

RES PUBLICA

32

HOGESCHOOL
Schaarbeek
BIBLIOTHEEK
Volume XLIV
GENT

2002 / 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

In het oog, in het hart ? De Antwerpse districtraadsverkiezingen en de kloof tussen burger en bestuur <i>Peter THIJSSSEN en Danny VAN ASSCHE</i>	523
In de ban van de koning ? Een verkennend survey-onderzoek naar de structuur van de attitudes van Vlaamse scholieren tegenover de monarchie <i>Bart MADDENS, Jan TOMMISSEN, Dieter VANHEE, Wouter VAN MIERLOO en Karolien WEEKERS</i>	549
Belgium's Adaptation to the EU. Does Federalism Constrain Europeanisation ? <i>Peter BURSENS</i>	575
Het rechtsvormingsproces inzake euthanasie in België <i>Maurice ADAMS</i>	599
Ministeriële kabinetten als flexibele brug tussen politiek en administratie. Een onderzoek naar de instroom in de ministeriële kabinetten <i>Christophe PELGRIMS</i>	627

Lijst van beoordelaars – list of reviewers

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

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 sent in for publication. The board of editors is grateful to all reviewers for their contribution to the journal.

Kalliope Agapiou Josphides

University of Cyprus, Cyprus

Stijn Bovy

Universiteit Antwerpen

Marleen Brans

Katholieke Universiteit Leuven

Jo Buelens

Vrije Universiteit Brussel

Ann Carton

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

Raf Dekeyser

Katholieke Universiteit Leuven

Kristof De Leemans

Universiteit Antwerpen

Gita Deneckere

Universiteit Gent

Filip De Rynck

Hogeschool Gent

Wilfried Dewachter

Katholieke Universiteit Leuven

Bruno De Wever

Universiteit Gent

Guido Dierickx

Universiteit Antwerpen

Karel Dobbelaere

Katholieke Universiteit Leuven

Paul 't Hart

Universiteit Leiden, Nederland

Staf Hellemans

Kath. Theologische Universiteit Utrecht, Nl.

Bernard Hubeau

Vlaams Ombudsman, Vlaams Parlement

Pieter Leroy

Katholieke Universiteit Nijmegen, Nederland

Rudolf Maes

Katholieke Universiteit Leuven

Michel Magits

Vrije Universiteit Brussel

Roel Nieuwenkamp

Ministerie van Economische Zaken, Nederland

Herman Nys

Katholieke Universiteit Leuven

Mik Suetens

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

Rik Torfs

Katholieke Universiteit Leuven

Peter Van Aelst

Universiteit Antwerpen

Danny Van Assche

Universiteit Antwerpen

Jan Vandenbulck

Katholieke Universiteit Leuven

Mark Vanden Wijngaert

Katholieke Universiteit Brussel

Laurent Vande Poele

Katholieke Universiteit Leuven

Roland Van Gompel

Katholieke Universiteit Leuven

Robert Van Hooland

Universiteit Gent

Kris Van Limbergen

voormalig Vast Secretaris voor het Preventiebeleid

Bertjan Verbeek

Katholieke Universiteit Nijmegen, Nederland

Louis Vos

Katholieke Universiteit Leuven

Els Witte

Vrije Universiteit Brussel

In het oog, in het hart ?

De Antwerpse districtsraadsverkiezingen en de kloof tussen burger en bestuur

Peter THIJSEN

*Docent/praktijklector aan de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen
en deeltijds docent aan de Universitaire Instelling Antwerpen*

Danny VAN ASSCHE

*Mandaatassistent aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de
Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen*

I. Inleiding

Voor België brachten de verkiezingen van 8 oktober 2000 een belangrijke institutionele primeur met zich mee. Naast de provincie- en gemeenteraad werden in Antwerpen voor het eerst ook negen districtsraden rechtstreeks verkozen¹. Toen Antwerpen in 1983 fuseerde met zeven randgemeenten², werd het veruit de grootste stad van het land. Onmiddellijk rees de vraag of er in een stad met 450.000 inwoners geen kloof tussen burger en bestuur zou ontstaan. Lode Hancké, toenmalig fractieleider van de SP, stelde reeds bij de openingszitting van de nieuwe gemeenteraad in 1983: «We geloven immers dat het aantal gemeenteraadsleden dat nu voorhanden is voor Groot-Antwerpen te gering is om de nauwe bindingen met de bevolking in stand te houden»³. Meer dan vijftien jaar zou er vervolgens gedebatteerd worden over de wijze waarop de relatie met de burger hersteld moest worden. Hoewel begin jaren negentig even met een defusie-idee geflirt werd⁴, koos het stadsbestuur uiteindelijk voor een binnengemeentelijke decentralisatie met een rechtsreeks verkozen districtsraad voor elk van de negen districten: Antwerpen, Berchem, Berendrecht-Zandvliet-Lillo («Bezali»), Borgerhout, Deurne, Ekeren, Hoboken, Merksem en Wilrijk (zie figuur 1). Deze binnengemeentelijke decentralisatie werd pas mogelijk nadat een aantal vrij ingrijpende juridische stappen werden gezet, zoals een grondwetswijziging (art. 41), een aanpassing van de gemeentewet (art. 330-351), de goedkeuring van een bijzonder decreet en een decreet en de aanvaarding van verscheidene Antwerpse gemeenteraadsbesluiten.

