niet altijd in dezelfde richting. Het is echter niet duidelijk of dit te wijten is aan de verschillende methode, context of periode waarin de onderzoeken plaatsvinden. Personalisering werd op verschillende manieren onderzocht in verschillende jaren en landen, waarbij de enige constante is dat het onderzoek zich situeert in of rond verkiezingsperioden. Rekening houdend met deze variabele achtergrondfactoren overlopen we kort het beschikbare onderzoeksmateriaal en hun voornaamste resultaten.

Vooreerst lijken de studies naar de rol van de media in de personalisering van de politiek nogal wat te verschillen naargelang de periode die men onderzocht. Zo concludeerde Kaase⁵⁹ op basis van een media-analyse (kranten en TV) voorafgaand aan de Duitse verkiezingen van 1990 dat er nauwelijks sprake is van een duidelijke personalisering van de politiek. De kwantitatieve aandacht voor toppolitici blijft beperkt in vergelijking met andere politieke actoren zoals partijen, belangengroepen en instituties. Schoenbach et al. en ook Kleinneijenhuis et al. stellen na een analyse van de televisieberichtgeving over de twee volgende Duitse verkiezingen (1994 en 1998) juist wel een hoge mate van personalisering vast⁶⁰. In vergelijking met Nederland focust de Duitse Tv-berichtgeving quasi uitsluitend op de twee tot drie kandidaten voor job van eerste minister of Kanselier en geeft op die manier een haast presidentieel cachet aan de verkiezingen. Deze tegengestelde conclusies zijn mogelijk te wijten aan het niet lineair verloop van de personalisering van verkiezingscampagnes. Ook bij de motieven van kiezers schommelt het belang van individuele politici sterk van verkiezing tot verkiezing. In 1980 kende West-Duitsland bijvoorbeeld een zeer persoonsgerichte campagne omwille van een

⁵⁶ HART, R., o.c., 1992; DALTON, R., et al., o.c., 2000.

⁵⁷ SCHOENBACH, K., The Americanization of German elections campaigns : any impact on the voters, in D. Swanson, P., Mancini, o.c., 1996.

⁵⁸ HART, R., o.c., 1992, p. 34.

⁵⁹ KAAZE, M., Is there personalization in politics ? Candidates and voting behaviour in Germany, *International Political Science Review*, vol. 15, 1994, pp. 211-230.

⁶⁰ SCHOENBACH, K., DE RIDDER, J., LAUF, E., Politicians on TV news : getting attention in Dutch and German election campaigns, in *European Journal of Political Research*, vol. 39, 2001, pp. 519-531; KLEINNEIJENHUIS, J., et al., o.c. 2001

controversiële kandidaat. De verkiezingen erna was dit met andere kandidaten niet langer het geval⁶¹. Op dezelfde manier wijken de verkiezingen van 1994 en vooral 1998 misschien af, in die zin dat het al dan niet aanblijven van kanselier Helmut Kohl het thema bij uitstek was. Het ging met andere woorden om een sterk gedeïdeologiseerde campagne waarin leiderschap centraal stond⁶². Het onderzoek van Kleinneijenhuis et al. bevestigt de aanzienlijke media-aandacht in 1998 voor Schröder en Kohl, maar wijst er tevens op dat de partijen voor het eerst hun campagne volledig hebben gefocust op hun kopstuk⁶³. Het is echter niet uitgesloten dat bij de volgende verkiezingen issues en partijen terug meer op de voorgrond komen. Het correct inschatten van het fenomeen personalisering, vraagt dan ook om een onderzoek over een langere tijdsperiode. Wilke en Reinemann onderzochten de personaliseringshypothese voor Duitsland op basis van longitudinaal krantenonderzoek naar verkiezingscampagnes tussen 1949 en 1998. Ook zij stellen nauwelijks een stijging vast en zeker geen duidelijk lineaire trend. In de jaren '80 en '90 ligt de personaliseringsgraad gemiddeld wel 10 % hoger dan de jaren voordien, maar dat neemt niet weg dat de berichtgeving tot nu toe tijdens de campagne van 1961 veruit het meest op personen gericht was. Dit om uitzonderlijke redenen die bij de daarop volgende campagne niet langer van tel waren⁶⁴.

Naast tijd is ook de manier waarop men de politieke personalisering in de media in kaart tracht te brengen zelden identiek en mogelijk de oorzaak voor de verschillende onderzoeksresultaten. Er is vooreerst het verschil tussen televisie en krantenonderzoek, waarbij televisie stevast een hogere personaliseringsgraad oplevert. Uit het Nederlandse verkiezingsonderzoek van Brants en Van Praag⁶⁵ bleek dat nieuwsuitzendingen zich inderdaad meer dan de kranten focusten op de lijsttrekkers. Al moet daarbij meteen worden opgemerkt dat beide niet perfect vergelijkbaar zijn. Het vermelden van een naam van een politicus in de krant is nog iets anders dan het in beeld brengen van diezelfde persoon. Uit een onderzoek van McCombs et al.⁶⁶ naar de rol van de media tijdens de Spaanse verkiezingen in 1995 bleek dat zowel televisie als kranten vaak naar individuele kandidaten verwijzen, maar daarbij andere klemtonen leggen. Het televisienieuws legde de meeste nadruk op de capaciteiten van de kandidaten terwijl bij de kranten de meer inhoudelijke standpunten het meest aan bod kwamen. Kranten- en televisieberichtgeving zijn dus moeilijk vergelijkbaar, maar zelfs als er voor een bepaald medium wordt gekozen, is de concrete methode zelden identiek. Wilke en Reinemann deden hun uitspraken over personalisering aan de hand van het aandeel van de artikels met verwijzing naar minstens een van de kandidaten⁶⁷, ander onderzoek

⁶¹ Het ging om de extreem controversiële CSU partijleider, Franz-Jozef Strauss. KAASE, *o.c.*, 1994, 222.

⁶² SCHOENBACH, K., et al. *o.c.*, 2001

⁶³ KLEINNIJENHUIS, J., et al., *o.c.* 2001

⁶⁴ WILKE, J., REINEMANN, C., *o.c.*, 2001

⁶⁵ BRANTS, K., VAN PRAAG PH., *o.c.* 2000

⁶⁶ MCCOMBS, M., et al., Candidate images in Spanish elections : second-level agenda-setting effects, *Journalism and Mass Communication Quarterly*, vol. 74, 1997, pp. 703-717.

⁶⁷ WILKE, J., REINEMANN, C., *o.c.*, 2001

baseert zich dan weer op wie de centrale actor is van het artikel⁶⁸, terwijl het ook gangbaar is om het aantal keer een politicus werd vermeld als indicator te nemen⁶⁹.

Een derde en laatste element dat verantwoordelijk kan zijn voor de verschillende bevindingen in verband met de rol van de media in de personaliseringstendens is het land en de specifieke politieke context die men onderzoekt. Als men zoals Dalton et al. periode en methode in hoge mate gelijk kan houden dan worden vergelijkingen tussen landen mogelijk. Op basis van longitudinaal krantenonderzoek in verschillende landen vergeleken ze de personaliseringstendens in de VS, Frankrijk, Groot Brittanië, Canada en Oostenrijk (tabel 1). Er werd steeds nagegaan hoeveel keer er naar personen en partijen in een bepaald artikel (tijdens de verkiezingsperiode) werd verwezen en op basis daarvan werd een ratio politicus versus partij opgesteld⁷⁰. In de VS stelde Wattenberg een zeer duidelijke personaliseringstendens vast. De ratio politicus versus partij steeg er lineair van 1,7 in 1952 naar 5,6 in 1996. Op basis van hetzelfde onderzoek in de andere landen bekomen we een interessant comparatief beeld. In Frankrijk tekent zich een minder duidelijke stijging af, maar de hoogte van de ratio is net als in de VS drie à vier keer zo hoog als in Groot Brittanië, Canada en Oostenrijk. In deze parlementaire regimes is er sprake van een wat fluctuerende toename, maar met slechts een licht representatievoordeel van ongeveer 1,5 voor de politici tot gevolg. De personalisering van politici ten koste van hun partij lijkt zich in de geschreven media van parlementaire regimes slechts zeer geleidelijk te manifesteren. Dit in tegenstelling tot de presidentiële regimes waar de strijd tussen personen deze tussen de partijen domineert.

Tabel 1 : Ratio van persoon versus partij vermeldingen in (geschreven) verkiezingsberichtgeving⁷¹

VS		Frankrijk		GB		Canada		Oostenrijk	
1952	1.7								
1956	2.0			1959	0.7	1957	1.2		
1960	3.0								
1968	3.6	1965	4.3	1966	0.8	1968	1.7	1966	0.4
1972	3.6	1974	4.4	1974	0.9	1974	2.0	1975	0.4
1976	4.5			1983	1.3				
1980	5.2	1981	3.7	1987	1.1	1984	1.1		
1988	5.2	1988	5.4	1992	1.1			1986	1.0
1996	5.6	1995	5.6	1997	1.3	1997	1.6	1995	1.4

⁶⁸ BRANTS, K., VAN PRAAG Ph., o.c., 2000; KAASE, M., o.c., 1994.

⁶⁹ WATTENBERG, M., *The decline of American political parties 1952-1996*, Cambridge, Harvard University Press, 1996.

⁷⁰ DALTON, R., et al., o.c., 2000.

⁷¹ Bron : DALTON et al., o.c., 2000, 52. Op basis van onderzoek van Martin Wattenberg (VS), Austin Gordon (Frankrijk, GB, Canada) en Helmut Prochart (Oostenrijk).

Hoewel de personalisering van de politiek in de media vaak wordt verondersteld is deze niet altijd in dezelfde mate empirisch hard te maken. Toch niet voor parlementaire regimes, waar er eerder sprake is van een wat wisselende en contextgebonden personaliseringstendens. Onderzoek of er ook in Vlaamse media sprake is van geleidelijke trend naar personalisering is beperkt en maakt veelal deel uit van een ruimere studie naar de vervlakking of tabloidisering van de media⁷². Met een eigen onderzoek naar personalisering in de Vlaamse pers proberen we deze lacune gedeeltelijk weg te werken. Tegengestelde hypothesen kunnen geformuleerd worden met betrekking tot de personaliseringsgraad in de kranten. Zo kent ons land een parlementair regime waarin sterke politieke partijen een bepalende rol spelen. Deze politieke context zou zoals eerder gezien personalisering eerder afremmen dan aanmoedigen. Anderzijds is het met het vertrouwen in de politiek en vooral de politieke partijen, nog meer dan in de ons omringende landen, slecht gesteld⁷³. Deze vertrouwenscrisis zou de vraag om individuele politici, vrij van partijpolitiek wantrouwen, kunnen verhogen. Bovendien is de Vlaamse pers door de jaren heen politiek 'ontvoogd' en een meer partijpolitiek onafhankelijke koers gaan varen⁷⁴. Dit zou het mogelijk maken om meer dan voorheen in te zoomen op verschillende (populaire) politici los van hun politieke kleur. In deel vijf pogen we na te gaan welke redenering het meeste hout snijdt.

V. Politici en partijen in de Vlaamse pers

A. Dataopzet en selectie

Om de personalisering van de politiek nader te onderzoeken is er uitdrukkelijk gekozen voor een longitudinale opzet. Het begrip personalisering doelt immers op een evolutie, in dit geval : de politiek vandaag zou sterker gepersonaliseerd worden dan voorheen.

De keuze voor longitudinaal onderzoek lag dus voor de hand, maar noopte ons wel tot een noodzakelijke reductie van het onderzoeksmateriaal⁷⁵. Ten eerste

⁷² GOYVAERTS, P., Beeldvorming van het politieke bedrijf via de openbare omroep, *Res Publica*, vol. 35, 1993, pp. 167-181; HAUTTEKEETE, L., PEERSMAN, W., DEBACKERE, J., Politiek in de krant : hebt u iets gemerkt ? Een onderzoek naar de tabloidisering van de politieke berichtgeving in vier Vlaamse dagbladen, *Tijdschrift voor Sociologie*, te verschijnen.

⁷³ De Eurobarometer data van 1999 gaven aan dat het met het vertrouwen in politieke instellingen enkel in Italië slechter gesteld was. Er moet daarbij wel worden opgemerkt dat dit vertrouwen in de instellingen en ook in de politieke partijen sindsdien geleidelijk terug toeneemt. De politieke partijen scoren met maar met 16 % vertrouwelingen nog veruit het laagst in vergelijking met de andere instellingen. Standard Eurobarometer 51, 1999, http://europa.eu.int/comm/public_opinion. Vrind, 2001, <http://www.vlaanderen.be/statistiek/vrind>.

⁷⁴ BILTEREYST, D., VAN GOMPEL R., De Vierde macht in transitie. Theorie en toetsing aan de hand van de Vlaamse Pers, *Mediagids*, vol. 3, 1999, pp. 61-86.

⁷⁵ De dataverzameling en codering gebeurde in het kader van de eindverhandeling van Kristel Van Mierlo (licentiate Communicatiewetenschappen aan de UA), in nauw overleg met Peter Van Aelst. Het gaat om een eerste, vrij exploratief onderzoek. Het is de bedoeling om in de aanloop van de

beperkten we het aantal Vlaamse kranten in onze analyse tot twee titels met een uitgesproken verschillend profiel. De Standaard, als kwalitatieve krant, en Het Laatste Nieuws, als een meer populaire krant, werden weerhouden⁷⁶. Beide kranten zijn de afgelopen 50 jaar steeds verschenen en voldoen dus ook aan de voorwaarde van continuïteit. Een tweede keuze bestond in het aantal verkiezingsperiodes die we in analyse zouden opnemen. We selecteerden 5 verkiezingen tussen 1958 en 1999, telkens werd ad random een verkiezing per decennium weerhouden⁷⁷.

Verder besloten we telkens twee weken voor en twee weken na de stembusgang te onderzoeken. Op die manier konden we de politieke berichtgeving van kranten niet enkel in de verkiezingscampagne nagaan, maar ook in de periode erna wanneer uitslagen besproken worden en de onderhandelingen over een nieuwe regering hun aanvang nemen. Telkens werden vier kranten van die weken⁷⁸ geanalyseerd. In deze kranten werd telkens het grootste artikel op de voorpagina en het grootste op de pagina binnenlandse politiek, waarin een politicus of partij vermeld werd, volledig doorgelicht. In totaal gaat het om 180 kranten en 360 geanalyseerde artikels. We keken wel naar de krantenkoppen en foto's van alle 3635 artikels op de voorpagina en de pagina's binnenlandse politiek. Een bescheiden steekproef die met de nodige voorzichtigheid moet geïnterpreteerd worden, maar moet toelaten licht te werpen op algemene trends.

We bekijken achtereenvolgens enkele indicatoren van mogelijke personalisering in artikels, krantenkoppen en foto's. Daarbij zal waar mogelijk een ratio gebruikt worden van partij versus persoonsvermeldingen. Het is immers niet ondenkbaar dat niet enkel politici maar ook partijen meer in de berichtgeving voorkomen omwille van de mediatisering van de politiek en verkiezingen in het bijzonder. In De Standaard van 1958 was er naast de voorpagina telkens één pagina Binnenlands nieuws⁷⁹ voorhanden, in 1999 ging het gemiddeld om bijna vier pagina's. Met meer

Belgische parlementsverkiezingen van 2003 een meer omvattende dataverzameling op touw te zetten.

⁷⁶ Voor een onderscheid tussen populaire en kwaliteitskranten zie MANSSENS, J., WALGRAVE, S., De populaire en de kwaliteitspers in Vlaanderen: een empirische toetsing n.a.v. de zaak-Dutroux, *PSW-Paper*, 10, 1998.

⁷⁷ Bij aanvang was het ook de bedoeling eveneens de verkiezingen van 1946 mee op te nemen. Maar de kranten bleken in deze periode kort na Wereldoorlog Twee te veel te verschillen van de daaropvolgende verkiezingsperiodes. Door de papierschaarste bestond de krant slechts uit vier pagina's, met een onoverzichtelijke bundeling van kleine artikels zonder onderscheid als gevolg.

⁷⁸ Op een consequente manier werden dinsdag en donderdag niet geanalyseerd. Deze keuze werd genomen op basis van bevindingen van een grootschalig interuniversitair media-onderzoek waaruit bleek dat dinsdag en donderdag de minst relevante dagen waren voor politieke berichtgeving. DESWERT, K., DANDOY, R., WALGRAVE, S., RIHOUX, B., *The Media-Agenda: combined report of the Flemish and French-speaking media-agenda in Belgium*, Tussentijds rapport voor het DWTC-project Agendasetting in België, Antwerpen, juli 2002.

⁷⁹ Het gaat om pagina's met als katernkop 'Binnenlands Nieuws', 'Binnenland' of 'Binnenlandse Politiek'. Als zulke hoofding ontbrak, werd gebruik gemaakt van het EUROVOC codeboek om te bepalen of de meerderheid van de artikels over de binnenlandse politiek gaan.

en vaak ook grotere artikels gewijd aan politiek. Bij Het Laatste Nieuws tekent deze toename zich minder af, en is er sprake van een wat grilliger verloop van het aandeel Binnenlands nieuws.

B. Krantenartikels : over personen en partijen

In de 360 artikels die we selecteerden werden gemiddeld negen partijnamen en zeven namen van politici vermeld. Politici zijn dus zeker prominent aanwezig in de politieke berichtgeving maar politieke partijen zijn dat nog iets meer. Het valt op dat dit gegeven over de jaren heen nauwelijks is veranderd. Als we dezelfde maatstaf hanteren als Wattenberg (1998), namelijk het aantal persoons- versus partijvermeldingen dan is er van een personaliseringstendens geen sprake (tabel 2). De verkiezingen van 1999 mogen dan wel als de meest gepersonaliseerde worden beschouwd, het verschil met de verkiezingsberichtgeving van 40 jaar eerder is zeer bescheiden. De verhouding persoon versus partij bleek ook redelijk constant in de berichtgeving voor en na de verkiezingen. Het valt wel op dat Het Laatste Nieuws consequent een iets hogere ratio heeft dan De Standaard, maar een uitgesproken voorkeur voor individuele politici valt niet te bespeuren. Al is het feit dat politici in de berichtgeving van Het laatste Nieuws in 1999 voor het eerst vaker vermeld worden dat de partijen niet onbelangrijk. De ratio ligt ook lager dan in de andere westerse parlementaire regimes, zoals Groot-Brittannië, Oostenrijk en Canada, waar toch een iets hogere en meer opwaartse trend viel af te lezen. Het bevestigt op het eerste gezicht dat België nog meer dan deze landen een sterke partijpolitieke inslag heeft gekend, en dat dit op basis van deze indicator ook zo is gebleven.

Tabel 2 : Ratio persoon versus partijvermeldingen in krantenberichtgeving in verkiezings-tijd⁸⁰

	De Standaard	Het Laatste Nieuws	Totaal
1958	0,84	0,96	0,89
1968	0,59	0,81	0,63
1974	0,63	0,89	0,73
1985	0,59	0,77	0,66
1999	0,89	1,06	0,94
Totaal	0,72	0,91	0,78

Als we nagaan welke partijen het meest vermeld worden valt op dat beide kranten opvallende gelijkenissen vertonen. De Standaard vermeldt het meest de CVP (34 %), gevolgd door de (B)SP (19 %) en de Vlaamse Liberalen (16 %). Het laatste Nieuws vermeldt eveneens de CVP het meest (31 %), met op kortere afstand de socialistische (22 %) en liberale (21 %) partij. Daarmee lijken de kranten los van hun

⁸⁰ Het gaat om totaal 3336 partijvermeldingen en 2608 vermeldingen van politici in 360 artikels.

ideologische afkomst of voorkeur de krachtverhoudingen in de Belgische politiek vrij goed te hebben weerspiegeld. Het opdelen naar periode is een interessante, maar omwille van het beperkt aantal artikels wat minder betrouwbare oefening. Meest in het oogspringend is wel de lineaire daling van het relatief aantal CVP vermeldingen in De Standaard van 51 % in 1958 naar 26 % in 1999. Maar ook de andere traditionele partijen moeten plaats maken voor de nieuwkomers (VU, Agalev, Vlaams Blok) die in de loop der jaren de politieke markt hebben betreden.

Wat de meest vermelde politici betreft, stellen we vast dat steeds de uittredende en/of toekomstige eerste minister de lijst aanvoert : Gaston Eyskens in 1958, Vanden Boeynants in 1968, Tindemans in 1974, Martens in 1985 en Verhofstadt in 1999. De op een na meest vermelde politicus volgt meestal op aanzienlijke afstand. Enkel in 1999 kwam uittredend premier Dehaene in de buurt van zijn latere opvolger. Het geeft aan dat de personalisering van de politiek over de jaren heen hoofdzakelijk betrekking heeft op de leider van de regering.

De ratio van persoon versus partij vermeldingen in artikels geeft dus een eerste, algemeen inzicht in hoe kranten met partijen en politici omgaan, maar het blijft al bij al toch een vrij oppervlakkige parameter. Zo hebben heel wat (Vlaamse) kranten vaak de neiging om als ze over een politicus schrijven de naam van de partij, al dan niet tussen haakjes erbij te vermelden. Mogelijk worden partijen ook nog vaak in een adem genoemd met politici, omdat door de toename van het aantal partijen er steeds meer nood is om te weten tot welke partij een bepaald politicus behoort. Het geeft aan dat politici nog steeds met hun partij verbonden worden, maar het wil niet zeggen dat de partij centraal staat in het artikel.

Om die reden hebben we ook gekeken in alle geselecteerde kranten naar het aantal krantenartikels dat gewijd wordt aan één bepaalde partij of persoon. In het geval van een politieke partij kan het gaan om artikel over een partijbijeenkomst of een uitgesproken partijstandpunt. Bij individuele politici gaat het om nog meer uiteenlopende zaken gaande van de betrokkenheid van Willy Claes bij de Augusta-affaire tot een artikel over Guy Verhofstadt's passie voor het wielrennen. Uit de data blijkt dat vooral de artikels over één welbepaald politicus sterk zijn toegenomen in de jaren '80 en '90. In 1958 waren er in beide kranten samen slechts 4 artikels aan één politicus gericht, in 1999 ging het al om 123. Opvallend is vooral dat twee derde van dit soort artikels werden aangetroffen in de twee weken na de verkiezingen. Heel wat aandacht gaat in die periode naar de nieuwe gezichten die verkozen werden, de grote tenoren die een stapje opzij moeten zetten, de kampioenen van de voorkeurstemmen en de mogelijke kandidaten voor een ministerspost. De trend tekent zich duidelijk bij beide kranten af, maar met 73 artikels handelend over één politicus springt Het Laatste Nieuws er in 1999 toch wat uit. De meerderheid daarvan (48) verscheen in de nadagen van de verkiezingsuitslag. Onder paginatitels als 'de nieuwkomers', 'de werklozen', 'bekende Vlamingen' en 'geslaagd of gebuisd' werd telkens met een kort artikel ingegaan op het persoonlijke resultaat van een lange lijst politici.

Het is echter belangrijk om aan te geven dat ook het aantal artikels over één partij is toegenomen, zij het in mindere mate. De Standaard ging tussen 1958 en 1999 van 6 naar 37, Het Laatste Nieuws van 3 naar 30 artikels over één partij. Vandaar ook dat de ratio persoon versus partij artikels in tabel 3 een minder uitgesproken stijging aantoont.

Tabel 3 : Aantal artikels over één politicus en ratio artikels over één persoon versus artikels over één partij in verkiezingstijd⁸¹

	De Standaard		Het Laatste Nieuws		Totaal	
	N	ratio	N	ratio	N	ratio
1958	3	0,50	1	0,33	4	0,44
1968	7	1,17	1	0,33	8	0,89
1974	5	0,83	10	1,67	15	1,25
1985	21	1,24	20	1,33	41	1,28
1999	50	1,35	73	2,43	123	1,84
Totaal	86	1,19	105	1,84	191	1,48

Het wijst wellicht niet enkel op een toename in de politieke berichtgeving en verkiezingsnieuws, maar ook op een ander soort journalistiek waar met name kranten meer gaan inzoomen op de verhalen achter de schermen. We krijgen meer inzichten in de verdoken besluitvorming, de tegenstellingen binnen partijen, de persoonlijke intriges, ... Enig tijd terug verscheen in De Morgen een artikel dat volledig gewijd werd aan de vernieuwing van de CD&V getiteld "Met de V van Verraad". Anonieme getuigen werden opgevoerd om aan te tonen dat de voorzitter van alle kanten heimelijk werd tegengewerkt. Deze tendens in de journalistiek wordt in vele landen vastgesteld, en omschreven als interpretatieve journalistiek⁸². Dat vooral kwaliteitskranten een voorkeur lijken te hebben voor dit soort achtergrondanalyses toont tabel 4 aan. De Standaard kiest in tegenstelling tot Het Laatste Nieuws nauwelijks voor meer interviews, integendeel zelfs, maar wel voor meer citaten en uitspraken van politici, verwerkt in de politieke verslaggeving⁸³. In de aanloop naar de verkiezingen van 1999 verschenen in De Standaard, in de rubriek 'De weg naar 13 juni', verschillende, meer beschouwende artikels over de positionering, de slaagkansen, en de hoofdrolspelers van de politieke partijen. Politici wordt dus geen forum geboden, maar hun handelingen en uitspraken worden wel geïnterpreteerd door de journalist. Bij Het Laatste Nieuws stellen we ook een

⁸¹ Het gaat in totaal om 121 artikels waar de partij centraal staat en 191 waar de politicus centraal staat op een totaal van 3635 artikels.

⁸² BRANTS, K., VAN PRAAG Ph., o.c. 2000; HART, R., *Campaign talk. Why elections are good for us*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

⁸³ Er is sprake van een interview wanneer meer dan één vraag en antwoord met een politicus worden weergegeven. Een citaat is een letterlijke uitspraak van politicus, aangegeven door aanhalingstekens. Een uitspraak is een niet letterlijke weergave van de woorden van een politicus.

stijging van het aantal citaten en uitspraken vast, maar vooral van het aantal interviews naar maar liefst 40 bij de meest recente verkiezingen. De krant geeft op die manier politici wat vaker zelf het woord zonder hun uitspraken steeds met verhaal achter de schermen te voorzien. Met een wat minder interpretatieve en meer zuiver gepersonaliseerde berichtgeving als gevolg.

Tabel 4 : Aantal interviews, citaten en indirecte uitspraken van politici in verkiezingstijd⁸⁴

	De Standaard			Het Laatste Nieuws			Totaal		
	inter-views	citaten	uitspra-ken	inter-views	citaten	uitspra-ken	inter-views	citaten	uitspra-ken
1958	5	10	24	1	12	5	6	22	29
1968	3	18	22	1	10	9	4	28	31
1974	3	11	46	13	12	32	16	23	78
1985	7	6	50	5	16	31	12	22	81
1999	4	88	96	40	51	55	44	139	151
Totaal	22	133	238	60	101	132	82	234	370

Wat tot slot nog opvalt, is dat het spectrum van politici waaraan een artikel of interview wordt aan gewijd wat breder is geworden en minder gebonden is aan de oorspronkelijke ideologische strekking van de krant. In 1958 zijn alle vijf de interviews in De Standaard met CVP politici, in 1999 zijn de vier interviews verdeeld over drie partijen. In Het Laatste Nieuws van 1999 vinden we interviews terug met zowat alle populaire politici van het moment gaande van groene tot extreem rechtse politici.

We kunnen besluiten dat er zich in de artikels in verkiezingsperioden geen eenduidige personaliseringstrend aftekent. Politici worden meer vermeld, maar dat is ook voor partijen het geval. Het is wel zo dat politici wat vaker de centrale actor van een artikel zijn, wat mogelijk kan wijzen op het feit dat personen in de politiek belangrijker worden. Het lijkt ook samen te hangen met een ander soort journalistiek die de woorden, daden en zelfs gedachten van politici tracht van interpretatie te voorzien, en die we eerder bij kwaliteits- dan populaire kranten terug vinden. Artikels zijn echter niet de enige manier om de personalisering van de kranten te bestuderen. Ook krantenkoppen en foto's nemen een steeds prominentere plaats in.

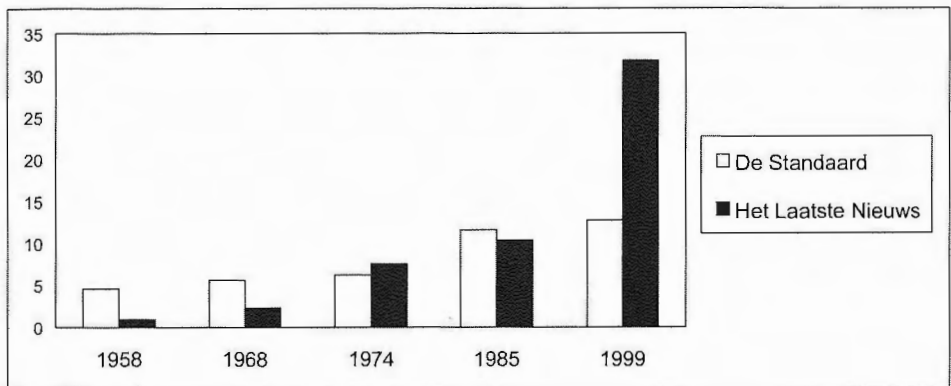
⁸⁴ Het totaal van 82 interviews met Belgische politici werd teruggevonden in de 180 geanalyseerde kranten; de 234 citaten en 370 indirect weergegeven uitspraken komen uit de 360 nader onderzochte artikels.

C. Krantenkoppen : wie trekt de aandacht ?

De titel van een artikel kan een goede barometer zijn van wie of wat er centraal staat in het artikel. Het geeft ook aan waarmee de redactie hoopt de aandacht van de lezer te trekken⁸⁵. In tijden van overvloedig nieuwsaanbod en steeds dikkere kranten, die met al hun bijlagen nauwelijks volledig te lezen zijn, stijgt het belang van de krantenkoppen.

Uit de analyse van de twee Vlaamse kranten blijkt dat er een opvallend sterke stijging is van politici in de krantenkoppen. Bij de Standaard gaat het om een stijging van 14 in 1958 naar 58 in 1999 en bij Het Laatste Nieuws gaat het zelfs van 3 naar 114. Deze cijfers geven wel een licht vertekend beeld, omdat zoals eerder werd aangegeven, de kranten en zeker hun aandeel binnenlands nieuws door de jaren heen is gestegen. Om deze cijfers correct te interpreteren houden we rekening met het totale aantal artikels. Zoals blijkt uit figuur 1 is er bij de Standaard sprake van een zeer geleidelijke, lineaire toename van gepersonaliseerde krantenkoppen (van 5 % in 1958 naar 13 % in 1999), bij het meer populaire Laatste Nieuws krijgen we tussen 1958 en 1985 een stijging van 1 % naar 10 %, maar dan een plotse verdrievoudiging bij de verkiezingen van 1999, toen bij bijna één op drie artikels een politicus in de titel voorkwam.

Figuur 1 : Aandeel artikels met vermelding van naam politicus in de titel (%)



Mogelijk moeten populaire kranten meer moeite doen om hun lezers te overhalen om de politieke berichtgeving te lezen, en helpt daarbij een meer gepersonaliseerde aanpak. Niet enkel in verkiezingsperiodes, maar ook daarbuiten wordt het politiek nieuws steeds vaker voorafgegaan door een politicus in de krantenkop. Bij wijze van (misschien wat extreem) voorbeeld vonden we in Het Laatste Nieuws van dinsdag 30 april 2002 dat alle artikels van dé politieke pagina een gepersonaliseer-

⁸⁵ WATTENBERG, M., o.c., 1998.

de titel hadden⁸⁶. Zo titelde een artikel over partijherverkaveling: "*Johan Van Hecke en Karel De Gucht trouwen in november*", in De Standaard kreeg het zelfde bericht de kop: "*NCD verglijdt in VLD*".

Het is wel belangrijk op te merken dat ook politieke partijen tussen 1958 en 1985 wat meer in de krantenkoppen voor kwamen, maar dat was niet langer het geval bij de verkiezing van eind jaren '90, waardoor de ratio, zoals tabel 5 aangeeft, voor deze periode duidelijk in de richting gaat van meer gepersonaliseerde krantentitels. Het Laatste Nieuws en De Standaard vertonen een gelijkaardige tendens, maar in 1999 wijkt Het Laatste Nieuws opnieuw sterk af in de richting van een duidelijkere politieke personalisering.

Tabel 5 : Ratio persoon versus partijvermeldingen in krantentitels in verkiezingstijd⁸⁷

	De Standaard	Het Laatste Nieuws	Totaal
1958	0,70	-	0,85
1968	0,41	1,40	0,52
1974	0,59	1,42	0,97
1985	0,95	0,72	0,84
1999	1,32	3,17	2,15
Totaal	0,83	1,68	1,16

Wat meer dan in de artikels zelf, tekent zich in de krantenkoppen dus een tendens tot personalisering af. Deze komt vooral tot uiting in de verkiezingsperiode van 1999, en lijkt opvallend sterker te zijn in de meer populaire krant. Tot slot bekijken we een laatste, maar allerminst onbelangrijke indicator van personalisering, namelijk de mate waarin politici ook worden afgebeeld in de kranten.

D. Foto's : steeds meer politici in beeld ?

Zoals eerder aangegeven draagt televisie allicht meer bij tot de personalisering van de politiek dan kranten. Vooral de vele close-ups van politici laten een vaak gepersonaliseerde indruk van de politiek op het netvlies na⁸⁸. Foto's van politici in kranten benaderen het dichtst deze visuele impact van televisie. Meer foto's van politici wijzen er mogelijk op dat de afgebeelde politici de bepaalde actor in de berichtgeving zijn. Vermits een politieke partij moeilijk op foto kan worden

⁸⁶ Bij Het Laatste Nieuws is enkel de tweede pagina volledig gewijd aan zuiver politieke thema's. De vijf artikels op die pagina werden vergezeld van volgende titels : *Johan Van Hecke en Karel De Gucht trouwen in november*; *Louis Michel onderhandelt solo met Irak*; *Misnoegde hulpagenten dienen eisenbundel in bij binnenlandminister Duquesne* ; *WIJ WILLEN WAPENS*; *Akkoord tussen Dua en Dewael over kwetsbare gebieden*; *Van Quickenborne en Dedecker bereiden afschaffing adel voor*.

⁸⁷ Het gaat om totaal 309 partijvermeldingen en 357 vermeldingen van politici op 3635 krantenkoppen.

⁸⁸ GRABER, D., Seeing is remembering : how visuals contribute to learning from television news, *Journal of communication*, vol. 40, 1990, pp. 134-155.

voorgesteld, wordt de ratio berekend van het aantal foto's van politici op het totaal aantal foto's op de onderzochte pagina's.

Vooral vanaf de jaren '70 verschijnen er steeds meer foto's met politici op de voorpagina en de pagina's binnenlands nieuws (tabel 6). De daling van het aantal foto's bij De Standaard tussen 1985 en 1999 heeft vooral te maken met de keuze voor minder, maar grotere foto's, zeker op de voorpagina. Het aandeel foto's met politici ten opzichte van het totaal aantal foto's is dan ook nog lichtjes toegenomen. Het is echter opnieuw de populaire krant die heel wat verder gaat in het portretteren van politici, met in 1999 ruim 70 % van de foto's die in verkiezingstijd een politicus tonen.

Tabel 6 : Het aantal foto's van politici en de ratio van foto's met politici op het totaal aantal foto's⁸⁹ op de voorpagina en de pagina's binnenlandsnieuws

	De Standaard		Het Laatste Nieuws		Totaal	
	Foto's met politici	Politici/ totaal foto's	Foto's met politici	Politici/ totaal foto's	Foto's met politici	Politici/ totaal foto's
1958	15	0,23	5	0,07	20	0,15
1968	12	0,15	5	0,05	17	0,09
1974	24	0,34	27	0,23	51	0,30
1985	69	0,51	39	0,29	108	0,40
1999	59	0,53	161	0,70	220	0,64
Totaal	179	0,38	237	0,36	416	0,37

Bij beide kranten worden de foto's door de jaren heen groter, ook deze van politici. De pasfoto's uit de jaren vijftig zijn aangevuld met foto's die tot een vierde van de (voor)pagina vullen. Theo Lefèvre vierde zijn overwinning bij de verkiezingen van 1958 in De Standaard met een foto van 3 op 5cm, Verhofstadt kreeg 40 jaar later het twintigvoudige toebedeeld. Daarachter schuilt niet noodzakelijk een bewuste personaliseringsstrategie, maar het hangt wellicht samen met de zoektocht van kranten naar een vernieuwde, visueel aantrekkelijker lay-out. Die lay-out lijkt meer dan ooit een verkoopsargument te worden, met een meer opvallend, gedurfd en vaak ook meer gepersonaliseerd uitzicht van de krant als gevolg. Niet alle kranten gaan hierin even ver als bijvoorbeeld Het Laatste Nieuws, dat daags na de verkiezingen van 1999 een volledige pagina vulde met foto's van Marc Verwilghen⁹⁰. Maar over het algemeen zijn politici door de jaren heen steeds duidelijker in beeld gekomen, ook in de 'geschreven' media.

⁸⁹ Het gaat in totaal om 1125 foto's op een totaal van 180 voorpagina's en 1113 pagina's binnenlandse politiek

⁹⁰ De pagina was getiteld 'De dag van Marc Verwilghen' en toonde vier grote foto's van de politicus aangevuld met een beschrijving hoe de latere Minister van Justitie de verkiezingsdag heeft doorgebracht.

VI. Besluit

Individuele politici hebben altijd al een belangrijke rol gespeeld in de politiek, maar de laatste jaren komen ze steeds vaker en duidelijker in beeld als de centrale actor. Met name in onderzoek over verkiezingscampagnes is er alom sprake van een personalisering van de politiek, als onderdeel van de moderne, 'veramerikaniseerde' campagne⁹¹. De aandacht en nadruk voor personen zou ten koste gaan van de politieke partijen die niet langer alomtegenwoordig zouden zijn. Vooral de brugfunctie tussen kiezer en overheid verschuift van partijen naar de media. Televisie en kranten zouden om verscheidene redenen een meer persoonlijke invulling van het nieuws voorstaan en op die manier de personalisering van de politiek verder in de hand werken. Nochtans wijzen de empirische mediastudies in verkiezingstijd enkel op een duidelijke personaliseringstrend in (semi) presidentiële regimes. In de meeste parlementaire democratieën gaat het eerder om een vrij bescheiden, niet-lineaire trend. Televisie mag dan al sterker personaliseren dan kranten, ook op Tv zijn partijen nog van tel. Zo werden bijvoorbeeld tijdens de verkiezingscampagne van Nederland in 1998 partijen ook op televisie nog iets meer vermeld (54 %) dan personen (46 %)⁹².

Dat het met de personalisering zo een vaart niet loopt bleek ook uit dit bescheiden longitudinaal krantenonderzoek. In de onderzochte artikels is er door de tijd heen niet meer sprake van politici dan van partijen. Enkele andere indicatoren wezen echter wel op personalisering. Vooral in de titels, en op de foto's nemen de individuele politici verkiezing na verkiezing een meer prominente rol in. Vooral bij de laatst geanalyseerde verkiezingsperiode eind jaren '90 werd de personaliseringstrend duidelijk zichtbaar, met name in de populaire krant *Het Laatste Nieuws*. In *De Standaard* gaat het allicht om een meer subtiele vorm van personalisering, met meer achtergrondanalyses die de (verborgen) handelingen, uitspraken en gevoelens van politici trachten te interpreteren. Toch bleek ook telkens dat partijen niet volledig naar de achtergrond zijn verdwenen en alvast in de politieke krantenberichtgeving een dominante speler blijven. Kortom, de politiek mag dan al meer gepersonaliseerd zijn ... *parties still matter*, ook in de media.

We verwachten wel dat om verschillende redenen de personaliseringstrend zich in de komende jaren verder zal doorzetten en ook in de media steeds zichtbaarder zal worden. Zo zijn er de eerder aangehaalde hervormingen van de kieswetgeving, zoals de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester en de provinciale kieskringen, die allicht het belang van de individuele politicus zullen versterken. Het is bijgevolg ook logisch dat de berichtgeving over zulke verkiezingen meer gepersonaliseerd zal zijn. Bovendien is het niet ondenkbaar dat de steeds competitievere omgeving waarin media opereren de personalisering van het politiek nieuws in de hand zal werken.

⁹¹ SWANSON, D., MANCINI, P., o.c., 1996.

⁹² OEGEMA, D., KLEINNIJENHUIS, J., o.c., 2000

Het verdient daarom aanbeveling om deze evolutie van nabij te volgen evenals de mogelijke gevolgen ervan nader te onderzoeken. Wat is de impact van deze gepersonaliseerde berichtgeving op de kiezer? Aanhangers van de agenda-setting theorie zijn er alvast van overtuigd dat de media de beeldvorming van het publiek ook met betrekking tot individuele politici sterk beïnvloeden⁹³. De hoeveelheid en aard van de berichtgeving die de media aan politici besteden is vanuit dit opzicht, zeker in verkiezingsperiodes, dan ook niet zonder belang. Een andere vraag is of de verdere personalisering van de politiek zal leiden tot een verschraving van het inhoudelijke debat. Voorlopig lijkt die vrees niet gegrond. Politieke ideeën en realisaties worden wel meer dan vroeger toegeschreven aan bepaalde leiders eerder dan aan hun partij, maar het blijft over politiek gaan⁹⁴. Het is dan ook niet zozeer de personalisering, begrepen als politici die loskomen van hun partij, maar eerder de emotionalisering en privatisering van de politiek die het inhoudelijke debat en de kwaliteit van onze democratie bedreigen. Artikels of programma's waarin het privé-leven of de persoonlijke gevoelens van politici centraal komen te staan, vertonen immers weinig sporen van een inhoudelijke discussie. Voorlopig is dit soort berichtgeving verre van dominant, maar de outing van politici als mensen van vlees en bloed heeft allicht zijn hoogtepunt nog niet bereikt. Media en politiek zijn op dit vlak immers bondgenoten in de strijd om zoveel mogelijk kijkers of kiezers aan zich te binden.

In vergelijking met de binding die partijen vroeger met hun kiezers hadden, bieden deze nieuwe banden weinig stabiliteit. Populaire politici kunnen immers snel (een deel van) hun aanhang verliezen of er gewoon mee ophouden. Het was dan ook niet verwonderlijk dat de CD&V het half miljoen voorkeurstemmen van voormalig eerste minister Dehaene bij de recente parlementsverkiezingen niet wou laten verloren gaan en de populaire politicus vroeg om toch op te komen. De personaliseringsstrategie die voor een gedeelte is uitgedokterd als remedie voor de verzwakte positie van politieke partijen zal de binding tussen partij en kiezer enkel maar verder verzwakken. Politieke partijen zoeken dan ook best naar andere manieren om terug aansluiting te vinden met de zwevende en wantrouwige kiezer. Het is alvast geen evidente opdracht, maar de creativiteit waarmee ze zich in het verleden hebben aangepast aan de sociale en politieke veranderingen laat vermoeden dat partijen ook in de 21^{ste} eeuw een toonaangevende speler in de politiek blijven. Wat niet wegneemt dat de bewegingsruimte van individuele politici zowel binnen als buiten de partijen allicht groter wordt.

⁹³ WEAVER, D., GRABER, D., MCCOMBS, M., EYAL, C., *Media agenda setting in a presidential election: issues, images and interest*, New York, Preager, 1981; MCCOMBS, M., et al., 1997.

⁹⁴ BENOIT, W.L., BLANEY, J.R., PIER, P.M., *Acclaiming, attacking, and defending: a functional analysis of US nominating convention keynote speeches*, *Political Communication*, vol. 17, 2000, pp. 61-84.

Summary – Politics as a one-man-show. On the role of newspapers in the personalisation of politics

There seems a growing consensus on the personalisation of politics, meaning that not parties but more and more individual politicians have become the central actors in politics. The media, and especially television, are given a prominent role in this tendency towards 'candidate centred politics'. In this article we discuss the role of newspapers in this regard. Is there a more personalised and less party political way of reporting in the written press? On the basis of a longitudinal study (1958-1999) of two Flemish newspapers we found only a modest and gradual tendency towards a personalisation of politics. Political parties have not been removed to the backstage of political reporting and remain a dominant player in the written press.

Tevredenheid over het lokaal beleid in Gent

Carl DEVOS

Docent Universiteit Gent

Herwig REYNAERT

Docent Universiteit Gent

Dries VERLET

Doctor-assistent Universiteit Gent

I. Inleiding

Enkele jaren geleden startte de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent een onderzoek naar de 'gepercipieerde kwaliteit van het leven', kortweg naar het 'subjectief welzijn'. Het onderzoek naar de tevredenheid van de kiezer over het lokaal beleid is daar een onderdeel van. Dit onderzoek is ingebed in een meerjarenplanning, waarbij tijdens volgende onderzoeksfases de comparatieve analyse wordt uitgebouwd door ook andere steden (o.a. Antwerpen, Brugge) in het onderzoek te betrekken en verder te werken aan de theoretische onderbouw.

De studie van het 'subjectief welzijn' is een van de benaderingen in het onderzoek naar de levenskwaliteit.¹ Centraal daarin staat de vraag of mensen tevreden zijn, zich goed voelen of gelukkig zijn.² We zijn daarbij uiteraard vooral geïnteresseerd in de vraag wie, om welke redenen en in welke mate, een hoog of laag 'subjectief welzijn' heeft. Dit heeft voor politicologen een relevante gebruikswaarde, omdat het o.a. kan bijdragen tot het verklaren van kiesgedrag, van politieke (des)interesse of vertrouwen in politieke instellingen. Dat laatste is, zeker in België, van groot belang voor de versterking van de legitimiteit van de politieke instellingen en het politiek systeem.³

¹ DIENER, E., SUH, E., *Measuring quality of life : economic, social, and subjective indicators*. In : *Social Indicators Research*, vol. 40, nr.1-2, 1997, pp.189-216.

² ANDREWS, F.M., WITHEY, S.B., *Social indicators of well-being : Americans' perceptions of life quality*. New York, Plenum press, 1976.

ANDREWS, F.M., MCKENNEL, A.C., *Measures of self-reported well-being : their affective, cognitive, and other components*. In : *Social Indicators Research*, vol. 8, nr.2, 1980, pp.127-155.

ARGYLE, M., *The psychology of happiness*. London, Methuen, 1987.

CAMPBELL, A., CONVERSE, P.E., RODGERS, W.L., *The quality of American life : perceptions, evaluations, and satisfactions*. New York, Russell Sage foundation, 1976.

³ BOUCKAERT, G., VAN DE WALLE, S., MADDENS, B., KAMPEN, J., *Identity vs performance : An overview of theories explaining trust in government*. Second report "Citizen directed government : Quality and trust in government". K.U.Leuven, Public Management Institute, 2002. In deze boeiende studie zetten de auteurs verschillende oorzaken van wantrouwen in de overheid – een evolutief concept – tegenover elkaar. Zie in dit verband ook KAMPEN, J., MADDENS, B.,

De resultaten van de eerste onderzoeksfase lieten toe om een 'tevredenheidsrapport' op te stellen over het lokaal beleid in Gent. Centraal daarin staat de onderzoeksvraag in welke mate welke kiesgerechtigde Gentenaar om welke redenen tevreden is over het beleid van de Stad Gent. De nadruk daarin ligt vooral op de tevredenheid over het 'globaal stadsbeleid', hoewel we ook peilden naar (on)tevredenheid over enkele specifieke beleidsaspecten.

We beschouwen daarbij de 'Stad Gent' als een monolithisch geheel. Dit wil zeggen dat we, zoals de burger dat doorgaans evenmin doet, bij de beoordeling van het beleid geen onderscheid maken tussen b.v. de administratie en de politici. Voor heel wat kiezers is het immers zeer moeilijk om dit onderscheid te maken op grond van de output van het beleid. Daarenboven tonen tal van onderzoeken aan dat de kennis van burgers over het Belgisch politiek systeem zeer gering is.⁴

Het lokale niveau leent zich wellicht het meest tot een uitgebreid onderzoek over de tevredenheid van burgers over beleid. Op het lokale niveau is het beleid immers het meest herkenbaar, of tenminste concreet voelbaar. De afstand tussen bestuurders en bestuurden is er het kleinst. De burgers zijn er in vergelijking met andere beleidsniveaus relatief goed in staat om het te evalueren beleid te (her)kennen. Niet enkel is de afstand kleiner, vaak is ook de betrokkenheid groter. Evoluties naar een 'mediamaatschappij' tasten deze stelling ten gronde niet aan.

BOUCKAERT, G., VAN DE WALLE, S., *Meten en operationaliseren van de concepten tevredenheid met en vertrouwen in de overheid binnen de context van survey onderzoek*. Derde rapport "Burgergericht besturen : Kwaliteit en vertrouwen in de overheid". K.U.Leuven, Instituut voor de Overheid, 2002.

⁴ DEWACHTER, W., WAUTERS, B., DEJAEGHERE, Y., *De nauwelijks bereikte burger*. KU Leuven, Afdeling Politologie, 2002. MADDENS, B., DEWACHTER, W., *Politieke belangstelling, kennis en onderlegdheid*. In : SWYNGEDOUW, M., BILLIET, J., e.a., *De (on)redelijke kiezer. Onderzoek naar de politieke opvattingen van Vlamingen*. Leuven, Acco, 1998, pp.139-158. DEWACHTER, W., *En de burger ploegde voort ... in zwakke kennis en parlementaire betrokkenheid*. In : DEWACHTER, W., THOMAS, I., DEPAUW, S., *Afscheid van het laatste dubbelparlement*. Leuven, Acco, 1997, pp.225-235. CAMBRE, B., *De kennis van Vlamingen en hun houding tegenover de Vlaamse overheid en haar advertentiecampaagne*. Leuven, ISPO, 1995. DEWACHTER, W., *Peilen naar de politieke kennis van de Belgische burgers*. In : *Res Publica*, vol. 35, nr.2, 1993, pp.237-268.

Een onderzoek naar de (on)tevredenheid⁵ van kiesgerechtigde inwoners over het optreden van hun beleidsverantwoordelijken sluit geheel aan bij het, o.a. onder invloed van *new public management*, toenemend klantgericht denken over overheidsop treden. Volgens deze invalshoek, die b.v. centraal staat in de federale Copernicus-hervorming of in het Vlaams kerntakendebat, is het essentieel om de klanttevredenheid of het gebrek eraan in kaart te brengen teneinde, indien nodig, efficiënt en effectief remediërend op te treden. Informatie over tevredenheid van het doelpubliek is alleen al omwille van het hedendaags politiek discours meer dan ooit essentieel voor alle beleidsverantwoordelijken. Ondanks de overdonderende maar doorgaans hoogst fragmentaire en tijdelijke opiniepeilingen of niet-representatieve straatinterviews blijft het beeld over de mate waarin inwoners tevreden zijn over het beleid eerder wazig en soms zelfs misleidend, hoewel de additionele informatie die deze kanalen voortbrengen uiteraard niet geminimaliseerd mag worden. Het wegsmelten van de oude politieke cultuur, met inbegrip van het dienstbetoon en een cliëntelistische verhouding, en de geleidelijke introductie van modernere informatie- en communicatietechnologieën hebben de informatie daaromtrent wellicht vergroot. Het heeft anderzijds geenszins geleid tot de opheffing van de nood aan grondig, systematisch en wetenschappelijk onderbouwd tevredenheidsonderzoek. Vooral niet op het ogenblik dat de burger meer dan ooit als klant van de publieke overheden wordt voorgesteld.

Niet enkel beleidsmakers kunnen uit dergelijk onderzoek belangrijke en belangwekkende lessen trekken. Ook voor politicologen en politiek geïnteresseerden opent zich een interessante vraag: in welke mate heeft de evaluatie van (in casu tevredenheid over) het (stads)beleid te maken met dat (stads)beleid zelf? Heeft het stadsbestuur via het beleid voldoende invloed op wat mensen van dat beleid vinden of zijn andere factoren van even groot of groter belang? Bijvoorbeeld. In welke mate is de situatie thuis, de houding tegenover migranten of de financiële situatie van belang voor de appreciatie, of het gebrek er aan, van het stadsbeleid?

Kortom, in hoeverre is het beleid op zich belangrijk voor de *appreciatie* van het beleid en hoe (meer of minder) belangrijk zijn andere factoren, in welke combina-

⁵ We opteren er bovendien voor om wat 'tevredenheid' precies is volledig over te laten aan de inschatting van de kiesgerechtigde Gentenaar zelf. Naast de 'tevredenheid over het globaal stadsbeleid' duiken nog twee andere vormen van tevredenheid op, namelijk 'tevredenheid over beleidsaspecten' en 'levenstevredenheid'. In het onderzoeksmodel beschouwen we een reeks kenmerken van de kiesgerechtigde Gentenaars als onafhankelijke variabelen. Tevredenheid over het globaal en domeinspecifiek stadsbeleid vormen de afhankelijke variabelen. Het gaat daarbij om een selectie van beleidsaspecten die door de kiesgerechtigde Gentenaars in een voorbereidend onderzoek zelf werden naar voor geschoven. Deze beleidsaspecten zijn m.a.w. niet gebaseerd op het organogram van de Stad Gent en belendende percelen, noch op de lijst met officiële bevoegdheden. Ten slotte duikt de term 'tevredenheid' in een derde context op, nl. wanneer we het hebben over levenstevredenheid. Het gaat hier om een kenmerk van de kiesgerechtigde Gentenaar, nl. hoe tevreden deze is b.v. over zijn dagelijks leven thuis, op het werk, zijn financiële situatie, Die 'levenstevredenheid' gebruiken we in regel als een onafhankelijke variabele, hoewel we dit gegeven in ons onderzoeksmodel ook als afhankelijke variabele hebben onderzocht.

ties of omstandigheden? De vraag in welke mate verkozenen naar aanleiding van b.v. lokale verkiezingen geëvalueerd (beloond en gesanctioneerd) worden voor datgene (beleidsdaden) wat ze zelf (niet) hebben gedaan, houdt uiteraard verband met de brede discussie over de invloed van algemeen maatschappelijke evoluties, met voorop de economische ontwikkeling, op het kiesgedrag. Sinds de invloedrijke publicatie van Downs⁶ is daarover een zeer uitgebreide literatuur en onderzoekstraditie gegroeid.⁷ Gezien we hierna evenwel niet ingaan op de verklaring van het kiesgedrag van de Gentse kiezers laten we deze invalshoek hier achterwege. In paragraaf twee staan we kort stil bij de methodologie en de onderzoeksgegevens. In de derde paragraaf staat de tevredenheid over het lokaal beleid centraal. Daarna komen de voornaamste determinanten van deze tevredenheid over het lokaal beleid aan bod. In de vijfde paragraaf gaan we in op de partijvoorkeur als determinant van tevredenheid.

II. Methodologie en onderzoeksgegevens

Deze studie is gebaseerd op surveyonderzoek. In totaal werden drie enquêtes face-to-face afgenomen. In de verkennende fase van het onderzoek werd in de periode van 16 tot 23 november 1999 bij 297 kiesgerechtigde Gentenaars een beperkte enquête afgenomen. Hiervoor werd gebruik gemaakt van een bloksteekproef.⁸ Op grond van dit onderzoek en een uitgebreide literatuurstudie stelden we de definitieve vragenlijst op.

Voorliggende onderzoeksresultaten zijn gebaseerd op twee grootscheepse enquêtes die in de periodes 14 maart – 6 april 2000 en 28 februari – 21 maart 2001 bij de kiesgerechtigde Gentenaars thuis werden afgenomen. In 2000 werden 749 (op 169807), in 2001 766 (op 171698) kiesgerechtigde Gentenaars mondeling bevraagd. De eerste enquête werd afgenomen vóór, de tweede na de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2000. Dat brengt met zich mee dat we in de eerste enquête peilden naar kiesintenties (voor de verkiezingen van 8 oktober 2000), in de tweede naar het kiesgedrag (de uitgebrachte stem op 8 oktober 2000) én naar de kiesintenties op het moment van de afname van de enquête (maart 2001). We werken hierna enkel met de kiesintenties uit de enquête 2000 en het effectief stemgedrag op 8 oktober 2000 (enquête 2001). Dit brengt met zich mee dat we de data verkregen op beide momentopnames niet mogen samenvoegen.

Uit de groep kiesgerechtigden werd door de Dienst Bevolking van de Stad Gent een volledig aselechte steekproef getrokken van 1700 respondenten. Dit komt neer

⁶ DOWNS, A., *An economic theory of democracy*. New York, Harper and Row, 1957.

⁷ Zie b.v. MADDENS, B., Economisch kiesgedrag in België. In: *Acta Politica*, vol. 30, nr. 1, 1995, pp.29-55. In deze bijdrage onderzoekt Maddens de invloed van economische factoren op de partijkeuze gebruik makend van het kiesonderzoek van 1991.

⁸ De blokken in de eerste fase van deze getrapte steekproef waren straten die op een aselechte wijze werden getrokken uit een lijst met alle 2337 straten in Gent. In de tweede trap werden er op een aselechte wijze (door middel van toevalsgetallen) drie huisnummers per straat getrokken.

op een verhouding van de geplande steekproef tot het universum van één op honderd. De vragenlijsten bestaan vooral uit gesloten vragen. De responserate bedraagt in 2000 en 2001 respectievelijk 44,1 % en 45,1 %. Gezien de uitval van respondenten en gezien deze uitval differentieel kan zijn, werd de representativiteit van de feitelijk gerealiseerde steekproef nagegaan via de Chi-kwadraattoets. We controleerden op de variabelen woonplaats (geoperationaliseerd aan de hand van de postcode van de deelgemeente waarin men woont), het geslacht en de leeftijd in leeftijdscategorieën. Deze controle wees uit dat beide feitelijk gerealiseerde steekproeven representatief zijn. Dit maakt dat het niet nodig is om de feitelijk gerealiseerde steekproef te wegen naargelang van deze variabelen. Aangezien relatief veel respondenten hun partijvoorkeur niet te kennen geven (cf. infra), is het niet aangewezen om de representativiteit te toetsen door middel van de variabele partijvoorkeur.

Naast de tevredenheid over het globaal stadsbeleid hebben we de respondenten ook gevraagd naar hun tevredenheid over diverse beleidsaspecten. Deze beleidsaspecten werden geselecteerd op grond van de antwoorden uit de voorbereidende enquête (november 1999). In deze enquête werd aan de respondenten gevraagd om aan te geven waarom ze een bepaalde score op de elfpuntschaal gaven voor hun tevredenheid over het globaal stadsbeleid. Op basis van een inhoudsanalyse van de antwoorden werden de beleidsaspecten geselecteerd. Het gaat over beleidsaspecten die door een steekproef van kiesgerechtigde Gentenaars als belangrijk werden ervaren voor hun tevredenheid over het globaal stadsbeleid. De achtien beleidsaspecten die op deze manier werden weerhouden zijn : parkeerbeleid, verkeersbeleid, migrantenbeleid, openbare werken, veiligheidsbeleid, ruimtelijke ordening, politiediensten, economisch beleid, milieubeleid, technische diensten, werking administratie, werking OCMW, afvalbeleid, stadsvernieuwing, openbaar vervoer, informatieverstrekking, cultuurbeleid en sportinfrastructuur.

De door ons bevroegde lijst van beleidsaspecten is dus geenszins gebaseerd op de officiële indeling van de bevoegdheden van het stadsbestuur. Het is m.a.w. mogelijk dat een aantal aspecten die door het stadsbestuur zelf als heel belangrijk worden beschouwd (zoals het begrotingsbeleid), maar niet of niet in dezelfde mate door de bevolking als belangrijk worden ervaren, niet in de bevroegde beleidsaspecten terug te vinden zijn. Wij opteerden er voor om de selectie van beleidsaspecten te baseren op wat de 'klanten' relatief gezien belangrijk vinden. Het gaat uiteindelijk om de kwaliteit van hun dagelijks leven in Gent.

Daarnaast brachten we ook diverse andere karakteristieken van het Gentse electoraat in kaart. In de eerste plaats gingen we in op een aantal klassieke sociaal-demografische kenmerken. Vervolgens kwamen ook een aantal variabelen aan bod die betrekking hebben op de houding tegenover anderen, het leven in de buurt waarin men woont en het lidmaatschap van verenigingen. Verder peilden we ook naar de (subjectieve) klassenidentificatie, het veiligheidsgevoel en (voor de gegevens van 2001) naar de mate van (utilitair) individualisme, self-esteem,

autoritarisme en postmaterialisme. Tevens worden er diverse vragen gesteld over de relatie met de Stad Gent en de houding tegenover politiek. Daarnaast stonden we stil bij de levenstevredenheid. Ten slotte peilden we naar een ander belangrijk kenmerk van het Gentse electoraat, met name hun partijvoorkeur. Deze karakteristieken vormen de onafhankelijke variabelen in ons onderzoeksoopzet.

We stelden ons namelijk ook de vraag of er geen andere (onafhankelijke) variabelen zijn die in belangrijke mate samenhangen met de tevredenheid over het globaal stadsbeleid. Door middel van een (meervoudige) regressieanalyse is het mogelijk deze vraag te beantwoorden. Deze techniek stelt ons immers in staat om aan te geven welke proportie van de variantie (verschillen) in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid kan worden verklaard door een bepaalde (reeks van) onafhankelijke variabele(n). Hoe hoger de proportie verklaarde variantie, hoe sterker de verklarende waarde van de variabele(n). De proportie verklaarde variantie wordt in deze analyse weergegeven door de 'adjusted R²'. Bij de berekening van deze parameter wordt rekening gehouden met het aantal variabelen dat werd opgenomen in de regressieanalyse. De interpretatie ervan is voor het overige analoog met deze voor de interpretatie van R². Deze parameter kan waarden aannemen van 0 tot en met 1. Hoe hoger de proportie verklaarde variantie, hoe sterker de samenhang. De 'adjusted R-square' wordt ook wel een pseudo-R² genoemd.⁹

De verklarende waarde van de onafhankelijke variabelen zullen we dus uitdrukken door middel van de proportie verklaarde variantie (%). Voor de verschillende onafhankelijke variabelen gaan we na in welke mate deze afzonderlijk kunnen bijdragen tot het verklaren van de variantie in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid. Daarnaast gingen we voor diverse groepen van onafhankelijke variabelen na in welke mate deze samen bijdragen tot het verklaren van de variantie in de afhankelijke variabele (i.e. de tevredenheid over het globaal stadsbeleid). We opteerden ervoor om ons te concentreren op de uiteindelijke resultaten van deze regressieanalyses, i.e. de proportie van de variantie die deze onafhankelijke variabelen voor hun rekening nemen. Een weergave van de volledige regressiemodellen zou resulteren in ellenlange tabellen voor de gegevens van 2000 én 2001, temeer omdat vele onafhankelijke variabelen categorisch zijn.¹⁰

⁹ Bij de berekening van deze parameter wordt rekening gehouden met het aantal variabelen dat werd opgenomen in de regressieanalyse. De interpretatie ervan is voor het overige analoog met deze voor de interpretatie van R². De adjusted R-square uit de regressieanalyse wordt dan ook wel eens een pseudo-R² genoemd. HAIR, J.F., ANDERSON, R.E., TATHAM, R.L., BLACK, W.C., *Multivariate data analysis*. Fifth edition. London, Prentice-Hall International (UK) Limited, 1998, pp.114-216. NETER, J., KUTNER, M.H., NACHTSHEIM, C.J., WASSERMAN, W., *Applied linear statistical models*. Fourth edition. Boston, WCB/McGraw-Hill, 1996, pp.230-231.

¹⁰ Bij regressieanalyse dienen we de categorische variabelen om te zetten in een aantal (dichotome) hulpvariabelen dat overeenkomt met het aantal categorieën min één. BERRY, W.D., *Understanding regression assumptions*. Series: Quantitative applications in the social sciences, nr. 92. Thousand Oaks, Sage Publications, 1993, pp.45-49 en pp.83-84. GOETGHEBEUR, R., REYNAERTS, H., *Lineaire regressie-analyse*. Gent, Centrum voor Statistiek, Universiteit Gent, onuitgegeven cursus, 1999, pp.79-91.

Daarnaast pasten we eveneens de forward-selectieprocedure toe. Door middel van deze procedure worden enkel de onafhankelijke variabelen in het regressiemodel weerhouden die achtereenvolgens significant bijdragen tot de relatief grootste additionele proportie verklarende variantie.

Een essentiële waarschuwing daarbij is dat we, op grond van regressieanalyses, geenszins de causaliteit kunnen toetsen. De verbanden die naar voor komen zijn m.a.w. niet ipso facto oorzakelijke verbanden. Ze geven wel aan welke onafhankelijke variabelen welke mate van de variantie van de afhankelijke variabele kunnen verklaren. Een oorzakelijk verband impliceert immers dat we gegevens hebben over dezelfde respondenten doorheen de tijd. Aangezien er telkens een andere steekproef van kiezers werd bevestigd is aan deze voorwaarde niet voldaan.¹¹ De voorliggende studie is met andere woorden geen panelstudie.¹²

III. Tevredenheid over het lokaal beleid

De centrale variabele in onze studie is de tevredenheid over het globaal stadsbeleid. De respondenten vroegen we het globaal stadsbeleid te beoordelen door middel van een score op een elfpuntenschaal gaande van 0 (heel ontevreden) tot 10 (heel tevreden). De gemiddelde score bedraagt in 2000 en 2001 respectievelijk 6,05 en 6,23. Ongeveer 70 % van de geënquêteerden geeft een score 5, 6 of 7 op de elfpuntenschaal. Slechts een kleine groep (14,5 % in 2000 en 10,9 % in 2001) geeft een score lager dan 5.¹³ Op grond van deze gegevens zouden we voorzichtig kunnen stellen dat de kiesgerechtigde Gentenaars relatief tevreden zijn over het stadsbeleid.

In 2001 werd er ook gevraagd in welke mate men het globaal stadsbeleid belangrijk vindt. Het is immers relevant om na te gaan of respondenten datgene waarover ze hun tevredenheid uitdrukken überhaupt belangrijk vinden. Hieruit blijkt dat maar

¹¹ Wanneer we ons willen uitspreken over de oorzakelijkheid van bijvoorbeeld het verband tussen de variabelen A en B moet aan diverse voorwaarden voldaan worden. In eerste instantie moet er een verband zijn tussen A en B. Dit kunnen we nagaan door associaties of correlaties tussen A en B. Ten tweede moet A vóór B komen in de tijd. Juist dat kunnen we niet nagaan aangezien we geen longitudinale studie uitvoerden. We enquêeerden niet dezelfde respondenten meermaals in de tijd. Ten derde moeten er theoretische redenen zijn waarom A B veroorzaakt. We moeten er bijvoorbeeld over waken dat er geen derde variabele C is die het verband tussen A en B verklaart. McCLENDON, J., *Multiple regression and causal analysis*. Itasca/Illinois, Peacock Publishers, 1994, pp.4-10.

¹² Ondanks het grote voordeel dat door middel van panelstudies de causaliteit van de verbanden kan worden getoetst, kent deze methode ook diverse nadelen. Zo zijn er onder andere de problemen inzake de reactiviteit en de (differentiële) uitval van respondenten uit de steekproef. Deze problemen kunnen de validiteit en de betrouwbaarheid aantasten. MANHEIM, J.B., RICH, R.C., WILLNAT, L., *Empirical Political Analysis. Research Methods in Political Science*. New York, Longman, 2002 (5th ed.), pp.122-124.

¹³ Het percentage respondenten dat antwoordt met 'weet niet' of gewoon niet op deze vraag antwoordt is relatief klein (6,8 % in 2000 en 6,9 % in 2001).

liefst 56,7 % van oordeel is dat het globaal stadsbeleid redelijk tot heel belangrijk is. Slechts 15,3 % is de mening toegedaan dat het globaal stadsbeleid voor hen helemaal niet belangrijk is. De overige 28,0 % meent dat het globaal stadsbeleid voor hen "een beetje belangrijk" is.

Hoewel in Vlaanderen "Klantentevredenheidsmetingen bij de Overheid" worden aangemoedigd¹⁴ is en blijft het moeilijk om de resultaten te beoordelen. Zo worden er vaak verschillende types van schalen gebruikt, is er weinig duidelijkheid over de context van de vraagstelling over de tevredenheid over het lokaal stadsbeleid en is er veelal bijzonder weinig informatie te vinden over de manier van gegevensverzameling, de representativiteit van de steekproef et cetera.

In Nederland is er een meer uitgebouwde onderzoekstraditie aanwezig m.b.t. het bevragen van de inwoners van een gemeente of stad teneinde de tevredenheid over het lokaal stadsbeleid na te gaan. Een aantal onderzoeken spreken, wat betreft de gemiddelde tevredenheid over het globaal stadsbeleid, over een "globaal rapportcijfer" dat zich "doorgaans" situeert tussen 6,5 en 7,2.¹⁵ Ook hier gelden de eerder gemaakte opmerkingen m.b.t. de vergelijkbaarheid van de gegevens. Daarnaast moeten we rekening houden met eventuele culturele verschillen in de subjectieve beoordeling van de tevredenheid over het globaal stadsbeleid.¹⁶

Daarnaast legden we ook 18 meer specifieke beleidsaspecten aan de respondenten voor. In tabel 1 wordt een samenvatting opgenomen van de beoordeling van de verschillende beleidsaspecten. Ze worden geordend naargelang van de gemiddelde tevredenheid in 2000. Op grond van de antwoorden 'heel slecht', 'eerder slecht', 'noch goed/noch slecht', 'eerder goed' en 'heel goed' kunnen we een gemiddelde schaa score berekenen op een vijfpuntschaal, gaande van 'heel slecht' (één) tot 'heel goed' (vijf). Hoe hoger de gemiddelde score, hoe hoger de tevredenheid over het beleidsaspect.

We moeten erop wijzen dat de respondenten die antwoorden met 'weet niet' of het antwoord op deze vragen schuldig blijven, niet zijn opgenomen in de berekening van de gemiddelde schaa score. Aangezien het belangrijk is om rekening te

¹⁴ BOUCKAERT, G., KAMPEN, J.K., MADDENS, B., VAN DE WALLE, S., *Klantentevredenheidsmetingen bij de Overheid. Eerste Rapport "Burgergericht Besturen : Kwaliteit en Vertrouwen in de Overheid"*. Leuven, Instituut voor de Overheid/Katholieke Universiteit Leuven, 2000.

¹⁵ GERRITSEN, N., KALVERDA, M., *Gennep in de peiling. Resultaten van het burgeronderzoek in 2002*. Den Haag, SGB/Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2002, p.9.

¹⁶ CHAMBERLAIN, K., Value dimensions, cultural differences, and the prediction of perceived quality of life. In : *Social Indicators Research*, vol. 17, nr. 4, 1985, pp.345-401.
DIENER, E., A value bases index for measuring national quality of life. In : *Social Indicators Research*, vol. 36, nr.2, 1995, pp.107-127. DIENER, E., SUH, E.M., SMITH, H., SHAO, L., National differences in reported subjective well-being : why do they occur ? In : *Social Indicators Research*, vol. 34, nr.1, 1995, pp.7-32.

houden met de waardering van het beleid door deze groep hebben we aangegeven hoe omvangrijk deze groep is voor de diverse beleidsaspecten.

Tabel 1 : De tevredenheid van het Gentse electoraat over de diverse beleidsaspecten 2000-2001

Beleidsaspecten	2000				2001			
	Schaal			WN/GA ¹⁷	Schaal			WN/GA
	gem.	st. afw.	N		gem.	st. afw.	N	
Parkeerbeleid	2,71	1,17	702	6,2 %	2,81	1,20	724	5,5 %
Verkeersbeleid	2,90	1,11	720	3,9 %	3,08	1,12	735	4,0 %
Migrantenbeleid	2,97	0,88	598	20,2 %	3,00	0,95	611	20,2 %
Openbare werken	3,00	0,88	661	11,7 %	3,02	0,91	691	9,7 %
Veiligheidsbeleid	3,10	0,92	675	9,9 %	3,13	0,92	709	7,5 %
Ruimtelijke ordening	3,25	0,86	651	13,2 %	3,25	0,90	684	10,7 %
Politiediensten	3,26	0,92	686	8,4 %	3,23	0,96	702	8,3 %
Milieubeleid	3,30	0,83	674	9,9 %	3,27	0,93	703	8,2 %
Economisch beleid	3,40	0,71	531	29,2 %	3,51	0,69	564	26,5 %
Technische diensten	3,42	0,79	605	19,3 %	3,44	0,89	618	19,3 %
Werking administratie	3,45	0,81	664	11,3 %	3,39	0,90	672	12,3 %
Werking OCMW	3,50	0,82	380	49,3 %	3,37	0,91	368	52,0 %
Afvalbeleid	3,52	1,01	731	2,4 %	3,58	1,03	742	3,2 %
Stadsvernieuwing	3,58	0,82	684	8,7 %	3,53	0,87	695	9,2 %
Openbaar vervoer	3,63	0,86	703	6,1 %	3,77	0,93	717	6,4 %
Informatieverstrekking	3,68	0,72	719	4,1 %	3,65	0,86	722	5,7 %
Cultuurbeleid	3,73	0,76	644	14,0 %	3,73	0,83	685	10,6 %
Sportinfrastructuur	3,80	0,77	647	13,7 %	3,78	0,86	642	16,1 %

We merken dat zowel in 2000 als in 2001 het parkeer-, verkeers-, migranten- en veiligheidsbeleid en het beleid inzake openbare werken relatief gezien het minst gunstig worden beoordeeld.

Het beleid m.b.t. ruimtelijke ordening, de politiediensten en het milieubeleid worden globaal genomen iets meer gesmaakt.

Zowel in 2000 als in 2001 wordt het beleid m.b.t. openbaar vervoer, informatieverstrekking, cultuur en sportinfrastructuur relatief gezien het gunstigst beoordeeld. Ook het beleid m.b.t. stadsvernieuwing en het afvalbeleid van de Stad Gent worden telkens als relatief positief beoordeeld.

¹⁷ De afkorting "WN/GA" wordt gebruikt voor de groep mensen die antwoorden met "weet niet" of geen antwoord geven.

Over welke beleidsaspecten kwam er geen of een 'weet niet'-antwoord? De helft van de respondenten kan niet oordelen over de werking van het OCMW. Het lijkt inderdaad aannemelijk dat indien men niet of weinig in aanraking komt met deze dienst het ook moeilijk is om er zich over uit te spreken. Verder hebben heel wat kiesgerechtigde Gentenaars het moeilijk, of weigeren ze, om zich uit te spreken over hun tevredenheid over het migrantenbeleid, het economisch beleid en de technische diensten.

Vervolgens gingen we na in welke mate de tevredenheid over het globaal stadsbeleid correleert met de tevredenheid over de diverse beleidsaspecten. In tabel 2 worden deze correlaties weergegeven en geordend naargelang van de sterkte van de correlaties in 2000. We merken dat alle correlaties matig tot sterk positief zijn. Daarenboven zijn ze sterk significant ($p < 0,001$).

Opvallend is dat de tevredenheid over de beleidsaspecten die relatief gezien minder gunstig worden beoordeeld (zoals verkeersbeleid, migrantenbeleid en het veiligheidsbeleid) het sterkst correleert met de tevredenheid over het globaal stadsbeleid. Een hogere/lagere tevredenheid over deze beleidsaspecten gaat in sterke mate samen met een hogere/lagere tevredenheid over het globaal stadsbeleid.

Anderzijds zien we dat de tevredenheid over een aantal beleidsaspecten die relatief gezien positief worden geëvalueerd (zoals sportinfrastructuur en openbaar vervoer) niet sterk correleert met de tevredenheid over het globaal stadsbeleid.

De vraag is of we op basis van deze correlaties ook uitspraken kunnen doen over de mate waarin de tevredenheid over beleidsaspecten bijdraagt tot de verklaring van de verschillen of variantie in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid. We kunnen deze verklarende waarde uitdrukken d.m.v. de proportie verklaarde variantie.¹⁸ In onze analyse worden ook de respondenten opgenomen die bij de beoordeling van de tevredenheid over een specifiek beleidsaspect antwoorden met weet niet of niet antwoorden.¹⁹

¹⁸ Variantie kan men omschrijven als de onderlinge verschillen tussen personen. De proportie verklaarde variantie komt overeen met het kwadraat van de correlatiecoëfficiënt. Dit kwadraat geeft m.a.w. weer welke proportie van de variantie in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid kan worden toegeschreven aan de tevredenheid over één specifiek beleidsaspect. Het kwadraat van de correlatiecoëfficiënt geeft een idee van de mate waarin we op basis van de kennis van de score op de ene schaal de waarde op de andere kunnen "verklaren". SLOTBOOM, A., *Statistiek in woorden. De meest voorkomende termen en technieken*. Groningen, Wolters-Noordhoff, 1987, pp.243-244.

¹⁹ Een probleem dat zich aandient wanneer enkel de correlatiecoëfficiënten worden gebruikt, is dat diegenen die 'weet niet' antwoorden of niet antwoorden op deze vragen in de analyse niet worden opgenomen. We argumenteerden al dat deze respondenten geenszins over het hoofd mogen worden gezien. Daarom opteren we er voor om de tevredenheid over de specifieke beleidsaspecten in onze analyse niet uit te drukken door een gemiddelde score op een vijfpuntschaal. In de plaats van gemiddelden worden de antwoorden van de respondenten ingedeeld in vier categorieën namelijk (heel) goed, noch goed/noch slecht, (heel) slecht en 'weet niet' of geen antwoord. Via een

Tabel 2 : De correlaties tussen de tevredenheid van het Gentse electoraat over het globaal stadsbeleid en hun tevredenheid over de diverse beleidsaspecten 2000-2001

Tevredenheid over	2000			2001		
	corr. ²⁰	sign. ²¹	N	corr.	sign.	N
verkeersbeleid	0,458	0,000	680	0,417	0,000	695
cultuurbeleid	0,402	0,000	612	0,327	0,000	655
migrantenbeleid	0,401	0,000	578	0,419	0,000	590
veiligheidsbeleid	0,396	0,000	645	0,391	0,000	678
werking OCMW	0,378	0,000	364	0,337	0,000	361
parkeerbeleid	0,359	0,000	665	0,335	0,000	686
economisch beleid	0,353	0,000	518	0,369	0,000	546
stadsvernieuwing	0,338	0,000	651	0,289	0,000	661
politiediensten	0,333	0,000	656	0,305	0,000	671
openbare werken	0,331	0,000	630	0,225	0,000	659
sportinfrastructuur	0,321	0,000	617	0,261	0,000	613
informatieverstrekking	0,317	0,000	680	0,380	0,000	688
afvalbeleid	0,266	0,000	689	0,324	0,000	704
technische diensten	0,262	0,000	580	0,226	0,000	593
milieubeleid	0,257	0,000	643	0,343	0,000	671
ruimtelijke ordening	0,254	0,000	618	0,302	0,000	657
openbaar vervoer	0,238	0,000	664	0,189	0,000	679
werking administratie	0,212	0,000	629	0,285	0,000	644

In tabel 3 geven we de proportie verklaarde variantie weer voor de tevredenheid over ieder beleidsaspect afzonderlijk en voor alle beleidsaspecten samen. De beleidsaspecten worden geordend naargelang van de proportie verklaarde variantie van de tevredenheid over de beleidsaspecten in de feitelijk gerealiseerde steekproef van 2000.

Uit tabel 3 blijkt dat in 2000 en 2001 resp. 37,4 % en 33,2 % van de variantie in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid kan worden toegeschreven aan de

regressieanalyse kunnen we al deze categorieën (dus ook de antwoordmogelijkheid weet niet/geen antwoord) in de analyse opnemen en op grond daarvan uitspraken doen over de proportie verklaarde variantie, dit is de mate waarin de tevredenheid over een bepaald beleidsaspect bijdraagt tot de verklaring van de tevredenheid over het globaal stadsbeleid. De proportie verklaarde variantie wordt afgeleid uit de parameter 'adjusted R-square' (cf. supra).

²⁰ De afkorting "corr." wordt gebruikt als aanduiding voor de correlatiecoëfficiënt van Pearson.

²¹ De afkorting "sign." wordt gebruikt als aanduiding voor de significantie, hier de significantie van de correlatie.

tevredenheid van de kiesgerechtigde Gentenaars over de beleidsaspecten die hen werden voorgelegd. Deze aanzienlijke proportie verklaarde variantie wijst erop dat de tevredenheid over de diverse beleidsaspecten op zich een belangrijke verklarende waarde heeft voor de tevredenheid over het globaal stadsbeleid.

De tevredenheid over het verkeersbeleid en het veiligheidsbeleid hangen in belangrijke mate samen met de tevredenheid over het globaal stadsbeleid. Beide beleidsaspecten verklaren een aanzienlijke proportie variantie.²²

Tabel 3 : De mate waarin de tevredenheid van het Gentse electoraat over de diverse beleidsaspecten de verschillen in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid kan verklaren 2000-2001

Tevredenheid over	2000			2001		
	N	% ²³	sign ²⁴	N	%	sign.
verkeersbeleid	698	19,4 %	0,000	713	12,9 %	0,000
veiligheidsbeleid	698	13,1 %	0,000	713	13,2 %	0,000
cultuurbeleid	698	12,9 %	0,000	713	8,7 %	0,000
parkeerbeleid	698	10,9 %	0,000	713	8,0 %	0,000
stadsvernieuwing	698	10,8 %	0,000	713	6,6 %	0,000
migrantenbeleid	698	9,7 %	0,000	713	12,3 %	0,000
politiediensten	698	9,2 %	0,000	713	8,4 %	0,000
economisch beleid	698	9,0 %	0,000	713	10,3 %	0,000
openbare werken	698	8,5 %	0,000	713	3,7 %	0,000
informatieverstrekking	698	8,4 %	0,000	713	12,3 %	0,000
sportinfrastructuur	698	7,2 %	0,000	713	4,1 %	0,000
werking OCMW	698	6,6 %	0,000	713	6,7 %	0,000
ruimtelijke ordening	698	6,3 %	0,000	713	7,1 %	0,000
milieubeleid	698	5,7 %	0,000	713	10,5 %	0,000
afvalbeleid	698	5,4 %	0,000	713	8,5 %	0,000
openbaar vervoer	698	4,7 %	0,000	713	3,3 %	0,000
technische diensten	698	4,7 %	0,000	713	3,4 %	0,000
werking administratie	698	3,8 %	0,000	713	5,4 %	0,000
Alle aspecten samen	698	37,4 %	0,000	713	33,2 %	0,000

²² Ook de tevredenheid over het migrantenbeleid, de politiediensten en het economisch beleid verklaren telkens een belangrijke proportie van de variantie in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid. Kortom, de tevredenheid over deze beleidsaspecten kan in relatief sterke mate de tevredenheid over het globaal stadsbeleid verklaren. De relatief grote non-response voor de tevredenheid over twee van deze beleidsaspecten moet daarbij in het achterhoofd gehouden worden.

²³ In deze context duidt dit symbool op de proportie verklaarde variantie.

²⁴ Hier duidt de afkorting "sign." op de significantie van de proportie verklaarde variantie.

De proportie verklaarde variantie in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid dat toe te schrijven is aan bijvoorbeeld de tevredenheid over het openbaar vervoer is eerder beperkt. Daarmee is evenwel niet gezegd dat dit beleidsaspect niet belangrijk is. Wel dat het in mindere mate de tevredenheid over het globaal stadsbeleid verklaart.

De vergelijking tussen 2000 en 2001 brengt enkele verschuivingen aan het licht. De tevredenheid over het cultuurbeleid, het parkeerbeleid, de stadsvernieuwing, de openbare werken en de sportinfrastructuur verklaren een grotere proportie variantie in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid bij de respondenten van 2000. Anderzijds hangt de tevredenheid over de informatieverstrekking, het afvalbeleid en het milieubeleid meer samen met de tevredenheid over het globaal stadsbeleid in 2001 dan in 2000. Deze verschillen zijn -overigens- een aanduiding van het feit dat de gegevens van beide momentopnames niet zomaar kunnen worden samengevoegd. Percepties van beleidsdomeinen zijn nu eenmaal onderhevig aan maatschappelijke veranderingen.

Er is evenwel nog een groot percentage variantie in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid dat niet verklaard kan worden door de tevredenheid over de beleidsaspecten. Dit zou kunnen betekenen dat een aantal andere "belangrijke" beleidsaspecten niet werden bevraagd. Dit is evenwel weinig waarschijnlijk. Anderzijds kunnen andere factoren belangrijk(er) zijn voor de verklaring van de variantie in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid.

IV. Determinanten van de tevredenheid over het lokaal beleid

We stelden dat de verschillen in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid in belangrijke mate kunnen worden verklaard door de mate waarin men tevreden is over meer specifieke beleidsaspecten. Daarnaast gingen we na in welke mate de diverse andere karakteristieken van de respondenten (de onafhankelijke variabelen) kunnen bijdragen tot het verklaren van de verschillen in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid.

We maakten een (enigszins arbitrair) onderscheid tussen diverse al dan niet in categorieën opgedeelde onafhankelijke variabelen : sociaal-demografische kenmerken, de houding tegenover anderen, het leven in de buurt, het lidmaatschap van verenigingen, klassenidentificatie, veiligheidsgevoel, utilitair individualisme, self-esteem, autoritarisme, postmaterialisme, de relatie met de Stad Gent en de houding tegenover politiek en ten slotte de levenstevredenheid. Voor elk van deze onafhankelijke variabelen gaan we na in welke mate ze kunnen bijdragen tot het verklaren van de variantie in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid.