¹ De Antwerpse districtsraden bestonden weliswaar reeds vanaf 1983. Maar de districtsraadsleden werden totnogtoe aangeduid door de partijen vertegenwoordigd in de gemeenteraad en dit in verhouding tot hun aantal zetels. Bovendien beschikten de vroegere districtsraden enkel over adviesbevoegdheid.

² Het ging om de gemeenten Berchem, Borgerhout, Deurne, Ekeren, Hoboken, Merksem en Wilrijk. Berendrecht, Zandvliet en Lillo, die nu het district Berendrecht-Zandvliet-Lillo (voortaan «Bezali») vormen, werden reeds in 1958 bij de stad gevoegd.

³ Gemeentebblad Antwerpen, 1983, eerste halfjaar, 2, raadszitting van 12 januari 1983

⁴ ACKAERT, J., *De Gemeenteraadsverkiezingen*, Leuven, Davidsfonds, 1994, pp. 128-132

Figuur 1 : Kaart van de Antwerpse districten



Bron : www.antwerpen.be

De nieuwe raden traden op 1 januari 2001 in functie. Ze beschikken over een pakket aan autonome bevoegdheden, inzake lokale beleidsmateries zoals jeugd-, senioren-, sport- en infrastructureel beleid. Deze beleidsruimte is ogenschijnlijk vrij uitgebreid maar heeft in de praktijk betrekking op een vrij miniem aandeel van de stedelijke middelen. Minder dan 2 % van de stedelijke begroting wordt autonoom beheerd door de districten. Zelfs wetende dat districten geen personeelskosten hoeven te dragen, is dit een erg kleine beleidsruimte. De belangrijkste reden hiervoor is dat het Antwerpse stadsbestuur voornamelijk een minimalistische invulling geeft aan het predikaat 'lokaal'. Het beleid van de Antwerpse districtsraden is dus (voorlopig) beperkt tot een gelimiteerd aantal facetten van het eigen districtsterritorium. In het najaar van 2002 zette het college en de gemeenteraad van Antwerpen het licht op groen voor een verdere uitbreiding van bevoegdheden en middelen, voornamelijk vanaf 1 januari 2004.

Het belangrijkste motief voor de Antwerpse binnengemeentelijke decentralisatie is dat men hierdoor de relatie van de Antwerpenaar met de stedelijke overheden hoopt te verbeteren⁵. Hiermee volgt de stad een strategie die aansluit bij het communitaristische gedachtegoed waarbij de decentralisatie wordt aangewend om gemeenschapsvorming te ondersteunen⁶. En hoewel dit zelden of nooit in officiële stukken wordt vermeld, staat de urgentie van dit streven niet los van de opvallende electorale successen die het Vlaams Blok boekte in deze stad. Een oordeelkundige overheveling van bevoegdheden naar een lager bestuurlijk niveau, in casu het districtsniveau, zou immers zowel tot een effectiever als tot een legitiemer beleid

⁵ Zie hiervoor ondermeer Stuk 1-185-1 1995-1996 van de Senaat.

⁶ WOLMAN, H., *Local Government Institutions and Democratic Governance*, pp. 135-159 in D. JUDGE, G. STOKER & H. WOLMAN (eds.), *Theories of Urban Politics*, London, Sage, 1995

leiden⁷. Hoewel hierover geen eenstemmigheid bestaat, wordt dikwijls aangevoerd dat een beleid des te effectiever is naarmate het dichter bij de burger wordt gevoerd⁸. Een grote of te grote overheid zou immers minder gevoelig worden voor de problemen van haar burgers⁹. Over het feit dat verdere decentralisatie leidt tot grotere legitimiteit bestaat evenwel grotere consensus. Survey-onderzoek wijst namelijk voortdurend uit dat een burger een groter vertrouwen en betrokkenheid vertoont ten aanzien van besturen die geografisch het dichtst bij hem/haar staan¹⁰.

Tabel 1 : Bevolkingsomvang en -dichtheid van de Antwerpse districten

	Bevolkingsomvang (1 jan 2001)	Bevolkingsdichtheid (inw./km ²)
Antwerpen	155.317	4.674
Berchem	39.326	6.769
Bezali	9.645	683
Borgerhout	39.298	9.999
Deurne	67.407	5.161
Ekeren	22.073	2.381
Hoboken	33.296	3.141
Merksem	40.486	4.890
Wilrijk	38.138	2.790
Totaal	444.986	3.975

De binnengemeentelijke decentralisatie in Antwerpen heeft nochtans niet geleid tot homogene, relatief kleine lokale entiteiten. De bevolking van het grootste en het kleinste district (Tabel 1), Antwerpen en Bezali, bedroeg op 31 december 2000

⁷ MILL, J.S., *Considerations on Representative Government*, vol. XIX, Toronto, University of Toronto Press, 1977, pp. 534-545; PICKVANCE, C. & PRETECEILLE, E., Introduction : the significance of local power in theory and practice, pp. 1-17 in C. PICKVANCE & E. PRETECEILLE (eds.), *State Restructuring and Local Power*, London, New York, Pinter, 1991; DE VRIES, M.S., The Rise and Fall of Decentralization : A Comparative analysis of arguments and practices in European countries, *European Journal of Political Research*, vol. 38, 2000, 193-224

⁸ OECD, *Governance in Transition : Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris, 1995, pp. 25-28

⁹ KEATING, M., Size, Efficiency and Democracy : Consolidation, Fragmentation and Public Choice, pp. 117-134 in D. JUDGE, G. STOKER & H. WOLMAN (eds.), *Theories of Urban Politics*, London, Sage, 1995; MARCAL, L. & SVORNY, S., Support for Municipal Detachment : Evidence from a Recent Survey of LA Voters, *Urban Affairs Review*, vol. 36, 2000, 93-103.