Idealiter worden de resultaten van alle regressieanalyses weergegeven. Binnen het bestek van deze bijdrage is dit evenwel niet mogelijk. Daarom opteerden we ervoor om voor de gegevens van 2000 en 2001 telkens de vijftien onafhankelijke

variabelen weer te geven die elk op zich de relatief grootste proportie van de variantie in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid kunnen verklaren. De bespreking van de onderzoeksresultaten gebeurt naargelang van de groepen onafhankelijke variabelen die werden opgenomen in ons onderzoeksopzet.

Tabel 4 : De belangrijkste onafhankelijke variabelen die de relatief grootste proportie van de variantie in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid 2000-2001 verklaren²⁵

2000		2001	
Veiligheidsgevoel	9,7 %	Invloed als kiezer op het lokaal beleid	13,0 %
Tevredenheid over het leven in onze maatschappij	9,3 %	Veiligheidsgevoel	12,4 %
Invloed als kiezer op het lokaal beleid	9,2 %	Tevredenheid over het leven in onze maatschappij	11,5 %
Tevredenheid t.o.v. het nabije verleden	5,9 %	Politieke machteloosheid	7,1 %
Politieke machteloosheid	5,6 %	Tevredenheid t.o.v. het nabije verleden	6,5 %
Beoordeling betrokkenheid bij de buurt	3,9 %	Houding tegenover de migranten	4,5 %
Tevredenheid over het leven in de buurt	3,7 %	Links-rechtssituering	4,1 %
Gevoel dat politiek oproept	3,5 %	Gevoel dat politiek oproept	4,1 %
Invloed als kiezer op de inrichting van de wijk	2,5 %	Invloed als kiezer op de inrichting van de wijk	3,5 %
Links-rechtssituering	2,0 %	Tevredenheid over het leven in de buurt	3,1 %
Houding tegenover migranten	2,0 %	Algemene interesse voor politiek	2,8 %
Tevredenheid over de eigen financiële situatie	2,0 %	Beoordeling van de betrokkenheid bij de buurt	2,7 %
Tevredenheid als mens	1,3 %	Ervaring van het contact stedelijke diensten	2,7 %
Tevredenheid over de huidige werksituatie	1,2 %	Tevredenheid als mens	2,6 %
Ervaring van het contact met vrienden en kennissen	1,1 %	Vertrouwen in de medemens	2,4 %

²⁵ Alle vermelde proporties verklaarde variantie zijn significant tot op het niveau p kleiner dan 0,050. Het betreft de verklarende waarde van de variabelen op zich, zonder rekening te houden met de (eventuele) invloed van een reeks achtergrondvariabelen.

Uit de regressieanalyse blijkt dat zowel in 2000 als in 2001 alle sociaal-demografische kenmerken samen weinig of niet bijdragen tot het verklaren van de verschillen in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid (0,7 % in 2000 en 1,9 % in 2001). Er zijn dus slechts beperkte verschillen in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid naargelang van de verschillende sociaal-demografische kenmerken.²⁶

Wat betreft de onafhankelijke variabelen die we kunnen plaatsen onder de noemer "houding tegenover anderen" stellen we vast dat de respondenten met een relatief laag vertrouwen in de medemens evenals diegenen die zeer negatief staan ten opzichte van migranten over het algemeen ook minder tevreden zijn over het globaal stadsbeleid. Een noemenswaardige proportie variantie in de tevredenheid over het stadsbeleid kunnen we duiden door het vertrouwen in de medemens (1,0 % in 2000 en 2,4 % in 2001) enerzijds en de houding tegenover migranten anderzijds (resp. 2,0 % en 4,5 %).

Ook peilden we naar de frequentie en de ervaring van het contact met diverse groepen "anderen".²⁷ Aangezien "het hebben van contact" een vaag begrip is, werd het expliciet in de vraagstelling nader gedefinieerd. Met contact bedoelen we op bezoek gaan, bezoek ontvangen en telefonisch contact. Daarbij hebben we zowel oog voor de kwantiteit (frequentie) als voor de kwaliteit (ervaring) van deze contacten. Met betrekking tot de vraag naar de frequentie van het contact kon men antwoorden met heel weinig, weinig, noch veel noch weinig, veel, heel veel, niet van toepassing en weet niet.²⁸ In de geest van onze algemene benadering lieten we de interpretatie van wat heel weinig, weinig, ... is over aan de respondenten zelf.²⁹ Niet alleen de kwantiteit van de contacten met anderen is belangrijk om een beeld te krijgen van de interpersoonlijke relaties. Daarom stelden we ook een vraag over de ervaring van het contact met anderen. Men kon antwoorden met: heel negatief, negatief, noch negatief noch positief, positief, heel positief, niet van toepassing en weet niet. Uit deze analyse bleek dat de Gentenaars die de contacten met hun vrienden en kennissen als positief (negatief) ervaren ook meer (minder) tevreden

²⁶ Wel stellen we vast dat de -35-jarigen en 65-plussers relatief iets meer tevreden zijn over het globaal stadsbeleid. Ook de hooggeschoolden zijn relatief gezien het meest tevreden over het globaal stadsbeleid. Wat de burgerlijke staat van de respondenten betreft, zijn de gehuwden doorgaans iets minder tevreden. De verschillen in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid naargelang het geslacht, beroepssituatie, inkomen en levensbeschouwing zijn verwaarloosbaar.

²⁷ Deze groepen anderen zijn: (schoon-)kinderen, kleinkinderen, broers/zussen, ouders, andere familieleden, vrienden/kennissen, vrijwilligers (bijvoorbeeld vrijwilligers van het Rode Kruis of vrijwilligers die helpen in verzorgingsinstellingen), professionele hulpverleners (zoals huisartsen) en collega's van op het werk (buiten de diensturen).

²⁸ Een alternatief is zelf een tijdsindeling opgeven aan de respondenten (bijvoorbeeld: dagelijks, wekelijks, maandelijks et cetera). Probleem bij een dergelijke indeling is dat we daardoor niet weten of de respondenten bijvoorbeeld een wekelijks contact met de (schoon)kinderen als veel of weinig ervaren.

²⁹ Het nadeel hierbij is dat we er geen idee van hebben wat de verschillende respondenten onder heel veel, veel, ... verstaan. Wellicht zijn er ook aanzienlijke verschillen tussen de respondenten qua interpretatie van deze begrippen.

zijn over het globaal stadsbeleid (proportie verklaarde variantie : 1,1 % in 2000 en 2,4 % in 2001). De frequentie of de kwantiteit van contacten met de verschillende groepen anderen levert geen significante verschillen op in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid.

Vervolgens zijn er de onafhankelijke variabelen in verband met het leven in de buurt. Uit de regressieanalyse blijkt dat zowel in 2000 als in 2001 een significante proportie van de variantie in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid kan worden toegeschreven aan de tevredenheid over de buurt waarin men woont (3,7 % in 2000 en 3,1 % in 2001). Daarnaast stellen we vast dat de tevredenheid over het globaal stadsbeleid relatief het laagst is bij diegenen die niet betrokken zijn bij wat er zich in hun eigen buurt afspeelt. We moeten evenwel ook rekening houden met de beoordeling van deze betrokkenheid bij de buurt. Als Gentenaars van zichzelf vinden dat ze voldoende betrokken zijn bij hun buurt zijn ze ook meer tevreden over het beleid van hun stad. Het is vooral de beoordeling van de betrokkenheid bij de buurt die bijdraagt tot het verklaren van de variantie in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid (3,9 % in 2000 en 2,7 % in 2001). Het Gents stadsbestuur mag daaruit concluderen dat het betrekken van burgers bij de eigen buurt de tevredenheid over het stadsbeleid zal verhogen. We stellen evenwel vast dat velen die niet van hun eigen buurt wakker liggen daar ook geen behoefte aan hebben.

Onder andere in het licht van de aandacht voor "sociaal kapitaal" en het populair en belangrijk debat over de rol van het middenveld,³⁰ peilden we naar het lidmaatschap van een politieke partij en/of een vakbond. Verder werd aan de respondenten gevraagd of ze actief lid zijn van clubs, organisaties of verenigingen van welke aard ook. Ten slotte peilden we ook naar het al dan niet verrichten van vrijwilligerswerk. Er zijn geen grote verschillen in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid naargelang van het al dan niet lid zijn van een politieke partij of vakbond, noch naargelang van het al dan niet actief lid zijn van een vereniging of het verrichten van vrijwilligerswerk. Deze indicatoren die we kunnen situeren onder de noemer van het zogenaamde structureel sociaal kapitaal³¹ blijken geen noemenswaardige verklarende waarde te hebben voor de tevredenheid over het lokaal stadsbeleid.

Vervolgens is er de onafhankelijke variabele "sociale klasse". De tevredenheid over het globaal stadsbeleid neemt toe van de arbeidersklasse tot en met de hogere middenklasse. De kleine groep Gentenaars die zichzelf tot de hogere klasse rekenen, blijken relatief gezien het minst tevreden te zijn over het globaal stadsbe-

³⁰ Zie b.v. PUTNAM, R.D., *Bowling alone: America's declining social capital*. In: *Journal of Democracy*, vol. 6, nr. 1, 1995, pp.65-78. ELCHARDUS, M., HUUYSE, L., HOOGHE, M., *Het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen*. Brussel, VUBPress, 2000.

³¹ LELIEVELDT, H., VAN DER KOLK, H., *Going back to the neighbourhood. A critical examination of the importance of social capital for solving neighbourhood problems*. Paper gepresenteerd op het Politicologenmaal te Noordwijkerhout, 23-24 mei 2002.

leid. Slechts 1,1 % van de variantie in 2000 en 0,3 % in 2001 kan evenwel verklaard worden door de klassenidentificatie. Deze proportie is in 2001 overigens niet significant.

Het veiligheidsgevoel blijkt in zeer sterke mate samen te hangen met de tevredenheid over het globaal stadsbeleid.³² Hoe veiliger men zich voelt, hoe meer tevreden men is met het globaal stadsbeleid. Uit de regressieanalyse blijkt dat in 2000 9,7 % en in 2001 12,4 % van de verschillen in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid kan worden toegeschreven aan het veiligheidsgevoel. De appreciatie, of het gebrek er aan, van kiezers voor het beleid van de stedelijke overheid heeft in grote mate te maken met de mate waarin ze zich veilig of onveilig voelen.

Ook werd er in de enquête van 2001 gepeild naar een aantal meer algemene attitudes zoals het utilitair individualisme, self-esteem, autoritarisme en postmaterialisme. De verklarende waarde van deze attitudes voor de verschillen in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid is evenwel eerder beperkt of onbestaande. We stellen wel vast dat diegenen die in sterke mate individualistisch ingesteld zijn, over het algemeen iets minder tevreden zijn over het globaal stadsbeleid. In de regressieanalyse vertaalt dit zich in een kleine proportie verklaarde variantie (1,5 %) die significant is.³³ Er zijn geen noemenswaardige verschillen in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid naargelang van de mate van self-esteem en de mate waarin men autoritaire denkbeelden aanhangt. Wel stellen we vast dat een eerder postmaterialistische ingesteldheid gepaard gaat met een hogere tevredenheid over het globaal stadsbeleid.³⁴

Daarnaast werden er een reeks onafhankelijke variabelen opgenomen in verband met de relatie tot de Stad Gent en de houding tegenover politiek in het algemeen. Zo gaat een meer linkse situering op de politieke links-rechtsschaal gepaard met een hogere tevredenheid over het globaal stadsbeleid. In 2000 bedraagt de correlatie $-0,147$ en in 2001 $-0,207$.³⁵ De geënquêteerden komen over het algemeen relatief weinig in contact met de stedelijke diensten. Dit contact wordt evenwel over het algemeen vrij positief ervaren. Deze variabelen werden enkel in de enquête van 2001 opgenomen. De verklarende waarde van de frequentie en de ervaring van het contact met de stedelijke diensten voor de tevredenheid over het globaal stadsbeleid is niet zo groot als men zou verwachten (resp. 1,9 % en 2,7 %). We stelden al dat diegenen die zich voldoende betrokken voelen bij de buurt, ook meer tevreden zijn over het globaal stadsbeleid. Conform met dit gegeven stellen we vast dat diegenen die hun invloed als kiezer op de inrichting van de wijk en op

³² De correlatiecoëfficiënten in 2000 en 2001 bedragen respectievelijk 0,314 en 0,354.

³³ Enkel in 2001 peilden we naar de mate waarin men utilitair individualistisch is ingesteld.

³⁴ Tussen beide variabelen is er een lichte correlatie (0,107, $p=0,005$). De bijhorende proportie verklaarde variantie is 1,0 %. Ook de mate waarin men postmaterialistisch is ingesteld werd enkel in 2001 bevraagd.

³⁵ De bijhorende proporties verklaarde variantie voor de tevredenheid over het globaal stadsbeleid bedragen resp. 2,0 % en 4,1 %.

het lokaal beleid als goed beoordelen over het algemeen ook meer tevreden zijn over het globaal stadsbeleid. De beoordeling van de invloed als kiezer op de inrichting van de wijk (2,5 % in 2000 en 3,5 % in 2001) en vooral op het lokaal beleid (9,2 % en 13,0 %) draagt sterk significant bij tot het verklaren van de variantie in de tevredenheid over het lokaal beleid. Ook gaan sterke gevoelens van politieke machteloosheid gepaard met een relatief lage tevredenheid over het globaal stadsbeleid.³⁶ Ook stellen we vast dat de interesse voor politiek op zich in 2001 (2,8 %) evenals het associëren van politiek met positieve gevoelens in 2000 én 2001 bijdragen tot het verklaren van een significante proportie variantie van de tevredenheid over het globaal stadsbeleid (resp. 3,5 % en 4,1 %). Ook een grotere interesse voor het reilen en zeilen in de Stad Gent, zoals blijkt uit de mate waarin men het stadsmagazine leest, gaat gepaard met een hogere tevredenheid over het globaal stadsbeleid.

Ten slotte is het ook belangrijk om erop te wijzen dat we de tevredenheid over het globaal stadsbeleid niet los mogen zien van andere facetten van het dagelijks leven. De tevredenheid over het globaal stadsbeleid staat niet los van de mate waarin men tevreden is over het leven thuis, als mens, over de eigen financiële situatie, over de huidige werksituatie, over het leven in onze maatschappij en t.o.v. het nabije verleden. Trouwens, gelukkige Gentenaars zijn meer tevreden over het beleid van hun stad dan ongelukkige Gentenaars. De tevredenheid over het leven in onze maatschappij (9,3 % in 2000 en 11,5 % in 2001) evenals de tevredenheid t.o.v. het nabije verleden (resp. 5,9 % en 6,5 %) verklaren de grootste proportie variantie in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid. Uit de regressieanalyse blijkt ook dat deze twee facetten een doorslaggevende rol spelen als we de verschillen in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid willen duiden.³⁷

V. Partijvoorkeur als determinant van tevredenheid

In deze laatste paragraaf gaan we na of en in welke mate de tevredenheid over het globaal stadsbeleid en de tevredenheid over de diverse beleidsaspecten verschilt naargelang van de partijvoorkeur van de respondenten. Met 'partijvoorkeur' wordt in de enquête van maart-april 2000 de partijvoorkeur voor de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2000 bedoeld, in 2001 wordt daarmee verwezen naar het effectieve stemgedrag tijdens de gemeenteraads-verkiezingen van 8 oktober 2000. In 2000 peilden we dus naar kiesintenties, in 2001 naar effectief stemgedrag.

In eerste instantie staan we even stil bij de verhoudingen tussen de diverse politieke partijen bij de geënquêteerde kiesgerechtigde Gentenaars. Vooraleer hierop in te gaan, dienen er een aantal opmerkingen te worden gemaakt. In de

³⁶ De proportie verklaarde variantie toe te schrijven aan deze variabele bedraagt in 2000 en 2001 resp. 5,6 % en 7,1 %.

³⁷ Het waren de enige variabelen die werden weerhouden wanneer de forward-selectieprocedure werd toegepast op de reeks variabelen m.b.t. levenstevredenheid.

eerste plaats peilt de enquête van 2000 naar kiesintenties terwijl de verkiezingsuitslag van de gemeenteraadsverkiezingen van 2000 een uiting is van concreet gedrag. Zoals de socioloog LaPiere in 1934 al opmerkte, gaan attitudes en gedrag niet steeds hand in hand.³⁸ Een aantal factoren, die moeilijk te controleren zijn (de spreekwoordelijke 'black box'), bevinden zich tussen de intentie en concreet gedrag. Uiteraard is het ook zo dat, als we in de enquête van 2001 peilen naar het feitelijk kiesgedrag, we nog geen garanties hebben dat men ook effectief voor deze partij stemde.

Ten tweede is het zo dat, niettegenstaande een aanzienlijk deel van de ingeschreven kiezers (8,6 % in 1994 en 9,1 % in 2000) niet komt opdagen bij de gemeenteraadsverkiezingen, er bij de geënquêteerden een niet te verwaarlozen groep respondenten is die zijn partijkeuze niet te kennen geeft, omdat men het niet weet (11,4 % in 2000 en 1,2 % in 2001)³⁹ of omdat men zijn of haar partijkeuze niet wil meedelen aan de enquêteur (respectievelijk 10,2 % en 10,7 %). Het is dan ook duidelijk dat het cijfermateriaal met de nodige omzichtigheid moet worden behandeld. Zo is een vergelijking van de percentages van de partijen onderling en voor de verschillende populaties een vrij hachelijke onderneming gezien de non-response verschillend is.

In tabel 5 worden de kiesintenties anno maart-april 2000, de verkiezingsresultaten van 8 oktober 2000 en het kiesgedrag van de geënquêteerden in 2001 bij de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2000 naast elkaar geplaatst. Daarbij hebben we telkens oog voor de totale kiesgerechtigde populatie. Dit houdt in dat voor de gegevens uit de enquêtes in 2000 en 2001 ook diegenen die antwoorden met "weet niet" of "geen antwoord" worden opgenomen. Bij de weergave van de verkiezingsresultaten bij de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2000 worden ook diegenen opgenomen die niet gingen stemmen of blanco/ongeldig stemden. De meerderheid in de Gentse gemeenteraad bestaat zowel vóór als na de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2000 uit de VLD, de SP en VU(-ID). De oppositiebanken worden ingenomen door de CVP, Agalev en het Vlaams Blok.

³⁸ BREHM, S.S., KASSIN, S.M., *Social psychology*. Boston/Toronto, Houghton Mifflin company, 1996 (3rd ed.), pp.370-377.

³⁹ Dat het percentage respondenten dat niet meer weet voor welke partij ze bij de vorige verkiezingen stemde zeer klein is voor de feitelijk gerealiseerde steekproef in 2001 in vergelijking met deze van april 2000 (1,7 % tegenover 11,35 %) heeft natuurlijk alles te maken met het feit dat de afname van maart 2001 relatief kort na de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2000 plaatsvond.

Tabel 5 : Het Gentse electoraat : kiesintenties in maart-april 2000, verkiezingsresultaten in oktober 2000 en het kiesgedrag van de geënquêteerden in maart 2001

Partijvoorkeur	mrt-apr. 2000		okt. 2000 ⁴⁰		mrt. 2001	
	n	%	n	%	n	%
SP	98	13,1 %	36829	21,9 %	172	22,5 %
VLD	141	18,8 %	30895	18,3 %	156	20,4 %
VU ⁴¹	38	5,1 %	5828	3,5 %	28	3,7 %
CVP	86	11,5 %	26344	15,6 %	117	15,3 %
Agalev	124	16,6 %	13385	8,0 %	91	11,9 %
Vlaams Blok	68	9,1 %	28699	17,0 %	78	10,2 %
Andere	16	2,1 %	4910	2,9 %	14	1,8 %
Blanco/ongeldig	17	2,3 %	6289	3,7 %	19	2,5 %
Niet gestemd	-	-	15262	9,1 %	-	-
Weet niet	85	11,4 %	-	-	9	1,2 %
Geen antwoord	76	10,2 %	-	-	82	10,7 %
Totaal	749	100,0 %	168441	100,0 %	766	100,0 %

Wat betreft de kiesintenties in maart-april 2000 valt in eerste instantie op dat een vijfde van de kiezers antwoordt met "weet niet" of "geen antwoord". Ook zien we dat bij deze momentopname de VLD als grootste politieke partij naar voor komt terwijl de SP en vooral de CVP relatief zwak staan in vergelijking met de verkiezingsresultaten van 8 oktober 2000. Agalev is de tweede grootste partij op grond van de enquête van 2000. Het is belangrijk te benadrukken dat deze enquête ongeveer zes maanden vóór de eigenlijke gemeenteraadsverkiezingen werd afgenomen. De afname vond plaats vooraleer de verkiezingscampagnes van de diverse partijen in volle hevigheid werden gevoerd. Tevens stellen we vast dat de verkiezingsstrijd voor de gemeenteraadsverkiezingen in Gent evolueerde naar 'de strijd om het burgemeesterschap'.⁴² De strijd ontwikkelde zich tussen de kopstukken van de SP en de VLD, met name Frank Beke en Sas Van Rouveroj. Frank Beke won het pleit.⁴³

⁴⁰ http://www.vub.ac.be/belgianelections/G2_564.html

⁴¹ Voor alle duidelijkheid : de VU kwam bij de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2000 ook in Gent op in een alliantie met ID21 onder de noemer VU-ID. Op het moment van de afname van de eerste enquête in maart-april 2000 was dat nog niet algemeen bekend. We opteerden ervoor om consequent de afkorting VU te hanteren.

⁴² VANPETEGHEM, B., Analyse. Beke blijft eerste burger van Gent. Eén stroppendrager op de vijf stemt voor Vlaams Blok. In : *De Standaard*, 9 oktober 2000.

⁴³ GHJS, I., Reportage. Van Rouvereroij : "Ik had het zo graag gedaan". Euforie in het SP-lokaal, ontgoocheling bij de blauwe coalitiepartner. In : *De Standaard*, 9 oktober 2000.

In tabel 5 zien we tevens dat er in oktober 2000 en maart 2001 een aantal belangrijke verschillen zijn in de verhoudingen tussen de verschillende partijen. Zo merken we dat er relatief veel geënquêteerden voor Agalev stemden in 2000, terwijl er relatief weinig geënquêteerden voor het Vlaams Blok kiezen. De relatieve oververtegenwoordiging van Agalev-kiezers en de ondervertegenwoordiging van Vlaams Blok-kiezers wordt vaak vastgesteld in enquêtes.⁴⁴ We wijzen trouwens nog eens op de relatief grote groep die zijn partijkeuze niet meedeelt. Het is zonder meer duidelijk dat deze groep het verschil kan maken. We kunnen er immers niet van uitgaan dat alle partijen evenredig zijn vertegenwoordigd in deze groep kiezers.⁴⁵

Als we kijken naar de tevredenheid over het globaal stadsbeleid naargelang van de partijvoorkeur van de respondenten zien we dat de SP-kiezers het meest tevreden zijn over het beleid van hun stad, gevolgd door de VLD-kiezers. Dit is op zich niet zo opmerkelijk, zowel de SP als de VLD zijn meerderheidspartijen in Gent. Wel opmerkelijk is dat de kiezers van oppositiepartij Agalev meer tevreden zijn over het globaal stadsbeleid dan de kiezers van meerderheidspartij VU.⁴⁶ Het minst tevreden zijn de kiezers van het Vlaams Blok.

Tabel 6 : De tevredenheid van het Gentse electoraat over het globaal stadsbeleid volgens partijvoorkeur 2000-2001⁴⁷

Partijvoorkeur	2000			2001		
	n	gem.	st. afw.	n	gem.	st. afw.
SP	96	6,64	1,40	165	6,86	1,32
VLD	136	6,30	1,43	148	6,47	1,63
VU	36	6,19	1,39	26	5,85	1,05
CVP	79	5,90	2,03	108	6,05	1,63
Agalev	117	6,29	1,42	83	6,36	1,22
Vlaams Blok	63	4,90	2,01	76	5,00	1,83
WN/GA ⁴⁸	142	5,94	1,52	78	6,06	1,72
Totaal	669	6,09	1,64	684	6,25	1,62

⁴⁴ BILLIET, J., Het gevaar van slechte peilingen. In : *De Standaard*, 13 oktober 2000.

⁴⁵ Dit is meteen ook de reden waarom het niet aangewezen is om de representativiteit van de steekproef te toetsen op grond van de vergelijking met de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen.

⁴⁶ We moeten er echter op wijzen dat er relatief weinig geënquêteerden voor de VU (zouden) kiezen (36 in 2000 en 26 in 2001).

⁴⁷ De gegevens van die kleine groepen kiezers die voor een "andere" partij of blanco/ongeldig zouden stemmen/stemden zijn niet opgenomen in deze analyse. Natuurlijk zijn ook enkel de geënquêteerden die antwoorden op de vraag naar de mate waarin men tevreden is over het globaal stadsbeleid opgenomen in deze analyse.

⁴⁸ Deze afkorting staat voor de respondenten die antwoorden met "weet niet" of "geen antwoord" op de vraag naar hun partijvoorkeur.

Is het mogelijk om aan de hand van de partijvoorkeur de verschillen in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid te verklaren? Door middel van een regressieanalyse kunnen we op deze vraag een antwoord geven. In tabel 7 wordt aangegeven in welke mate de specifieke partijvoorkeur van de kiezers bijdraagt tot het verklaren van een significante proportie verklaarde variantie. Ook gaan we na in hoeverre de keuze voor een oppositiepartij of een meerderheidspartij bijdraagt tot het verklaren van enige variantie in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid.

Tabel 7 : De verklarende waarde van de partijvoorkeur voor de verschillen in de tevredenheid van het Gentse electoraat over het globaal stadsbeleid 2000-2001

Partijvoorkeur	2000			2001		
	N	%	sign.	N	%	sign.
SP	698	1,8 %	0,000	713	4,5 %	0,000
VLD	698	0,4 %	0,051	713	0,5 %	0,038
VU	698	0,0 %	0,594	713	0,1 %	0,222
CVP	698	0,0 %	0,400	713	0,1 %	0,208
Agalev	698	0,3 %	0,088	713	0,0 %	0,422
Vlaams Blok	698	4,5 %	0,000	713	6,9 %	0,000
WN/GA	698	0,0 %	0,404	713	0,1 %	0,347
Alle partijvoorkeuren samen (1)	698	7,1 %	0,000	713	10,4 %	0,000
Meerderheid of oppositie (2)	677	3,6 %	0,000	713	4,5 %	0,000
(1) en (2) samen	677	7,6 %	0,000	713	10,2 %	0,000

De kennis van de specifieke partijvoorkeur van de kiezers verklaart respectievelijk 7,1 % en 10,4 % van de verschillen in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid. We moeten evenwel opmerken dat niet elke specifieke partijvoorkeur een noemenswaardige proportie variantie verklaart. Zo stellen we vast dat de kennis of iemand al dan niet voor de *VU*, de *CVP* of *Agalev* zou stemmen/stemt niet significant bijdraagt tot de verklaring van de verschillen in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid.

Of iemand al dan niet voor de *SP* zou stemmen (enquête van 2000) of stemt (enquête van 2001) kan een grotere proportie van de variantie in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid verklaren (respectievelijk 1,8 % en 4,5 %). De grootste proportie variantie kan evenwel worden verklaard door de kennis van het feit of iemand al dan niet voor het *Vlaams Blok* zou stemmen/stemt (respectievelijk 4,5 % en 6,9 %). Het verbaast wellicht niet dat precies de kennis van de partijvoorkeur voor de *SP* en het *Vlaams Blok* het sterkst bijdragen tot het verklaren van de verschillen in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid. Het zijn immers de kiezers van deze partijen die respectievelijk het meest en het minst tevreden zijn

over het globaal stadsbeleid. We merken op dat de proportie verklaarde variantie telkens hoger is in 2001. De verschillen in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid naargelang van de partijvoorkeur zijn in 2001 dan ook meer uitgesproken.

Zoals al aangegeven is er ook een duidelijk onderscheid in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid tussen de kiezers die voor een meerderheidspartij (zouden) stemmen en diegenen die een oppositiepartij (zouden) prefereren. We stellen vast dat het antwoord op de vraag of men al dan niet voor een meerderheids- of oppositiepartij stemt/zou stemmen bijdraagt tot een significante proportie verklaarde variantie in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid (respectievelijk 3,6 % en 4,5 %).

Bij de analyse stellen we overigens vast dat, rekening houdend met de verklarende variantie van de specifieke partijvoorkeur, in 2000 het antwoord op de vraag of men voor een oppositie- of een meerderheidspartij zou stemmen additioneel bijdraagt tot het verklaren van een hogere proportie verklaarde variantie in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid.⁴⁹ Voor de gegevens van 2001 is dit niet het geval. Het feit dat men al dan niet zou stemmen/stemt voor een oppositie- of een meerderheidspartij, draagt in 2001 niet bij tot het verklaren van de variantie in de tevredenheid over het globaal stadsbeleid wanneer we de specifieke partijvoorkeur van de respondenten al kennen. We kunnen dit verschil toeschrijven aan het feit dat in 2000 het aantal kiezers dat stelt het (nog) niet te weten aanzienlijk groter is.

Daarnaast hebben we ook aandacht voor de tevredenheid over de meer specifieke beleidsaspecten naargelang van de partijvoorkeur van de respondenten. Deze resultaten geven we weer in tabel 8.

⁴⁹ Er is een toename in de proportie verklaarde variantie van 0,5 % ($p=0,018$).

Tabel 8 : Tevredenheid van het Gentse electoraat over de verschillende beleidsaspecten naargelang van de partijvoorkeur 2000-2001

		SP	VLD	VU	CVP	Ag.	VB	WN/GA	Totaal
Verkeersbeleid	2000	3,23	2,95	2,81	2,87	3,12	2,49	2,76	2,92
	2001	3,25	3,16	3,04	3,05	3,35	2,58	2,76	3,08
Parkeerbeleid	2000	2,94	2,73	2,58	2,56	2,97	2,48	2,59	2,72
	2001	3,01	2,92	2,81	2,69	3,13	2,30	2,48	2,81
Openbaar vervoer	2000	3,71	3,63	3,47	3,57	3,55	3,78	3,61	3,62
	2001	3,73	3,86	3,46	3,99	3,75	3,59	3,72	3,77
Informatie-verstrekking	2000	3,88	3,76	3,79	3,64	3,69	3,46	3,59	3,69
	2001	3,79	3,64	3,74	3,64	3,74	3,29	3,58	3,65
Administratie	2000	3,64	3,46	3,39	3,44	3,49	3,32	3,43	3,46
	2001	3,57	3,42	3,40	3,42	3,30	3,26	3,28	3,41
Technische diensten	2000	3,51	3,47	3,49	3,24	3,32	3,47	3,50	3,43
	2001	3,50	3,52	3,30	3,53	3,38	3,29	3,41	3,46
Afvvalbeleid	2000	3,56	3,62	3,66	3,51	3,57	3,21	3,54	3,54
	2001	3,69	3,75	3,32	3,68	3,80	3,16	3,33	3,60
Ruimtelijke ordening	2000	3,37	3,41	3,08	3,32	3,01	3,40	3,20	3,26
	2001	3,22	3,38	3,33	3,33	3,12	3,13	3,29	3,26
Milieubeleid	2000	3,40	3,36	3,12	3,31	3,23	3,44	3,25	3,31
	2001	3,37	3,49	3,21	3,29	2,96	3,15	3,21	3,28
Stadsvernieuwing	2000	3,71	3,68	3,60	3,63	3,48	3,54	3,51	3,59
	2001	3,65	3,55	3,42	3,52	3,47	3,44	3,53	3,54
Openbare werken	2000	3,24	3,01	2,70	3,04	3,09	2,82	2,93	3,01
	2001	3,20	2,99	3,12	3,05	2,98	2,82	2,90	3,02
Veiligheidsbeleid	2000	3,31	3,19	2,97	3,09	3,33	2,52	3,05	3,11
	2001	3,31	3,11	3,15	3,19	3,27	2,56	3,13	3,13
Politiediensten	2000	3,47	3,30	3,16	3,32	3,32	2,83	3,28	3,27
	2001	3,26	3,32	3,30	3,28	3,30	2,86	3,23	3,24
Cultuurbeleid	2000	3,82	3,90	3,92	3,64	3,79	3,33	3,67	3,74
	2001	3,90	3,76	3,61	3,64	3,82	3,30	3,72	3,72
Sport-infrastructuur	2000	3,90	3,85	3,73	3,61	3,90	3,76	3,76	3,80
	2001	3,88	3,68	3,65	3,81	3,77	3,71	3,88	3,78
Economisch beleid	2000	3,53	3,43	3,37	3,46	3,42	3,25	3,36	3,41
	2001	3,62	3,63	3,44	3,42	3,55	3,21	3,47	3,52
Werking OCMW	2000	3,56	3,75	3,54	3,57	3,45	3,06	3,48	3,52
	2001	3,37	3,42	3,10	3,58	3,33	3,10	3,32	3,36
Migrantenbeleid	2000	3,21	3,10	2,91	3,08	3,11	2,17	2,98	2,99
	2001	3,28	3,14	3,19	3,03	3,03	2,12	2,94	3,01

In overeenstemming met deze vaststelling m.b.t. de tevredenheid over het globaal stadsbeleid blijkt dat, gemiddeld gezien, de tevredenheid over de specifieke beleidsaspecten het laagst is bij de kiezers van het Vlaams Blok. Een uitzondering hierop is b.v. de tevredenheid over het openbaar vervoer die in 2000 het hoogst is bij de Vlaams Blok-kiezers. Vaak staan vooral de kiezers van de SP en Agalev tegenover hen. Dat is het geval voor de beleidsaspecten die doorgaans minder gunstig worden beoordeeld (b.v. parkeerbeleid, verkeersbeleid, migrantenbeleid, veiligheidsbeleid). Agalev-kiezers zijn het minst tevreden over ruimtelijke ordening, VLD-kiezers daarentegen het meest. Deze kiezers zijn in 2001 ook het meest tevreden over de politiediensten. Ook het milieubeleid vindt bij de VLD-kiezers heel wat sympathie, Agalev-kiezers zijn daarover het minst tevreden in 2001. Laatstgenoemden zijn wel het meest tevreden over het afvalbeleid in datzelfde jaar. In elk geval is het duidelijk dat de Vlaams Blok-kiezers het minst tevreden zijn over het globale stadsbeleid maar in regel ook over de verschillende beleidsaspecten. Daartegenover staan heel vaak SP- en Agalev-kiezers terwijl voor sommige beleidsaspecten de VLD- of VU-kiezers het meest tevreden zijn. Kiezers van meerderheidspartijen zijn over bijna alles meer tevreden dan kiezers van oppositiepartijen, met uitzondering van het parkeerbeleid in 2000 en het openbaar vervoer in 2000 en 2001. De vraag is evenwel of de kiesgerechtigde Gentenaars voor een partij kiezen omdat ze tevreden zijn over het door deze partijen gevoerde beleid of, omgekeerd, of Gentenaars tevreden zijn over het beleid omdat 'hun' partij verantwoordelijk is voor dit beleid. Uiteraard is ook een combinatie van beide mogelijk.

Ook werd er nagegaan in welke mate er verschillen zijn in de tevredenheid over de diverse facetten van levenstevredenheid naargelang van de partijvoorkeur. De tevredenheid over deze facetten van het leven wordt uitgedrukt door middel van een score op een elfpuntenschaal. Hoe hoger de gemiddelde score, hoe hoger de tevredenheid. In beide onderzoeksjaren is de gemiddelde tevredenheid over het leven thuis het laagst bij de kleine groep VU-kiezers (resp. 7,79 en 7,57), in 2000 het hoogst bij de CVP-kiezers (8,72) en in 2001 het hoogst bij de Vlaams Blok- (8,35) en VLD-kiezers (8,33). Dat Vlaams Blok-kiezers het meest tevreden zijn over de thuissituatie is, gezien al het bovenstaande, opmerkelijke informatie. De gemiddelde 'tevredenheid als mens' is het hoogst bij de CVP-kiezers (resp. 8,42 en 7,88), het laagst bij de Vlaams Blok-kiezers (resp. 7,37 en 7,53) en diegenen die hun partijvoorkeur niet bekend maken (resp. 7,77 en 7,41). Hoe meer tevreden als mens, hoe kleiner de kans om op het Vlaams Blok te stemmen. Laatstgenoemden zijn ook in 2000 het minst tevreden over hun financiële situatie (6,88 tegenover 7,19 gemiddeld) en hun werksituatie (6,64 tegenover 7,18). In 2001 zijn de kiezers die hun partijvoorkeur niet bekend maken het minst tevreden over deze laatste twee aspecten (resp. 7,09 en 6,83 tegenover resp. 7,23 en 7,13 gemiddeld). Opvallend is voorts dat de CVP-kiezers het meest tevreden zijn over 'het leven in onze maat-

schappij', de financiële en werksituatie.⁵⁰ Deze groep is in 2000 in vergelijking met het nabije verleden, het meest tevreden (6,99 tegenover 6,33 gemiddeld). De verschillen in de gemiddelde scores op de schaal die peilt naar het 'geluk' zijn vrij klein. De laagste scores vinden we bij de VU- en Vlaams Blok-kiezers.

VI. Besluit

Dit tevredenheidsonderzoek brengt geen spectaculaire 'smoking gun' voort, die ene maar krachtige variabele die in zeer hoge mate (on)tevredenheid kan verklaren. Wel enkele relevante conclusies. Weinig verrassend is de vaststelling dat kiezers van de meerderheidspartijen aanzienlijk meer tevreden zijn over het globaal stadsbeleid, de SP-kiezers het meest, gevolgd door de VLD. Agalev-kiezers zijn meer tevreden dan de VU-kiezers, die in 2001 enkel gevolgd worden door de Vlaams Blok-kiezers. De CVP-kiezers zijn minder tevreden en die van het Vlaams Blok duidelijk het minst, ook minder dan de kiezers die hun partijvoorkeur niet willen of kunnen bekend maken.

In 2000 verklaart de kennis van de partijvoorkeur 7,1 % van de verschillen in de tevredenheid over het stadsbeleid, in 2001 is dat 10,4 %. Deze algemene cijfers verbergen interne verschillen. Weten of een Gentenaar al dan niet voor de VU, de CVP of Agalev stemt draagt niet significant bij tot de verklaring van verschillen in tevredenheid, of hij/zij al dan niet voor de SP stemt daarentegen wel. De grootste proportie verklaarde variantie wordt verklaard door de kennis van het feit of iemand al dan niet voor het Vlaams Blok stemt.

Deze evaluatie is voor een aantal beleidsaspecten bij verschillende electoraten gelijklopend. Dit wil zeggen dat er geen noemenswaardige verschillen tussen de electoraten worden gevonden. Voor andere beleidsdomeinen daarentegen is er een trend waar te nemen. Vlaams Blok-kiezers lusten bijna geen enkel specifiek beleidsoptreden van de Stad Gent. Ze staan heel vaak tegenover de SP- en Agalev-kiezers, enkele uitzonderingen buiten beschouwing gelaten (zoals b.v. ruimtelijke ordening en milieu). Voor sommige aspecten komt ook het VLD-electoraat als meest tevreden naar voor (veiligheidsbeleid, ruimtelijke ordening).

Vlaams Blok-kiezers zijn overigens over het leven thuis niet zo ontevreden zoals ze dat doorgaans zijn over alles wat daarbuiten gebeurt. Dat neemt niet weg dat ze ook het minst tevreden zijn als mens, over hun financiële of werksituatie.

De onderzoeksresultaten brengen ook elementen aan in het antwoord op de vraag of de evaluatie van het (stads)beleid (in casu de tevredenheid) wel 'voldoende'

⁵⁰ De gemiddelde tevredenheid van het CVP-electoraat voor deze drie facetten is in 2000 resp. 7,71, 7,71 en 7,63 tegenover gemiddeld resp. 6,93, 7,19 en 7,18. Voor de gegevens van 2001 zijn de gemiddelde schaalcores voor het CVP-electoraat resp. 7,27, 7,53 en 7,53 tegenover resp. 6,89, 7,23 en 7,13.

gebaseerd is op dat (stads)beleid zelf, dan wel in welke mate deze evaluatie het resultaat is van andere, 'exogene' factoren. De vraag is niet óf de beleidsevaluatie door de burger beïnvloed wordt door factoren die geen verband houden met dit beleid zelf, dat lijkt ons evident, maar eerder welke deze factoren zijn en in welke mate ze de evaluatie beïnvloeden. Uiteraard kan ook dit onderzoek deze vraag niet definitief beantwoorden. Maar, in de loop van dit onderzoek zijn een aantal elementen naar voor gekomen die de these ondersteunen dat de beleidsevaluatie beïnvloed wordt door factoren die exogeen zijn aan dat beleid, dat deze evaluatie van het beleid niet louter het resultaat is van endogene beleidscomponenten.

We stellen vast dat de tevredenheid over de diverse beleidsaspecten op zichzelf een belangrijke verklarende waarde heeft voor de tevredenheid over het globaal stadsbeleid. Ruim een derde van de verschillen in de beoordeling van de beleidsprestaties van de Stad Gent kan verklaard worden door de evaluatie van dat beleid op specifieke terreinen. Omgekeerd impliceert dit uiteraard dat er nog heel wat andere elementen zijn die de verschillen in tevredenheid over het globaal stadsbeleid verklaren.

In dit verband is het relevant te vermelden dat de tevredenheid over het stadsbeleid hoger is bij kiezers die vertrouwen in anderen hebben. Gentenaars die het meest negatief staan tegenover migranten zijn het minst tevreden over het beleid van hun stad, als ze zich goed en betrokken voelen in hun buurt of actief zijn in verenigingen zijn ze meer tevreden over het stadsbeleid. Hoe onveilig men zich voelt, hoe minder tevreden men is, ook over het stadsbeleid. Een postmaterialistische ingesteldheid en een positieve invulling van politiek, een positieve indruk van de invloed die men denkt te hebben en een eerder linkse oriëntatie leiden dan weer tot een hogere tevredenheid over het stadsbeleid. Gevoelens van politieke machteloosheid leiden tot ontevredenheid over het stadsbeleid.

De analyse van de proportie verklaarde variantie leert dat sociaal-demografische kenmerken van weinig belang zijn om verschillen in de tevredenheid over het stadsbeleid te verklaren, het vertrouwen in de medemens daarentegen wel. Variabelen die verband houden met 'het leven in de eigen buurt' zijn goed voor 7,6 % (2000) en 5,6 % (2001) van de verschillen in de tevredenheid. Met andere woorden, hoe men zich in de eigen buurt voelt en hoe men deze evalueert is van groot belang voor de globale evaluatie van het stadsbeleid. Klassenidentificatie noch het actief lidmaatschap verklaren een noemenswaardig deel van de verschillen inzake tevredenheid, het veiligheidsgevoel daarentegen is een heel belangrijke variabele : resp. 9,7 % en 12,4 % van de verschillen in de tevredenheid worden enkel en alleen door deze variabele verklaard. De variabelen onder de noemer 'relatie met Stad Gent en houding tegenover politiek' verklaren samen resp. 17,0 % en 21,8 % van deze variantie. Daarbij is de invloed die men denkt te hebben op de eigen wijk en op het stadsbeleid vooral van belang. Alleen al dat laatste is goed voor resp. 9,2 % en 13,0 % van de verschillen in tevredenheid. Met andere woorden : de invloed die de kiezer heeft, of liever denkt te hebben, op het beleid is van zeer groot belang om de verschillen in de tevredenheid te verklaren ! Dat

blijkt b.v. ook uit het feit dat het gevoel van machteloosheid in beide onderzoeksjaren een aanzienlijk deel van de verschillen in tevredenheid kan verklaren, resp. 5,6 % en 7,1 %. Globaler is ook de positieve of negatieve geladenheid die politiek bij kiezers oproept relevant voor de verklaring van de verschillen in tevredenheid. Als we deze drie laatste elementen (invloed, machteloosheid, gevoel bij politiek) en de links-rechts situering samen en afzonderlijk van alle andere variabelen beschouwen, dan blijkt dat deze in 2000 15,8 % van de verschillen in tevredenheid kunnen verklaren. In 2001 worden naast deze vier nog drie andere variabelen weerhouden : frequentie van het contact met de stedelijke diensten, interesse voor politiek en frequentie van het lezen van het stadsmagazine. Deze zeven variabelen verklaren samen 21,8 % van de verschillen in de tevredenheid over het stadsbeleid. De 'levenstevredenheid' is resp. goed voor 10,7 % en 13,1 % van de verschillen in tevredenheid.

Enkele specifieke beleidsdomeinen zijn van groot belang voor de globale tevredenheid. De evaluatie van het globaal beleid is in elk geval ook het resultaat van de inschatting van beleidsprestaties – of het gebrek er aan – op enkele specifieke domeinen. Anderzijds zijn enkele factoren waar het beleid, en dus ook het lokale beleid, slechts heel indirect een impact op heeft van belang voor de wijze waarop burgers het beleid van hun overheid evalueren. Het is evident dat het politieke bestuur de eerstgenoemde beleidselementen kan beïnvloeden. Daar waar het over de tevredenheid over het leven in de maatschappij gaat ligt dit minder voor de hand. Gevoelens van politieke machteloosheid zijn wellicht het gevolg van veel en veel verschillende factoren maar toch kan de politieke overheid o.i. ook hier sturend optreden. Zoals ook het belang van het informatiebeleid en van inspraakmechanismen al heeft aangetoond is het voor de tevredenheid over het stadsbeleid van groot belang of de klant-burger denkt inspraak te hebben in dat beleid. Hier ligt een essentiële opdracht voor de overheid.

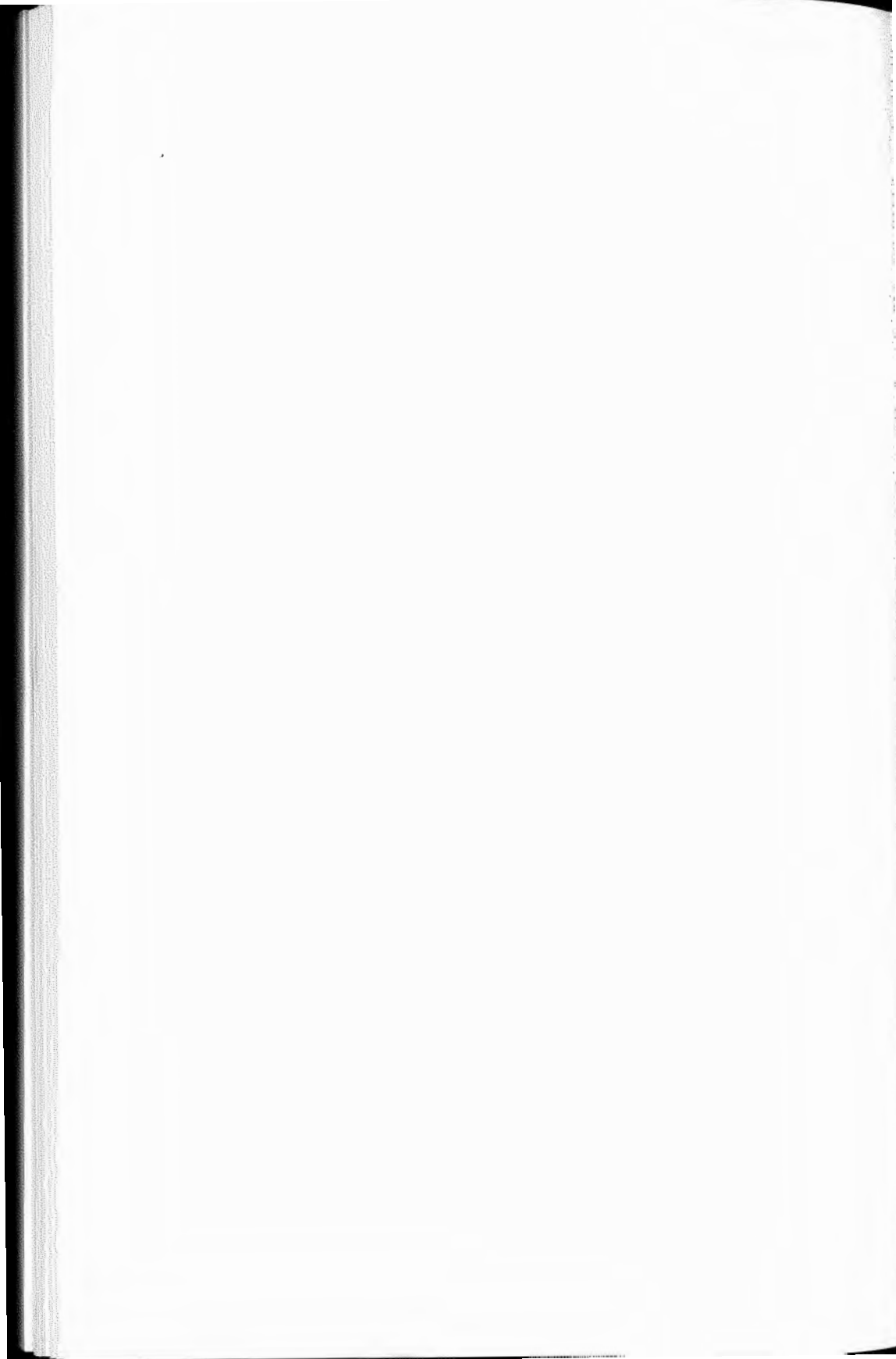
In welke mate is de kiesgerechtigde Gentenaar tevreden over het beleid van zijn/haar stad ? Dat was de primaire onderzoeksvraag, of tenminste een van de belangrijkste aanleidingen van voorliggend onderzoek. Uit ons onderzoek komt naar voor dat deze Gentenaar 'vrij tevreden' is over het globaal stadsbeleid : de gemiddelde score is 6,05 (2000) en 6,23 (2001). Bovendien vindt ook ongeveer 57 % van de geënquêteerden dat beleid redelijk tot heel belangrijk. Ze zijn het minst tevreden over het parkeer-, verkeers-, migranten- en veiligheidsbeleid, het meest over het beleid m.b.t. openbaar vervoer, informatieverstrekking, cultuur en sportinfrastructuur. De tevredenheid over beleidsaspecten die relatief gezien minder gunstig beoordeeld worden hangt het sterkst samen met de tevredenheid over het globaal stadsbeleid. Ondanks het feit dat een vergelijkingspunt in deze fase van ons onderzoek nog ontbreekt lijkt het ons dat de Gentenaars vrij tevreden zijn over het beleid van hun stad, vooral wanneer we deze resultaten tegen het licht van de algemene verwachting en veronderstelling houden. Nogal vaak valt te horen dat de meeste kiezers het beleid niet (langer) lusten. Uit dit onderzoek blijkt niet dat dit in Gent het geval is.

Summary : Satisfaction with the local policy in Ghent

According to the new public management, the interaction between (local) governments and their citizens should be "client oriented". It is considered crucial for (local) policy-makers that they know how citizens perceive the policy process, that they know if citizens are satisfied with policy outcomes.

Our empirical study deals with the satisfaction with global local policy. We examine the main determinants of satisfaction with global local policy. This study is based on a face-to-face survey among citizens entitled to vote in Ghent. More than 1500 respondents, spread over 2 surveys, took part in our research.

Attention is also paid to the satisfaction with more specific aspects of local policy. We linked the voter's satisfaction with the global local policy to a wide range of traditional and less traditional independent variables. Finally, we discuss the satisfaction of the electorate of the different political parties.



Hoe verdeeld is de lokale politiek ?

Politieke fragmentatie in Vlaamse gemeenten

Benny GEYS

Vorser aan de Afdeling Micro-economie van de Vrije Universiteit Brussel

I. Inleiding¹

Het is intuïtief duidelijk dat het nemen van beslissingen wordt beïnvloed door het aantal groepen dat in het beslissingsproces betrokken is. Dit geldt in iedere context waarbij verschillende personen, groepen of partijen samenkomen om beslissingen te nemen. Alléén neem je sneller en krachtadiger beslissingen dan wanneer je tot een overeenkomst moet komen met verschillende andere mensen die elk hun eigen doelen vooropstellen. Het kan dan ook verwacht worden dat het uitstellen van belangrijke beslissingen en het nemen van minder verregaande besluiten vaker voorkomt naarmate de groep beslissingnemers groter en heterogener – of meer *gefragmenteerd* – wordt. Boix verwijst hiernaar als respectievelijk “gridlock” en “moderation”.²

Ook in de politiek gaat een dergelijke redenering op. Er bestaan theoretische argumenten die aanhouden dat een regering bestaande uit afgevaardigden van eenzelfde partij eenvoudiger besluiten zal kunnen nemen dan een coalitieregering. Het aantal partijen in een regering (of parlement) – of de mate van politieke *fragmentatie* – is derhalve een belangrijke indicator voor de werking van de overheid. Zo is bijvoorbeeld reeds frequent aangetoond dat coalitieregeringen minder flexibel zijn in hun beleid en daardoor kostbare tijd verspillen in geval van (negatieve) economische schokken. Deze bevinding staat bekend als de “Weak Government Hypothesis”.³ Maar fragmentatie kan ook positieve aspecten hebben. Coalities kunnen immers leiden tot een meer gebalanceerd beleid waarbij de verscheidene (ideologische) voorkeuren binnen de bevolking beter tot uiting komen. Fragmentatie kan dus belangrijke economische en als dusdanig ook sociale gevolgen hebben, zowel positief als negatief.

Om na te gaan of en in hoeverre de Vlaamse gemeenten blootgesteld zijn aan dergelijke “moderation” en “gridlock” effecten, schetsen we in voorliggende tekst

¹ De auteur dankt Jo Buelens voor het ter beschikking stellen van de data en Jo Buelens, Kris Deschouwer, Bruno Heyndels, Patrick Stouthuysen, Kristien Werck en anonieme referees voor hun commentaar op vroegere versies van deze paper.

² BOIX, C., Privatizing the Public Business Sector in the Eighties : Economic Performance, Partisan Responses and Divided Governments, *British Journal of Political Science*, vol. 27, 1997, pp. 473-496.

³ ROUBINI, N. en J.D. SACHS, Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies, *European Economic Review*, vol. 33, 1989, pp. 903-938.

de politieke fragmentatie van de Vlaamse gemeentelijke beleidsorganen (i.c. de gemeenteraad en het College van Burgemeester en Schepenen). De analyse is in de eerste plaats beschrijvend en wil een beeld geven van het fragmentatieniveau van het Vlaamse lokale politieke landschap. In sectie 1 bespreken we het begrip politieke fragmentatie. We gaan hier ook dieper in op de mogelijke gevolgen van gefragmenteerde beleidsinstanties. We baseren ons daarbij op de resultaten van een aantal empirische studies. Sectie 2 geeft een overzicht van het aantal partijen in de Vlaamse gemeenteraden en Colleges ("Kwantitatieve fragmentatie") en de trends die zich over de periode 1982-2000 aftekenen. In sectie 3 beschrijven we een aantal recente empirische studies op basis van deze data en brengen we de belangrijkste resultaten uit deze studies in verband met de internationale literatuur. Sectie 4 besluit en brengt een aantal voorstellen tot verder empirisch onderzoek op de gepresenteerde data aan.

II. Politieke Fragmentatie : Definitie en gevolgen

De Belgische politiek is, en dit op de verschillende overheidsniveaus, gebaseerd op een proportioneel kiessysteem. De zetels in de diverse parlementen en gemeenteraden worden toegewezen in functie van de stemmen die de respectieve politieke partijen behalen. Dit stelsel verschilt fundamenteel van het kiesstelsel in bijvoorbeeld Canada, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Deze landen kennen een meerderheidsstelsel. Per kiesomschrijving wordt enkel die kandidaat die de meeste stemmen behaalde afgevaardigd. Doordat er slechts één zetel per district te winnen is, is het voor kleine politieke fracties zeer moeilijk om deze in de wacht te slepen. Enkel als de steun voor kleine politieke fracties sterk geconcentreerd is in bepaalde regio's kan dit ertoe leiden dat zij toch lokale zetels in de wacht slepen (cfr. Bloc Québécois in Canada). Bijgevolg is er vaak één partij die een absolute meerderheid van de zetels in het parlement behaalt. Ook de regering zal dan enkel uit leden van dezelfde partij bestaan. De politieke macht is er *geconcentreerd*. Proportionele kiessystemen resulteren daarentegen meestal in een sterke verdeling van de zetels in het parlement over verschillende partijen. Om dan tot een meerderheidsregering te komen, moeten partijen gaan samenwerken in een coalitie. Hierdoor raakt de politieke macht *gefragmenteerd* over de verschillende coalitiepartners.

PR is wel een "noodzakelijke", maar geen "voldoende" voorwaarde om tot een gefragmenteerd politiek bestuur te komen. Ook de samenstelling van de bevolking is van cruciaal belang. Een heterogene bevolking zorgt ten eerste voor uiteenlopende politieke interesses en het ontstaan van verschillende groepen/partijen. "The most decisive influences [on the multiplication of parties] are (...) ideologies and particularly the socio-economic structure".⁴ Taagepera en Shugart bijvoorbeeld stellen dat het aantal partijen dat kan ontstaan afhankelijk is van het aantal sociale

⁴ DUVERGER, M., *Political Parties : Their Organisation and Activity in the Modern State*, London Methuen, 1972 (1954), p. 205.

breuklijnen of "cleavages" in de bevolking.⁵ Deze breuklijnen zijn de criteria aan de hand waarvan men een bevolking in groepen kan verdelen (bvb. religieus-vrijzinnig, arm-rijk, conservatief-progressief, taal) en geven dus een indicatie van de homogeniteit van de bevolking. Als algemene regel wordt in deze "breuklijnen-theorie" gesteld dat het aantal partijen in een politiek systeem gelijk is aan het aantal breuklijnen in dat systeem, plus 1.⁶ Ten tweede zorgt een heterogene bevolking voor een (sterke) verdeling van de stemmen over de verschillende partijen in de verkiezing. Het kiessysteem beïnvloedt de fragmentatiegraad van het uiteindelijke bestuur door haar invloed op de manier waarop deze stemverdeling leidt naar zetels voor de verschillende partijen. Meer proportionele kiessystemen geven aanleiding tot minder absolute meerderheden en dus hogere fragmentatie.⁷

"Fragmentatie" verwijst naar een situatie waarbij verschillende groepen, elk met hun eigen interessepunten, deel gaan uitmaken van een beslissingsproces en een eigen gewicht krijgen in dit proces. De meest intuïtieve manier om tegen het concept fragmentatie aan te kijken, is kijken naar het aantal partijen dat deel uitmaakt van het parlement en de regering. Dit leidt tot het gebruik van maatstaven van "kwantitatieve fragmentatie" waarvan de meest voor de hand liggende uiteraard het absoluut aantal partijen dat vertegenwoordigd is in een politiek orgaan.

Een belangrijke (empirische) literatuur heeft aangetoond dat politieke fragmentatie bepaalde voor- en nadelen met zich brengt. Het belangrijkste voordeel is dat de bevolking maximaal bij het beleid wordt betrokken in de zin dat ook kleinere partijen kunnen deelnemen aan de macht. Naast dit politieke voordeel, heeft het betrekken van minderheden bij het bestuur ook twee belangrijke voordelen vanuit sociologisch oogpunt :

- Ten eerste verhindert het dat de kiezer vervreemd wordt van de politiek. Een hoger aantal partijen in een verkiezing leidt er immers toe dat elke kiezer meer kans heeft om een partij te vinden die dicht bij zijn eigen ideeën aanleunt. Zo hebben verschillende onderzoeken aangetoond dat de opkomst bij verkiezingen gemiddeld hoger ligt in proportionele kiessystemen dan in meerderheidssystemen.⁸
- Ten tweede blijkt dat burgers, doordat ze via de geëigende politieke kanalen kunnen participeren aan het beleid, minder snel hun toevlucht nemen tot

⁵ TAAGEPERA, R. en W.F. SHUGART, *Seats and Votes : the Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press, 1989.

⁶ Idem, p. 94.

⁷ ACKAERT, J., Imperiali, D'Hondt en Niemeyer als verdelingstechnieken bij de gemeenteraadsverkiezingen, *Res Publica*, vol. 32, 1990, pp. 537-556. BUELENS, J. (1993), Coalitievorming op gemeentelijk vlak, *Driemaandelijks Tijdschrift van het Gemeentekrediet*, nr. 186, pp. 45-66.

⁸ BLAIS, A. en R.K. CARTY, Does Proportional Representation foster Voter Turnout, *European Journal of Political Research*, vol. 18, 1990, pp. 167-181. Zie ook MUELLER, D.C., *Public Choice II*, Cambridge University Press, 1989.

politiek geïnspireerd geweld om hun standpunten te verdedigen.⁹ Politieke revoluties zijn met andere woorden minder frequent onder een systeem waarbij ook kleine politieke groepen een zekere zeggingskracht hebben. Revoluties en politiek geweld zijn uiteraard extreme middelen, maar de idee is dat drukkingsgroepen eerder de weg van de politiek dan van het geweld bewandelen wanneer het politiek systeem dit mogelijk maakt.

Politieke fragmentatie heeft echter ook nadelen. De meest aangehaalde daarvan is dat coalitieregeringen doorgaans veel minder stabiel zijn en dat regeringswissels zich derhalve makkelijker opdringen.¹⁰ De na-oorlogse Belgische politieke geschiedenis vormt hiervan een overduidelijke illustratie. Op gemeentelijk vlak (in België) speelt dit effect echter amper mee. Het vastlopen van de besprekingen kan hier immers niet leiden tot vervroegde verkiezingen waar dit wel mogelijk is op federaal niveau. Daarnaast verandert de coalitie gedurende de regeerperiode ook uiterst zelden; regeringswissels zoals op nationaal gebied zijn nagenoeg onbestaan-de. De reden is dat de schepenen door de koning benoemd worden en niet kunnen ontslagen worden door de gemeenteraad. Als een bepaalde partij dan een andere coalitiepartner wil nemen, kunnen de reeds benoemde schepenen niet verplicht worden op te stappen. Derhalve heeft de nieuwe coalitiepartner geen recht op schepenzetels. Dit gebrek aan extra zekerheid voor de nieuwe partner maakt dat wissels uiterst zelden voorkomen.

Maar ook zonder dat de regering valt, is het vaak zo dat de flexibiliteit en de besluitvaardigheid van een gefragmenteerd bestuur kleiner zijn. De oorzaak hiervan is dat meerdere partijen hun fiat moeten geven vooraleer een beslissing genomen kan worden. Dit leidt tot "moderation" en "gridlock" effecten. *Moderation* verwijst naar de idee dat coalities vaak via compromissen komen tot minder verregaande beleidsveranderingen. *Gridlock* verwijst naar het *de facto* veto-recht dat elke coalitiepartner heeft om voorstellen die 'zijn' kiezers schaden tegen te gaan.¹¹ Verschillende studies tonen dit gebrek aan beslissingskracht duidelijk aan.

- Ten eerste is er de literatuur rond de "Weak Government Hypothesis".¹² Hierin wordt aangetoond dat 'zwakkere' regeringen – in de zin dat ze bestaan uit meerdere partijen – minder gevat reageren op (vooral negatieve) economische schokken. Politieke fragmentatie leidt daardoor gemiddeld gezien tot grotere tekorten op de begroting en een hogere schuldenlast.
- Ten tweede is er empirische evidentie dat gefragmenteerde regeringen meer moeite hebben om hun inkomstenstructuur aan te passen. Dit geldt zowel op nationaal als subnationaal niveau. Ashworth en Heyndels bijvoorbeeld bestuderen 18 OECD landen en vinden dat politieke fragmentatie veranderin-

⁹ MUELLER, *a.w.* (1989), p.225.

¹⁰ TAAGEPERA en SHUGART, *a.w.*, 1989, pp. 94-105.

¹¹ BOIX, *a.w.*, 1997, p. 480.

¹² ROUBINI en SACHS, 1989. PEROTTI, R. en Y. KONTOPOULOS, Fragmented Fiscal Policy, *Journal of Public Economics*, vol. 86, 2002, pp. 191-222.

gen in de belastingstructuur bemoeilijkt.¹³ De literatuur rond belastinginnovatie geeft aan dat Amerikaanse staten minder snel een nieuwe belasting invoeren als de overheid gefragmenteerd is.¹⁴ Analyses omtrent Noorse lokale overheden tenslotte tonen aan dat "fragmentation seems to hold back the use of competitive tendering in the infrastructure sector".¹⁵ Deze resultaten tonen aan dat gefragmenteerde regeringen op een systematische manier minder verandering/vernieuwing in het beleid brengen.

- De common pool theorie houdt aan dat wanneer verschillende groepen kunnen putten uit een gezamenlijke bron van inkomsten om hun uitgaven te financieren, het uitgaven-niveau te hoog is in vergelijking met de theoretisch optimale oplossing.¹⁶ Onder de assumptie van een "common pool of resources" leidt politieke fragmentatie met andere woorden tot een buitensporig uitgaven-niveau. Diverse studies op Noorse lokale data hebben aangetoond dat 'sterke' regeringen beter kunnen weerstaan aan de druk om de uitgaven te verhogen dan 'zwakke', gefragmenteerde regeringen.¹⁷
- Tenslotte tonen Amerikaanse studies aan dat gefragmenteerde regeringen significant minder nieuwe wetten invoeren, zowel op nationaal niveau als op het niveau van de staten.¹⁸ Dit is uiteraard niet noodzakelijk een uiting van 'slecht' beleid, maar geeft wel aan dat fragmentatie kan leiden tot "gridlock".

De fragmentatiegraad van het bestuur kan derhalve een belangrijke invloed hebben op het gevoerde beleid en als dusdanig aanzienlijke politieke en economische gevolgen hebben. In de volgende twee paragrafen bekijken we in hoeverre de Vlaamse gemeentelijke beleidsorganen gefragmenteerd zijn en dus blootgesteld aan de politiek-sociale voor- en nadelen die hieraan verbonden zijn. Sectie twee beschrijft het aantal partijen in Vlaamse gemeenteraden en Colleges (kwantitatieve

¹³ ASHWORTH, J. en B. HEYNDELS, Tax Structure Turbulence in OECD-countries, *Public Choice*, vol. 111, 2002, pp. 347-367.

¹⁴ BERRY, F.S., *Tax Policy Innovation in the American States*, PHD-dissertation, UMI Dissertation Services, Ann Arbor, Michigan, 1988.

¹⁵ RATTSO, J. en R.J. SORENSEN, Explaining Public Sector Reform : Electoral Interests or Political Structure, Paper presented at the Annual European Public Choice Society Conference, Belgirate, april 2002, p. 29

¹⁶ WEINGAST, B.R., K.A. SHEPSLE en C. JOHNSON, The Political Economy of Benefits and Costs : A Neoclassical Approach to Distributive Politics, *Journal of Political Economy*, vol. 89, 1981, pp. 642-664.

¹⁷ BORGE, L.-E., Economic and Political Determinants of Fee Income in Norwegian Local Governments, *Public Choice*, vol. 83, 1995, pp. 353-373. KALSETH, J. en J. RATTSO, Political Control of Administrative Spending : The Case of Local Governments in Norway, *Economics and Politics*, vol. 10, 1998, pp. 63-83. TOVMO, P. en T. FALCH, The Flypaper Effect and Political Strength, *Economics of Governance*, vol. 3, 2002, pp. 153-170.

¹⁸ CRAIN, W.M., W.F. SHUGART en R.D. TOLLISON, Voters as Investors : A rent-Seeking Resolution of the Paradox of Voting, pp. 241-249 in C.K. Rowley, R.D. Tollison and G. Tullock (eds.), *The Political Economy of Rent-Seeking*, Kluwer Academic Publishers, Boston, 1988. BOWLING, C.J. en M.R. FERGUSON, Divided Government, Interest Representation and Policy Differences : Competing Explanations of Gridlock in the Fifty States, *Journal of Politics*, vol. 63, 2001, pp. 182-206.

fragmentatie). Sectie drie geeft een weergave van belangrijk recent empirisch werk op deze data en maakt een vergelijking met de bestaande internationale literatuur.

III. "Kwantitatieve" fragmentatie in de Vlaamse gemeenten

Kwantitatieve fragmentatie verwijst naar de idee dat er meerdere partijen naast elkaar bestaan of samen regeren (in coalitieverband). Als dusdanig gaat het hierbij enkel om het aantal partijen en wordt er geen rekening gehouden met eventuele ideologische verschillen tussen deze partijen (of binnen de partijen zelf). De fragmentatiegraad van een parlement of regering kan enkel veranderen wanneer deze beleidsorganen wijzigen van samenstelling. Op gemeentelijk niveau in Vlaanderen (en België) zal onder normale omstandigheden de samenstelling van de gemeenteraad (parlement) en het College van Burgemeester en Schepenen (regering) slechts veranderen als gevolg van een nieuwe verkiezing, i.e. elke 6 jaar. In tabel 1 geven we een overzicht van de omvang van de Vlaamse gemeenteraden en bestuurscolleges. De data behandelen de laatste vier verkiezingen.

Tabel 1 toont aan dat na de verkiezingen van 1982 nagenoeg 84 % van alle Vlaamse Colleges uit maximaal twee partijen bestond. In 1988 bereikte de fragmentatie een

Tabel 1 : Aantal partijen in Vlaamse lokale parlementen en regeringen (aantal gemeenten (%))

College	1982-88	1988-1994	1994-2000	2000-2006
1 partij	126 (40,9 %)	140 (45,5 %)	120 (39,0 %)	96 (31,2 %)
2 partijen	132 (42,9 %)	136 (44,8 %)	149 (48,4 %)	162 (52,6 %)
3 partijen	43 (14,0 %)	27 (8,8 %)	31 (10,1 %)	43 (14,0 %)
> 3 partijen	7 (2,3 %)	5 (1,6 %)	8 (2,6 %)	7 (2,3 %)
Gemiddeld aantal partijen	1,78	1,69	1,77	1,87
Standaardafwijking	0,78	0,72	0,75	0,72
Gemeenteraad				
1 partij	2 (0,65 %)	1 (0,32 %)	0	0
2 partijen	31 (10,06 %)	39 (12,66 %)	24 (7,79 %)	37 (12,01 %)
3 partijen	75 (24,35 %)	74 (24,03 %)	60 (19,48 %)	54 (17,53 %)
4 partijen	122 (39,61 %)	100 (32,47 %)	77 (25,00 %)	77 (25,00 %)
5 partijen	61 (19,81 %)	65 (21,10 %)	74 (24,03 %)	76 (24,68 %)
6 partijen	15 (4,87 %)	27 (8,77 %)	47 (15,26 %)	53 (17,21 %)
> 6 partijen	2 (0,65 %)	2 (0,65 %)	26 (8,44 %)	11 (3,57 %)
Gemiddeld aantal partijen	3,85	3,90	4,39	4,28
Standaardafwijking	1,07	1,18	1,42	1,36

voorlopig dieptepunt daar toen amper 10 % van de Colleges méér dan twee partijen telde. Na de verkiezingen van 1994 en 2000 nam de fragmentatie weer duidelijk toe. Dezelfde evolutie blijkt ook uit het gemiddeld aantal partijen in de Vlaamse Colleges dat wordt weergegeven onderaan het eerste deel van tabel 1. Een belangrijke algemene observatie is dat in een relatief groot aantal Vlaamse gemeenten nog steeds één partij zowel de burgemeester als alle schepenen kan leveren. Na de verkiezingen van 2000 bijvoorbeeld werd in 96 – d.i. bijna 1 op 3 – gemeenten het lokale bestuur gevoerd door één partij. Merk op dat het vaak voorkomt dat een partij die een absolute meerderheid haalt binnen de gemeenteraad toch beslist om een coalitie te vormen. Daarom wijkt het aantal één-partij besturen af van het aantal “absolute meerderheden” zoals dit onder meer wordt weergegeven door Johan Ackaert.¹⁹

Wanneer we de evolutie van de fragmentatiegraad van de Colleges over de laatste vier verkiezingen bekijken, zien we een opvallende toename van het aantal tweepartij-coalities (+23 % over de periode 1982-2000). Daartegenover staat een afname van het aantal éénpartij besturen met 24 %. Het aantal grote coalities (drie of meer partijen) was in 2000 net even hoog als in 1982. Nader onderzoek toont aan dat enkel het aantal tweepartij-coalities continu groeide van 43 % van de Colleges in 1982 naar meer dan 52 % in 2000. Voor de andere groepen kan er geen uniforme trend uit de gegevens afgeleid worden. Opvallend is wel dat de geobserveerde evolutie juist tegenovergesteld is voor één-partij meerderheden en grote coalities. Bij de eerste groep is er een duidelijke stijging in 1988 gevolgd door een daling in 1994 en 2000. Bij de grote coalities is er eerst een sterke afname die gevolgd wordt door een gematigde toename.

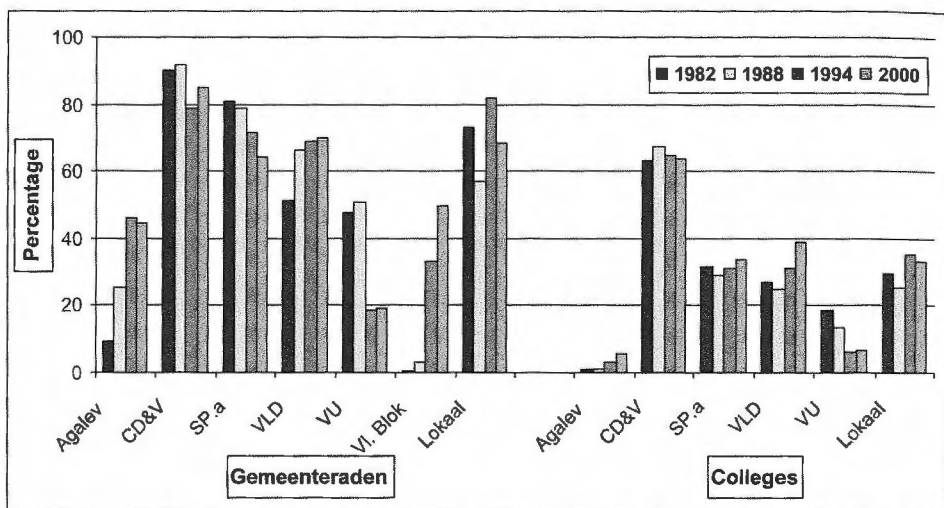
Gelijkaardige observaties kunnen getrokken worden als we naar het aantal partijen in de gemeenteraad kijken in tabel 1. Ook hier stellen we duidelijk vast dat de fragmentatiegraad toeneemt. Het is wel zo dat bij eenvoudig turven, “4 partijen” steeds het grootste aantal gemeenten telt. Maar niet alleen is deze top merkkelijk lager geworden (122 gemeenten in 1982 en 77 in 2000), de verdeling rondom deze modus heeft ook een aanzienlijke verandering doorgemaakt tijdens de laatste vier gemeenteraadsverkiezingen. Het aantal gemeenteraden met 2 partijen blijft, ondanks aanzienlijke jaar-op-jaar veranderingen schommelen rond de 30. Het aantal gemeenten waar 3 of 4 partijen zetelen in de raad neemt echter gestaag af terwijl het aantal gemeenten met 5 of 6 partijen in de raad continu toeneemt. Na de verkiezingen van 1994 is er ook een opvallend sterke sprong in het aantal gemeenteraden met meer dan 6 partijen. Daarenboven is over de periode 1982-2000 het aantal gemeenten waar de raad bestond uit 5 of meer partijen nagenoeg verdubbeld van 78 (in 1982) naar 140 (in 2000). Er is dus een merkelijke verschuiving naar meer gefragmenteerde gemeenteraden. Dit blijkt ook uit de evolutie van

¹⁹ ACKAERT, J., De kiezers delen de kaarten uit, de partijen spelen ermee..., pp. 49-74 in J. Buelens en K. Deschouwer (eds.), *De dorpsstraat is de wetstraat niet*, VUBPress, Brussel, 1996.

het gemiddeld aantal partijen in de gemeenteraad. Deze waarde neemt sterk toe over de bestudeerde periode en bereikte een (tussentijdse ?) piek in 1994.

Deze verschuiving blijkt ook wanneer we de 'bestuursfrequentie' van de verschillende partijen bekijken in figuur 1. De bestuursfrequentie is gelijk aan het aantal gemeenten waar een partij in de gemeenteraad (of het College) vertegenwoordigd is als percentage van het totaal aantal gemeenten. Bij 'lokaal' is het vermelde percentage gelijk aan het percentage Vlaamse gemeenten waar minstens één lokale partij deel uitmaakt van het bestuur. De linkerzijde van de figuur betreft de gemeenteraden waarin een partij zetelt en de rechterzijde verwijst naar de Colleges. De cijfers hebben betrekking op de periode 1982-2000.²⁰

Figuur 1 : Bestuursfrequenties in Vlaanderen (1982-2000)



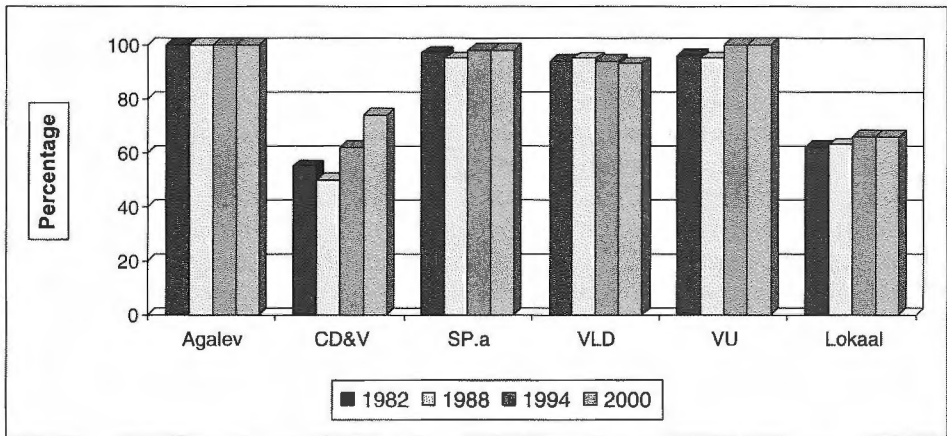
We stellen vast dat CD&V en SP.a allebei dalen wat betreft het aantal gemeenteraden waarin deze partijen vertegenwoordigd zijn. CD&V daalt van representatie in 90 % van de vlaamse gemeenteraden in 1982 naar iets minder dan 85 % in 2000. SP.a kent een meer uitgesproken daling en gaat van 81 % naar 64 %. Als we echter kijken naar het aantal Colleges waarin ze een plaats hebben, is er voor beide partijen een zeer lichte stijging tussen 1982 en 2000 : CD&V van 63 % naar 64 % en SP.a van 32 % naar 33 %. Toch kan men vooral voor CD&V toch spreken van een relatieve achteruitgang. De reden is dat het absolute aantal Colleges waarin deze partij *alleen* zetelt is teruggelopen van 88 naar 52 over de vermelde periode. Dit

²⁰ De percentages in figuur 2 tellen op tot meer dan 100 %. De reden is dat wanneer meerdere partijen in het College (of de raad) van een bepaalde gemeente zitten, die gemeente meerdere malen in de figuur wordt opgenomen.

blijkt duidelijk uit figuur 2 waarin we weergeven hoe vaak de representatie van een partij in het College gebeurt via een coalitie met minstens één andere partij (als percentage van het totaal aantal Colleges waarin de partij zetelt). De stijgende trend bij CD&V sinds 1988 toont duidelijk aan dat het steeds vaker de macht binnen het College moet delen met minstens één andere partij.

Een tweede vaststelling in figuur 1 is dat Agalev, VLD en vooral Vlaams Blok een sterke groei kenden van het aantal gemeenten waar ze in de gemeenteraad zetelen. Agalev en Vlaams Blok zijn na de verkiezingen van 2000 vertegenwoordigd in respectievelijk 45 en 50 % van de Vlaamse gemeenteraden en VLD in bijna 70 %. Waar bij Vlaams Blok deze vooruitgang niet wordt omgezet in afvaardigingen in het College – een gevolg van het ‘cordon sanitaire’ – is dit bij Agalev en VLD duidelijk wel het geval. De gegevens in figuur 2 tonen echter aan dat deze bestuursdeelnames in 2000 nog steeds quasi uitsluitend in coalitieverband gebeuren.

Figuur 2 : Coalitievorming in Vlaanderen (1982-2000)

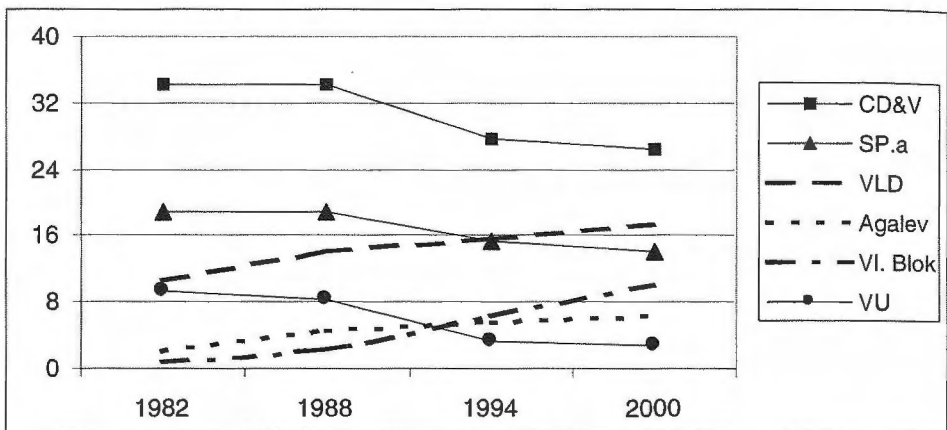


Hoe kunnen we deze observaties verklaren ? Uiteraard hangt de fragmentatiegraad in het College sterk af van het aantal partijen en de verdeling van de zetelen in de gemeenteraad. Bijgevolg is de stijging van het aantal partijen in de gemeenteraden een eerste verklaring voor de meer gefragmenteerde Colleges. Een belangrijke verklaringsbron voor de opwaartse trend in de fragmentatiegraad van de Vlaamse gemeenteraden is terug te vinden in de convergentie in de populariteit van de ‘nationale’ partijen op lokaal vlak.²¹ De ‘nationale’ partijen maken ook op

²¹ De term ‘nationale partij’ is betrekkelijk in de Belgische politiek daar geen enkele partij sinds de splitsing in Nederlandstalige en Franstalige partijen in de jaren 70 in beide landsgedeelten opkomt. ‘Nationaal’ verwijst derhalve in deze context naar het Vlaamse landsgedeelte.

lokaal vlak immers grotendeels de dienst uit, vooral sinds de gemeentefusie in 1976.²² Wanneer de stemverdeling tussen deze partijen gelijkjer wordt, vermindert noodzakelijkerwijze het aantal absolute meerderheden en komen er meer en grotere coalities. Een dergelijke trend is duidelijk merkbaar in figuur 2. Hierin wordt het percentage stemmen dat de belangrijkste 'nationale' partijen behaalden in de laatste vier gemeenteraadsverkiezingen uitgezet (aantal stemmen partij *i* over totaal aantal neergelegde stemmen in het Vlaams Gewest). Merk op dat deze percentages geen rekening houden met het aantal stemmen dat behaald wordt door lokale afdelingen van de 'nationale' partijen die onder een andere naam opereren.

Figuur 3 : Prestatie 'nationale' partijen in lokale verkiezingen 1982-2000



Het valt meteen op dat het stemmenpercentage van CD&V en SP.a sterk afgenomen is sinds 1988. Ook VU heeft aanzienlijk wat van zijn aanhang verloren zien gaan in de laatste twee verkiezingen. Vooral de verkiezingen van 1994 bleken voor deze 3 partijen allesbehalve succesvol (hoewel de kartelvorming tussen CD&V en VU in verschillende gemeenten een gedeeltelijke verklaring kan zijn). Anderzijds zijn Agalev, Vlaams Blok en VLD er sterk op vooruit gegaan. Belangrijk is de vaststelling dat er een opvallende convergentie waar te nemen is in figuur 2. Waar de grootste en kleinste nationale partij in 1982 respectievelijk 34,18 % en 0,7 % van de stemmen haalden, was dit in 2000 26,29 % en 2,8 %.

Deze convergentie blijkt ook duidelijk uit de convergentiemaatstaf die we berekenen in tabel 2. In deze tabel geven we eerst het gemiddelde weer van de stemmenpercentages van de 6 'nationale' partijen en de standaardafwijking rond dit gemiddelde. Hieruit blijkt dat het gemiddelde percentage stemmen van de zes

²² DEWACHTER, W., Het effect van de samenvoeging van gemeenten op de gemeenteraadsverkiezingen, *Res Publica*, vol. 21, 1982, pp. 445-460.

'nationale' partijen relatief constant is gebleven over de laatste vier verkiezingen. De standaardafwijking rond dit gemiddelde is echter sterk afgenomen over dezelfde periode. De standaardafwijking geeft echter enkel informatie over de absolute spreiding rond het gemiddelde en maakt geen vergelijking van verschillende reeksen mogelijk. De variatiecoëfficiënt – gelijk aan standaardafwijking gedeeld door gemiddelde – is een maatstaf voor de relatieve spreiding en maakt de spreiding van verschillende reeksen onderling vergelijkbaar. De waarden van de variatiecoëfficiënt worden weergegeven in de onderste rij van tabel 2 en vertonen een sterk dalende trend. Dit wijst er op dat de uitslagen van de 'nationale' partijen in de lokale verkiezingen van 2000 veel dichter bij elkaar lagen dan tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 1982.