¹⁰ VRIND, *Vlaamse Regionale Indicatoren 2000*, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, p. 29

respectievelijk 155.317 en 9.645 inwoners¹¹. Met uitzondering van Gent overstijgt het district Antwerpen qua bevolkingsaantal alle Vlaamse steden en gemeenten. Het district Bezali is qua bevolkingsomvang veeleer vergelijkbaar met kleine gemeenten zoals bijvoorbeeld de Antwerpse randgemeente Borsbeek. Gelijkaardige verschillen zien we trouwens ook wanneer we ons richten op de bevolkingsdichtheid.

Gezien de doelstelling van het stadsbestuur om het bestuur dichter bij de burger te brengen, lijkt het vreemd dat gekozen werd voor zo een onevenwichtige indeling. Het lijkt onwaarschijnlijk dat een district van 155.317 inwoners een substantieel beter contact met zijn burgers zal kunnen onderhouden dan een stad van 444.986 inwoners¹². Het is dan ook duidelijk dat het stadsbestuur niet zozeer heeft gekozen voor een herindeling van het grondgebied van de stad in nieuwe, klein en even grote entiteiten, maar wel voor een herstel van de gemeentelijke entiteiten van voor de fusie¹³. Hiervoor zou zij een drietal redenen kunnen hebben gehad. Ten eerste is er een praktische reden. Het bijzonder decreet van 13 april 1999 stelde dat een herindeling van het grondgebied in gebiedsomschrijvingen die afwijken van het grondgebied van de pre-fusie-gemeenten, slechts kan gebeuren via een motiverende nota én een verplicht advies van elk van de betrokken districten. Gezien het Antwerpse stadsbestuur onder tijdsdruk stond om de decentralisatie vóór de vereiste zes maanden voor de verkiezingen van 2000 rond te krijgen, zou een herindeling tot een hinderlijke vertraging hebben geleid. Een tweede reden is het feit dat sinds 1983 reeds adviserende, niet rechtstreeks verkozen districtsraden actief waren binnen de vermelde gebiedsomschrijvingen. Een derde mogelijke reden is dat men op deze wijze aanspraak hoopte te maken op de gemeenschapsgevoelens (cf. 'sense of place') die verbonden waren met de pre-fusie gemeenten. Alleszins is het zo dat het debat over een mogelijke opsplitsing van de twee grootste districten, Antwerpen en Deurne, op regelmatige tijdstippen terug boven water komt. In wezen werd dus met het districtsniveau in Antwerpen een soort microkosmos in het leven geroepen, die enigszins lijkt op de verscheidenheid van het Vlaamse gemeentelijke landschap.

¹¹ Deze gegevens zijn afkomstig van Statistisch Jaarboek 1998 en stadsdiensten van de Stad Antwerpen.

¹² Ter verdediging zou kunnen aangevoerd worden dat het aantal inwoners per raadslid tussen de stad en het district Antwerpen gehalveerd is van 8090 tot 4707. Bovendien is de oppervlakte waarover de raadsleden bevoegd zijn, gehalveerd (en rekening houdende met het havengebied, zelfs herleid tot een kwart). Dit zou hun kennis over het gebied en mogelijk hun responsiviteit ten goede moeten komen.

¹³ Het district Bezali is een samenvoeging van de vroegere gemeenten Berendrecht, Zandvliet en Lillo. Het grondgebied van het district Ekeren is kleiner dan dat van de pre-fusie gemeente, aangezien de wijk «Hoogboom» naar de gemeente Kapellen werd overgeheveld.

II. Probleemstelling en onderzoekshypothesen

In deze bijdrage gaan we ten eerste op zoek naar de gelijkenissen en verschillen tussen het stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen en bij de districtsraadsverkiezingen. Meer in het bijzonder willen we aan de hand van deze vergelijking nagaan of er tekenen zijn die wijzen op een andere en eventueel sterkere betrokkenheid van de Antwerpse burger bij de districtsraadsverkiezingen dan bij gemeenteraadsverkiezingen. Ten tweede zullen we ook kijken naar de verschillen tussen de verkiezingsuitslagen in de onderscheiden districten. Gezien de verscheidenheid van de negen Antwerpse districten is het immers niet denkbeeldig dat er inzake betrokkenheid frappante verschillen bestaan.

Het lijkt op het eerste zicht vreemd om te veronderstellen dat de burger meer betrokken zal zijn bij de districtsraads- dan bij stedelijke verkiezingen. In de politieke wetenschap worden lokale- en zeker sub-lokale- verkiezingen vaak omschreven als 'second-order elections'. Omdat er minder op het spel staat, en dit gaat zoals gezegd ook duidelijk op voor de districtsraden, fungeren dergelijke verkiezingen als een tussentijdse evaluatie van de performantie van de politieke actoren in de first-order arena. Districtsraadsverkiezingen zouden in dat opzicht sterk beïnvloed worden door de gemeenteraadsverkiezingen¹⁴.

Deze interpretatie gaat echter voorbij aan het feit dat er tussen 'first-order' en 'second-order' verkiezingen vaak zeer opvallende discrepanties bestaan. Een en ander wijst er dus op dat een heel aantal kiezers een verschillende stem uitbrengt bij de onderscheiden verkiezingen en dus wel degelijk 'split ticket voters' zijn. Van der Eyck en zijn collega's¹⁵ verklaren dit doordat de kiezers zich in 'second-order elections' dikwijls niet verplicht voelen om te stemmen voor de partij die echt hun voorkeur wegdraagt. Heath *et al.*¹⁶ bevestigen dit en stellen dat kiezers lokaal in eerste instantie met hun hart, en dus minder instrumenteel stemmen.

Deze logica lijkt ons zeer zeker op te gaan voor de districtsraadsverkiezingen, waar de afstand tussen de kiezer en de kandidaten veel kleiner is. De kans is dus groter dat de kiezer een of meerdere kandidaten persoonlijk kent. 85 % van de kandidaten woont minstens 6 jaar in zijn/haar district en 65,7 % kandideerde uitsluitend op

¹⁴ HEATH, A., MCLEAN, I. & TAYLOR, B. *How Much is at Stake? Electoral Behaviour in Second-Order Elections*, CREST, University of Oxford, 1997, p. 1

¹⁵ VAN DER EYCK, C. & FRANKLIN, M. *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1996

¹⁶ HEATH, A., MCLEAN, I., TAYLOR, B. & CURTICE, J., *Between First and Second Order: A Comparison of Voting Behaviour in European and Local Elections in Britain*, *European Journal of Political Research*, vol. 35, 1999, pp. 389-414

districtsniveau¹⁷. Het is niet denkbeeldig dat een kiezer zal stemmen voor een persoonlijk gekende kandidaat, ook al staat die niet noodzakelijk op een lijst van de partij van zijn/haar voorkeur. In de mate dat de electorale steun voor sub-lokale politieke kandidaten vaker steunt op persoonlijk contact, zou dit ook tot een grotere legitimiteit kunnen leiden voor de districtsmandatarissen in het bijzonder en de stedelijke politiek in het algemeen. De sociale psychologie leert ons immers dat nabijheid een 'voorwaarden-scheppende factor' is voor de ontwikkeling van sympathiegevoelens of een vertrouwensrelatie¹⁸.

We zijn ons er nochtans terdege van bewust dat de relatie tussen burger en politiek is ingebed in een meer globale politieke cultuur die waarschijnlijk niet direct veranderbaar is door een eenmalige institutionele ingreep. De direct verkozen districtsraden en hun districtscolleges¹⁹ moeten hun waarde immers nog bewijzen. Bij voorbaat wijzen we er dan ook op dat in deze studie geenszins wordt beoogd om de functionaliteit van het districtsniveau te evalueren. Naar analogie met het wiskundige begrip afgeleide, gaan we hier op zoek naar de momentane verandingsgraad in het electorale gedrag van de Antwerpenaars ten gevolge van de confrontatie met de nieuwe²⁰ sub-lokale politici²¹.

In de vorige sectie wezen we er reeds op dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de onderscheiden districten qua bevolkingsomvang en -dichtheid. Met name voor de mastodontdistrict Antwerpen kunnen we bezwaarlijk spreken over een significant grotere nabijheid van de sub-lokale politici. Daarom is het ook belangrijk om het stemgedrag in de onderscheiden districten met elkaar te vergelijken. In het verlengde van de vorige gedachtegang hebben we grote reserves bij het nut van de installatie van een rechtstreeks verkozen Antwerpse districtsraad om de kloof tussen burger en stedelijke politiek te dichten. Van al diegenen die niet in staat zijn om de Mount Everest te beklimmen zullen immers slechts weinigen geen moeite hebben met de Mont Blanc...

Op welke facetten van het electoraal gedrag van de Antwerpenaars bij de recente districtsraadsverkiezingen zullen we ons toespitsen? We vertrekken hiervoor van een vijftal concrete hypothesen. Twee van deze hypothesen hebben betrekking op de participatie aan de verkiezingen of met andere woorden de input van het

¹⁷ Deze gegevens zijn afkomstig uit een enquête die de onderzoeksgroep Politieke Wetenschappen van UFSIA organiseerde bij alle kandidaten op de Antwerpse districtsraadslijsten (responsgraad= 47,4 %).

¹⁸ REMMERSWAAL, J., *Groepdynamika II. Kommunikatie*, Baarn, Nelissen, 1982, p. 72

¹⁹ Het uitvoerend orgaan van een district is een districtscollege, voorgezeten door de districtsvoorzitter. De leden van de districtscolleges worden gekozen door en uit de districtsraad. Tot oktober 2002 werd de terminologie «bureau» en «voorzitter» gebruikt.

²⁰ 81 % van de kandidaten op de districtsraadslijsten kwam voor het eerst op bij verkiezingen.

²¹ Het zou uiteraard nuttig zijn om ook de kennis van en de attitudes ten aanzien van het districtsniveau in onze analyse te betrekken, maar dergelijke surveygegevens zijn echter (vooralsnog) niet beschikbaar.

verkiezingsproces. De overige drie hypothesen hebben te maken met de verkiezingsresultaten of met de output van het verkiezingsproces.