Tabel 2 : Convergentie tussen 'nationale' partijen (1982-2000)

	1982	1988	1994	2000
Gemiddeld stempercentage 'nationale' partijen (1)	12,65	13,72	12,32	12,83
Standaardafwijking (2)	12,44	11,72	9,21	8,45
(2) / (1)	0,984	0,855	0,747	0,658

De daling in figuur 2 van CD&V wat betreft het aandeel van de stemmen dat zij behaalt, wordt bij de omzetting naar zetels nog versterkt door het kiessysteem dat wordt gebruikt in lokale verkiezingen. De reden is dat dit systeem ('highest averages Imperiali') erg voordelig is voor grote partijen. Zij halen sneller en meer zetels dan onder andere kiessystemen zoals D'Hondt. Bij het verliezen van stemmen geldt het omgekeerde effect en kan een achteruitgang in stemmen nog versterkt worden bij de verdeling van de zetels.²³ De grootste partij verliest stemmen waardoor de andere partijen in verhouding nog meer zetels bijwinnen. Het gevolg daarvan is een verdere fragmentatie van de gemeenteraad (en eventueel het College).

Het besluit uit voorgaande cijfergegevens is dat de fragmentatiegraad in Vlaamse gemeenteraden en Colleges toeneemt. CD&V verliest langzamerhand haar hegemonie over de lokale politiek. Hoewel dit zich niet uit in een verminderde deelname aan de lokale besturen, is de vorm van die beleidsdeelname wel aan het veranderen. Steeds vaker is de partij genoodzaakt coalities aan te gaan om een meerderheidsregering te vormen of kunnen – door het verlies van een absolute CD&V meerderheid – 'tegencoalities' gevormd worden. Deze laatste hebben vooral als doel de CD&V-heerschappij over de lokale besluitvorming te doorbre-

²³ ACKAERT, J., Imperiali, D'Hondt en Niemeyer als verdelingstechnieken bij de gemeenteraadsverkiezingen, *Res Publica*, vol. 32, 1990, pp. 537-556. BUELENS, J. (1993), Coalitievorming op gemeentelijk vlak, *Driemaandelijks Tijdschrift van het Gemeentekrediet*, nr. 186, pp. 45-66.

ken.²⁴ Een direct gevolg van deze toenemende fragmentatie in de Vlaamse lokale politiek is dat de gemeentebesturen steeds vatbaarder worden voor de politiek-economisch voor- en nadelen van een gefragmenteerd beleid (cfr. sectie 1). Het verdient dan ook aanbeveling om na te gaan of de effecten die gevonden worden in internationale studies ook van toepassing zijn op lokale Vlaamse data. Recent zijn een reeds aantal studies verricht die inzicht verschaffen over de effecten van politieke fragmentatie in Vlaanderen. Deze worden in sectie 3 verder besproken en de resultaten worden vergeleken met het in sectie 1 reeds naar voor gebrachte internationale onderzoek.

III. Effecten in Vlaanderen

In sectie 1 werd aangehaald dat politieke fragmentatie een belangrijke politiek-sociale invloed kan hebben. Enerzijds is de kans groter dat de kiezer een partij vindt die bij zijn ideologische voorkeur aansluit. De vervreemding van het electoraat zou dus kleiner zijn onder een gefragmenteerd partijsysteem – zoals dat voorkomt onder PR – waardoor een hogere opkomst bij verkiezingen kan verwacht worden. Anderzijds wordt vaak aangehaald dat het delen van de macht over verschillende partijen nadelig werkt op de beslissingskracht van de regering. Hoe meer partijen er vertegenwoordigd zijn, hoe moeilijker het wordt om tot een beslissing te komen. In sectie 2 werd aangetoond dat de Vlaamse lokale politiek gefragmenteerd is. Het overgrote deel van de Vlaamse gemeenten wordt bestuurd door coalities van diverse partijen en meer dan 70 % van de gemeenteraden bestaat – sinds de verkiezingen van 2000 – uit 4 of meer partijen. Heeft deze politieke fragmentatie in Vlaamse gemeenten hetzelfde effect als wat gevonden wordt in de internationale literatuur of gelden voor het lokale bestuursniveau andere wetmatigheden? In deze sectie geven we een aanzet tot het beantwoorden van deze vraag op basis van een aantal studies op de aangehaalde Vlaamse data. Deze studies analyseren in hoeverre politieke fragmentatie de opkomst bij verkiezingen (sectie A) en het gevoerde beleid (sectie B) beïnvloed.

A. Opkomst bij verkiezingen

In de literatuur wordt vaak aangehaald dat opkomst bij verkiezingen hoger ligt onder Proportionele Representatie (PR) dan bij meerderheidssystemen. Dit verband wordt zowel gevonden wanneer men de opkomst in verschillende landen vergelijkt als bij een studie op Zwitserse lokale verkiezingen (waar 71 % van de gemeenten een meerderheidssysteem gebruikt en 29 % PR).²⁵ Verschillende

²⁴ Dergelijke 'tegencoalities' waren na de verkiezingen van 1982, toen CD&V een eerste maal veel absolute meerderheden verloren zag gaan, zeer frequent (BUELENS, *a.w.*, 1993, p. 63-64). Het is aannemelijk dat eenzelfde fenomeen nu speelt. Of dit effectief zo is, moet blijken uit verder onderzoek van de data.

²⁵ BLAIS, A. en R.K. CARTY, Does Proportional Representation foster Voter Turnout, *European Journal of Political Research*, vol. 18, 1990, pp. 167-181. LADNER, A. en H. MILNER, Do Voters turn out more under Proportional than Majoritarian Systems? The Evidence from Swiss Communal Elections,

redenen zijn hiervoor in de literatuur reeds aangehaald. Een eerste reden is dat het aantal partijen dat deelneemt aan de verkiezing hoger is onder PR waardoor de kiezer meer keuze heeft en dus een grotere kans om een partij te vinden die aansluit bij zijn voorkeur. Een tweede reden is dat de zetelverdeling meer in lijn ligt met de stemverdeling bij PR. Door deze 'faire' verdeling wordt de stem van de kiezer correcter gewaardeerd waardoor hij meer geneigd is te gaan stemmen.

Het belang van dergelijke elementen kan onderzocht worden in een context waarbij overal hetzelfde proportionele systeem wordt gebruikt. Controlerend voor het kiessysteem kan men dan nagaan of het aantal partijen opkomstverhogend werkt of juist niet. Aangezien in Vlaamse lokale verkiezingen overal hetzelfde kiessysteem wordt gebruikt, is Vlaanderen ideaal om naar het effect van het aantal partijen te kijken. In twee recente studies wordt bestudeerd hoe het aantal partijen dat deelneemt aan de gemeenteraadsverkiezingen in Vlaamse gemeenten de opkomst beïnvloedt.²⁶ De Winter *et al.* bestuderen de verkiezingen van 1988 en stellen vast dat gemiddeld 96,74 % van de kiezers zijn stem uitbrengt in gemeenten waar drie partijen deelnemen aan de verkiezingen. Dit percentage neemt af tot 94,27 % van de kiezers in gemeenten met keuze uit meer dan 7 partijen.²⁷ Geys en Heyndels kijken naar de verkiezingen van 2000 en vinden eveneens een statistisch significant negatief verband tussen het aantal partijen in de verkiezingen en de opkomst. Wanneer het aantal partijen dat deelneemt aan de verkiezing toeneemt, neemt de opkomst *ceteris paribus* af.²⁸

Beide studies op Vlaamse lokale data stellen dus vast dat een meer gefragmenteerd partijsysteem (i.e. een hoger aantal partijen in de verkiezingen) de opkomst doet afnemen. Dit is in tegenstelling tot wat de verklaring voor het opkomstverhogende effect van PR zou doen verwachten. Anderzijds zijn deze analyses wel een ondersteuning voor de resultaten van Blais en Carty.²⁹ Zij stellen immers ook vast dat het aantal partijen een negatief effect heeft op de opkomst wanneer ze controleren voor het gebruikte kiessysteem. Dit wijst er op dat niet het aantal partijen dat deelneemt aan de verkiezing ervoor zorgt dat de opkomst in een proportioneel systeem hoger ligt dan in een meerderheidssysteem. De 'faire' verdeling van de zetels over de partijen, een stem die zelden 'verloren' is, ... trekt de kiezer waarschijnlijk meer aan dan een grotere keuze (die de informatiekosten van de kiezer doet toenemen).

Electoral Studies, vol. 18, 1999, pp. 235-250.

²⁶ Merk op dat de opkomstplicht een centraal element in het Belgische kiessysteem is. Hoewel een dergelijke opkomstplicht opkomstverhogend, geldt dit effect in elke Vlaamse gemeente en wordt hiervoor dus gecontroleerd in deze studies.

²⁷ DE WINTER, L., J. ACKAERT, A-M AISH en A-P FROGNIER, *L'abstentionnisme électoral et vote blanc et nul en Belgique*, Louvain-La-Neuve, 1991.

²⁸ GEYS, B. en B. HEYNDELS, *Disentangling the Effects of Political Fragmentation on Voter Turnout: the Flemish Municipal Elections*, mimeo, 2002.

²⁹ BLAIS en CARTY, 1990.

B. Invloed op het beleid

Er bestaat een aanzienlijke internationale literatuur die aantoont dat de flexibiliteit en de besluitvaardigheid van een gefragmenteerd bestuur kleiner zijn. Diezelfde literatuur heeft echter totnogtoe weinig aandacht gehad voor lokale politiek. Toch zijn er een aantal uitzonderingen. Zo is er in de Scandinavische landen (vooral Noorwegen en Denemarken) veel aandacht voor lokale besturen en de effecten van fragmentatie worden daarbij vaak aangehaald. In Vlaanderen is de aandacht voor de gevolgen van politieke fragmentatie voorlopig eerder beperkt te noemen. Desalniettemin bestaan er een aantal studies met gemeentelijke data die het effect van fragmentatie op het gevoerde beleid nagaan.

Ten eerste zijn er een aantal studies het gevoerde beleid in Belgische gemeenten analyseren aan de hand van hun "productive or technical efficiency".³⁰ Dit verwijst naar de mate waarin een gemeente op een kost-efficiënte manier gebruik maakt van personeel en kapitaal in de productie van diensten aan de gemeente. Deze 'output' omvat o.a. het aantal studenten in de lagere school en de lengte van het gemeentelijk wegennet. De efficiëntie van het beleid – berekend met behulp van de "free disposal hull" methode – wordt vervolgens gerelateerd aan een aantal politieke en structurele eigenschappen van de gemeenten. Hieruit blijkt dat gemeenten met een hoger aantal partijen in de bestuurscoalitie minder efficiënt zijn. Met andere woorden, gemeenten met een gefragmenteerde regering hebben meer inputs nodig om een gegeven output te genereren (of produceren een kleinere output met gegeven inputs). Deze resultaten ondersteunen met andere woorden de "Weak Government Hypothese".

Meer recent is de studie van Ashworth en Heyndels die analyseert hoe fragmentatie de gemeentelijke uitgaven beïnvloedde na de hervorming van het dotatiesysteem van het Gemeentefonds in 1990.³¹ Dit gebeurt aan de hand van data over de periode 1989-1996. Deze hervorming herverdeelde de dotaties over de gemeenten en creëerde bijgevolg 'winnaars' en 'verliezers'. 'Winnaars' kunnen met de extra middelen hun totale uitgaven (en dienstenpakket) uitbreiden of hun totale uitgaven constant houden en andere inkomsten (zoals belastingen) gedeeltelijk afbouwen. 'Verliezers' hebben de keuze tussen belastingverhogingen of een daling van hun uitgaven. De resultaten tonen aan dat fragmentatie een belangrijke invloed heeft op hoe de omvang van de totale uitgaven verandert na dergelijke "budgetary windfalls". Zo geeft een hogere fragmentatiegraad van het College

³⁰ VANDEN EECKAUT, P., H. TULKENS en M-A. JAMAR, Cost Efficiency in Belgian Municipalities, pp. 300-334 in H. Fried, C.K. Lovell en S. Schmidt (eds.), *The Measurement of Productive Efficiency: Techniques and Applications*, Oxford University Press, 1993. DE BORGER, B., K. KERSTENS, W. MOESEN en J. VANNESTE, Explaining differences in productive efficiency : an application to Belgian municipalities, *Public Choice*, vol. 80, 1994, pp. 339-358.

³¹ ASHWORTH, J. en B. HEYNDELS, Political Fragmentation, Budgetary Policy and "Bad Times" in Flemish Municipalities, Paper presented at the Annual European Public Choice Society Conference, april 2001.

aanleiding tot een expansiever beleid bij de 'winnaars'. Er wordt een groter deel van de extra inkomsten gespendeerd naarmate er meer partijen in het College zitten. Ten tweede leidt een hogere fragmentatie tot een minder restrictief beleid na negatieve schokken. Een hoger aantal partijen kan blijkbaar moeilijker uitgavenposten schrappen. Dit is in lijn met de lagere flexibiliteit en besluitvaardigheid die verwacht kan worden van een gefragmenteerd bestuur.

Een tweede recente studie bestudeert de invloed van politieke fragmentatie op inkomenshervreiding als een lokaal publiek goed. Met behulp van Vlaamse gemeentelijk data voor de jaren 1993 en 1997 wordt vastgesteld dat het aantal bijstandstrekkingen hoger ligt bij gefragmenteerde regeringen en dat deze derhalve hogere kosten hebben.³² De verklaring die hiervoor gegeven wordt is dat een gefragmenteerd College het moeilijker vindt om financiële steun te weigeren. Het is niet duidelijk in welke mate deze vaststelling verwijst naar inefficiënt beleid of juist betrekking heeft op een correcter beleid naar een meer gediversifieerde groep belanghebbenden toe.

Tenslotte verwijzen we naar een recente studie over de invoering van gemeentelijke milieubelastingen sinds 1990 in de Vlaamse gemeenten.³³ Deze kenden een snelle verspreiding doorheen Vlaanderen sinds hun eerste invoering in 1990. Met behulp van een discrete-time hazard model wordt nagegaan welke factoren een invloed hebben op het al dan niet invoeren van deze belasting door een lokale overheid. In tegenstelling tot wat verwacht zou worden, leidt fragmentatie van de gemeenteraad tot het sneller invoeren van deze nieuwe belasting in Vlaanderen. Fragmentatie leidt dus blijkbaar niet tot "gridlock" in deze situatie, eerder omgekeerd. Een mogelijke verklaring is dat de partijen elkaar de "schuld" kunnen geven voor de nieuwe belasting waardoor deze politiek (electoraal) minder kostelijk wordt voor de partijen in kwestie. De verschillende partijen profiteren dus van de onduidelijkheid bij de kiezer over welke partij verantwoordelijk is voor het uiteindelijke beleid ("clarity of responsibility"). Een partij die alleen het beleid voert, kan zich niet verschuilen achter coalitiepartners en gebruikt daardoor liever minder zichtbare middelen om de inkomsten te verhogen.

IV. Conclusie

De Vlaamse lokale politiek is gefragmenteerd. Dit geldt zowel voor de Vlaamse gemeenteraden als voor de de Vlaamse Colleges van Burgemeester en Schepenen. In twee van de drie Vlaamse gemeenten is een aantal partijen op elkaar aangewezen om het beleid te voeren, zijn coalities noodzakelijk om tot een meerderheid te komen. Daarenboven valt op dat de nood tot coalitievorming relatief sterk is

³² ASHWORTH, J., B. HEYNDELS en C. SMOLDERS, Redistribution as a Local Public Good : An Empirical Test for Flemish Municipalities, *Kyklos*, vol. 55, 2002, pp. 27-56.

³³ ASHWORTH, J., B. GEYS en B. HEYNDELS, Political Fragmentation and Tax Innovation : The Case of Environmental Taxes in Flemish Municipalities, mimeo, 2003.

toegenomen over de laatste vier gemeenteraadsverkiezingen. De convergentie van de 'nationale' partijen op het lokale strijdperk kan hiervoor als verklaring aangehaald worden. Immers, hoe gelijkjer de stemverdeling over de verschillende partijen in de verkiezing, hoe lager de kans op een absolute meerderheid en hoe groter de nood aan coalitievorming.

Deze politieke fragmentatie beïnvloedt het beleid. Enerzijds is er een positieve invloed. Een toename van het aantal partijen leidt ertoe dat elke burger meer kans heeft een partij te vinden die dicht bij zijn eigen ideeën aanleunt. Ook zullen er dan meerdere standpunten in het beleid verweven worden. Dit wordt vaak aangehaald om te verklaren waarom de opkomstcijfers onder PR hoger liggen dan onder meerderheidssystemen. Uit analyses van Vlaamse lokale data blijkt echter dat opkomst juist lager is bij een toenemend aantal partijen. De hogere informatiekosten voor de kiezer kunnen hiervoor een verklaring zijn. De hogere opkomst in kiessystemen gebaseerd op PR zou dus eerder verklaard worden door een verdeling van de zetels over de partijen die meer in lijn is met wat de kiezer effectief wil (en waarvoor hij kiest).

Anderzijds hebben diverse empirische studies aangetoond dat een toenemende fragmentatiegraad de besluitvaardigheid in het gedrang brengt. Dit heeft tot gevolg dat het beleid uiteindelijk niet alleen minder eenduidig is (i.e. vertroebeld door allerlei compromissen), maar ook dat de financiële positie van de overheid vaak negatief wordt beïnvloed (vb. hogere tekorten). Resultaten uit studies op Vlaamse lokale data geven niet eenduidig steun aan deze hypothese. Er wordt wel vastgesteld dat gefragmenteerde regeringen reageren op positieve "windfalls" door meer te spenderen dan niet-gefragmenteerde regeringen en bij negatieve "windfalls" hun uitgaven minder sterk terugschroeven. Ze zouden ook minder efficiënt zijn in de productie van hun diensten aan de bevolking. Anderzijds is de vaststelling dat de lokale milieubelasting sneller werd ingevoerd bij een hogere fragmentatiegraad tegengesteld aan wat verwacht kon worden op basis van de "gridlock"-hypothese. Politieke fragmentatie heeft dus niet noodzakelijk dezelfde effecten op het beleid op lokaal niveau als op hogere overheidsniveaus.

Uiteraard blijven er nog vragen onbeantwoord. Wat is bijvoorbeeld de *oorzaak* van politieke fragmentatie – in welke mate internaliseren politieke partijen de socio-economische heterogeniteit van de bevolking (cfr. breuklijnentheorie)? In hoeverre kan coalitievorming verklaard worden door de intentie om bestaande meerderheden te doorbreken en wat is het effect hiervan op politieke fragmentatie? Hoe beïnvloedt een (lokale) kiesdrempel de fragmentatie van de (lokale) regering? Heeft politieke fragmentatie hetzelfde effect op de groei van lokale overheidsschulden (in Vlaanderen) als wat in internationale studies wordt aangebracht?

Summary – Political Fragmentation in Flemish municipalities

A significant international literature has shown that political fragmentation – the existence of multiple parties in a governing body – affects policy-making. Indeed, an increase in the number of parties increases the number of viewpoints considered, but on the other hand may also lead to a decrease in government flexibility. This paper first of all shows that Flemish municipalities often have fragmented governments as measured by the number of parties represented in the municipal council and the College of Mayor and Alderman. We also show that this fragmentation at the local level affects policy-making, though not necessarily in the same directions found in the international literature.

Wilfried DEWACHTER

Van oppositie tot elite

Over macht, visie en leiding

Uitgeverij Acco, Leuven (B)
ISBN 90 334 5426 2
312 pag. € 32,50



Zowel 'oppositie' als 'elite' roepen bij de publiek opinie, maar ook bij de leidende politici, heel wat weerstand op. En toch zijn het kernbegrippen in de hedendaagse democratie. De elite is (vooralsnog?) maatschappelijk onvermijdelijk, want zij leidt niet alleen de politiek, maar ook de voornaamste groepen in de maatschappij. De oppositie voert actie tegen de elite, in controle, in kritiek en in het voorstellen van alternatieven.

In dit boek worden de oppositie en de elite ontleed in hun dagdagelijkse gedragingen, via cruciale vragen van politieke organisatie.

Een greep uit de inhoudstafel

- Het parlement: van oppositie naar hoogste macht tot zwakkere medespeler
- De bekwaamheid van de Belgen om hun regering te kiezen
- Een bitter verzuim: onderwijs en politieke vorming
- De rechtstreekse verkiezing van de burgemeesters
- De gewest- en gemeenschapsbesluitvormers
- De Belgische elitecirculatie tegenover de maatschappelijke ontvoogding van de Vlaamse Beweging
- De kostprijs van verkiezingscampagnes in België
- De machtsbases van België in de internationale politiek
- De verankering van de participatie door de "paars-groene" en de "paarse" partijcoalities Verhofstadt I en III
- De dringende prioriteiten voor een sterke Vlaamse overheid

Wilfried DEWACHTER is emeritus hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven. Hij leverde, ondermeer door de uitbouw van de Afdeling Politologie en als hoofdredacteur van het politologisch tijdschrift *Res Publica* een belangrijke bijdrage tot de politologische wetenschappen in Vlaanderen.

Het Europa van de *opportunities*. Analyse van de overlevingsstrategie van de christen-democraten in de Europese Unie¹

Steven VAN HECKE

Aspirant FWO-Vlaanderen aan de Afdeling Politologie van de K.U.Leuven

I. Inleiding

Sinds enkele jaren is het *bon ton* om met de regelmaat van een (half) decennium deze of gene politieke stroming dood te verklaren. Begin jaren '90 leek er geen toekomst meer te zijn voor het socialisme, nadien werd het neoliberalisme *passé* verklaard en vanaf eind jaren '90 werd herhaaldelijk de christen-democratie ten grave gedragen. Zowel in Duitsland, Italië, Nederland en België – de kernlanden van de Europese christen-democratie – bevonden de christen-democraten zich in een diepe crisis door corruptieschandalen, electorale achteruitgang en/of gebrek aan politiek leiderschap, het ene fenomeen al dan niet (mede)oorzaak van het andere. Deze rampspoed luidde het einde in van de Europese christen-democratie, aldus sommige waarnemers. Opmerkelijk is dat recentelijk de pendel opnieuw en vrij snel in de andere richting lijkt te bewegen. Grosso modo zijn 'rechtse' partijen opnieuw aan de macht gekomen in Italië, Denemarken, Portugal, Nederland, Ierland, Frankrijk en Oostenrijk.²

Voorlopig lijkt het alleszins voorbarig de Europese christen-democratie zonder meer af te schrijven (getuige de opeenvolgende verkiezingsoverwinningen in Nederland en Oostenrijk), te meer daar de Europese Volkspartij (EVP) – de in 1976 opgerichte christen-democratische transnationale partij – bij de verkiezingen voor het Europees Parlement (EP) in 1999 voor het eerst sinds de rechtstreekse verkiezingen van 1979 de relatieve meerderheid behaalde, dit ten koste van de sociaal-democraten. Bovendien slaagt de EVP erin zich te manifesteren als een toonaangevende actor in verschillende andere fora van de Europese Unie (EU), zoals de (Europese) Raad en de Europese Conventie.³ Tegen de achtergrond van de

¹ De auteur wenst de redactieraad van Res Publica, de anonieme reviewers, Alexander Van Kessel en de leden van de werkgroep 'Waarom overleven politieke partijen?' van het Politicologenetmaal (Noordwijkerhout, 23-24 mei 2002) te bedanken voor hun kritische commentaar.

² Of deze trend zich doorzet in de regeringsformaties in Nederland en Oostenrijk valt af te wachten (toestand op 12 februari 2003). In Duitsland was de overwinning van 'rechts' onvoldoende groot om de zittende 'linkse' meerderheid te breken. Alleen in Zweden werden de sociaal-democraten opnieuw en duidelijk geplebisciteerd.

³ Gemakshalve verwijzen we steeds naar de EU, hoewel omwille van historische en/of juridische redenen in sommige gevallen alleen de Europese Gemeenschap (EG) of de Europese Economische Gemeenschap (EEG) kan worden bedoeld.

'nationale' crises van de christen-democratie eind jaren '90, wekt het gelijktijdig succes van de EVP verwondering. Hoe is deze paradoxale situatie mogelijk ?

Dit artikel tracht op deze vraag een antwoord te formuleren door de overlevingsstrategie van de christen-democraten in de instellingen van de EU te analyseren. Dit gebeurt in drie stappen. Eerst en vooral wordt stilgestaan bij het fenomeen van de transnationale partij. Wat is een transnationale partij ? Hoe verhoudt zij zich tot de nationale politieke partij(en) ? Welke positie kunnen transnationale partijen bekleden in het democratische bestel van de EU ? Daarnaast wordt de huidige institutionele constellatie van de EU onder de loep genomen. Is er in de EU een rol weggelegd voor partijpolitiek *tout court* ? Zo ja, hoe moet deze 'politisering' worden begrepen ? Speelt alleen het EP hierin een noemenswaardige rol ? Tot slot wordt de plaats van de transnationale partij in de EU in het algemeen en het EP in het bijzonder toegepast op respectievelijk de EVP en de 'Fractie van de Europese Volkspartij (Christen-Democraten) en Europese Democraten' (EVP-ED), zoals de fractie van christen-democraten en conservatieven officieel en voluit heet sinds 15 juli 1999. In deze toepassing wordt de strategie van de EVP ontleed in haar diverse componenten. Maar, zoals gezegd, werpen we vooraf onze blik op de theorie en de praktijk van de transnationale partij.

II. De partijpolitiek op Europees niveau : de transnationale partij

De transnationale partij is een bijzonder soort politieke partij. In tegenstelling tot de klassieke, nationale politieke partij is de transnationale partij een betrekkelijk recent fenomeen. Het is bovendien een verschijnsel dat specifiek is voor de EU. Omwille van het relatief nieuw karakter en omdat het zich situeert op het raakvlak van twee disciplines – internationale betrekkingen en vergelijkende politologie – bestaat er tot nu toe weinig theorievorming, laat staan consensus over het concept 'transnationale' politieke partij.⁴

De beperkte theorievorming omtrent transnationale partijvorming weerspiegelt zich in het gebrek aan eensgezindheid betreffende de definiëring. Sommige definities zijn normatief, andere eerder beschrijvend. In het laatste geval is dikwijls sprake van 'Europartijen' of 'Europese partijen'. Wat de (strikt wetenschappelijke) terminologie betreft, kan een onderscheid worden gemaakt tussen 'nationale partij', 'transnationale partij' en 'supranationale partij'. Met de eerste wordt de klassieke politieke partij bedoeld zoals die zich in de loop van de 19^{de} en de 20^{ste} eeuw op het niveau van de moderne natiestaat heeft ontwikkeld. Een transnationa-

⁴ GAFFNEY, J., Introduction. Political Parties and the European Union, in Gaffney, J. (ed.), *Political Parties and the European Union*, London/New York, Routledge, 1996, pp. 1-30; HIX, S. & LORD, Chr., *Political Parties in the European Union*, London, Basingstoke, 1997, 240p.; DELWIT, P., KÜLAHCI, E. & VAN DE WALLE, C., Les fédérations européennes de partis. Un acteur politique en devenir ?, in Delwit, P., Külahci, E. & Van de Walle, C. (éds.), *Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2001, pp. 9-17; JOHANSSON, K.M., Vers une théorie des fédérations européennes de partis, in DELWIT, P. et al., *o.c.*, pp. 21-38.

le partij bestaat uit een federatie van verschillende nationale partijen en situeert zich, zoals de supranationale partij, op het bovenstatelijke niveau. De klemtoon ligt op de onderscheiden partijen die onafhankelijk van elkaar blijven bestaan en samen een koepelpartij vormen. In een supranationale partij daarentegen worden de nationale partijen volledig geïntegreerd in een nieuwe, eigensoortige partij. Het zwaartepunt ligt bij de gemeenschappelijke partijstructuur. Aangezien er – voorlopig – geen supranationale partijen bestaan, is de theorievorming noodzakelijk gericht op de Europese ‘transnationale’ praxis.⁵

Niet alle auteurs zijn het eens over het label ‘transnationale partij’. Bardi bestrijdt de vergelijking tussen nationale en transnationale partijen.⁶ Nationale partijen zijn wezenlijk verschillend van transnationale partijen omdat ze uit de ontwikkeling van het parlement zijn ontstaan en op die manier onlosmakelijk zijn verbonden met de parlementaire geschiedenis van de 19^{de} en de 20^{ste} eeuw. Terwijl nationale politieke partijen zijn ontstaan om parlementaire groepen van steun te voorzien of om de belangen van sociale groepen en/of niet-politieke groeperingen te vertegenwoordigen, ligt de basis van transnationale partijen in (andere) nationale partijen. Daarom zijn transnationale partijen geen ‘politieke partijen’ *stricto sensu*. Bardi omschrijft de transnationale partijenconstellatie als “*only a second coexisting and, to an extent, competing party system*”.⁷ Volgens Hix kan een transnationale partij, ondanks de vele verschillen, wel vergeleken worden met een nationale partij en bovendien het etiket ‘politieke partij’ dragen.⁸ Hix stelt dat “*the party federations have evolved towards European parties*”.⁹ De evolutie in de richting van supranationale partijen is een voldoende reden om de huidige transnationale partijen te definiëren als ‘volwaardige’ politieke partijen, aldus Hix.

Zoals gezegd interfereren normatieve en beschrijvende definities, theorie en praxis met elkaar. Steevast klinkt een antwoord door op de onderliggende vraag : is het glas halfleeg of halfvol; zijn de transnationale partijen een tijdelijk verbond van gelijkgezinde nationale partijen – een antwoord op daartoe dwingende omstandigheden zonder intrinsieke meerwaarde – of zijn ze een tussenstadium op weg naar de als ultiem einddoel geproclameerde supranationale partijen ? Ondanks de gelijkenissen staat het buiten kijf dat transnationale partijen wel degelijk verschillen van klassieke, nationale partijen. Wezenlijke verschillen zijn bijvoorbeeld het lidmaatschap (bij een nationale partij zijn dat burgers; bij een transnationale partij partijen), de rol bij verkiezingen (nationale partijen bepalen de kandidatenlijsten en treden op onder eigen naam; transnationale partijen en hun electoraal program-

⁵ Tijdens het interbellum was de Komintern een voorbeeld van een supranationale partij. Met dank aan Paul Lucardie voor deze suggestie.

⁶ BARDI, L., *Transnational Party Federations, European Parliamentary Party Groups, and the Building of Europarties*, in Katz, R.S. & Mair, P. (eds.), *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London, Sage Publications, 1994, pp. 357-372.

⁷ BARDI, L., *o.c.*, p. 359.

⁸ HIX, S., *The Transnational Party Federations*, in Gaffney, J. (ed.), *o.c.*, pp. 308-331.

⁹ HIX, S., *o.c.*, p. 311.

ma zijn slechts van secundair belang) en de interne structuur. Transnationale partijen zijn – tot nu toe – in ruime mate afhankelijk van nationale partijen op het vlak van personeel, financiën en logistiek.

In het licht van deze verschillpunten is de relatie tussen de nationale partijen en de transnationale partij geregeld voer voor interne discussie. Het hoeft geen betoog dat het de transnationale partijen zijn die hun actieterrein willen uitbreiden, eventueel ten koste van de nationale partijen. Het zijn immers niet zozeer de verschillen dan wel het beperkte aantal functies – vooral in contrast met de multifunctionaliteit van de nationale partijen – die de transnationale partijen parten spelen. Tegelijk willen de transnationale partijen meer en meer onafhankelijk opereren t.a.v. hun transnationale fracties. Voorlopig is de politieke reikwijdte van de extra-parlementaire transnationale partij relatief gering. Chronologisch gezien komt de oprichting van de transnationale partij immers na de samenstelling van de transnationale fractie. De partij komt m.a.w. voort uit de ontwikkeling – in de richting van meer integratie – van de fractie. Deze evolutie hoeft echter niet noodzakelijk verschillend te zijn van wat zich op het nationale vlak heeft afgespeeld, getuige de totstandkoming van het Christen-Democratisch Appèl (CDA) in Nederland en de rol die de supranationale christen-democratische samenwerking daarin speelde.¹⁰ Recentelijk komt de dubbele beweging van emancipatie t.a.v. de nationale partijen en t.a.v. de transnationale fracties duidelijk tot uiting in het Commissievoorstel om transnationale partijen juridisch te erkennen en rechtstreeks te financieren.¹¹ Het ontwerp is een uitloper van de introductie van artikel 191 (ex artikel 138A) in het Verdrag van Maastricht waarin voor het eerst uitdrukkelijk de rol van politieke partijen op het niveau van de EU wordt erkend.¹²

De geleidelijke opwaardering van de transnationale partijen in de EU staat in schril contrast met de zogenaamde crisis van de gevestigde politieke partijen op nationaal vlak. De geruisloze intrede van méér partijpolitiek op Europees niveau lijkt op het eerst gezicht voorbij te gaan aan de kritiek en de malaise van de

¹⁰ VAN KESSEL, A., Van voorzichtige meelopers tot beginselvaste voorhoede. Nederlandse christen-democraten en hun internationale in historisch en vergelijkend perspectief, in *Ex Tempore/Verleden Tijdschrift Nijmegen*, vol. 20, nr. 2, 2001, pp. 62-84.

¹¹ Dit voorstel is een onmiddellijk gevolg van het Verdrag van Nice waarin aan artikel 191 een tweede paragraaf werd toegevoegd: "De Raad stelt volgens de procedure van artikel 251 het statuut van de Europese politieke partijen en in het bijzonder de regels inzake hun financiering vast." Na raadpleging door het EP heeft de Commissie haar oorspronkelijke voorstel tot verordening aangepast – enkele amendementen werden overgenomen – en een gewijzigd voorstel medio 2001 overgemaakt aan de Raad. Door de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice op 1 februari 2003 is een definitieve beslissing vanwege de Raad nakend. (toestand op 12 februari 2003)

¹² Het artikel in het Verdrag van Maastricht en de wijziging in het Verdrag van Nice kwamen tot stand door intens lobbywerk vanwege de transnationale partijen, in het bijzonder de EVP. Het oorspronkelijke artikel 138A luidt: "Europese politieke partijen zijn een belangrijke factor voor integratie binnen de Unie. Zij dragen bij tot de vorming van een Europees bewustzijn en tot de uiting van de politieke wil van de burgers van de Unie." De democratische rol van politieke partijen wordt eveneens erkend in het Handvest van de Grondrechten.

klassieke partijen zoals die onder meer in de loop van de jaren '90 in diverse Europese landen tot uiting kwam.¹³ Het lijkt lood om oud ijzer. Toch is gezien de relatieve zwakte van de transnationale partijen niet meteen gevaar voor een 'Europese participatie'. Integendeel, vanuit wetenschappelijke en politieke zijde wordt aangedrongen op een grotere rol voor de transnationale partijen, onder meer in het versterken van de relatie tussen de burger en de EU.¹⁴ Meer partijpolitiek kan bijdragen tot een grotere herkenning van de eigen preferenties in het Europees beleid en helpen de 'kloof' tussen de burger en de EU-instellingen te dichten. Meer in het algemeen is voor politieke partijen – op alle niveaus, m.a.w. complementair – een potentiële rol weggelegd in het oplossen van het 'democratisch deficit' van de EU.¹⁵

Wat de huidige transnationale praktijk betreft, is in de literatuur sprake van drie à vier transnationale partijen. In afnemende grootte zijn dit de EVP van christendemocraten en conservatieven, de Partij van Europese Socialisten (PES), de Europese Liberale, Democratische en Hervormingspartij (ELDP) en de Europese Federatie van Groene Partijen (EFGP).¹⁶ Voor alle politieke strekkingen geldt dat de vorming van een transnationale partij een ontwikkeling van lange duur is. Algemeen wordt aangenomen dat de ELDP, de PES en de EVP op het vlak van integratie (in de richting van supranationale partijen) het verst gevorderd zijn.¹⁷ Dit betekent onder meer dat deze transnationale partijen relatief sterker staan t.a.v. hun nationale partijen en t.a.v. hun transnationale fractie in het EP.

III. De Europese Unie, het Europees Parlement en de partijpolitiek

Verdieping en uitbreiding hebben in de laatste decennia het aanschijn van de EU fundamenteel veranderd en zullen ook in de onmiddellijke toekomst de Europese agenda blijven bepalen. Het zijn diezelfde twee processen die de rol van de partijpolitiek in de EU bepalen, zowel wat de mogelijkheden als wat de beperkingen betreft. Verandering in de rol van de partijpolitiek in de EU is de onmiddellijke resultante van de verdieping, de uitbreiding of de combinatie van beide. De plaats waar deze ontwikkeling het sterkst tot uiting komt, is zonder twijfel het EP.

De toename, of beter de opkomst, van de partijpolitiek in het Europees integratieproces is een complex, dubbel gegeven. Enerzijds heeft 'Europa' een plaats verworven in het nationale, politieke debat. Anderzijds is de rol van de politieke partijen in de EU toegenomen. Wat dit laatste betreft, gaat het eerst en vooral om een gradueel proces. Vanaf midden jaren '80 maar vooral sinds de jaren '90 is de EU uitgegroeid van een louter economische (negatieve integratie) naar een

¹³ GAFFNEY, J., *o.c.*, pp. 19-21.

¹⁴ HIX, S. & LORD, Chr., *o.c.*, pp. 198-220.

¹⁵ JOHANSSON, K.M., *o.c.*, p. 24.

¹⁶ BARDI, L., *o.c.*; HIX, S., *o.c.*; HIX, S. & LORD, Chr., *o.c.*, pp. 167-197.

¹⁷ HIX, S. & LORD, Chr., *o.c.*, p. 177-178.

politieke (positieve integratie) organisatie.¹⁸ Deze evolutie verloopt onmiskenbaar in de richting van méér 'politisering'. Daarnaast manifesteert de groei zich ook kwalitatief. Er ontstaan nieuwe sectoren waarop het Europees beleid tot dusver geen betrekking had terwijl in bestaande beleidsdomeinen de rol en de impact van de EU intenser wordt. Hiermee grotendeels samenhangend is de toegenomen politisering van de Europese instellingen, vooral maar niet uitsluitend in het EP, hoewel vaak alleen het EP als voorbeeld wordt aangehaald.¹⁹

De toename aan 'partijpolitiek' in het EP is een direct gevolg van haar toenemende bevoegdheden in het wetgevend proces van de EU.²⁰ Hoewel de eerste rechtstreekse verkiezing in 1979 hoge verwachtingen schiep en een navenante groei in haar politieke rol werd verwacht, bleef het wachten tot eind jaren '80 vooraleer voor het EP een rol op het politieke voorplan was weggelegd. De Eenheidsakte (1987) breidde de consultatieprocedure, daterend van het Verdrag van Rome (1958), uit met de samenwerkings- en de goedkeuringsprocedure.²¹ Deze laatste heeft momenteel betrekking op o.a. de toetreding van nieuwe lidstaten en de installatie van de Commissie. Het Verdrag van Maastricht (1993) introduceerde de medebeslissingsprocedure. Deze kwalitatieve doorbraak werd in het Verdrag van Amsterdam (1999) uitgebreid met een mogelijkheid tot 'verzoening' tussen het EP, de Commissie en de Raad. Tegelijk werden bestaande procedures uitgebreid met nieuwe beleidsdomeinen terwijl de samenwerkingsprocedure een stille dood stierf. Het Verdrag van Nice (2003) leverde geen substantiële verandering op, zodat het vooral uitkijken wordt naar de uitkomst van de Conventie en de daaropvolgende Intergouvernementele Conferentie (IGC) en verdragswijziging. Aangezien het EP van bij haar aanvang georganiseerd is op ideologische (partijpolitieke) en niet op nationale tegenstellingen, betekent elke uitbreiding van de macht van het EP ook een toename van de partijpolitiek in (het beslissingsproces van) de EU.²²

In de Raad en de Europese Raad is via de diverse nationale regeringen de partijpolitiek op een indirecte manier aanwezig. De raadszittingen zijn bij uitstek intergouvernementele vergaderingen waarin de zetelende politici in de eerste plaats hun respectievelijke lidstaat vertegenwoordigen. In tegenstelling tot het EP zijn de Raad en de Europese Raad niet-ideologisch georganiseerd. De basis van de machtsverhoudingen zijn de nationale staten, onafhankelijk van welke politieke partij(en) of strekking(en) er aan de macht is (zijn). Niettemin, bijna elke minister, eerste minister of staatshoofd is een politicus en in die hoedanigheid lid van een politieke partij. Dit kan meerderheidsvorming tussen raadsleden van dezelfde

¹⁸ SCHARPF, F., *Governing in Europe. Effective or Democratic?*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 1-5; 43-83.

¹⁹ HIX, S. & LORD, Chr., o.c.; HANLEY, D., *Le parti populaire européen au cœur du consensus décisionnel?*, in Delwit, P. et al., o.c., pp. 185-198; JOHANSSON, K.M., o.c.

²⁰ KREPPPEL, A., *Rules, Ideology and Coalition Formation in the European Parliament. Past, Present and Future*, in *European Union Studies*, vol. 1, nr. 3, 2000, pp. 340-362.

²¹ De data verwijzen naar het jaar van inwerkingtreding.

²² GAFFNEY, J., o.c.; KREPPPEL, A., o.c.; JOHANSSON, K.M., o.c.

ideologisch gezindte bevorderen. Dit mechanisme komt het sterkst tot uiting in de bijeenkomsten van regeringsleiders aan de vooravond van een Europese Raad georganiseerd door de twee grootste transnationale partijen, de EVP en de PES. Deze 'pre-toppen' delen in het belang dat vooral de laatste jaren aan de bijeenkomsten van de Europese Raad wordt gehecht. Ze vormen het uitgelezen forum waarop, voorafgaand aan de uiteindelijke beslissing, onder politici van eenzelfde politieke familie informatie wordt uitgewisseld, een interne consensus wordt opgebouwd of een gemeenschappelijke actie wordt gecoördineerd.²³ Parallel hiermee wordt steeds meer uitgekeken naar de politieke kleur van de diverse staats- en regeringsleiders in de Europese Raad en de mogelijke partijpolitieke meerderheden die een dergelijke optelsom genereert.

De aandacht voor de 'politisering' in de schoot van de Commissie is nog recenter. Formeel worden de commissarissen niet alleen verondersteld geen politieke kleur te bekennen, ze moeten eerst en vooral het Europese belang dienen en hun eigen, nationale afkomst wegcijferen. Desondanks worden de politieke achtergrond van de commissarissen en het behoud van het politieke evenwicht – de evenredige vertegenwoordiging van de voornaamste politieke strekkingen – binnen de Commissie als geheel steeds vaker in de schijnwerpers geplaatst. Dit behelst een delicate oefening tussen de Europese Raad enerzijds – die gezamenlijk de voorzitter aanduidt en waarvan de leden afzonderlijk hun commissaris(sen) voordragen – en het EP anderzijds dat zijn goedkeuring aan de voltallige Commissie moet geven. Zowel binnen de Europese Raad als binnen het EP wordt hierbij steeds meer rekening gehouden met partijpolitieke overwegingen. In het eerste geval gaat het bijvoorbeeld om Duitsland dat in 1999 de traditie van één commissaris uit de meerderheid en één commissaris uit de oppositie heeft doorbroken. In het geval van het EP betreft het vooral de eis dat de Commissie de partijpolitieke machtsverhoudingen van het pas verkozen parlement weerspiegelt. Deze politisering was reeds het geval bij de aanstelling van de Commissie-Santer maar kwam pas duidelijk aan de oppervlakte bij de samenstelling en de installatie van de Commissie-Prodi.