A. Inputfase van de verkiezingen

1. In het werk *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek* constateren van Gunsteren en Andeweg dat het meest genoemde symptoom van politieke vervreemding een afname van de politieke participatie is, meer bepaald een daling van de opkomst bij verkiezingen²². *Als de burger zich meer betrokken voelt bij het districtsniveau dan bij het stedelijk niveau zou dit dus ceteris paribus kunnen resulteren in een grotere opkomst bij de districtsraadsverkiezingen.* Omdat bij de verkiezingen van 2000 tegelijkertijd provincieraden, gemeenteraden en districtsraden werden verkozen, zullen we deze hypothese in eerste instantie toetsen door de opkomst bij de verkiezingen van 2000 te vergelijken met die bij de verkiezingen van 1994. Bijkomend zullen we ook bekijken of er significante verschillen bestaan tussen de electorale opkomst in de negen districten.
2. Vermits België nog één van de weinige landen is waar opkomstplicht bestaat, is de electorale opkomst een ietwat onzuivere indicator. In die zin is de proportie blanco-stemmen ogenschijnlijk een beter criterium. Een blanco-stem kan immers worden opgevat als het legaal alternatief voor het illegale electorale absentisme. Trouwens, ook als het uitbrengen van een blanco-stem losstaat van de opkomstplicht, wijst het op een diepgaande politieke disaffectie en een gealiënerde relatie met de stedelijke politiek. *Als het zo is dat de relatie van de burger met het districtniveau meestal beter is, verwachten we hier dus minder blanco-stemmen.*

B. Outputfase van de verkiezingen

3. Een van de redenen waarom de relatie van de Antwerpenaars met hun stadsbestuur enigszins vertroebeld is, lijkt verband te houden met het feit dat particuliere lokale bekommernissen op grootstedelijk niveau onvoldoende aan bod (kunnen) komen. Lokale strijdpunten, zoals de properheid van lokale straten en pleinen, krijgen van de modale Antwerpenaar nochtans meer dan gewone aandacht²³. De grootstedelijke politiek vertoont dan ook veel meer gelijkenissen met de nationale politiek dan met de gemeentepolitiek in kleinere gemeenten. Grootstedelijke debatten zijn duidelijk minder casus-gestuurd en behelzen dikwijls meer algemene principiële beslissingen. In die zin kan het

²² VAN GUNSTEREN, H. & ANDEWEG, R., *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek*, Haarlem, Aramith Uitgevers, 1994, p. 30

²³ ABTS, K. & SWYNGEDOUW, M., 'Antwerpenaren en hun stad' Onderzoek in opdracht van ATV-vzw, Brussel, IPSOM, 2000, p. 20

districtsniveau een belangrijke leemte invullen. Op districtsniveau kan men eventueel wel aandacht besteden aan de lokale thematieken die de geesten van de Antwerpenaars het meest lijken te beroeren. Het districtsniveau heeft dus een andere finaliteit dan het stedelijk niveau.

Hoe dan ook blijft het een open vraag of de Antwerpenaar dit inhoudelijke verschil (nu reeds) heeft opgemerkt en zo ja, hoe hij de verschillen evalueert. Een ruwe electorale graadmeter voor deze onderzoeksvraag is de mate waarin de districtsuitslagen verschillen van de gemeenteraadsuitslag. Dit instrument lijkt evenwel problematisch. De gemeenteraadsresultaten zijn immers niet beschikbaar op districtsniveau. Een discrepantie tussen districtsraads- en gemeenteraadsuitslag betekent dus niet noodzakelijk dat de districtbewoners anders gestemd hebben voor de district- dan voor de gemeenteraad. Het is immers perfect mogelijk dat zij er andere politieke voorkeuren op nahouden dan het gros van de andere Antwerpenaars. Maar ook dit laatste is belangwekkend in deze context. Wanneer de districtsraadsuitslag duidelijk verschilt van de gemeenteraadsuitslag biedt dit immers sowieso ondersteuning voor het nut van een binnengemeentelijke decentralisatie. De districtsraad is dan immers een *adequater* afspiegeling van de voorkeuren van de districtbewoners dan de gemeenteraad. In de mate dat representativiteit meestal direct wordt verbonden met legitimiteit zouden de districtsraadsverkiezingen dus ook op deze manier kunnen leiden tot een inperking van de kloof tussen burger en stedelijke politiek.

Indien de verkiezingsuitslag (inzake partijverhoudingen) voor een bepaald district sterk verschilt van de gemeenteraadsuitslag, werkt dit de legitimiteit van het districtsniveau in de hand.

Het omgekeerde gaat evenwel niet noodzakelijk op. Ook als de verkiezingsuitslagen voor district- en gemeenteraad nagenoeg identiek zijn, kunnen de burgers toch belangrijke inhoudelijke verschillen hebben opgemerkt. Maar aangezien deze verschillen niet resulteren in een andere krachtsverhouding tussen de politieke partijen geeft dit nauwelijks extra legitimiteit aan het nieuwe autonome districtsniveau. Een afwijkende uitslag geeft wel extra legitimiteit.

4. Hoger wezen we er reeds op dat we spijtig genoeg niet beschikken over surveygegevens met betrekking tot de kennis van het districtsniveau. Gelukkig bieden de verkiezingsresultaten ook op dit vlak enige informatie. Indien men een of meerdere naamstemmen uitbrengt, wijst dit immers meestal op het feit dat men die kandidaten direct of indirect kent. Een lijststem wijst daarentegen meestal op een meer onpersoonlijke en diffusere identificatie met een partijproject²⁴.