In de relatie tussen de instellingen van de EU, de toegenomen 'politisering' en de rol van de transnationale partijen is de institutionele visie dominant. Net zoals de ontwikkeling van de nationale partijen de weerspiegeling is van de geschiedenis van de parlementaire instituties, zo verloopt de ontwikkeling van de Europese transnationale partij congruent met de evolutie van de instellingen van de EU, *in casu* het EP.²⁴ Verkiezingen fungeren als katalysator van deze evolutie. Volgens de institutionele theorie geldt dit ook voor transnationale partijen en verklaart dit meteen waarom er (nog) geen supranationale partijen zijn. Het hybride karakter van de bestaande transnationale partijen is m.a.w. de partijpolitieke resultante van het gemengde intergouvernementele-supranationale karakter van de EU in het

²³ HIX, S. & LORD, Chr., *o.c.*, pp. 183-195.

²⁴ DUVERGER, M., *Les partis politiques*, Paris, Colin, 1951.

algemeen en het stelsel van de Europese verkiezingen in het bijzonder.²⁵ Deze laatste zijn zogenaamde *second-order national elections*.²⁶ Zoals reeds aangehaald bepalen de nationale partijen de selectie van de kandidaten, de samenstelling van de kieslijsten, treden de partijen op onder hun eigen, nationale naam en wordt de campagne overheerst door nationale thema's. Dit verklaart mede de transpositie van de ideologische tegenstellingen van het nationale naar het supranationale niveau.²⁷ Transnationale partijen leveren louter een programmatorisch aanbod en kunnen alleen de winst of verlies van hun nationale partijen registreren.

Om de politisering, vooral in het EP, te analyseren, is naast de institutionele *approach* ook het breuklijnenmodel toepasbaar op de transnationale partijvorming.²⁸ Partijen ontstaan op basis van breuklijnen en bezetten een aantal posities in de breuklijnenmatrix. Echter, niet elke maatschappelijke breuklijn leidt altijd en overal tot politieke partijvorming. Soms worden partijen opgeslorpt door andere partijen, zijn er te weinig programmatische verschillen met andere partijen, is er een tekort aan leidersfiguren of een gebrekkige organisatie waardoor de breuklijn niet tot het ontstaan van een politieke partij leidt. Bovendien kunnen breuklijnen ook binnenin de politieke partijen voor spanningen zorgen. In dat geval doorkruisen breuklijnen de politieke partij zelf. Hoewel breuklijnen strikt genomen geen partijen op het niveau van de EU doen ontstaan – de basis voor partijvorming is de nationale partijen –, spelen ze toch een voorname rol in de vorming, de samenstelling en de interne cohesie van de transnationale partijen. Traditioneel worden er twee breuklijnen onderscheiden.²⁹ Ten eerste produceert het Europese integratieproces een conflict tussen centrum en periferie, tussen Europees en nationaal belang, tussen voor- en tegenstanders van integratie. Ten tweede resulteert de politisering van de EU – vooral via haar communautaire bevoegdheden – in een sociaal-economisch conflict en de ontwikkeling van een sociaal-economische links-rechts-tegenstelling. Deze breuklijnen zijn in belangrijke mate medebepalend voor het stemgedrag en de coalitievorming binnen het EP. Zowel het stemgedrag als de fractiesamenstellingen verlopen volgens deze ideologische, 'transnationale' breuklijnen.³⁰

²⁵ BARDI, L., *Transnational Trends in European Parties and the 1994 Elections of the European Parliament*, in *Party Politics*, vol. 2, nr. 1, 1996, pp. 99-114.

²⁶ HIX, S., *The Transnational Party Federations*, in GAFFNEY, J. (ed.), *o.c.*; HIX, S. & LORD, Chr., *o.c.*

²⁷ GAFFNEY, J., *o.c.*, p. 17.

²⁸ LIPSET, S.M. & ROKKAN, S., *Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments*. An Introduction, in Lipset, S.M. & Rokkan, S. (eds.), *Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives*, New York, Free Press, 1967, pp. 1-64.

²⁹ HIX, S. & LORD, Chr., *o.c.*; KREPPPEL, A. & TSEBELIS, G., *Coalition Formation in the European Parliament*, in *Comparative Political Studies*, vol. 32, nr. 8, 1999, pp. 933-966; CORBETT, R., JACOBS, F. & SHACKLETON, M., *The European Parliament*, London, Catermill, 2000, pp. 59-93; HIX, S., *Legislative Behaviour and Party Competition in European Parliament. An Application of Nominate to the EU*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, nr. 4, 2001, pp. 633-688.

³⁰ ATTINÀ, F., *The Voting Behaviour of the European Parliament Members and the Problem of Europarties*, in *European Journal of Political Research*, vol. 18, nr. 5, 1990, pp. 557-579; KREPPPEL, A., *o.c.*; HIX, S., *o.c.*

Zowel de institutionele visie als de breuklijnentheorie zijn fundamenteel om het ontstaan en de ontwikkeling van de transnationale partij te begrijpen, ondanks het feit dat beide modellen primordiaal gericht zijn op de analyse van nationale partijen. In de volgende paragraaf wordt dit geconcretiseerd door de bevindingen toe te passen op de EVP en de EVP-ED-fractie. Daaruit moeten onder meer het waarom, het hoe en het succes van de 'overlevingsstrategie' van de Europese christen-democraten blijken.

IV. De EVP en de EVP-ED-fractie

De ontwikkeling van de transnationale partij enerzijds en de toegenomen rol van het EP anderzijds – deze twee tendensen zijn niet restloos van elkaar te onderscheiden – zijn belangrijke instrumenten in de uitbouw van de 'overlevingsstrategie' van de Europese christen-democraten. Doch, deze noodzakelijke randvoorwaarden zijn niet exclusief voor de positie van de EVP. Ze gelden immers evengoed voor de andere politieke families in de EU. Om tot een voldoende verklaring te komen van de overlevingsstrategie moet naast de eerder besproken tendensen (die verder zullen worden toegepast) eerst stil worden gestaan bij een langetermijnontwikkeling die specifiek lijkt te zijn voor de Europese christen-democratie.

A. De noodzaak van een langetermijnstrategie

Grosso modo wordt de Europese christen-democratie geconfronteerd met een dubbele uitdaging: een absolute en een relatieve achteruitgang van haar politieke macht in de lidstaten van de EU. Door het transnationaal karakter van de EU, *in casu* het EP, leidt deze evolutie tot 'Europees' machtsverlies.

De absolute achteruitgang manifesteert zich electoraal en is een proces van lange duur. Algemeen gesproken is de optelsom van het kiesaandeel van verschillende christen-democratische partijen dalende (Tabel I). In de Benelux, waar de christen-democratische partijen traditioneel een centrumpositie bezetten, slinkt de aanhang gestaag, vooral sinds de jaren '90. In Italië implodeerde de almachtige *Democrazia Cristiana* (DC) midden jaren '90. Zowel politici als kiezers verdwenen in de diaspora om nadien ofwel ter linkerzijde ofwel ter rechterzijde opnieuw op te duiken. In Oostenrijk is de aanhang van de christen-democraten tussen midden jaren '80 en midden '90 opmerkelijk gedaald. Sindsdien is er sprake van een stabilisatie van het kiesaandeel. Alleen de Duitse *Christlich Demokratische Union* (CDU) en *Christlich-Soziale Union* (CSU) lijken aan de neergang te ontsnappen, vooral omwille van hun monopolie op de rechterzijde van het politieke landschap.

Tabel 1 : Aandeel van de christen-democratische partijen in de verkiezingen voor het EP (1979-1999)³¹

	1979	1984	1989	1994	1999
Christelijke Volkspartij (B)	29,5	19,8	21,1	17,0	13,5
Parti Social Chrétien (B)	8,2	7,6	8,1	7,0	4,9
Christlich Demokratische Union (D)	39,1	37,5	29,5	32,0	39,3
Christlich-Soziale Union (D)	10,1	8,5	8,2	6,8	9,4
Chrschtlech Sozial Vollekspartei (L)	36,1	35,6	34,9	31,5	31,9
Christen Democratisch Appèl (NL)	35,6	30,0	34,6	30,8	26,9
Democrazia Cristiana (I)	36,4	33,0	32,8	---	---
Österreichische Volkspartei (A)	---	---	---	29,6 ³²	30,6

Percentages gemeten op nationaal niveau

In het algemeen vormt de neergang van de christen-democratie op nationaal vlak een bijzonder complex proces waarvoor alleen een combinatie van verschillende factoren een verklaring kan bieden: secularisering, ontzuiling, politieke personalisering, individualisering, liberalisering, enz. Ook het kiesstelsel en de positie van de politieke tegenstanders spelen een rol. Immers, de neergang is niet overal en altijd gelijkmatig.³³

Naast de absolute achteruitgang worden de Europese christen-democraten geconfronteerd met een relatieve neergang. Dit is een rechtstreeks gevolg van de uitbreiding van de EU. In tegenstelling tot de absolute achteruitgang is deze neergang onomkeerbaar. Terwijl in de oorspronkelijke EU-lidstaten christen-democratische partijen bestaan, is dit niet het geval voor de landen (op Oostenrijk na) waarmee de EU achtereenvolgens is uitgebreid. Dit betekent dat het relatief aandeel van de christen-democratische partijen, vertegenwoordigd in het EP, de Raad, de Europese Raad en de Commissie, stelselmatig afneemt. Paradoxaalwijze worden de christen-democraten op deze manier het eerste politieke slachtoffer van hun eigen pleidooi voor de uitbreiding van de EU.

Niettemin, de mogelijke minorisering vormt op zichzelf geen bedreiging. Het is niet omdat het aantal christen-democraten absoluut en relatief verkleint, dat daar per definitie een verlies aan macht uit voortvloeit. Dit is wel het geval als gevolg

³¹ Omwille van de onderlinge vergelijkbaarheid wordt geopteerd voor de uitslagen van de EP-verkiezingen, hoewel deze 'Europese' stembusslag niet altijd en overal gelijkloopt met de 'nationale' verkiezingen. Zie IV.D. Bronnen: VEEN, H.-J. (Hrsg.), *Christlich-demokratische und konservative Parteien in Westeuropa*, Band 1-5 en <http://www3.europarl.eu.int/election/default.htm>.

³² De rechtstreekse verkiezing van de Oostenrijkse EP-leden dateert van 13 oktober 1996.

³³ VAN KERSBERGEN, K., Hopen op macht. De neergang van de Nederlandse christen-democratie in vergelijkend perspectief, in *Jaarboek 1995. Documentatiecentrum Nederlands Politieke Partijen*, Groningen, 1996, pp. 92-112.

van de verdieping van de EU. In het voorgaande deel hebben we reeds gewezen op de relatie tussen uitbreiding en verdieping. Door de verdieping wordt het partijpolitieke aandeel in de instellingen van de EU belangrijker. Dit proces start in 1979 met de rechtstreekse verkiezing van het EP en krijgt definitief beslag vanaf eind jaren '80.³⁴ Tot dan toe was de 'kostprijs' van de achteruitgang van de christen-democratie zeer laag. Een poging van de CDU/CSU om eind jaren '70 christen-democraten en conservatieven in één politieke groep samen te brengen, strandde omwille van het gebrek aan positieve *return* en de negatieve consequenties.³⁵ Deze situatie verandert fundamenteel met de groeiende politisering van de EU, in het bijzonder de nieuwe bevoegdheden van het EP. Het is omdat aan het gewicht van een politieke familie steeds meer belang wordt gehecht, dat de Europese christen-democraten worden gedwongen hierop een afdoend antwoord te formuleren. In die zin toont de geschiedenis van de overlevingsstrategie de relatie met de uitbreiding enerzijds en de verdieping anderzijds duidelijk aan.

B. De uitbouw van de langetermijnstrategie

De relatieve achteruitgang stelt de Europese christen-democratie voor een fundamenteel dilemma : ofwel een onafhankelijke politieke stroming blijven met gevaar (verder) gemarginaliseerd te worden; ofwel aansluiting zoeken bij anderen en een alliantie uitbouwen met het risico de eigen identiteit te moeten opgeven.³⁶ Zowel in het eerste als het tweede geval blijft de kans op – respectievelijk externe en interne – minorisering bestaan. Beide keuzes betekenen een onontkoombaar machtsverlies voor de Europese christen-democratie.

Zoals gezegd komt de kentering eind jaren '80. Het groeiende machtsverlies begint de christen-democraten zuur op te breken en een positieve ommkeer ligt niet in het verschiep, integendeel. Onder leiding van de CDU/CSU wordt voor de tweede optie van het dilemma gekozen. Het antwoord vanwege de christen-democraten op hun tanende positie binnen de EU is tweemaal. Enerzijds wordt aan een alliantie met conservatieven gebouwd door een verruiming in de richting van politieke partijen uit landen die reeds lid van de EU zijn. Anderzijds wordt de christen-democratische familie uitgebreid met politieke partijen van nieuwe of toekomstige lidstaten van de EU. Het uiteindelijke doel is de socialistische heerschappij in de

³⁴ JANSEN, Th., *The Dilemma for Christian Democracy. Historical Identity and/or Political Expediency. Opening the Door to Conservatism*, in Lamberts, E. (ed.), *Christian Democracy in the European Union (1945-1995)*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1997, pp. 459-472.

³⁵ VAN HECKE, S., *The Relationship Between Christian Democrats and Conservatives in the European Parliament (1979-1999)*, 10th ECPR PhD Summer School on European Parties and Party Systems, 9-21 September 2001, Keele University, Keele (UK), niet-gepubliceerde paper, 20p.

³⁶ BECKER, W., *The Emergence and Development of Christian Democratic Parties in Western Europe*, in Lamberts, E. (ed.), *o.c.*, pp. 109-120; TENNAPEL, H.-M., *Van het continentale naar het angelsaksische model van christen-democratie ? Over de problematische europeanisering van de christen-democratische politiek*, in *Jaarboek 1996. Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 1997, pp. 229-244.

instellingen van de EU te breken. Dit kan alleen door op een structurele manier numeriek sterker te worden. Willen de christen-democraten de grootste politieke kracht in de EU worden, dan moet in elke lidstaat een stabiele vertegenwoordiging worden gewaarborgd – ter verhoging van de legitimiteit – en in elke grote lidstaat een grote partij zich tot de christen-democratische alliantie bekennen – het opdrijven van de getalsterkte.

In deze strategie zijn in eerste instantie de sociaal-democraten de politieke tegenstander. Zij bezitten reeds de door de christen-democraten beoogde legitimiteit en getalsterkte. Daarom kijken de christen-democraten voor hun alliantievorming aanvankelijk zowel in de richting van de liberalen als van de conservatieven. De eersten zijn betrekkelijk goed georganiseerd en treden op nationaal vlak vaak op als tegenstrever van de christen-democraten. Begin jaren '90 mislukt een poging van Valéry Giscard d'Estaing, toenmalig voorzitter van de ELDP, om zijn volledige fractie bij de christen-democraten onder te brengen, o.a. omwille van het confessioneel karakter van de EVP.³⁷ De conservatieven daarentegen zijn minder goed georganiseerd. Ze hebben geen transnationale partijorganisatie uitgebouwd en hebben onderling weinig of geen contacten. Conservatieve partijen zijn weliswaar net als de liberalen a-confessioneel maar zijn historisch gezien eerder nationaal gericht. Dit heeft een verregaande onderlinge integratie steeds in de weg gestaan. Vooral van dit laatste gegeven kan de EVP profiteren. Specifiek aan haar overlevingsstrategie is niet alleen het doel maar ook de methode. In plaats van in één operatie de christen-democraten met de conservatieven te verbinden, kiest de EVP voor een incrementele aanpak. De uitbreiding met andere partijen verloopt één per één. Dit betekent dat de EVP sterker staat in de toetredingsonderhandelingen en dat mogelijke interne dissidenties in de tijd uitgesmeerd (en dus verzwakt) worden. Tegelijk verloopt elke operatie gefaseerd: eerst treden enkele individuele EP-leden toe, daarna de voltallige fractie om ten slotte volwaardig lid van de EVP te worden. Op die manier krijgen de nieuwelingen de tijd te wennen aan de structuur en de cultuur van de EVP (en haar leden) en is de EVP in staat nieuwe partijen op te nemen zonder haar interne evenwicht en organisatie te verstoren.

Concreet neemt de ganse operatie een aanvang vanaf eind jaren '80. De verkiezingsnederlaag van 1989 genereert een versnellingsmoment terwijl in de legislatuur 1994-1999 de operatie haar hoogtepunt kent. Dit belet niet dat reeds voor eind jaren '80 nieuwe partijen toetreden.

De eerste uitbreiding van de Europese christen-democraten vindt plaats in 1973. Na de toetreding van Ierland sluiten de vertegenwoordigers van *Fine Gael* zich aan bij de christen-democratische fractie in het EP. De partij behoort nadien tot de stichtende leden van de EVP. Een jaar na de Griekse toetreding van 1981, vervoegt *Nea Dimokratia* de EVP-fractie. In 1983 wordt de partij volwaardig EVP-lid. Het is de eerste partij zonder uitdrukkelijk confessionele basis die zich bij de EVP

³⁷ HIX, S. & LORD, Chr, o.c., p. 103.

aansluit. Hetzelfde geldt voor de Portugese *Partido do Centro Democrático Social* (PCDS) die zich na de toetreding van Portugal in 1986 tot de EVP bekennt. Naar aanleiding van het lidmaatschap van Spanje, eveneens in 1986, worden de *Partido Democrata Popular* (PDP) – later herdoopt in *Democracia Cristiana* –, de Baskische *Partido Nacionalista Vasco* (PNV) en de *Unió Democràtica de Catalunya* lid van de EVP. Het betreft telkens kleine, conservatieve of christen-democratische partijen die relatief gemakkelijk door de andere EVP-leden worden aanvaard. Delicater is de kwestie van de grote partijen; een operatie die essentieel is voor het op peil brengen van de numerieke sterkte van de EVP. In het geval van Spanje verwelkomt de EVP de omvorming van de *Alianza Popular* tot *Partido Popular* (PP). De PDP die integraal deel uitmaakt van de nieuwe, meer gematigde en pro-Europese conservatieve PP fungeert als wegbereider voor de toetreding tot de fractie in 1989 en het volwaardig lidmaatschap in 1991. Naast Catalaanse en Baskische kritiek klinkt er vanuit Belgische, Nederlandse en Italiaanse hoek enige scepsis betreffende de draagwijdte van de partijvernieuwing.³⁸ De PP wordt niettemin één van de sterkhouders van de EVP.³⁹ Na de toetreding van de PP blijven alleen de Britse en de Deense conservatieven over in hun Europese Democratische Fractie. Bovendien zijn het twee lidstaten waarvan de EVP nog geen vertegenwoordiging heeft. Vóór de volgende EU-uitbreiding wil de EVP hier een doorbraak realiseren. Dit opzet zal slechts gedeeltelijk slagen. Enerzijds is er vanwege enkele partijen hevig protest tegen de opname van de Britse Conservatieven. Anderzijds zijn de Britse Conservatieven geen vragende partij om in zee te gaan met de ‘continentale’, confessionele en traditioneel pro-Europese christen-democraten. Uiteindelijk sluiten de fractie van de *Conservative and Unionist Party* en de *Det Konservative Folkeparti* (DKF) zich in 1992 aan bij de EVP-fractie. Alleen de DKF wordt volwaardig lid van de EVP. Maar de uitvoering van de strategie gaat onverminderd voort. In 1993 wordt de Portugese ‘nationalistische’ PCDS ingeruild voor de meer pro-Europese *Partido Social Democrata*.⁴⁰ Ondertussen treden ook meer en meer Franse leden, o.a. van de *Union pour la Démocratie française* (UDF), toe tot de EVP-fractie. In 2001 wordt het *Rassemblement Pour la République* volwaardig EVP-lid. Naast het Verenigd Koninkrijk blijft Frankrijk immers lange tijd één van de grote blinde vlekken op de EVP-landkaart.

Met de toetreding in 1995 van Oostenrijk, Finland en Zweden worden respectievelijk de *Österreichische Volkspartei* (ÖVP), *Kansallinen Kokoomus*, *Kristdemokratiska Samhällspartiet* en *Moderata Samling* lid van de EVP. Dit betekent dat hun kersverse EP-afgevaardigden meteen zitting nemen in de EVP-fractie. Andermaal verloopt de opname van eerder kleine, christen-democratische of conservatieve partijen probleemloos. Moeilijkheden rijzen er wel bij Italië. Na de implosie van de DC is de EVP op zoek naar een volwaardige vervanger. Kleine christen-democratische

³⁸ JANSEN, Th., o.c., p. 469.

³⁹ MATUSCHEK, P., *Aznars Ambitionen. Die spanische Volkspartei und ihr europäischer Führungsanspruch*, in *Blätter für deutsche und internationale Politik*, vol. 47, nr. 1, 2002, pp. 77-84.

⁴⁰ HANLEY, D., o.c., p. 189.

partijen zoals het *Centro Cristiano Democratico* en het *Cristiani Democratici Uniti* vervoegen de EVP in 1995. Samen met de officiële opvolger van de DC – de *Partido Popolare Italiano* – is hun kiesaandeel echter onvoldoende om het verlies goed te maken. Bovendien dreigt de pas opgerichte *Forza Italia* (FI) met de vorming van een eigen conservatieve fractie. Snel en efficiënt handelen is dus de boodschap. Tegelijk steken Belgische, Nederlandse, Ierse en Italiaanse vertegenwoordigers stokken in de wielen. Omwille van het christen-democratisch karakter van de EVP kunnen zij zich niet verzoenen met de toenadering tot FI. Enkel onder hen richten de 'Athene Groep' op : een drukkingsgroep binnen de EVP-fractie die de volledige toepassing van de christen-democratische (en pro-Europese) beginselen van de Verklaring van Athene uit 1992 voorstaat.⁴¹ Uiteindelijk komt er een compromis uit de bus : alle EP-leden van FI treden 'individueel' toe tot de EVP-fractie. Dit blijkt echter een tijdelijke maatregel aangezien FI in de aanloop naar de verkiezingen van 1999 volwaardig EVP-lid wordt.

C. Het kortetermijnsucces van de overlevingsstrategie

De verruimings- en uitbreidingsstrategie legt de EVP geen windeieren. Voor het eerst sinds de rechtstreekse verkiezing van het EP behaalt de EVP-ED-fractie de relatieve meerderheid. Het verkiezingssucces van 1999 brengt de EVP-ED-fractie op 232 van de 625 zetels, 51 meer dan de PES-fractie. Alle lidstaten zijn vertegenwoordigd. Bovendien bundelt de fractie afgevaardigden van een dertigtal partijen. De stemmenwinst is in hoofdzaak toe te schrijven aan het goede verkiezingsresultaat van enkele grote partijen. De CDU/CSU wint 6 zetels en stijgt van 47 naar 53 afgevaardigden, d.i. meer dan de helft van het aantal Duitse EP-leden. FI doet het evenmin slecht en levert 22 van de 87 Italiaanse EP-leden. De PP – de enige grote partij die op het moment van de verkiezingen aan de macht is – verliest twee zetels maar behoudt 28 verkozenen. Het grootste succes is weggelegd voor de Britse Conservatieven. Hun aandeel wordt meer dan verdubbeld. Het aantal afgevaardigden stijgt van 16 naar 36. Dankzij een uitermate eurosceptische campagne en een lage opkomst worden de Britse Conservatieven de op een na grootste groep binnen de EVP-ED-fractie. In ruil voor hun toezegging opnieuw deel uit te maken van de EVP-fractie – in principe onderhandelt elke delegatie na de verkiezingen over toetreding -, wordt de naam van de fractie uitgebreid met 'Europese Democraten' (ED). In totaal leveren de vijf grote landen bijna drie vierden van het aantal zetels terwijl de overige tien lidstaten slechts één vierde van de EVP-ED-fractie bevolken (Tabel 2).

⁴¹ EUROPEAN PEOPLE'S PARTY, *Basic Programme of the EPP*, Adopted at the IX EPP Congress, Athens, 1992, 29p. (<http://www.eppe.org/archive/basicpr.asp>)

Tabel 2 : Samenstelling van de EVP-ED-fractie in de 5^{de} zittingsperiode (1999-2004)⁴²

Lidstaat	Partij	Zetels	Totaal	Percentage 1	Percentage 2
België	Christelijke Volkspartij	2	5	20,00	2,15
	Parti Social Chrétien	1			
	Christliche Soziale Partei	1			
	Mouvement des Citoyens pour le Changement	1			
Denemarken	Det Konservative Folkeparti	1	1	6,25	0,43
Duitsland	Christlich Demokratische Union	43	53	53,54	22,85
	Christlich-Soziale Union	10			
Griekenland	Nea Dimokratia	9	9	36,00	3,88
Spanje	Partido Popular	27	28	43,75	12,07
	Unió Democràtica de Catalunya	1			
Frankrijk	Nouvelle UDF	9	20	22,99	8,62
	Groupe Démocratie Libérale et Indépendants	6			
	Rassemblement pour la République	5			
Ierland	Fine Gael	5	5	33,33	2,15
Italië	Forza Italia	23	35	40,03	15,09
	Partito Popolare Italiano	4			
	Centro Cristiano Democratici	2			
	Cristiano Democratici Uniti	2			
	Rinnovamento Italiana-Dini	1			
	Unione Democratici per l'Europa	1			
	Partito Pensionati	1			
	Südtiroler Volkspartei	1			
Luxemburg	Chrëschtlech Sozial Vollekspartei	2	2	33,33	0,86
Nederland	Christen Democratisch Appèl	9	9	29,03	3,88
Oostenrijk	Österreichische Volkspartei	7	7	33,33	3,02
Portugal	Partido Social Democrata	9	9	36,00	3,88
Finland	Kansallinen Kokoomus	4	5	31,25	2,15
	Suomen Kristillinen Liitto	1			
Zweden	Moderaterna	5	7	31,82	3,02
	Kristdemokraterna	2			
Verenigd Koninkrijk	Conservative and Unionist Party	36	37	42,53	15,95
	Ulster Unionist Party				
Totaal		232	232	100,00	100,00

Percentage 1 : aantal nationale EVP-ED-zetels/totaal aantal nationale zetels

Percentage 2 : aantal nationale EVP-ED-zetels/totaal aantal EVP-ED-zetels

⁴² Toestand op 12 februari 2003. Bron : http://www.europarl.eu.int/home/default_nl.htm. In vergelijking met andere tabellen zijn kleine verschillen in de benaming van de partijen mogelijk. Deze variaties zijn te wijten aan de verschillen tussen de officiële partijnaam, de partijnaam zoals die tijdens de verkiezingen wordt gebruikt en/of de naam van de delegatie – bestaande uit de verkozenen op één lijst – bij de toetreding tot de fractie.

D. Naar een verklaring voor het kortetermijnsucces van de overlevingsstrategie

Naast de evolutie op lange termijn – de relatieve electorale achteruitgang waarop de verruimings- en uitbreidingsstrategie een antwoord biedt – bepalen ook kortetermijneffecten het succes van de EVP bij de EP-verkiezingen van 1999. Op korte termijn speelt immers het zogenaamde ‘electorale kalendereffect’ in het voordeel van de EVP, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de periode 1989-94 waarin het effect zich tégen de EVP keerde.

Het ‘electorale kalendereffect’ hangt nauw samen met het feit dat de verkiezingen voor het EP worden beschouwd als *second-order national elections*. Aangezien deze Europese verkiezingen in een uitsluitend nationale context plaatsgrijpen, worden ze gepercipieerd als een test voor de nationale regeringspartijen. Bovendien is de directe, nationale impact van de uitslag van de EP-verkiezingen uitermate gering. Een regeringswissel of -ontslag als gevolg van een slechte Europese uitslag lijkt erg onwaarschijnlijk. Dit betekent dat de kostprijs om tegen de zittende meerderheid te stemmen of een proteststem uit te brengen bijzonder laag is. Gevolg is dat bij Europese verkiezingen de kans op winst voor kleine protest- en oppositiepartijen relatief hoog is. Dit effect wordt nog versterkt wanneer de Europese verkiezingen in het midden van de nationale legislatuur plaatsvinden.⁴³ De kans dat de nationale regeringspartijen worden weggestemd, is dan bijzonder groot. Bovendien genereert de lage opkomst bij Europese verkiezingen een voordeel voor de oppositiepartijen. Voor de aanhangers van de meerderheid staat er gegeven de matige impact weinig op het spel waardoor de drempel om zijn of haar stem niet uit te brengen (bij de afwezigheid van stemplicht) relatief laag is. De benaming ‘electoraal kalendereffect’ vloeit voort uit de centrale rol die de timing speelt in de uitslag van de EP-verkiezingen.

Concreet is dit ‘electoraal kalendereffect’ medeverantwoordelijk voor het EVP-succes in 1999. Aangezien in het gros van de lidstaten een linkse of centrum-linkse meerderheid de macht uitoefende, leverde een anti-regeringsstem in (vooral bipolaire) partijsystemen – het ‘electoraal kalendereffect’ treedt niet gelijkmatig en niet overal op – automatisch winst op voor de christen-democratische en conservatieve partijen. Dit was duidelijk het geval in Duitsland, Griekenland, Finland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. In de laatste drie gevallen werd het effect versterkt door de zeer lage opkomstcijfers. Als het bovendien om grote landen gaat – zoals het geval van het Verenigd Koninkrijk bewijst -, dan kan dit effect verstrekkende gevolgen hebben voor de samenstelling van het EP.

⁴³ HIX, S. & LORD, Chr., *o.c.*, pp. 88-89.

E. Middelen ter uitvoering van de langetermijnstrategie

Naast de dubbele probleemstelling en het recente succes van de overlevingsstrategie, zijn de middelen waarvan de EVP zich bedient essentieel om de uitbouw ervan te kunnen verklaren.

Ten eerste mag de rol van het politiek leiderschap niet worden onderschat. De CDU/CSU is van bij de aanvang voorstander geweest van samenwerking met (andere) conservatieve partijen in West-Europa.⁴⁴ Gedurende de ganse jaren '80 en '90 bezetten de Duitse christen-democraten sleutelposities binnen de EVP en de EVP-fractie. Bovendien speelt Helmut Kohl, Duits kanselier in de jaren '80 en '90, een dominante rol in de uittekening van de EVP-strategie. Samen met Wilfried Martens, voormalig Belgisch premier en voorzitter van de EVP sinds 1990, zet hij zijn schouders onder de alliantie tussen christen-democraten en conservatieven.⁴⁵ Vanaf midden jaren '90 neemt ook José Maria Aznar, eerste minister van Spanje en voorzitter van de PP, de samenwerking binnen de EVP ter harte. Bovendien is in de cruciale periode 1994-1999 Martens zowel EVP-voorzitter als EVP-fractie leider in het EP. Vanuit deze positie controleert hij de relaties tussen de transnationale partij en de transnationale fractie. Deze cumul vergemakkelijkt ongetwijfeld de afhandeling van de soms delicate uitbreidings- en verruimingsdossiers.

Ten tweede heeft de EVP haar positie versterkt door intense samenwerkingsverbanden uit te bouwen met verschillende nevenorganisaties.⁴⁶ Meer nog, ze slaagt erin zich als exclusieve transnationale organisatie van de Europese rechterzijde op te werpen. Deze toenadering tot conservatieve partijen en partijenorganisaties heeft in 1999 geresulteerd in de integratie van de EVP en de Europese Unie van Christen-Democraten (EUCD), een organisatie van christen-democratische partijen uit enkele EU- en niet-EU-landen die op haar beurt de vereniging van Centraal-Europese christen-democratische partijen heeft opgeslorpt. Sinds 2002 delen de EVP en de Europese Democratische Unie (EDU) – een samenwerkingsverband van 'christen-democratische, conservatieve en anti-collectivistische partijen' – hetzelfde hoofdkwartier in Brussel. Dezelfde opening t.a.v. conservatieve partijen speelt zich af in de christen-democratische internationale.

Voorts is het probleemoplossend vermogen van de EVP, vooral op ideologisch vlak, een belangrijk instrument in het slagen van haar uitbreidings- en verruimingsoperatie. Grosso modo kunnen er vier oprispingen van dissidentie worden onderscheiden. De eerste drie verlopen parallel met de toetreding van de PP, de Britse Conservatieven en FI. Deze laatste geeft, zoals vermeld, aanleiding tot het oprichten van de Athene Groep, een tijdelijk, reactief verband van ontevreden binnen de EVP. In reactie op het protest kondigt de EVP een programmatorisch

⁴⁴ VAN HECKE, S., *o.c.*, pp. 2-4.

⁴⁵ JANSEN, Th., *o.c.*, p. 467; 469-470.

⁴⁶ VAN HECKE, S., *o.c.*, p. 10.

congres aan waarin de oorspronkelijke christen-democratische en pro-Europese standpunten worden bekrachtigd. Dit gebeurt begin 2001 te Berlijn met de goedkeuring van 'A Union of Values'.⁴⁷ De betrekkelijkheid van het Athene-initiatief komt duidelijk aan de oppervlakte als naar aanleiding van de Oostenrijkse kwestie – de coalitieregering tussen de Oostenrijkse christen-democraten en de *Freiheitliche Partei Österreichs* (FPÖ) – een nieuwe drukkingsgroep wordt opgericht : de Schuman Groep. Een aantal mandatarissen is andermaal misnoegd over de gang van zaken binnen de EVP en stelt voor het lidmaatschap van de ÖVP op te heffen. De EVP-leiding opteert daarentegen voor het onderhouden van intense contacten met de ÖVP. Op die manier kan de nieuwe regering rechtstreeks worden gecontroleerd en worden de werkzaamheden van de IGC in aanloop naar het Verdrag van Nice niet in gevaar gebracht. Uiteindelijk worden de dissidenten in de minderheid gesteld en kant de EVP-top zich tegen de sancties vanwege de 14 EU-lidstaten. Het voorval bewijst andermaal dat een centrumkoers – een marsrichting die vooral aanleunt bij de christen-democraten uit België, Nederland, Frankrijk, Ierland en Italië – hoe langer hoe minder op bijval kan rekenen vanwege de grote delegaties. Sinds het verdwijnen van de DC – een partij die optrad als bondgenoot van de traditionele christen-democraten – lijken de 'centristen' aan hun lot overgelaten.⁴⁸

Ten slotte bedient de EVP zich van haar voorzittersconferentie om enerzijds op korte termijn moeilijke knopen door te hakken en anderzijds op lange termijn de bakens uit te zetten. Onder meer de uitbreidings- en verruimingsstrategie krijgt in haar verschillende fases haar beslag binnen de voorzittersconferentie.⁴⁹ Maar de invloed van de voorzittersconferentie, bijeen op de 'pre-toppen', strekt verder en is bovendien een bewijs van de impact van de transnationale partij, zowel t.a.v. het nationale als t.a.v. het Europese niveau. Onder meer in de aanloop naar het Verdrag van Maastricht speelt de EVP-voorzittersconferentie een beslissende rol. Aan de vooravond van de Top van Rome in oktober 1990 – de Europese Raad die de IGC definitief op de sporen zet – raken de EVP-leiders het eens over de kalender van de Economische en Monetaire Unie (EMU). Door die eensgezindheid kunnen de EVP-leiders hun collega's in de Europese Raad overtuigen en de Britse premier Margaret Thatcher – notoir tegenstander van een Europese eenheidsmunt – marginaliseren. Thatcher geeft later toe dat ze de impact van een dergelijke bijeenkomst danig heeft onderschat. Hetzelfde doet zich voor betreffende de introductie van het medebeslissingsrecht voor het EP.⁵⁰ Niet toevallig zijn zes van de twaalf regeringsleiders lid van de EVP-voorzittersconferentie, onder wie Ruud Lubbers, minister-president van Nederland en voorzitter van de Europese Raad. Maar er bestaan ook recentere voorbeelden. De Oostenrijkse crisis levert hier andermaal een interessante illustratie. Met name het rapport van de EVP dat als oplossing voor de interne crisis is opgesteld, staat grotendeels model voor het in

⁴⁷ EUROPEAN PEOPLE'S PARTY, *A Union of Values*, Text agreed at the XIV EPP Congress, Berlin, 2001, 31p. (http://www.eppe.org/archive/union_of_values_final_010.asp)

⁴⁸ VAN KESSEL, A., o.c.

⁴⁹ JANSEN, Th., o.c.

⁵⁰ HIX, S. & LORD, Chr., o.c., p. 170; 189; HANLEY, D., o.c., p. 190.

opdracht van de Europese Raad geschreven Rapport van de Drie Wijzen dat in het najaar van 2000 voor een doorbraak zorgt in de crisis tussen de Oostenrijkse regering en de overige EU-landen.⁵¹ Dat de meerderheid in de Europese Raad sociaal-democratisch is, vormt kennelijk geen bezwaar.

V. Enkele slotopmerkingen

In het algemeen heeft de EVP een opmerkelijk groot anticipatie- en aanpassingsvermogen aan de dag gelegd. De christen-democraten zijn erin geslaagd gunstig in te spelen op 'levensbedreigende' externe omstandigheden en munt te slaan uit de vele *opportuniteiten* die Europa biedt.⁵² De EVP – ontstaan als reactie op de nood aan structurele samenwerking tussen christen-democratische partijen in de EU – heeft van haar bestaanscrisis weten gebruik maken om zich op een nieuwe en meer offensieve manier te positioneren in het Europese politieke landschap.⁵³ In tegenstelling tot de PES – die door de 'vanzelfsprekende' aanwezigheid van 'linkse' partijen in alle huidige en toekomstige lidstaten van de EU niet meteen tot handelen wordt aangezet -, kenmerkt de EVP zich conform haar christen-democratische traditie ook in dit opzicht door een pro-actieve houding in het Europese integratieproces.⁵⁴

De uitbreidings- en verruimingsfase wordt momenteel gevolgd door een periode van consolidatie maar ook van oogsten. Reeds in de campagne van 1999 heeft de EVP herhaaldelijk kenbaar gemaakt dat ze, indien mogelijk, de dominantie van de socialisten in het EP zou doorbreken.⁵⁵ De realisatie van dit voornemen is zeer snel gebleken uit de verkiezing (met de steun van de liberalen) van Nicole Fontaine (UDF) tot voorzitter van het EP. Of de *grand coalition* van socialisten, christen-democraten en conservatieven hiermee tot de geschiedenis behoort, zal moeten blijken uit het stemmenonderzoek van de huidige legislatuur. Wat de EVP zelf betreft, mag men redelijkerwijze verwachten dat de samenstelling nagenoeg ongewijzigd zal blijven tot aan de eerstvolgende EP-verkiezingen van 2004. Om die reden lijkt het momenteel het ideale ogenblik om een voorlopige balans op te maken van de overlevingsstrategie van de Europese christen-democraten.

⁵¹ HANLEY, D., *o.c.*, p. 195.

⁵² Aldus de EVP in de slotzin -"the Europe of Opportunites"- van haar manifest 'A Europe of Opportunites' voor de Europese verkiezingen van juni 1999. (<http://www.eppe.org/archive/manif99.asp>)

⁵³ LAMBERTS, E., General Conclusions. Christian Democracy in the European Union (1945-1995), in Lamberts, E. (ed.), *o.c.*, pp. 473-481.

⁵⁴ CHENAUX, Ph., Les démocrates-chrétiens au niveau de l'Union européenne, in Lamberts, E. (ed.), *o.c.*, pp. 449-458; VEEN, H.-J. & GRUBER L., Einführung, in Veen, H.-J. (Hrsg.), *op. cit.*, Band 5, Paderborn, Schöningh, 2000, pp. 13-34.

⁵⁵ Het actieprogramma uit 1999 laat hierover geen twijfels bestaan: "We call for a strong stand against Socialism." EUROPEAN PEOPLE'S PARTY, *Action Programme 1999-2004. On the Way to the 21st Century*, Adopted by the XIII EPP Congress, Brussels, 1999, 47p. (http://www.eppe.org/archive/action99_04.asp) Zie ook de toespraak van secretaris-generaal Klaus Welle, *Must the European Parliament be dominated by the Socialists?*, Konrad Adenauer Stiftung, Brussels, 1997, 7p.

1. De EVP gooit eerst en vooral hoge ogen door haar numerieke sterkte. Het verschil met de PES is zodanig groot dat een verlenging van de relatieve meerderheid in de periode 2004-2009 tot de reële mogelijkheden behoort. Bovendien is de rechterflank van de EVP stelselmatig versterkt zodat een alternatieve formatie – waarmee FI in 1994 dreigde – niet meteen tot de categorie van onmiddellijke bedreigingen hoort. Bovendien bezit de EVP door enkele recente verkiezingsoverwinningen de relatieve meerderheid in de Europese Raad.

2. Door het succes van de uitbreidings- en verruimingsoperatie zijn de christendemocraten een minderheid gaan vormen in hun eigen fractie. Dit proces verliep parallel met de uitbouw van de transnationale partij, de 'politisering' van de EU en de machtstoename van het EP. Deze fenomenen zijn wezenlijk met elkaar verbonden. Niet alleen de EU is van aanschijn veranderd. Voor de (samenstelling van de) EVP geldt minstens hetzelfde.

3. Ondanks de uitbreiding en de verruiming met hoofdzakelijk conservatieve partijen, kon de EVP – tot nu toe – haar pro-Europees en federalistisch programma behouden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit haar voorstellen voor de Europese Conventie en de IGC.⁵⁶ De tegenkanting van o.a. de Britse Conservatieven heeft niet meteen tot toegevingen op dit vlak geleid. De 'federalisten' lijken het pleit te (blijven) winnen. Hetzelfde geldt voor enkele cruciale posities in de EVP en de EVP-fractie. Deze worden ingenomen door christendemocraten en/of conservatieven die positief staan t.a.v. de uitbouw van een federaal Europa (en voeling hebben met de confessionele traditie van de Europese christendemocratie).⁵⁷

4. Op korte termijn is de positie van de Britse Conservatieven ongetwijfeld de achillespees van de EVP. Uit onderzoek van het stemgedrag blijkt dat deze EP-leden de meest dissidente groep uitmaken terwijl de EVP minus de Britse Conservatieven de fractie is met de op één na grootste cohesiegraad.⁵⁸ Historisch gezien hebben zij de minste affiniteit met de christendemocratische traditie. Bovendien staan ze door geen lid te zijn van de EVP met één been buiten de fractie. De recente marsrichting van de Britse Conservatieven op nationaal vlak heeft deze situatie alleen versterkt. Op langere termijn gaat de grootste dreiging uit van de uitbreiding met partijen uit Centraal- en Oost-Europa. In tegenstelling tot de uitbreidingsoperatie zoals men die tot nu toe heeft gekend, zal de EVP in één klap een hele reeks toetredingen te verwerken krijgen van partijen die minder stabiel zijn dan

⁵⁶ EUROPEAN PEOPLE'S PARTY, *A Constitution for a Strong Europe, Document adopted by the XVth EPP Congress, Estoril, 2002*, 7p. (http://www.eppe.org/archive/Constitution_EN_1992.asp); EPP CONVENTION GROUP, *The Constitution of the European Union. Discussion Paper, Frascati, 2002*, 45p.