²⁴ WAUTERS, B., *De kracht van de voorkeurstem in stad en dorp*, Afdeling Politologie, Leuven, 2000, p. 10

Als de interpersoonlijke kloof kleiner is in de districten verwachten we dus minder lijststemmen bij de districtsraadsverkiezingen dan bij de gemeenteraads-verkiezingen.

Omgekeerd verwachten dat het gemiddeld aantal voorkeurstemmen per stembiljet bij de districtsraadsverkiezingen groter zal zijn dan bij de gemeenteraadsverkiezingen.

5. Het is echter niet zo dat een voorkeurstem altijd getuigt van een grotere persoonlijke verbondenheid. Zo komen er ook op de kieslijsten heel wat kandidaten voor die al op hetzelfde of andere bestuursniveaus hun pluimen hebben verdiend ('incumbents') en/of een grote bekendheid genieten in andere maatschappelijke sectoren. Kiezers die één voorkeurstem uitbrengen op deze – al dan niet politieke – 'bekendheden', doen dit vaak eerder omwille van een identificatie met een gemediatiseerde persoonlijkheid, dan omwille van een persoonlijke band met de betrokken kandidaat en zijn/haar persoonlijk districtsgebonden project.

In die zin is het dus best mogelijk dat de vorige hypothese doorkruist wordt door het effect van deze 'coryfee-factor'. Op de lijsten van de gemeenteraadsverkiezingen komen immers veel meer 'bekendheden' voor dan op de districtsraadlijsten. Het is echter zeer moeilijk om het effect van de *bekende* politici te scheiden van de min of meer persoonlijk *gekende* politici. In de mate dat op de gemeenteraadlijsten van bepaalde kleinere partijen minder bekendheden voorkomen, vormen zij hierop een interessante uitzondering. Ons amendement bij de vorige hypothesen (punt 4) luidt dan ook dat ze mogelijkwijze enkel opgaan voor partijen die weinig bekendheden op hun gemeenteraadlijst hebben.

Omdat we ons in deze bijdrage zullen toespitsen op de zes partijen die vertegenwoordigd zijn in de huidige gemeenteraad en in elk district een kieslijst hebben ingediend²⁵, voldoet enkel VU-ID aan het voorgaande criterium. Dit is de enige partij met nagenoeg geen bekendheden op de gemeenteraadlijst. Daarom zullen we ons ook richten op het gemiddeld aantal voorkeurstemmen per voorkeurstembiljet zonder daarin de voorkeurstemmen van de lijsttrekker te betrekken.

III. De input van het verkiezingsproces

A. *Electoraal absentisme*

Indien het enthousiasme voor de decentralisatie wordt afgemeten aan de opkomst bij de verkiezingen, dan valt er voorlopig weinig verschil te merken. In 1994

²⁵ Dit zijn Agalev, SP, CVP, VU-ID, VLD en Vlaams Blok. Strikt genomen diende VU-ID in het district Bezali geen lijst in. Maar omdat deze partij duidelijk steun verleende aan de lijst 'Polder' werd deze toch als een VU-ID-lijst aangerekend.

verzaakte 12,0 % van de Antwerpenaars aan de opkomstplicht bij de gemeenteraadsverkiezingen. In 2000 was dit 11,9 %²⁶.

Deze vergelijking zou evenwel doorkruist kunnen worden door andere factoren die niets te maken hebben met de rechtstreekse verkiezing van de districtsraden. Zo is het mogelijk dat de electorale opkomstcijfers in andere grote steden teruglopen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen komen doordat de politieke vervreemding de laatste jaren globaal genomen is toegenomen of omwille van het feit dat het steeds duidelijker wordt dat verzaken aan de opkomstplicht zelden effectief wordt vervolgd. Het in Antwerpen vastgestelde status-quo van de electorale opkomst zou hierdoor een heel andere betekenis krijgen. Hoewel we in bijna alle Vlaamse steden inderdaad een stijging vaststellen²⁷, is deze evenwel te bescheiden om een heel nieuw licht te werpen op de bovenstaande Antwerpse gegevens.

Het is niettemin opmerkelijk dat het ongewogen²⁸ gemiddelde van het electoraal absentisme in de negen districten (10,7 %) lager is dan het corresponderende cijfer voor de gemeenteraad. De opkomstcijfers in de negen districten blijken dan ook vrij aanzienlijk te verschillen ($\sigma = 2,1$ %; zie Tabel 2). Terwijl in het district Antwerpen 14,3 % van de kiesgerechtigden afwezig bleef bij de laatste verkiezingen, bedroeg het electorale absentisme in het district Bezali slechts 7,7 %. Het is geen toeval dat het hier, in termen van de populatieomvang, respectievelijk het grootste en het kleinste Antwerpse district betreft (cf. Tabel 1). Onze initiële reserves bij het mastodondistrict Antwerpen worden hier dus reeds een eerste maal ondersteund²⁹.

Tabel 2 : Electoraal absentisme in de Antwerpse districten (Gemeenteraad= 11,9 %)

A'pen	Berchem	Bezali	Borgerhout	Deurne	Ekeren	Hoboken	Merksem	Wilrijk
14,3 %	12,6 %	7,7 %	12,5 %	10,6 %	9,0 %	8,5 %	11,2 %	10,3 %

Dat we deze redenering ook enigszins mogen doortrekken voor de andere districten blijkt overigens uit de correlatie tussen electoraal absentisme en

²⁶ In Antwerpen werd zowel in 1994 als in 2000 elektronisch gestemd. Wie in 2000 opdaagde voor de gemeenteraadsverkiezingen, nam automatisch ook deel aan de districtsraadsverkiezingen. Hierdoor is geen zinvolle vergelijking mogelijk omdat de opkomst voor beide verkiezingen per definitie identiek is.

²⁷ De enige uitzondering hierop vormt Brugge waar het electorale absentisme van 8,6 % in 1994 daalde tot 8,5 % in 2000.

²⁸ Doordat de districtsraads- en gemeenteraadsverkiezingen tegelijkertijd plaatsvonden is het gewogen gemiddelde van de districtsscores gelijk aan het gemiddelde voor de gemeenteraad.

²⁹ Hetzelfde lijkt ten dele ook op te gaan voor het tweede grootste Antwerpse district Deurne. Met een populatieomvang van 67.407 inwoners (waarvan 52.057 geregistreerde kiezers) komt Deurne dicht in de buurt van Mechelen. Toch kunnen we er niet naast dat het electorale absentisme (10,6 %) hier gevoelig lager ligt dan in het district Antwerpen (14,3 %).

populatieomvang voor de negen districten. Deze correlatie bedraagt immers 0,74 ($P=0,01$). Hoe kleiner een district is qua bevolkingsgrootte, hoe lager het electorale absentieïsme.

De relatief grote electorale opkomst in de kleinere districten qua bevolkingsomvang zou dan ook kunnen te wijten zijn aan het bestaan van een kleinere sociale afstand. De grotere sociale betrokkenheid tussen de inwoners zou zich vervolgens vertalen in een grotere betrokkenheid bij het 'lokale' bestuur³⁰.

Uit de stadssociologie³¹ leren we eveneens dat een hoge bevolkingsdichtheid vaak anonimiteit en anomie genereert, waardoor het niet denkbeeldig is dat in de dichter bevolkte districten meer kiezers verzaken aan de opkomstplicht. Ook deze factor kan dus meer licht werpen op de spreiding van het electorale absentieïsme. Het district Bezali kenmerkt zich bijvoorbeeld niet alleen door een relatief beperkte bevolking maar ook door een relatief beperkte bevolkingsdichtheid van 683 inwoners per km² (cf. *Tabel 1*) De correlatie tussen electoraal absentieïsme en bevolkingsdichtheid bedraagt 0,72 ($P=0,015$). Hoewel bevolkingsdichtheid en bevolkingsomvang duidelijk gerelateerd zijn, is het toch belangrijk om deze factoren te onderscheiden. Hun intercorrelatie bedraagt slechts 0,21 en is niet statistisch significant ($P=0,29$).

De vorige verklaringen waren gebaseerd op sociale afstand maar in de context van deze bijdrage is uiteraard ook de geografische afstand een relevante factor. Bij (binnengemeentelijke) decentralisatie is het immers expliciet de bedoeling om de bestuurders en het door hen gevoerde beleid dichter bij de burger te brengen. In dit verband hebben we geregistreerd hoeveel afstand de onderscheiden districtbewoners scheidt van het gemeentebestuur, in casu van het stadhuis (*Tabel 3*).

Tabel 3 : Electoraal absentieïsme in de Antwerpse districten (in %) (Gemeenteraad= 11,9 %) en geografische afstand tussen districts- en stadhuis (in km.)

A'pen	Berchem	Bezali	Borgerhout	Deurne	Ekeren	Hoboken	Merksem	Wilrijk
14,3 %	12,6 %	7,7 %	12,5 %	10,6 %	9,0 %	8,5 %	11,2 %	10,3 %
1 km.	4 km.	15 km.	3 km.	5 km.	9 km.	9 km.	5 km.	8 km.

Men zou kunnen stellen dat de bewoners van de districten die het verst verwijderd zijn van het gemeentebestuur het meeste baat hebben bij de binnengemeentelijke decentralisatie. Ook is het aannemelijk dat we in de perifere districten een sterkere

³⁰ DE WINTER, L., ACKAERT, J., AISH, A.-M. & FROGNIER, A.-P., *L'abstentionnisme electoral et le vote blanc ou nul en Belgique*, PIOP, Louvain-La-Neuve, 1991, p. 42

³¹ Ondermeer WIRTH, L. & REISS, A. J., *On Cities and Social Life*, Chicago, University of Chicago Press, 1969.

'sense of place' aantreffen, in de vorm van een reële districtsgebonden identiteit. Een district is dan niet louter een ruimte binnen administratieve grenzen, maar 'une espace identitaire' gebaseerd op gedeelde ervaring³². In die zin verwachten we hier dan ook de grootste betrokkenheid bij de districtsraadsverkiezingen en dus het minste electoraal absentisme. Ook deze verwachting wordt ingelost want de correlatie tussen electoraal absentisme en geografische afstand (tussen districtshuis en stadhuis) bedraagt niet minder dan $-0,78$ ($P=0,00$). We kunnen er echter niet naast dat de geografische afstand sterk gecorreleerd is met zowel bevolkingsgrootte ($r=-0,70$; $P=0,02$) als bevolkingsdichtheid ($r=-0,90$; $P=0,01$). Daarom is het niet zinvol (cf. multicollineariteit) om aan de hand van een regressiemodel uit te maken welke van de drie voorgaande factoren het meeste bijdraagt tot de verklaring van de spreiding van het electoraal absentisme.