⁵⁷ Momenteel zijn Wilfried Martens (CD&V) en Antonio López Istúriz (PP) respectievelijk voorzitter en secretaris-generaal van de EVP. Bij de EVP-ED-fractie is Hans-Gert Pöttering (CDU) voorzitter en is Klaus Welle (CDU) secretaris-generaal. (toestand op 12 februari 2003)

⁵⁸ ATTINÀ, F., o.c., p. 575; KREPPEL, A. & TSEBELIS, G., o.c., pp. 957-958; HIX, S., *How MEPs Vote, ESRC One Europe or Several? Programme, Note 1/00*, p. 3. (<http://www.lse.ac.uk/Depts/eprg/pdf/HowMEPsVote.PDF>)

hun Westerse collega's en waarvan de basiskarakteristieken – bijvoorbeeld de houding t.a.v. een federaal georganiseerd Europa – verre van eenduidig zijn. Het valt niet uit te sluiten dat een dergelijke operatie het interne evenwicht binnen de EVP grondig kan verstoren.⁵⁹ Dit geldt echter evenzeer voor de andere transnationale partijen.

5. Hoewel de EVP geen voorstander is van de huidige politieke en institutionele setting (met onder meer de *second-order national elections*), heeft het in zekere zin de toenadering tot de conservatieven mogelijk gemaakt en houdt het ze bovendien in stand. De particulariteit van de EU en het EP maakt dat de alliantie zich heeft kunnen ontwikkelen buiten het publieke forum, op basis van *second-order* stemgedrag en zonder directe weerslag voor de nationale partijen. Op die manier is de bestendiging van de alliantie van christen-democraten en conservatieven gebaat bij een status-quo.⁶⁰ In de huidige institutionele setting kan de EVP voor haar intern en extern beleid niet ter verantwoording worden geroepen door de kiezer. Dit gebrek aan *accountability* valt weg wanneer er *first-order European elections* worden georganiseerd. Zal bijvoorbeeld een centrum-linkse CDA- of CD&V-kiezer voor de EVP stemmen wanneer hij of zij weet dat die supranationale partij in zee gaat met de Britse Conservatieven? Dit scenario lijkt echter nog ver af maar het toont niettemin aan hoe de verdere supranationalisering van de EU, het EP en de Europese verkiezingen ook nadelen kan opleveren voor de samenwerking tussen christen-democraten en conservatieven in de EVP.

Uiteraard is de toekomst van de Europese christen-democratie op langere termijn een open vraag. Op korte termijn blijkt de overlevingsstrategie – die eigenlijk een meerderheidsstrategie is – vruchten af te werpen. Of deze politiek comfortabele situatie behouden blijft, hangt enerzijds af van de electorale prestaties van de christen-democraten maar ook van de conservatieve partijen in de EU-lidstaten. Anderzijds is het uitkijken naar de houding van de Britse Conservatieven in de EVP-fractie, het effect van de directe financiering op de ontwikkeling van de transnationale partij, en het gewicht dat de EVP in de schaal weet te leggen in de eindfase van de Conventie en de IGC. Eerstvolgende afspraak in 2004.

⁵⁹ HANLEY, D., Conclusion. The Future of Christian Democracy in Europe, in Hanley, D. (ed.), *Christian Democracy in Europe. A Comparative Perspective*, London/New York, Pinter, 1994, pp. 212-214.

⁶⁰ BARDI, L., Transnational Party Federations, European Parliamentary Party Groups, and the Building of Europarties, in Katz, R.S. & Mair, P. (eds.), *o.c.*, p. 370.

Summary : A Europe of Opportunities. Analysis of the Survival Strategy of the Christian Democrats in the European Union

While Christian Democratic parties in several Western European countries are often said to be in crisis, the European People's Party holds the largest parliamentary group in the European Parliament since 1999. This paradox relies on the specificity of the different 'national' electoral logics on the one hand and the realisation of a long-term 'European' majority strategy on the other hand. The alliance with Conservatives and Conservative parties has to overcome an absolute electoral decline in 'old' EU countries and a relative decline through the accession of 'new' member states without Christian Democratic parties. The EPP majority strategy is realised through various ways : the key position of the transnational party and party group, the role of political leadership, the way of decision making, the co-operation with side-organisations, the problem-solving of ideological conflicts, etc. Our analysis proves how the majority strategy of the European Christian Democrats realises its ultimate 'survival strategy' despite (or thanks to) several national party crises.

Lobbying in de Europese Unie : Is er nog toekomst voor nationale belangengroepen ?¹

Pieter BOUWEN

Postdoctoraal onderzoeker aan de Université Catholique de Louvain en het Max-Planck-Instituut Bonn en gastdocent aan de Europese Hogeschool Brussel

I. Inleiding

Wanneer we internationalisering definiëren als een systematische toename van grensoverschrijdende transacties, sociale relaties en structuren, dan kan het Europese integratieproces beschouwd worden als een uitzonderlijk geval. Het is een speciaal geval van internationalisering omdat de overdracht van nationale bevoegdheden naar een centrale internationale organisatie ten gevolge van het internationaliseringsproces in Europa veel verder gevorderd is dan in de rest van de wereld.² In dit artikel verwijst het concept "Europeanisering" echter niet enkel naar de transfer van nationale competenties naar het Europese beleidsniveau maar ook naar de ontwikkeling van Europese oriëntaties en relaties tussen publieke en private actoren.³ Dit groeiend aantal cosmopolitische actoren blijft echter tijdens het Europeaniseringsproces een aantal nationale kenmerken en hun eigenheid behouden. Het is de bedoeling in dit artikel het lot van nationale belangengroepen of associaties te onderzoeken in de Europese Unie. Dit gebeurt aan de hand van

¹ Ik ben mijn collega's en vrienden van het Europees Universitair Instituut in Firenze en het Max Planck Instituut in Keulen bijzonder erkentelijk voor hun commentaren. In het bijzonder gaat mijn dank uit naar Dirk De Bi vre, Lieve Jansen, Dieter Kerwer, Alkuin Kölliker, Wolfgang Streeck en J rg Teuber voor hun bemerkingen op eerdere versies van dit artikel. Ook dank ik Stefaan Fiers en drie anonieme referenten voor hun opbouwende kritiek.

² Men kan zich terecht afvragen of in het geval van de Europese Unie nog wel van een internationale organisatie kan gesproken worden.

³ Er bestaat een gevarieerde literatuur over dit onderwerp. Voor verschillende definities en onderzoeksvragen i.v.m. Europeanisering, zie SCHMIDT, V., European integration and democracy: the differences among the member states, *Journal of European Public Policy*, vol. 4, nr. 1, 1997, pp.128-145; KNILL, C., LEHMKUHL, D., How Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanization, *European Integration Online Papers*, vol. 3, nr. 7, 1999; BOERZEL, T., RISSE, T., When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change, *European Integration Online Papers*, vol. 4, nr. 15, 2000; COLE, A., DRAKE, H., The Europeanization of the French polity: continuity, change and adaptation, *Journal of European Public Policy*, vol. 7, nr. 1, 2000, pp. 26-43; LEHMKUHL, D., Under Stress: Europeanization and Trade Associations in the Member States, *European Integration Online Papers*, vol. 4, nr. 15, 2000; MONTPETIT, E., Europeanization and domestic politics: Europe and the development of a French environmental policy for the agricultural sector, *Journal of European Public Policy*, vol. 7, nr. 4, 2000, pp. 576-592; VERDIER, D., BREEN, R., Europeanization and Globalization: Politics against Markets in the European Union, *Comparative Political Studies*, vol. 34, nr. 3, 2002, pp. 227-262; BOERZEL, T., *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002. In tegenstelling tot dit artikel hebben de meeste van deze publicaties niet belangenverteenwoordiging als onderzoeksfocus.

een studie over nationale economische belangengroepen. Er wordt nagegaan of deze specifieke categorie van private actoren zich kan aanpassen aan de huidige trend van toenemende internationalisatie van markten en regulering.⁴

Het onderzoek over Europeanisering en belangenvertegenwoordiging heeft zich tot nog toe vooral bezig gehouden met de impact van het Europese integratieproces op nationale systemen van belangenvertegenwoordiging of op specifieke organisatorische structuren van nationale belangenorganisaties.⁵ Dit artikel heeft echter een ander onderzoeksperspectief. De bedoeling is de lobby-strategieën van nationale economische belangengroepen te bestuderen tegen een achtergrond van de toenemende internationalisering, i.e. Europeanisering. De vraag is of nationale associaties kunnen overleven in deze sterk veranderende omgeving. Heeft de systematische toename van de grensoverschrijdende transacties en sociale relaties tussen de verschillende lidstaten van de Europese Unie geleid tot een beperking van de rol van de nationale belangengroepen in hun eigen nationale context en/of tot een uitbreiding van de rol die deze belangengroepen spelen op het Europese niveau? Deze onderzoeksvragen zijn nauw verbonden met eerder empirisch onderzoek over lobbying en netwerkstrategieën van nationale associaties in the Europese Unie.⁶ In de rest van het artikel proberen we een bijdrage te leveren aan dit boeiende deel van de literatuur over Europese belangenvertegenwoordiging. In deel II worden twee verschillende integratietheorieën geanalyseerd en op basis hiervan een aantal hypotheses afgeleid over het gedrag van nationale belangengroepen in het Europese integratieproces. Vooraleer in deel IV deze hypotheses aan de hand van empirisch materiaal systematisch te toetsen, stellen we in het derde deel het concrete beleidsdomein voor dat we voor het empirisch onderzoek hebben uitgekozen. In deel V proberen we op basis van de empirische gegevens een antwoord te formuleren op twee bijkomende onderzoeksvragen. Tenslotte stellen we in het zesde deel een aantal nieuwe gegevens voor over de strategieën die nationale economische belangenorganisaties ontwikkelen om het Europese beslissingsproces te beïnvloeden via hun eigen nationale context.

⁴ Voor een overzicht van verschillende soorten belangengroepen in de Europese Unie, zie BURSENS, P., *De Europese lobby's en de Europese instellingen*, *Res Publica*, vol. 38, nr. 1, 1996, pp. 113-134.

⁵ LEHMKUHL, D., o.c., 2002; GROTE, J., LANGE, A., *Europeanization and Organizational Change in National Trade Associations – An Organization Ecology Perspective*, in Featherstone, K., Radaelli, C., *The Politics of Europeanization: Theory and Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

⁶ BEYERS, J., *Gaining and seeking access: The European adaptation of domestic interest associations*, *European Journal of Political Research*, vol. 41, nr. 5, 2002, pp. 585-612; KOHLER-KOCH, B., QUITTKAT, C., *Intermediation of Interests in the European Union*, *Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung*, nr. 19, 1999; BENNETT, R., *The Impact of European Economic Integration on Business Associations: the UK case*, *West European Politics*, vol. 20, nr. 3, 1997, pp. 61-90.

II. Multi-level governance en de Europeanisering van lobbystrategieën

Verschillende integratietheorieën kunnen ons iets leren over de rol van nationale belangengroepen in het Europese integratieproces. Het neo-functionalisme maakte duidelijke voorspellingen met betrekking tot het lot van nationale belangengroepen.⁷ De neo-functionalisten gaven nationale associaties een rol als katalysator voor de verticale overdracht van bevoegdheden van het nationale naar het Europese beleidsniveau. Ze verwachtten dat deze bevoegdheidsoverdracht op termijn zou leiden tot de achteruitgang van nationaal georiënteerde belangengroepen. Er werd aangenomen dat het Europese integratieproces een organisatorische aanpassing van de nationale associaties zou veroorzaken die zou leiden tot het ontstaan van associaties op het Europese niveau ten koste van de bestaande nationale associaties. De neo-functionalisten voorspelden het samengaan van een toenemende centralisatie van de belangenvertegenwoordiging op het Europese niveau met een afnemende autonomie van hun nationale afdelingen. In feite voorspelde het neo-functionalisme het wegwijzen van de nationale belangengroepen als gevolg van het Europese integratieproces. Niettegenstaande het neo-functionalisme zwaar werd bekritiseerd en aan belang verloor tijdens de jaren '70 blijft het toch waardevol de hypotheses van het neo-functionalisme aan de huidige realiteit te toetsen.⁸

In plaats van dieper op deze traditionele theoretische benadering van Europese integratie in te gaan, is het interessanter een meer recente benadering van het integratieproces te bestuderen : de zogenaamde multi-level governance (MLG) benadering. Ook op basis van de MLG benadering kunnen relevante hypotheses over het lot van nationale associaties in het Europese integratieproces worden geformuleerd. Volgens deze benadering bestaat het collectieve Europese beslissingsproces uit verschillende niveaus waarop onderhandeld wordt.⁹ In deze meerlagige structuur vinden politieke processen plaats in verschillende naast elkaar bestaande arena's. De nationale en supranationale arena's zijn nauw met elkaar verbonden en vormen een geïntegreerd collectief beslissingssysteem.¹⁰ Voor belangenvertegenwoordiging betekent MLG een belangrijke differentiëring van de institutionele "target structure". Meerlagige differentiëring moedigt de nationale associaties aan om politieke activiteiten te ontwikkelen die de vertrouwde nationale institutionele context overstijgen. Door de toenemende invloed van

⁷ HAAS, E., *The Uniting of Europe : Political, Social and Economic Forces*, London, Stevens & Sons, 1958; LINDBERG, L., *The political dynamic of European economic integration*, Stanford - California, Stanford University Press, 1968.

⁸ HAAS, E., *The obsolescence of regional integration theory*, Berkely - Institute for International Studies, 1975.

⁹ MARKS, G., HOOGHE, L., KERMIT, B., *European Integration from the 1980s : State-Centric vs. Multi-Level Governance*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, nr. 3, 1996, pp. 341-378; HOOGHE, L., MARKS, G., *Multi-Level Governance and European Integration*, Laham, Rowman & Littlefield, 2001.

¹⁰ SCHARPF, F., *The Joint Decision Trap : Lessons from German Federalism and European Integration*, *Public Administration*, vol. 66, 1988, pp. 229-278.

supranationale beleidsstructuren vis-à-vis de nationale beleidsstructuren volstaat de traditionele nationale route via de Raad van Ministers niet meer voor nationale associaties om het EU beslissingsproces te beïnvloeden.¹¹ In de mate dat nationale associaties een directe toegang tot het EU beslissingsproces nastreven, zullen zij daarom in toenemende mate met de Europese associaties wedijveren door directe lobby-activiteiten te ontplooiën op het Europese beleidsniveau. Zoals reeds in een eerdere publicatie werd aangegeven, verkiezen private actoren vaak de directe toegang tot het beslissingsproces boven de indirecte toegang omdat dat hen toelaat meer invloed uit te oefenen.¹² Nationale associaties kunnen echter ook indirect toegang krijgen tot het beslissingsproces door te participeren in Europese associaties. Dit betekent concreet dat er geen direct contact is tussen de nationale associatie en de EU instelling. Als intermediaire actoren tussen de nationale associaties en de EU instituties kunnen de Europese associaties de informatie-stroom tussen de twee interpreteren en controleren. Deze situatie is vooral problematisch wanneer het standpunt van de Europese associatie niet samenvalt met dat van de nationale associatie.

De zogenaamde "paradox of weakness" is een bijkomend inzicht van de MLG literatuur dat toelaat het gedrag van nationale associaties verder te specificeren in de toenemend complexe meerlagige beslissingsstructuren van de EU.¹³ Deze paradox benadrukt de fundamentele veranderingen in de onderhandelingsmacht van publieke en private actoren ten gevolge van meerlagige beslissingsprocessen. In plaats van verzwakt te worden door de overdracht van bevoegdheden van het nationale naar het Europese niveau kunnen nationale executieven en administraties juist hierdoor hun onafhankelijkheid van nationale belangengroepen vergroten. De nationale autoriteiten zijn namelijk betrokken bij onderhandelingen in beslissingsprocessen op verschillende beleidsniveaus en hierdoor kunnen ze de techniek van "tactical self-commitment" toepassen.¹⁴ Ze kunnen ten opzichte van de nationale belangengroepen beweren dat hun handen gebonden zijn door hun onderhandelingspositie op het Europese niveau in de hoop dat de belangengroepen hierdoor meer toegevingen zullen doen. De nationale autoriteiten kunnen deze beweringen enkel maken omwille van de gebrekkige informatie die de nationale associaties hebben over het Europese beleidsniveau. In een poging om deze situatie van asymmetrische informatie te verhelpen, zullen nationale associaties politieke activiteiten ontwikkelen op het Europese beleidsniveau.¹⁵ Door hun informatie en

¹¹ De traditionele nationale route houdt in dat nationale associaties beslissingen in de Raad trachten te beïnvloeden door hun nationale regering of administratie te benaderen.

¹² BOUWEN, P., *Gaining Access to the European Union, A Theoretical Framework and Empirical Study of Corporate Lobbying in the European Union*, Dissertation, European University Institute, Florence, 2002.

¹³ GRANDE, E., The state and interest groups in a framework of multi-level decision-making: the case of the European Union, *Journal of European Public Policy*, vol. 3, nr. 3, 1996, pp. 318-338.

¹⁴ SCHELLING, T., *The Strategy of Conflict*, Cambridge Mass., Harvard University Press, 1960.

¹⁵ De "paradox of weakness" speelt niet alleen een belangrijke rol in het MLG perspectief. Aangezien het liberaal intergouvernementalisme de EU conceptualiseert als een "two-level game" speelt deze paradox ook een belangrijke rol in deze integratietheorie (MORAVCSIK, A., Preferences and Power

monitoring capaciteiten op het Europees niveau te verbeteren, kunnen de nationale associaties nagaan of de beweringen van de nationale autoriteiten terecht of misleidend zijn. Het spreekt vanzelf dat om deze informatie- en monitoringstrategie succesvol tot uitvoer te brengen directe politieke actie vanwege de nationale associatie op het Europese niveau efficiënter zal zijn dan indirecte actie door de participatie in een Europese associatie.

Tenslotte willen we nog aanstippen dat nationale associaties de belangrijkste spelers blijven op het nationale niveau voor zover er geen overdracht van bevoegdheden plaatsvindt en de nationale autoriteiten bevoegd blijven voor het desbetreffende beleidsdomein. Een bijkomend argument voor het blijvend belang van nationale associaties in de nationale context is de sleutelrol die de nationale autoriteiten vervullen in het implementatieproces zelfs wanneer het beleid eigenlijk wordt gestroomlijnd en beslist op supranationaal niveau.

Aan het einde van dit deel kunnen we besluiten dat het MLG perspectief op Europese belangenvertegenwoordiging ons toelaat hypothesen te genereren over de mogelijke lobbystrategieën van nationale associaties op het Europese niveau. Omwille van de centrale rol die de nationale (lid-)staten op het Europees niveau spelen als leden van de Raad van Ministers is het erg waarschijnlijk dat de traditionele nationale route een belangrijke lobbystrategie blijft voor nationale associaties. Als gevolg van het toenemend belang van de supranationale arena in het meerlagig politiek systeem van de EU wordt verwacht dat nationale associaties steeds meer politieke activiteit in de Europese Commissie en/of het Europese Parlement zullen ontwikkelen. Terwijl in sommige gevallen de nationale associaties verkiezen met de Europese associaties te concurreren door directe politieke actie te ondernemen op Europees niveau, kiezen ze in andere gevallen voor indirecte actie door de participatie in Europese associaties. Rekening houdend met de definities in de inleiding van dit artikel kunnen we op basis van de MLG benadering besluiten dat nationale associaties Europeaniseren in de mate dat zij niet-nationale oriëntaties en relaties ontwikkelen terwijl zij gelijktijdig toch een aantal nationale kenmerken en eigenheid kunnen vrijwaren.

in the European Community : A Liberal Governmentalist Approach, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, nr.4, 1993, pp. 473-524; A., PUTNAM, R.D., Diplomacy and Domestic Politics : the Logic of Two-Level Games, *International Organization*, vol. 42, nr. 2, 1988, pp. 427-460. De rechtstreekse lobbying van nationale associaties op het Europese beleidsniveau die hiervan het logisch gevolg is, past echter enkel in de MLG benadering. Terwijl deze laatste benadering beklemtoont dat de nationale executieven en administraties hun monopolie over nationale belangenvertegenwoordiging in het integratieproces verliezen, blijven voor het liberaal intergouvernementalisme de nationale executieven de dominante actoren m.b.t. de aggregatie en vertegenwoordiging van de nationale belangen in de EU (BEYERS, J., Gaining and seeking access : The European adaptation of domestic interest associations, *European Journal of Political Research*, vol. 41, nr. 5, 2002, pp. 585-612.

III. Het Europese financiële integratieproces

De Europese financiële dienstensector is een interessant beleidsdomein om de gegenereerde hypothesen na te gaan. Deze sector kan onderverdeeld worden in drie sub-sectoren : kredietinstellingen, effectenhandel en verzekeringen.¹⁶ De grenzen tussen de verschillende marktsegmenten en sub-sectoren worden echter steeds onduidelijker. Traditioneel bankieren wordt in toenemende mate gecombineerd met effectenhandel.¹⁷ Ook de tendens naar het zogenaamde "bancassurance" moet hier vermeld worden.¹⁸ Tijdens de laatste tien jaar zijn kredietinstellingen namelijk begonnen om verzekeringsproducten via hun distributienetwerken te verdelen. De traditionele opdeling tussen klassiek bankieren en verzekeren blijft echter bestaan met betrekking tot de productie van de verzekeringen, i.e. de zogenaamde *underwriting*.¹⁹ In de volgende paragrafen worden een aantal belangrijke veranderingen besproken die zich in de EU regelgeving en in het institutionele kader hebben voorgedaan. Deze ingrijpende aanpassingen van de Europese regelgeving hebben belangrijke distributieve effecten gehad voor de leveranciers van financiële diensten en hebben hierdoor tot een intense interactie geleid tussen deze private actoren en de EU instituties als gevolg van lobbying en publieke consultatie. Deze lobby-activiteiten vonden plaats terwijl belangrijke institutionele veranderingen zich voltrokken in het meerlagig EU politiek systeem. In een periode van internationalisatie en Europeanisatie van markten is het tegen een achtergrond van voortdurend veranderende regelgeving en een transformatie van de EU institutionele structuur dat nationale associaties lobbystrategieën hebben ontwikkeld in het meerlagig EU systeem.

De problematiek van financiële integratie kreeg weinig aandacht van de politici van de verschillende lidstaten in de jaren '60 en '70. Er werd opvallend meer vooruitgang geboekt in het elimineren van barrières voor de handel in goederen dan in het wegwerken van belemmeringen voor de handel in diensten.²⁰ Het gevolg was dat de evolutie in de financiële sector naar een geïntegreerde financiële markt bijzonder traag verliep. Het gevolg van de eerder beperkte grensoverschrijdende handel in financiële diensten was dat de financiële dienstverleningsindustrie, vooral dan wat betreft de zogenaamde "retail services", een eerder nationale aangelegenheid bleef.²¹ Pas vanaf het midden van de jaren '90 werd er echt

¹⁶ Ook de Europese Commissie gebruikt deze onderverdeling. De Commissie beschikt over lijsten die aangeven welke instellingen vallen onder de wetgeving voor een specifieke sub-sector.

¹⁷ LEWIS, M., *Universal Banking - Development in Financial Structure and Regulation*, Seventh Melbourne Money and Finance Conference, November, 1996.

¹⁸ NICHOLSON, G., *Competition between banks and insurance companies - The challenge of bancassurance* / Allfinanz, in STEINHERR, A., *The New European Financial Market Place*, London, Longman Group UK, 1992.

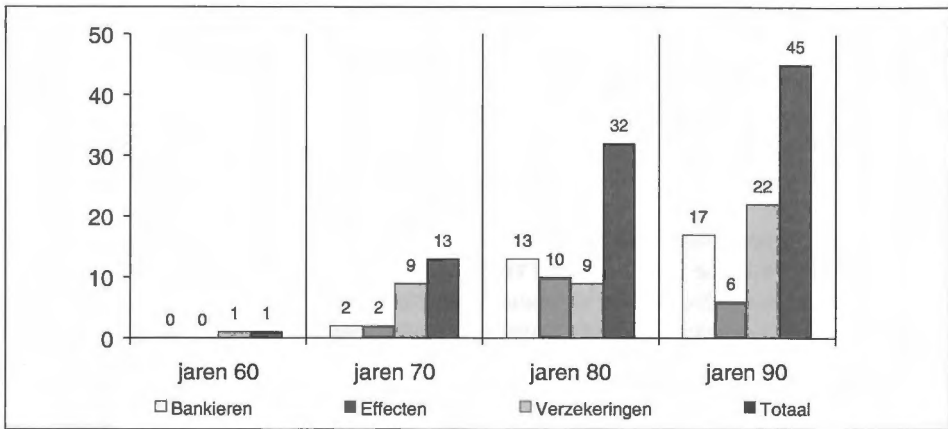
¹⁹ Dit proces van desegmentering in de EU financiële dienstverleningssector is nauwelijks weerspiegeld in de Europese wetgeving. De meeste wetgeving heeft immers een sub-sectoriële focus.

²⁰ POOL, B., *The creation of the internal market in insurance*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1990.

²¹ DIXON, R., *Banking in Europe, The Single Market*, London, Routledge, 1992.

voortgang geboekt. Op het ogenblik dat in de lidstaten verschillende regeringen begonnen markten te liberaliseren, startte ook de Europese Commissie met een programma van financiële liberalisering en deregulering. Dit gaf aanleiding in de jaren '80 en '90 tot een sterke toename in de Europese wetgevende activiteit (zie Figuur 1).

Figuur 1 : Output van secundaire wetgeving



Bron : Celex database, Juni 2001

In een zogenaamde "White Paper" van de Europese Commissie opgesteld door Lord Cockfield, de toenmalige Commissaris verantwoordelijke voor de interne markt, werd in 1986 een plan voorgesteld om de interne markt voor financiële diensten tot stand te brengen.²² De aanbevelingen van de White Paper werden omgezet in verdragsteksten in de Eenheidsakte van 1 juli 1986. De lidstaten kwamen overeen dat drie belangrijke principes de handel in financiële diensten zouden sturen : de minimale harmonisatie van nationale wetgeving, de wederzijds erkenning en het principe van "home country control".²³ Volgens de traditionele benadering van het financiële integratieproces kon enkel voortgang geboekt worden door een gedetailleerde harmonisatie van alle wetten en regels met betrekking tot de financiële sector. In de White Paper berustte het voorstel voor het

²² BAKKER, A., *The Liberalization of Capital Movements in Europe, The Monetary Committee and Financial Integration, 1958-1994*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1996.

²³ Het principe van home country control houdt in dat de alle activiteiten van een financiële instelling in de Europese Unie worden gecontroleerd door de autoriteiten van het land waar de hoofdzetel zich bevindt. In de praktijk betekent het principe van home country control dat er geen overdracht van nationale controlebevoegdheden naar het supranationale niveau noodzakelijk is.

tot stand komen van de interne markt daarentegen op het principe van de wederzijdse erkenning.²⁴

Vanaf het midden van de jaren '80 werd er een toenemend aantal wetgevende maatregelen genomen in de financiële sector. Vier sleutelrichtlijnen hebben de drie basisprincipes van de Eenheidsakte in de EU financiële wetgeving vorm gegeven: de Tweede Bankenrichtlijn (89/646/EEG), de Effectenhandelrichtlijn (93/22/EEG), en de Derde Levens- (92/96/EEG) en Niet-Levensrichtlijn (92/94/EEG).²⁵ Om succesvol toegepast te kunnen worden, werden deze vier richtlijnen vergezeld van de cruciale Richtlijn ter Liberalisering van het Kapitaalverkeer (89/361/EEG). Er werd algemeen aangenomen in de jaren '90 dat de gefaseerde omzetting van deze sleutelrichtlijnen effectief zou leiden tot de voltooiing van interne markt voor financiële diensten. Niettegenstaande de vaststelling dat de interne markt misschien wel vanuit juridisch oogpunt een feit was geworden, bestond er toch een consensus onder academici en experts dat er nog belangrijke belemmeringen waren die weggewerkt moesten worden.²⁶ Bovendien werd door de geleidelijke implementatie van de Economische en Monetaire Unie voor de politici duidelijk dat het succes van de nieuwe eenheidsmunt erg onzeker zou zijn zonder goed functionerende en geïntegreerde Europese financiële markten. Ze deden daarom in 1998 beroep op de Europese Commissie om een nieuw plan uit te werken, het zogenaamd Financial Services Action Plan (FSAP), met de bedoeling een nieuwe impuls te geven aan de ontwikkeling van de Europese financiële eenheidsmarkt.²⁷ Het FSAP heeft geleid tot een belangrijke toename van het aantal Commissievoorstellen in de financiële dienstverleningssector (zie Figuur 2 onderaan).

Om de strategieën die nationale economische belangengroepen hebben ontwikkeld om het EU beslissingsproces te beïnvloeden beter te kunnen begrijpen, is een

²⁴ LLEWELYN, D., Banking and Financial Services, in Swann, D., *The Single European Market and Beyond, a Study of the Wider Implications of the Single European Act*, London and New York, Routledge, 1993, pp. 106-145.

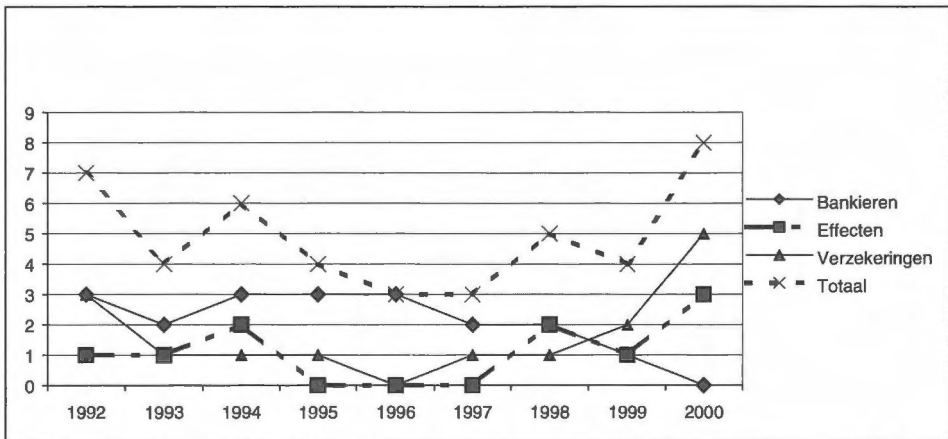
²⁵ LANNOO, K., The Internal Market for Financial Services. What has been achieved and what remains to be done, *CEPS Research Report*, nr. 10, 1992.

²⁶ DIXON, R., o.c.; FEVRE, J., EC Regulation in the Financial Services Sector, in Mikdashi, Z., *Financial Strategies and Public Policies, Banking, Insurance and Industry*, New York, St. Martin's Press, 1993; KESPOHL-WILLEMER, A., Harmonization of Insurance Law in the European Community, in Campbell, D., Flint, C., *The European Market, Myth or Reality?*, Boston, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993; LLEWELYN, D., o.c.; VIPOND, P., The European Financial Area in the 1990s: Europe and the Transnationalization of Finance, in Cerny, P., *Finance and World Politics, Markets, Regimes and States in the Post-Hegemonic Era*, England, Edward Elgar Publishing Limited, 1993; ZAVVOS, G., EC Financial Markets: Regulation for Stability and Openness, in Wymeersch, E., *Further Perspectives in Financial Integration in Europe*, Berlin/New York, Walter de Gruyter, 1994; SCHLIESSER, W., Consolidation and Expansion of the European Single Insurance Market, in Urban, S., *European Challenges*, Wiesbaden, Gabler, 1996; MCGEE, A., *The Single Market in Insurance. Breaking Down the Barriers*, Aldershot and Brookfields USA, Ashgate and Dartmouth, 1998.

²⁷ MOGG, J., Looking ahead to the next century: EU priorities for financial services, *Euredia, European Banking and Financial Law Journal*, vol. 1, 1999, pp. 9-29. Zie ook: Financial Services: Building a Framework for Action. Commission Communication of 28/10/98. COM (1998) 625.

nauwgezette analyse van het meerlagig institutioneel systeem en de inter-institutionele machtsevenwichten in het beleidsdomein van de financiële dienstverlening onontbeerlijk. Het is immers zo dat nationale associaties de EU instituties zullen benaderen die in een belangrijke rol spelen in het collectief EU beslissingsproces. In 1986 vereenvoudigde de Eenheidsakte het beslissingsproces door de unanimiteitsregel voor beslissingen in de Raad van Ministers te vervangen door besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid met betrekking tot wetgevende maatregelen om de interne markt tot stand te brengen, inclusief de interne markt voor financiële diensten.²⁸ Vóór 1986 maakte de unanimiteitsregel het voor elke lidstaat individueel mogelijk nieuwe wetgeving te blokkeren.

Figuur 2 : Output van Commissievoorstellen



Bron : Celex database, Juni 2001

Als gevolg hiervan was de nationale route een zeer efficiënte manier voor nationale associaties om het EU beslissingsproces te beïnvloeden. De Eenheidsakte wijzigde ook het institutionele machtsevenwicht door de rol van het Europees Parlement te versterken.²⁹ Deze verdragswijziging introduceerde de samenwerkingsprocedure (Artikel 149(2) EEG Verdrag) waardoor een tweede lezing aan de bestaande consultatieprocedure werd toegevoegd. De nieuwe procedure liet het Parlement toe wetsvoorstellen te amenderen. Hierdoor kreeg de Raad meer aandacht voor de wensen van het Europese Parlement. Oorspronkelijk was de nieuwe procedure enkel van toepassing met betrekking tot 10 artikels uit het verdrag. Deze artikels vormden echter de basis voor de meeste wetgeving die

²⁸ PEARSON, P., SMITS, R., EC Treaty provisions relevant to the banking sector, in Van Empel, M., Smits, R., *Banking and EC Law*, Deventer, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1995.

²⁹ NEUNREITHER, K., The European Parliament, in Cram, L., Dinan, D., Nugent, N., *Development in the European Union*, New York, St. Martin's Press, 1999, pp. 62-83.

noodzakelijk was ter voltooiing van de interne markt.³⁰ Het Verdrag van Maastricht breidde de bevoegdheden van het Europees Parlement met betrekking tot interne markt wetgeving nog uit.³¹ Het verdrag introduceerde de zogenaamde medebeslisingsprocedure (Artikel 189B, Verdrag van Maastricht). Deze nieuwe procedure geeft het Parlement voor de eerste keer een echt wetgevend veto. Ze is van toepassing op vrijwel alle wetgeving die voorheen aan de samenwerkingsprocedure onderworpen was.³² De opeenvolgende verdragswijziging hebben de institutionele macht van het Europese Parlement telkens substantieel doen toenemen. Terwijl de Europese Commissie zijn oorspronkelijke "agenda-setting" bevoegdheden heeft weten te vrijwaren, is het institutionele evenwicht tussen de Raad en het Parlement dramatisch veranderd. Deze fundamentele verandering in het institutionele machtsevenwicht heeft de supranationale arena versterkt in vergelijking met de nationale arena in het EU meerlagig politiek systeem. Dit heeft ongetwijfeld gevolgen voor de lobbystrategieën van nationale economische belangengroepen.

Het is tenslotte belangrijk twee korte bemerkingen te formuleren met betrekking tot de sectoriële focus van dit artikel. Ten eerste moet men opmerken dat de impact van het Europeanisatieproces op de lobbystrategieën van nationale economische belangengroepen sectorieel zou kunnen verschillen.³³ De mate waarin de nationale bevoegdheden voor een sector overgedragen worden naar het Europese beleidsniveau vormt een cruciale variabele die een grote invloed uitoefent op het strategisch gedrag van nationale associaties. Ten tweede moet beklemtoond worden dat in dit onderzoek enkel sectoriële associaties werden bestudeerd. Er zijn echter geen directe redenen om aan te nemen dat zogenaamde inter-sectoriële associaties zich volgens een andere logica zouden gedragen.

IV. De lobbystrategieën van nationale economische belangengroepen in de EU

Op basis van een uitgebreide empirische studie van de Europese financiële dienstensector zullen de gegenereerde hypothesen met betrekking tot het strategisch gedrag van nationale associaties worden nagegaan. Er wordt een systematische analyse uitgevoerd van de toegang die nationale economische belangengroepen hebben tot het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Raad van Ministers. Om te onderzoeken in welke mate nationale associaties directe en/of indirecte lobbystrategieën ontwikkelen op het Europese beleidsniveau, wordt de toegang van nationale en Europese associaties vergeleken in de drie EU instellingen.

³⁰ MOREIRO GONZALES, C., *Banking in Europe After 1992*, Aldershot and Brookfield, Dartmouth, 1993.

³¹ PEARSON, P., SMITS, R., o.c.

³² CORBETT, R., JACOBS, F., SHACKLETON, M., *The European Parliament*, London, Cartermill Publishing, 1995.

³³ LEHMKUHL, D., *The Importance of Small Differences. The Impact of European Integration on the Associations in the German and Dutch Road Haulage Industries*, Dissertation, European University Institute, Florence, 1998.

gen. Het empirisch onderzoek berust op 63 semi-gestructureerde interviews met EU ambtenaren en politici die deel uitmaken van de reeds genoemde instellingen.³⁴ Er werd een reeks van gestructureerde vragen ontwikkeld om vergelijkbare en kwantificeerbare gegevens te verzamelen over de toegang van vier verschillende organisatievormen van economische belangenvertegenwoordiging : individuele bedrijven, consultants, nationale en Europese associaties. Niettegenstaande de data werden verzameld en verwerkt om de toegang van deze vier verschillende organisatievormen tot de EU instituties na te gaan, is rekening houdend met de onderzoeksvraag de focus van dit artikel beperkt tot de mate van toegang van alleen de nationale en Europese associaties. Terwijl gestructureerde vragen in de vragenlijsten werden opgenomen om vergelijkbare data te bekomen, gaven een aantal open vragen de mogelijkheid meer kwalitatieve inzichten te verwerven.³⁵ Zowel de kwantitatieve als kwalitatieve gegevens van de semi-gestructureerde interviews werden gebruikt om de hypothesen met betrekking tot de lobbystrategieën van nationale associaties te onderzoeken. De meting van de graad van toegang van de nationale en Europese associaties gebeurde op basis van de methode van paarsgewijze vergelijking.³⁶ Dit is een één-dimensionele schaalmethode die toelaat ordinale waarden in intervalwaarden om te zetten. De ordinale gegevens werden verzameld in de semi-gestructureerde interviews waarin de geïnterviewden een rangschikking moesten opstellen van hun contacten met de eerder genoemde vier verschillende vormen van economische belangenvertegenwoordiging. Op basis van de intervalwaarden kunnen de relatieve toegangswaarden van zowel de nationale en Europese associaties als de andere organisatievormen worden berekend voor de drie EU instituties. De bekomen resultaten worden weergegeven in Figuur 3.³⁷

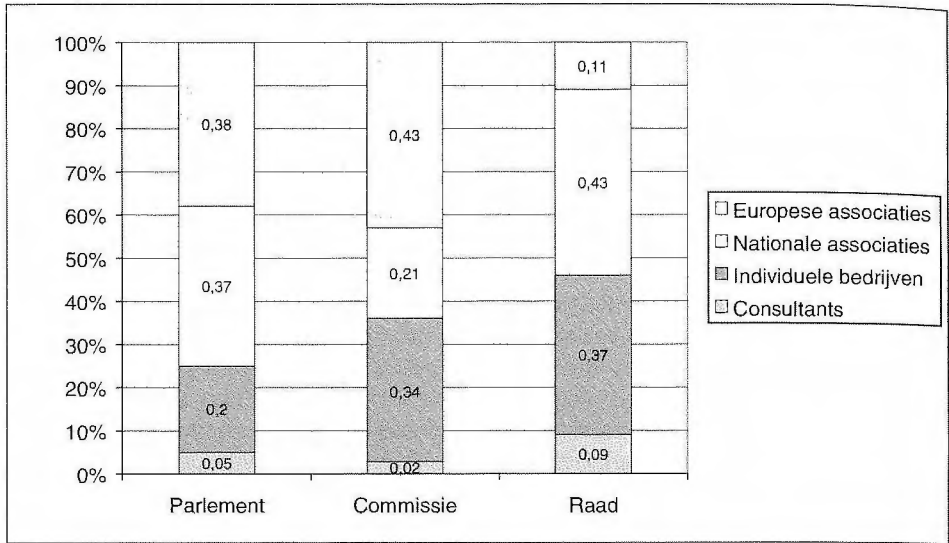
³⁴ In elke institutie werd eerst de relevante populatie geïdentificeerd en vervolgens een steekproef bepaald. Aangezien de geïdentificeerde populaties eerder klein zijn, werden de grootst mogelijke steekproeven genomen om het aantal observaties te maximaliseren. In de Europese Commissie (populatie=29) en het Europees Parlement (populatie=45) bestond de steekproef uit een studie van de volledige populatie. De relevante populatie in de Raad bestond uit 22 eenheden waarvan er 15 in de steekproef werden opgenomen (gestratificeerde steekproef). De respons ratio in de Raad (93 %) is duidelijk hoger dan in de Europese Commissie (76 %) en het Europees Parlement (60 %). In totaal werden er in Brussel door de auteur 63 interviews afgenomen tussen juni 2000 en mei 2002.

³⁵ KING, N., *The Qualitative Research Interview*, in Cassell, C., Symon, G., *Qualitative Methods in Organizational Research*, London, Sage Publications, 1995.

³⁶ GUILFORD, J., *Psychometric Methods*, New York–Toronto–London, McGraw-Hill Book Company, 1954; SWANBORN, P., *Schaaltechnieken, Theorie en praktijk van acht eenvoudige procedures*, Amsterdam, Boom, 1993.

³⁷ Voor een meer gedetailleerde beschrijving van de gebruikte methode and berekeningen zie BOUWEN, P., *A Comparative Study of Business Lobbying in the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers*, Max-Planck-Institut Für Gesellschaftsforschung Discussion Paper, 02/7, 2002.

Figuur 3 : Vergelijking van relatieve toegang tot het Parlement, de Commissie en de Raad



Bron : Bouwen, P., *A Comparative Study of Business Lobbying...*, (2002), (N=63)

In de grafiek wordt de relatieve toegang van nationale en Europese associaties ook vergeleken met de relatieve toegang van individuele bedrijven en politieke consultants. Niettegenstaande collectieve vormen van economische belangenvertegenwoordiging de eigenlijke focus van dit artikel zijn, i.e. de vertegenwoordiging van economische belangen door nationale en Europese associaties, is het belangrijk te benadrukken dat de individuele bedrijfsvertegenwoordiging of de vertegenwoordiging door middel van politieke consultants in toenemende mate belangrijke vormen van economische belangenvertegenwoordiging zijn op het Europese beleidsniveau. Het klassieke onderzoek in verband met belangengroepen houdt zich vrijwel uitsluitend bezig met collectieve vormen van belangenvertegenwoordiging.³⁸ Ook de literatuur met betrekking tot Europese belangenvertegenwoordiging heeft zich hoofdzakelijk geconcentreerd op collectieve politieke actie.³⁹

Talrijke nationale economische associaties zijn actief in de financiële dienstensector van de 15 lidstaten. De gegevens in Figuur 3 illustreren dat deze associaties niet enkel actief zijn op het zuiver nationaal beleidsniveau, maar dat zij er tevens in slagen toegang te krijgen tot de EU instituties. Bovendien tonen de relatieve

³⁸ OLSON, M., *The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.

³⁹ GREENWOOD, J., GROTE, J., RONIT, K., *Organized Interests and the European Community*, London, Sage Publications, 1992; GREENWOOD, J., ASPINWALL, M., *Collective Action in the European Union, Interests and the New Politics of Associability*, London, Routledge, 1998.

toegangswaarden duidelijk aan dat nationale associaties niet meer uitsluitend vertrouwen op de traditionele nationale route via de Raad van Ministers om deel te nemen aan het EU beslissingsproces. De nationale economische belangengroepen hebben ook toegang tot het Europese Parlement en de Europese Commissie. De data bevestigen duidelijk de MLG hypothese dat nationale associaties directe lobbystrategieën ontwikkelen op de verschillende beleidsniveaus van het meerlagig EU systeem. Het Europees financieel integratieproces heeft blijkbaar niet geleid tot het wegwijnen van nationale economische belangengroepen zoals voorspeld door het neo-functionalisme.

De gegevens in Figuur 3 tonen aan dat ook de Europese economische belangengroepen die actief zijn in de EU financiële dienstensector in belangrijke mate toegang hebben tot de EU instellingen. Tot voor kort, i.e. maart 2001, hadden deze Europese associaties de vorm van traditionele Europese federaties die enkel nationale belangengroepen als leden hadden. Een aantal van de meest belangrijke Europese associaties zijn onderaan in tabel 1 samengevat.

Tot maart 2001, bestonden er in de EU financiële dienstensector geen Europese associaties met grote bedrijven als directe leden en geen zogenaamde gemengde Europese associaties met zowel nationale associaties als grote bedrijven als directe leden.⁴⁰ In tegenstelling tot grote bedrijven in andere sectoren hebben de Europese financiële instellingen lange tijd eerder conservatieve politieke strategieën gevolgd. Zij zagen het niet zitten om door het opzetten van nieuwe organisatievormen van economische belangenvertegenwoordiging nauwer met elkaar samen te werken. Pas in maart 2001 werd de European Round Table for Financial Services (ERF) opgericht.⁴¹ Het is een Europese associatie met direct lidmaatschap van een beperkt aantal grote financiële instellingen. De leden van de ERF zijn de voorzitters en chief executives van een aantal leidinggevende financiële instellingen waaronder Axa, Deutsche Bank, BNP Paribas, Royal Bank of Scotland en Unicredito Italiano. Voor de oprichting van de ERF bestonden Europese associaties uitsluitend uit nationale belangengroepen. De Europese associaties vormden zo voor de nationale associaties een belangrijk kanaal om het EU wetgevend proces te beïnvloeden. Terwijl een

⁴⁰ GREENWOOD, J., RONIT, K., Interest Groups in the European Community : Newly Emerging Dynamics and Forms, *West European Politics*, vol. 17, nr. 1, 1994, pp. 31-52; COWLES, M., The EU Committee of Amcham : the powerful voice of American firms in Brussels, *Journal of European Public Policy*, vol. 3, nr. 3, 1996, pp. 339-358; CRAM, L., GREENWOOD, J., European Level Business Collective Action : The Study Agenda Ahead, *The Journal of Common Market Studies*, vol. 34, nr. 3, 1996, pp. 449-463.

De facto bestonden er eigenlijk toch al gemengde Europese associaties in de financiële sector. De European Mortgage Federation en de European Savings Banks Association hadden reeds zowel nationale associaties als individuele bedrijven als directe leden. De basis voor hun gemengde structuur verschilt echter fundamenteel van de "echte" gemengde Europese associaties. Een aantal individuele bedrijven werden directe leden van deze twee traditionele Europese federaties omdat er geen nationale associaties bestonden in de desbetreffende lidstaten. Het was in dit geval duidelijk geen bewuste poging om de structuur van deze associaties fundamenteel te veranderen.

⁴¹ BIELING, H., Social Forces in the Making of the New European Economy, *New Political Economy*, vol. 8, nr. 2, forthcoming.

aantal nationale associaties directe lobbystrategieën hebben ontwikkeld, vertrouwen anderen nog steeds op hun lidmaatschap in Europese associaties om indirect aan het EU beslissingsproces deel te nemen. Deze vaststellingen bevestigen de MLG hypothese dat nationale associaties zowel directe als indirecte lobbystrategieën ontwikkelen om deel te nemen aan het Europees collectief beslissingsysteem.

Tabel 1 Europese associaties in de EU financiële dienstensector⁴²

Bankieren	Effectenhandel	Verzekeringen
European Associations of Co-operative Banks	Fédération Européenne des fonds et sociétés d'investissement	Association des Assureurs Coopératifs et Mutualistes Européen
European Banking Federation	Federation of European Securities Exchanges	Comité Européen des Assurances
European Savings Banks Group		
European Mortgage Federation	European Federation for Retirement Provision	

Bron : CONECCS database + eigen gegevens

De empirische resultaten van dit artikel bevestigen de verwachtingen gebaseerd op de "logic of influence" van Schmitter en Streeck.⁴³ De logic of influence heeft betrekking op de interactie tussen belangengroepen enerzijds en de staat anderzijds en beklemtoont dat belangengroepen zich moeten organiseren op een manier die hen toelaat toegang te krijgen tot en voldoende invloed uit te oefenen over de publieke autoriteiten. Het is daarom erg belangrijk dat belangengroepen rekening houden met de institutionele structuur van de publieke autoriteiten. Zoals beschreven in het derde deel is door de aanzienlijke overdracht van bevoegdheden van het nationale naar het Europese beleidsniveau de locus van het beslissingsproces fundamenteel veranderd. Er zijn nu belangrijke bevoegdheden zowel op het nationale als op het Europese niveau gesitueerd. De lobbystrategieën van nationale associaties hebben zich bijgevolg aangepast aan de veranderde institutionele "target structure". Terwijl nationale associaties actief blijven in hun eigen nationale

⁴² In deze tabel worden een aantal belangrijke Europese associaties in de EU financiële sector weergegeven maar er bestaan er nog meer. Een groot aantal van deze associaties kan men terugvinden in de CONECCS database die beheerd wordt door de Europese Commissie op de volgende website: http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/listedomain2.cfm?CL=en. Een belangrijk aantal internationale associaties die in Brussel actief zijn, werden niet in de tabel opgenomen. Een paar voorbeelden : de International Federation of Insurance Intermediaries (BIPAR) in de verzekeringssector, de International Securities Market Association (ISMA) en de International Swaps and Derivatives Associations (ISDA) in de effectenhandel, het World Savings Banks Institute in de banksector.

⁴³ SCHMITTER, P., STREECK, W., *The Organization of Business Interests. A Research Design to Study the Associative Action of Business in the Advanced Industrial Societies of Western Europe*, Discussion Paper IIM/LPM, Wissenschaftszentrum Berlin, 1981; SCHMITTER, P., STREECK, W., *The Organization of Business Interests : Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*, Max-Planck-Institut Für Gesellschaftsforschung Discussion Paper, 99/1, 1999.

context, hebben ze door hun directe en indirecte lobbystrategieën een manier ontwikkeld om politieke actie te ondernemen in het meerlagig EU systeem.

V. De relatieve toegang van nationale associaties tot de EU : een verklarend model

De empirische gegevens laten niet alleen toe de eerder gestelde hypothesen te toetsen, maar op basis ervan kunnen we ook een antwoord formuleren op twee bijkomende onderzoeksvragen. Ten eerste kan er onderzocht worden tot welke Europese instellingen de nationale en Europese associaties de beste toegang krijgen. Vervolgens proberen we te begrijpen hoe dit toegangspatroon tot stand komt.

De data in Figuur 3 illustreren duidelijk de verschillende graad van toegang van nationale en Europese associaties tot de EU instituties. Hoewel nationale economische belangengroepen ook directe politieke actie ondernemen in het Parlement en de Commissie, blijft de traditionele nationale route toch het meest succesvol (43 %). Terwijl de nationale associaties een relatieve hoge toegangsgraad hebben tot het Europees Parlement (37 %), hebben ze een lage toegangsgraad tot de Europese Commissie (21 %). Met betrekking tot Europese associaties tonen de gegevens dat zij een betere toegang hebben tot het Europees Parlement (38 %) en de Europese Commissie (43 %) dan tot de Raad van Ministers (11 %). Het is bovendien interessant de toegang van nationale en Europese associaties te vergelijken in de drie EU instellingen. Een systematische vergelijking laat zien dat nationale en Europese associaties bijna dezelfde toegangsgraad hebben tot het Europees Parlement (NA=37 % en EA=38 %) maar dat Europese associaties een duidelijk hogere toegangsgraad genieten tot de Europese Commissie (EA=43 % en NA=21 %). De situatie is net omgekeerd in de Raad van Ministers waar nationale associaties een hogere toegangsgraad hebben dan Europese associaties (NA=43 % en EA=11 %).

A. De "logic of access"

Niet de eerder genoemde "logic of influence" maar de zogenaamde "logic of access" is nuttig om het gedifferentieerde toegangspatroon van nationale en Europese associaties te begrijpen. Terwijl de logic of influence wijst op het algemene belang van de institutionele "target structure" voor de organisatie en strategieën van economische belangenvertegenwoordiging in de EU, laat de logic of access toe voorspellingen te maken met betrekking tot de concrete interactie van nationale en Europese associaties met de EU instellingen.⁴⁴ De logic of access is een

⁴⁴ BOUWEN, P., *Corporate Lobbying in the European Union : Towards a Theory of Access*, *European University Institute Working Paper*, SPS 2001/5, 2001; BOUWEN, P., *Corporate Lobbying in the European Union : The Logic of Access*, *Journal of European Public Policy*, vol. 9, nr. 3, 2002, pp. 365-390.

theoretisch kader dat onwikkeld werd om de toegang van verschillende organisatievormen van economische belangenvertegenwoordiging (individuele bedrijven, associaties en consultants) tot EU instellingen beter te begrijpen. De graad van toegang tot de EU instellingen wordt verklaard op basis van vraag en aanbod van zogenaamde "access goods" of toegangsgoederen. Deze toegangsgoederen betreffen informatie die essentieel is in het kader van het EU beslissingsproces. Er worden drie toegangsgoederen gespecificeerd : Expertise, Informatie over het Europese Overkoepelend Belang (IEOB) en Informatie over het Binnenlands Overkoepelend Belang (IBOB). Om toegang te krijgen tot een bepaalde EU instelling moeten economische belangengroepen de toegangsgoederen leveren die de EU instelling nodig heeft.

B. Het aanbod van toegangsgoederen

Nationale associaties slagen er niet zo goed in als individuele ondernemingen om Expertise leveren omdat zij minder middelen hebben en zich moeten bezighouden met een brede waaier van onderwerpen.⁴⁵ Het is vrijwel gemeengoed geworden in de EU instituties om vertegenwoordigers van nationale associaties als een soort "industriële ambtenaren" te beschouwen die niet over voldoende expertise beschikken om de beleidsformulering te kunnen ondersteunen.⁴⁶ Ze zijn bovendien te ver van de markt verwijderd. Nationale associaties zijn daarentegen gespecialiseerd in het tot stand brengen van een interne consensus door rekening te houden met de verschillende meningen van hun leden, i.e. bedrijven. Door uitgebreide interne consultatie kunnen nationale associaties een overkoepelend nationaal perspectief op hun sector geven en op die wijze kwaliteitsvolle Informatie verstrekken over het Binnenlands Overkoepelend Belang. Een parallelle redenering gaat op voor Europese associaties. Aangezien zij gespecialiseerd zijn in het aggregeren van verschillende belangen op het Europese beleidsniveau, kunnen zij kwaliteitsvolle Informatie verstrekken over het Europese Overkoepelende Belang.

C. De vraag naar toegangsgoederen

Terwijl het aanbod van toegangsgoederen bepaald wordt door de organisatievorm van de belangenvertegenwoordiging (individueel bedrijf, associatie,...) is de vraag afhankelijk van de specifieke rol die elke Europese instelling speelt in het Europees wetgevende proces. Niettegenstaande de Europese instellingen in zekere mate geïnteresseerd zijn in elk van de drie toegangsgoederen heeft iedere instelling toch een voorkeur voor een bepaald toegangsgoed. Dit is het zogenaamde kritisch toegangsgoed.

Expertise is het kritisch toegangsgoed voor de Europese Commissie. Als agenda-setter in het Europees wetgevend proces heeft de Commissie het formele initiatief-

⁴⁵ BOUWEN, P., *Corporate Lobbying in the European Union...* (2002).

⁴⁶ GREENWOOD, J., WEBSTER, R., *Are EU Business Associations Governable?*, *European Integration Online Papers*, vol. 4, nr. 3, 2000.

recht. Het voorstellen van nieuwe Europese wetgeving aan het begin van het wetgevend proces vergt zeer veel Expertise. De Commissie is in dit vroege stadium niet geïnteresseerd in IBOB. De private binnenlandse belangen en de belangen van de verschillende lidstaten zijn immers op dat ogenblik vaak nog niet geïdentificeerd. Als verdediger van het gemeenschappelijke, Europese belang heeft de Europese Commissie eerder een voorkeur voor IEBOB.

De interesse van het Europees Parlement in Expertise is eerder beperkt. In deze fase van het wetgevend proces heeft de Commissie reeds een gedetailleerd en vaak technisch voorstel geformuleerd. Hoewel een zekere technische kennis noodzakelijk blijft, is de hoeveelheid Expertise die noodzakelijk is om voorstellen te kunnen amenderen en beslissingen te kunnen nemen in het Parlement veel beperkter. Als supranationale volksvergadering heeft het Parlement als opdracht wetsvoorstellen te evalueren vanuit een Europees perspectief.⁴⁷ IEBOB is daarom het kritisch toegangsgoed voor het Europees Parlement. Het feit dat de Europarlementleden rechtstreeks verkozen worden in nationale kiesomschrijvingen heeft ook een beperkte vraag naar IBOB tot gevolg. Die informatie kan immers de kansen op herverkiezing positief beïnvloeden.

Voor de Raad van Ministers is IBOB het kritisch toegangsgoed. Omdat nationale belangen tijdens de onderhandelingen in de Raad primeren, is het cruciaal voor de lidstaten om hun nationale of binnenlandse belangen zorgvuldig te identificeren. IBOB speelt hierbij vanzelfsprekend een belangrijker rol dan IEBOB. Ook de vraag naar Expertise is eerder beperkt in de Raad. In dit stadium van het wetgevend proces is de Raad vooral geïnteresseerd in informatie die de onderhandelingen tussen de lidstaten kan vergemakkelijken.⁴⁸

D. De relatieve toegang van associaties tot de EU als resultaat van vraag en aanbod

Uit het voorgaande analyse van vraag en aanbod kunnen we begrijpen waarom nationale associaties de hoogste toegangsgraad hebben tot de Raad van Ministers. Deze instelling heeft immers de grootste vraag naar IBOB en dit toegangsgoed kan het best geleverd worden door de nationale associaties. Niettegenstaande het Europees Parlement vooral geïnteresseerd is in IEBOB heeft deze instelling tevens een substantiële interesse voor IBOB. Deze specifieke vraag naar toegangsgoederen verduidelijkt waarom Europese associaties de hoogste toegangsgraad hebben tot het Europese Parlement maar ook waarom nationale associaties toch nog een relatief hoge toegangsgraad genieten. Het feit dat er in de Europese Commissie vooral een vraag naar Expertise bestaat, verklaart op zijn beurt de lage toegangs-

⁴⁷ KOHLER-KOCH, B., *Organized Interests in the EC and the European Parliament*, *European Integration Online Papers*, vol. 1, nr. 9, 1997.

⁴⁸ Voor een gedetailleerde en systematische analyse van de vraag en het aanbod van toegangsgoederen zie BOUWEN, P., o.c., 2001 en BOUWEN, P., *Corporate Lobbying in the European Union...* (2002). Voor een empirische analyse van de vraag naar toegangsgoederen zie BOUWEN, P., *Zugangslogik in der Europäischen Union: der Fall des Europäischen Parlaments*, in Kohler-Koch, B., Eising, R., *Interessenpolitik in Europa*, Baden-Baden, Nomos (in druk). BOUWEN, P., *A Comparative Study of Business Lobbying...*, (2002).

graad van nationale associaties. Nationale associaties hebben het immers moeilijk de gewenste Expertise te leveren. Op basis van het theoretisch kader kunnen we tenslotte besluiten dat de verschillende graad van toegang van nationale en Europese associaties tot de drie Europese instellingen kan verklaard worden door verschillende capaciteiten die ze hebben om toegangsgoederen te produceren. Bovendien is het feit dat nationale en Europese associaties een verschillende toegangsgraad hebben tot het Europees beslissingsproces nog een bijkomende reden voor de gediversifieerde lobbystrategieën die de nationale associaties toepassen. Terwijl de directe lobbystrategie de nationale associaties een hoge toegangsgraad verschaft tot de Raad van Ministers en het Europees Parlement, geeft de indirecte strategie via de Europese associaties een hoge toegangsgraad tot de Europese Commissie.

VI. Brussel lobbyen op het thuisfront

Recent empirisch onderzoek heeft aangetoond dat nationale associaties in toenemende mate een permanent kantoor in Brussel oprichten om zo gemakkelijker directe lobbystrategieën op het Europese beleidsniveau te kunnen ontwikkelen.⁴⁹ In de banksector bijvoorbeeld, hebben verschillende Duitse associaties een permanente vertegenwoordiging gevestigd. Zij vertegenwoordigen de verschillende niches van de Duitse kredietmarkt. Niet alleen het Verband Deutscher Hypotheken Banken (VDH) en de Deutsche Bausparkassen zijn in Brussel aanwezig, ook het Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands (VÖB) en de Deutscher Sparkassen- und Giroverband (DSGV) hebben een permanent kantoor in Brussel. Het is belangrijk in te zien dat hun permanente aanwezigheid in Brussel een gevoelige zaak is voor de Europese associaties waartoe zij behoren. Om schadelijke concurrentie met de Europese associaties te vermijden, besteden de nationale associaties erg veel tijd om goede werkrelaties met hen uit te bouwen. In tegenstelling tot de andere Duitse bankenassociaties heeft het Bundesverband Deutscher Banken (BDB) bewust gekozen om geen permanent kantoor in Brussel te vestigen. De associatie wil op deze manier schadelijke concurrentie met haar Europese associatie, i.e. de European Banking Federation (FBE), vermijden. Ook al biedt de fysieke aanwezigheid in Brussel duidelijke voordelen voor de belangengroepen, toch is ze niet noodzakelijk om een zogenaamde Brussel-strategie te ontwikkelen. Talrijke vertegenwoordigers van nationale economische belangengroepen pendelen op regelmatige basis tussen Brussel en hun nationale hoofdstad om een directe lobbystrategie te implementeren. Het is nochtans erg belangrijk te benadrukken dat de activiteiten van nationale associaties met betrekking tot de EU aangelegenheden zowel in de nationale hoofdsteden als in Brussel kunnen plaatsvinden. Op basis van de gegevens verzameld in de semi-gestructureerde interviews tonen de volgende paragrafen

⁴⁹ KOHLER-KOCH, B., QUITTKAT, C., *Intermediation of Interests in the European Union, Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum Für Europäische Sozialforschung*, nr. 9, 1999.

aan dat een substantieel gedeelte van de lobby-activiteiten van nationale associaties met betrekking tot de EU in feite plaatsvinden op het thuisfront.

De zogenaamde traditionele nationale route biedt nationale associaties de mogelijkheid beslissingen in de Raad van Ministers te beïnvloeden door hun nationale regering of administratie te benaderen. Op basis van theoretische argumenten en de resultaten van de semi-gestructureerde interviews was het mogelijk om de administratieve en gouvernementele structuren in de nationale hoofdsteden als de belangrijkste locus voor het lobbyen van de EU lidstaten in het kader van de Raad van Ministers te identificeren. Zij blijken veel belangrijker te zijn dan de permanente vertegenwoordigingen van de lidstaten in Brussel. Terwijl 57 % van de geïnterviewden aangaf dat de nationale hoofdstad meer benaderd wordt met betrekking tot EU aangelegenheden dan de permanent vertegenwoordiging, beweerden slechts 14 % het tegendeel (zie tabel 2 beneden).⁵⁰

Het theoretische argument begint met de identificatie van een "principal-agent" relatie tussen de nationale hoofdstad (=principal) en de permanente vertegenwoordiging (=agent). De nationale onderhandelingspositie van de lidstaten in de Raad wordt bepaald op het thuisfront door de minister en zijn cabinet. Hoewel de lidstaten bevoegdheden hebben afgestaan aan de permanente vertegenwoordigers om in opdracht van hen te onderhandelen in Brussel, moet men oog hebben voor het mogelijk gevaar van "bureaucratic drift".⁵¹ Dit betekent in concreto dat de agent, i.e. de permanente vertegenwoordiger, zich opportunistisch gedraagt en zijn eigen belangen verdedigt in plaats van die van de principal, i.e. de administratie en regering in de nationale hoofdstad.⁵² Deze situatie van relatieve onafhankelijkheid van de permanente vertegenwoordiger ten opzichte van de administratie en regering in de hoofdstad, maakt de permanente vertegenwoordiging in Brussel een interessant doelwit voor lobbying van nationale economische belangengroepen.

⁵⁰ Niettegenstaande de administratieve en gouvernementele structuren in de nationale hoofdsteden werden geïdentificeerd als de belangrijkste locus voor het lobbyen van de Raad, werd omwille van praktische redenen toch een groep van 22 financiële attachés die werken voor de permanente vertegenwoordigingen van de lidstaten in Brussel als relevante populatie geïdentificeerd om de toegang van economische belangengroepen tot de Raad te onderzoeken. Aangezien alle financiële attachés permanente contacten onderhouden met hun hoofdstad en zij er bovendien vrijwel allemaal gewerkt hebben, werd aangenomen dat zij betrouwbare informatie konden verschaffen over het gedrag van de nationale ambtenaren op het thuisfront.

⁵¹ MNOOKIN, R., SUSSKIND, L., *Negotiating on Behalf of Others*, Thousand Oaks - London - New Dehli, Sage Publications, 1999.

⁵² KIEWIT, D., MCCUBBINS, M., *The Logic of Delegation, Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago and London, The University of Chicago Press, 1991; CUTCHER-GERSHENFELD, J., WATKINS, J., *Towards a Theory of Representation in Negotiation*, in Kiewit, D., McCubbins, M., o.c.

Tabel 2 Financiële attachés over lobbying in het kader van de Raad van Ministers

Wie denkt U dat over het algemeen het meest gelobbied wordt met betrekking tot EU aangelegenheden ?		
Permanente vertegenwoordiging	1	14 %
Nationale hoofdstad	8	57 %
Beide evenveel	5	29 %
Totaal	14 (=N)	100 %

Bron : Bouwen, P., *Gaining Access to the European Union...*, (2002)

De EU lidstaten hebben echter een aantal mechanismen ontworpen om het opportunistische gedrag van de agent te beperken.⁵³ De regelmatige uitwisseling van informatie tussen de hoofdstad en de permanente vertegenwoordiging, de deelname van nationale experts van de hoofdstad in de werkgroepen van de Raad en de zogenaamde EU coördinatiediensten in de nationale hoofdsteden zijn doeltreffende instrumenten om de activiteiten van de permanente vertegenwoordiging te controleren.⁵⁴ Deze controlemechanismen beperken opportunistisch gedrag vanwege de agent omdat zij succesvol kunnen gecombineerd worden met de mogelijkheid van de nationale hoofdstad om de agent te sanctioneren indien nodig.

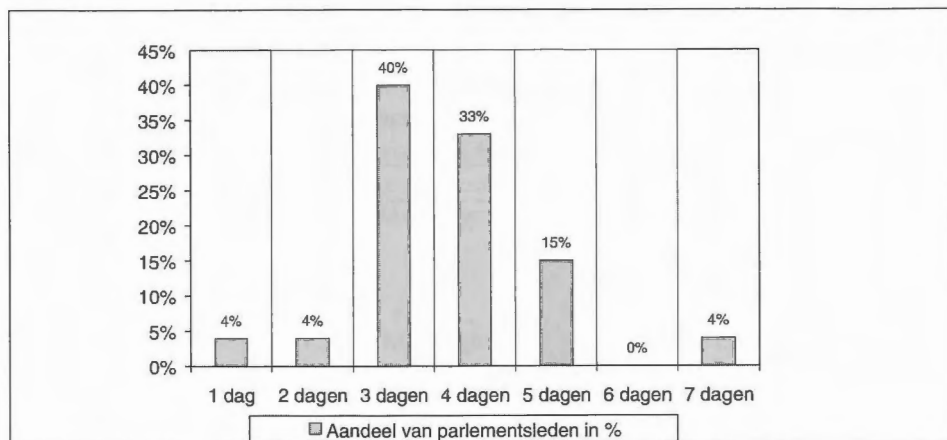
We kunnen dus op basis van de voorgaande argumenten besluiten dat de administratieve en gouvernementele structuren in de hoofdstad kunnen bestempeld worden als het belangrijkste toegangskanaal voor nationale associaties om de Raad van Ministers te benaderen. Ten eerste omdat de nationale onderhandelingspositie bepaald wordt op het thuisfront en ten tweede omdat door doeltreffende controle van de nationale hoofdsteden over hun permanente vertegenwoordigingen de onafhankelijkheid van deze laatsten succesvol wordt beperkt. Een logisch gevolg is dat de permanente vertegenwoordigingen hun aantrekkingskracht als toegangskanaal voor nationale associaties om de Raad van Ministers te beïnvloeden, verliezen.

Nationale economische belangengroepen kunnen niet alleen de administratieve en gouvernementele structuren benaderen op het thuisfront. Zij kunnen er ook contacten leggen met de nationaal verkozen leden van het Europese Parlement. Figuur 4 rapporteert het gemiddeld aantal dagen per week dat Europarlementsleden in Brussel verblijven.

⁵³ POLLACK, M., Delegation, agency, and agenda setting in the European Community, *International Organization*, vol. 51, nr. 1, 1997, pp. 99-134.

⁵⁴ VAN SCHENDELEN, M., *National Public and Private EC Lobbying*. Aldershot - Brookfield USA - Hong Kong - Singapore - Sydney, Dartmouth Publishing Company, 1994.

Figuur 4 : Aantal dagen per week in Brussel



Bron : eigen gegevens (N=27)

Rekening houdend met het feit dat Europarlementsleden voornamelijk in hun eigen land of in Brussel verblijven, kunnen we op basis van de gegevens in Figuur 4 besluiten dat meer dan 80 % van de parlementsleden gemiddeld tenminste drie dagen per week in hun eigen land doorbrengen.⁵⁵ Niettegenstaande het weekend meestal tijdens deze drie dagen valt, blijft er voor nationale associaties toch nog voldoende tijd over om contacten te leggen met de Europarlementsleden. Tijdens de interviews vertelden verschillende parlementsleden dat ze een actieve rol spelen in hun nationale politieke partij en een actief sociaal leven leiden in hun eigen land. Een aantal parlementsleden bekleden belangrijke posities in het bestuur van hun partij. De Europarlementsleden doen inspanningen om een goede relatie uit te bouwen met de burgers en belangengroepen die tot hun kiesdistrict behoren. Bovendien moeten ze goede contacten onderhouden met de functionarissen die in de partij verantwoordelijk zijn voor het opstellen van de kiestijsten.

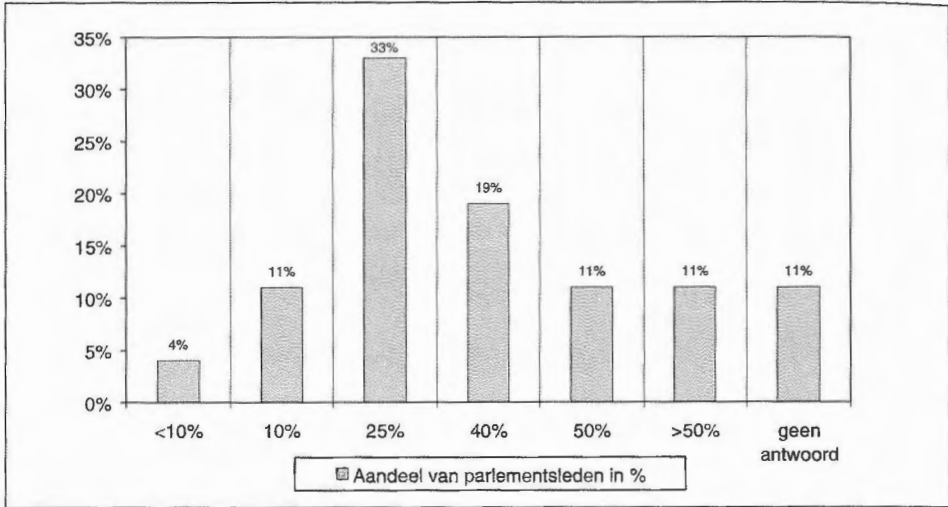
Om na te gaan hoe groot de aandacht van de Europarlementsleden is voor het nationale beleidsniveau, werden tijdens de semi-gestructureerde interviews twee specifieke vragen gesteld.⁵⁶ Figuur 5 beneden geeft de antwoorden weer op de eerste vraag. De grafiek geeft aan hoeveel procent van hun tijd Europarlementsleden besteden aan vragen van nationale private en publieke actoren. Het is

⁵⁵ Er werd de Europarlementsleden gevraagd geen rekening te houden met de plenaire sessies die in Straatsburg plaatsvinden.

⁵⁶ De 45 leden van het Comité voor Economische en Monetaire Aangelegenheden (CEMA) werden geïdentificeerd als de relevante populatie in het Europese Parlement. Al deze leden maakten ook deel uit van de steekproef van personen die werden uitgenodigd om deel te nemen aan de semi-gestructureerde interviews.

interessant om vast te stellen dat meer dan 40 % van de parlementsleden 40 % of meer van hun tijd aan vragen van het thuisfront besteden. Dit illustreert duidelijk de mate waarin Europarlementsleden geworteld zijn in hun eigen nationaal politiek systeem.

Figuur 5 : Tijd in % besteed aan vragen van het thuisfront



Bron : Bouwen, P., *Gaining Access to the European Union...*, (2002), (N=27)

In de tweede vraag werd gepeild naar de locatie van de persoonlijke staf van de Europarlementsleden. Tabel 3 beneden geeft een overzicht van de antwoorden op deze tweede vraag. Het blijkt dat 33 % van de parlementsleden meer persoonlijke assistenten hebben op het thuisfront dan in Brussel. We kunnen vrijwel zeker aannemen dat de persoonlijke assistenten gelocaliseerd in het thuisland van het parlements lid, zich voornamelijk bezighouden met dienstbetoon en andere vragen afkomstig van het nationale beleidsniveau. Deze assistenten vormen dus een belangrijk toegangskanaal voor nationale economische belangengroepen om het beslissingsproces in het Europees Parlement te beïnvloeden.

Tabel 3 Europarlementsleden over hun persoonlijke staf

Heeft U meer assistenten op het thuisfront dan in Brussel ?		
Ja	9	33 %
Nee	15	56 %
Geen Antwoord	3	11 %
Totaal	27 (=N)	100 %

Bron : Bouwen, P., *Gaining Access to the European Union...*, (2002), (N=27)

We kunnen dus besluiten dat zowel de traditionele nationale route als de contacten met de nationaal verkozen Europarlementleden belangrijke lobbystrategieën zijn voor nationale economische belangengroepen om Brussel te lobbyen op het thuisfront. Bovendien zijn deze lobbystrategieën op het thuisfront bijzonder belangrijk omdat er veel minder middelen voor nodig zijn dan voor de zogenaamde Brussel-strategie met of zonder de oprichting van een permanent kantoor in Brussel. Op die manier maken de twee lobbystrategieën economische belangenvertegenwoordiging op het Europese beleidsniveau toegankelijk voor een groter aantal nationale economische belangengroepen.

VII. Besluit

Het empirisch onderzoek van de EU financiële dienstensector heeft ons toegelaten de hypothesen te bevestigen die op basis van het MLG perspectief waren gegeneerd. Het tot stand komen van de financiële eenheidsmarkt heeft niet geleid tot het wegwijnen van nationale associaties zoals werd voorspeld door de neo-functionalistische integratietheorie. De analyse heeft in tegendeel bevestigd dat nationale economische belangengroepen directe lobbystrategieën ontwikkelen op het Europese beleidsniveau. Terwijl de traditionele nationale route via de Raad van Ministers voor nationale associaties erg belangrijk blijft, ontwikkelen ze in toenemende mate ook directe politieke activiteiten in het Europese Parlement en de Europese Commissie. Bovendien tonen de resultaten van het empirisch onderzoek aan dat nationale associaties tevens indirecte lobbystrategieën ontwikkelen door hun deelname in Europese associaties. De fundamentele institutionele veranderingen waarmee het financiële integratieproces is gepaard gegaan, hebben belangrijke veranderingen veroorzaakt voor nationale associaties in de institutionele "target structure". In overeenstemming met de logic of influence hebben de nationale associaties zich aangepast aan de veranderende institutionele "target structure".⁵⁷ Daarenboven hebben we op basis van de logic of access de verschillende toegangsgraad van nationale en Europese associaties tot de EU instituties kunnen verklaren.⁵⁸ In de context van dit theoretisch kader is toegang het resultaat van de vraag en het aanbod van toegangsgoederen.

Een uitgebreid empirisch onderzoek van Beyers bevestigt de resultaten van deze paper.⁵⁹ Terwijl hij in zijn studie vooral analyseert in welke mate de Europese netwerken van nationale associaties moeten beschouwd worden als een gevolg van binnenlandse netwerken of juist als een compensatie voor het gebrek aan dergelijke netwerken, verschaft hij in zijn werk ook systematische informatie over de toegang van nationale associaties tot het Europese beleidsniveau. De studie van Beyers bevestigt niet enkel het belang van directe lobbystrategieën voor nationale associaties, ze benadrukt tevens het belang voor nationale associaties om te

⁵⁷ SCHMITTER, P., STREECK, W., o.c., 1981 en 1999.

⁵⁸ BOUWEN, P., o.c., *Corporate Lobbying in the European Union...*, (2002).

⁵⁹ BEYERS, J., o.c.

participeren in Europese associaties. Zo kunnen ze op indirecte wijze het EU beslissingsproces beïnvloeden. Het is bovendien bijzonder interessant dat zijn empirische gegevens onze resultaten bevestigen met betrekking tot de verschillende toegangsgraad van nationale associaties tot de drie EU instituties. Ook Beyers heeft vastgesteld dat nationale associaties een hogere toegangsgraad hebben tot de Raad van Ministers en het Europees Parlement dan tot de Europese Commissie. In een ander empirisch onderzoek komt ook Bennett tot de conclusie dat nationale associaties verschillende lobbystrategieën gebruiken om het EU beleid te beïnvloeden.⁶⁰ De auteur benadrukt dat de traditionele nationale route de belangrijkste blijft. Hij beklemtoont echter dat zowel de directe lobbystrategie als de indirecte strategie door participatie in Europese associaties bijzonder waardevolle alternatieven zijn. Tenslotte kunnen we besluiten dat de systematische overeenstemming van onze resultaten met de bestaande literatuur er op wijst dat de bevindingen in dit artikel waarschijnlijk een eerder algemeen karakter hebben.

Summary : Lobbying in the European Union : Is there a future for national interest groups ?

This article studies the lobbying strategies of national business associations against the background of increasing Europeanization. It addresses the question whether national associations have withered away during the process of European integration. On the basis of neo-functional integration theory and the multi-level governance (MLG) perspective, a number of hypotheses are generated about the fate of national associations in the European integration process. An extensive empirical study of the EU financial services sector analyzes these hypotheses. The data show that European financial integration has not caused the withering away of national business associations as predicted by neo-functional theory. The data not only confirm the MLG hypothesis that national associations develop direct lobbying strategies at different levels of the EU multi-level system in order to gain access to the European decision-making process. In addition, the results also confirm the hypothesis that national associations undertake indirect lobbying strategies (through membership in European associations) with the aim of gaining institutional access. Finally, the degree to which national associations gain access to the European institutions is explained in terms of a theory of supply and demand for access goods.

⁶⁰ BENNETT, R., o.c.

RES PUBLICA

Tijdschrift voor politieke wetenschappen – Revue de science politique

<http://www.respublica.be>

Hoofdredacteur – Marc HOOGHE – Rédacteur en chef
Redactiesecretaris – Stefaan FIERS – Secrétaire de rédaction

Redactie – Comité de rédaction

Johan ACKAERT, Peter BURSENS, Carl DEVOS, Bart
KERREMANS, Bart MADDENS, Patrick STOUTHUY-
SEN, Herwig REYNAERT, Stefaan WALGRAVE

Redactieadres – Adresse de la rédaction

E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven
email : res.publica@soc.kuleuven.ac.be

Uitgegeven door – Politologisch Instituut v.z.w./a.s.b.l. – publié par
E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

Rekening – Compte : 979-2795315-71

Wettelijk depot – Dépôt légal D/RP/2003/4
ISSN 0486-4700

Gedrukt in België – Imprimé en Belgique (Acco)

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.ac.be) en bevat zowel een Nederlandse als een Engelse samenvatting van maximaal 150 woorden. 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 eventuele tabellen (reeds voorzien van een korte titel en desgevallend een verwijzing naar de aangewende bron) reeds geïntegreerd zijn in de tekst. Tabellen worden niet in een apart bestand opgestuurd. Res Publica gebruikt het klassieke voetnotensysteem, wat inhoudt dat voetnoten en referenties onderaan de pagina staan. Er wordt niet gewerkt met eindnoten. Manuscripten die niet aan deze regels voldoen, worden geweigerd.

De volledige richtlijnen kunnen geraadpleegd worden op de website <http://www.respublica.be>

Niets uit dit tijdschrift, behalve de abstracts, mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Het Politologisch Instituut neemt geen verantwoordelijkheid op zich voor de uitgebrachte meningen; deze verbinden alleen de auteurs. De niet opgenomen manuscripten worden niet teruggezonden.

Les manuscrits devront être envoyés par courrier électronique (res.publica@soc.kuleuven.ac.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 retrouverez plus d'information sur les avis aux auteurs sur le site <http://www.respublica.be>.

Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction (sauf les résumés), y compris les microfilms et les photocopies, sont réservés pour tous pays. Le "Politologisch Instituut" n'assume pas la responsabilité des opinions émises; celles-ci n'engagent que les auteurs. Les manuscrits non insérés ne seront pas rendus.

*Abonnements- en verkoopvoorwaarden van het tijdschrift
Conditions d'abonnement et de vente de la revue*

1. Jaarabonnement – Abonnement annuel

persoon – individu

– België en Europa – Belgique et l'Europe

€ 30,0

– Andere landen – autres pays

€ 40,0

Instelling – Institution

– België en Europa – Belgique et l'Europe

€ 80,0

– Andere landen – autres pays

€ 95,0

Uitsluitend voor België – Uniquement pour la Belgique : student/étudiant

€ 21,0

(mits vermelding van de universiteit, de studierichting, het studiejaar en het inschrijvingsnummer –
(en mentionnant l'université, l'orientation et l'année d'études, le numéro d'immatriculation)

2. Verkoop per nummer (nog uitsluitend vanaf 1985) – Vente au numéro (à partir de 1985)

Enkel nummer/numéro simple

€ 15,0

Dubbel nummer/numéro double

€ 25,0

Uitgeput – Épuisé : 1988/4, 1991/1, 1992/1, 1995/1, 1995/3-4

3. Verzameling van 1963 tot 2002 – Collection de 1963 à 2002

(zolang de voorraad strekt – jusqu'à l'épuisement du Stock)

Alle landen – Tous pays

€ 1695 + pp.

RES PUBLICA

Belgian Journal of Political Science

<http://www.respublica.be>

Editor : Marc HOOGHE

Assistant editor : Stefaan FIERS

Editorial Board

Johan ACKAERT, Peter BURSENS, Carl DEVOS, Bart KERREMANS, Bart MADDENS Patrick STOUTHUYSEN, Herwig REYNAERT, Stefaan WALGRAVE

Address

E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven
email : res.publica@soc.kuleuven.ac.be

PUBLISHER

POLITOLOGISCH INSTITUUT v.z.w.

E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

Subscriptions can be paid by bank account : 979-2795315-71.

International Bank Code : ARSPBE22

D/RP/2003/4 ISSN 0486-4700

Printed in Belgium by Acco

No part of this publication, except the abstracts, may be reproduced in any form by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

The 'Politologisch Instituut' bears no responsibility for opinions expressed by authors; the latter are solely responsible for the opinions they forward.

Manuscripts offered for publication should conform to the following requirements : the maximum number of words is 10.000 (footnotes included). Manuscripts must include a summary in English, no longer than 150 words. All should be sent via email to the assistant editor : res.publica@soc.kuleuven.ac.be

Manuscripts that are not accepted are not returned.

More details can be found on the webpages of the journal : <http://www.respublica.be>

Annual subscription and sales conditions

1. Annual subscription

Individuals

- Belgium and Europe

€ 30,0

- Rest of the world

€ 40,0

Institutions

- Belgium and Europe

€ 80,0

- Rest of the world

€ 95,0

2. Single issues (from 1985 onwards)

Single issues

€ 15,0

Double issues

€ 25,0

Out of stock : 1988/4, 1991/1, 1992/1, 1995/1, 1995/3-4

3. Collection from 1963-2002 (as long as the issues at stock last)

All countries

€ 1695 + pp

Subscriptions can be paid by bank account : 979-2795315-71 (Int. Code ARSPBE22)

The articles of Res Publica are 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. Communautés Européennes. Documentation bulletin.
European Communities.