B. Blanco-stemmen

Wat de blanco stemmen³³ bij de gemeenteraadsverkiezingen betreft, werd er wel een zekere vooruitgang geboekt. In 1994 liet nog 5,4 % van de opgedaagde kiezers zijn keuze onbeslist. In 2000 is dit gedaald tot 3,1 %. Maar belangrijker in het kader van deze bijdrage is het aantal blanco stemmen bij de recente districtsraadsverkiezingen. Vermits de districtsraden dicht bij de burger zouden staan, verwachten we dus een lager aantal blanco stemmen bij de districtsverkiezingen. Dit is echter niet het geval. Voor de districtsraden bleef gemiddeld 3,6 % van de stemmen blanco. Ook dit is nog steeds beduidend beter dan de proportie blanco stemmen in 1994, doch zeker niet beter dan het resultaat van de gemeenteraad³⁴.

Omdat het geaggregeerde cijfer op districtsniveau in belangrijke mate wordt beïnvloed door het district Antwerpen³⁵, is het hier eveneens nuttig om een vergelijking te maken tussen de verschillende districten (Tabel 4). Hoewel het gemiddelde van de districtsscores (3,7 %) ditmaal niet kleiner is dan de gemeenteraadsscore zien we ook hier een behoorlijke variatie³⁶.

³² BIAREZ, S., *Territoires et espaces politiques*, Grenoble, PUG, 2000, p. 41

³³ Omdat in Antwerpen elektronisch werd gestemd is het niet meer mogelijk om ongeldig te stemmen.

³⁴ Het is evenwel mogelijk dat deze hogere proportie blanco stemmen bij de districtsraadsverkiezingen een indirect gevolg is van de elektronische stemprocedure. De kiezer wordt immers eerst geconfronteerd met de kieslijsten van de provincieraad (blanco stemmen 'kiesdistrict Antwerpen' [stad Antwerpen + Zwijndrecht]: 3,3 %), vervolgens met die van de gemeenteraad en pas in laatste instantie met die van de districtsraad. Bij de laatste lijsten, die voor de districtsraad, zou bij bepaalde stemmers een gevoel van overbelasting, een soort van kiesmoeheid kunnen optreden, met een hoger aantal blanco-stemmen tot gevolg.

³⁵ 32,3 % van de geregistreerde kiezers voor de districtsraadsverkiezingen wonen in het district Antwerpen.

³⁶ In relatieve termen is de spreiding van de proportie blanco stemmen even groot als de spreiding van het electoraal absentisme. De variatiecoëfficiënt bedraagt immers in beide gevallen 0,20.

Tabel 4 : Proportie blanco stemmen in de Antwerpse districten (Gemeenteraad= 3,1 %)

A'pen	Berchem	Bezali	Borgerhout	Deurne	Ekeren	Hoboken	Merksem	Wilrijk
3,6	2,9	5,1	3,4	4,0	2,9	3,7	4,3	3,0

Opmerkelijk is dat we het hoogste aandeel blanco stemmen registreren in Bezali (5,1 %), terwijl dit juist het district is met veruit het laagste electorale absenteïsme. Dit wijst mogelijk op een compensatiemechanisme dat gepaard gaat met een grotere sociale cohesie. Bepaalde individuen die vervreemd zijn van de (stedelijke) politiek zullen omwille van het sociale karakter van verkiezingen toch gaan stemmen. Maar eens ze in het anonieme stemhokje zijn beland, zullen ze toch uiting geven aan hun vervreemdingsgevoelens door blanco te stemmen. Aan de andere kant merken we dat in districten met een relatief lage electorale opkomst meestal minder blanco wordt gestemd. De correlatie tussen de proportie blanco stemmen en het electoraal absenteïsme is dan ook negatief en bedraagt -0,37. Deze correlatie is weliswaar niet significant ($P=0,16$) en dit is in eerste instantie te wijten aan het atypische profiel van de districten Ekeren en Wilrijk³⁷. Dit zijn de enige districten waar zowel het electorale absenteïsme als de proportie blanco stemmen lager is dan bij de gemeenteraadsverkiezingen.

Dat blanco stemmen en electoraal absenteïsme slechts ten dele complementaire variabelen zijn, blijkt ook uit de correlaties met de populatieomvang. Terwijl we tussen absenteïsme en populatieomvang een vrij sterke positieve samenhang vonden, is de samenhang tussen blanco stemmen en populatieomvang niet statistisch significant ($r=-0,10$; $P=0,40$).

C. 'Verloren' stemmen

Omdat we toch in enkele districten een compensatiedynamiek vaststelden, lijkt het ons nuttig om de proporties voor electoraal absenteïsme en voor blanco stemmen te aggregeren in een ratio 'verloren stemmen' (Tabel 5)³⁸. Het ongewogen gemiddelde van de districtsscores (14,0) is iets kleiner dan de overeenkomstige score voor de gemeenteraad. Het district Antwerpen scoort beduidend hoger dan het ongewogen districtgemiddelde, terwijl Ekeren en Hoboken beduidend lager scoorden³⁹. Ook hier zien we een opmerkelijk verband met de populatieomvang, populatiedichtheid en geografische afstand. De correlaties bedragen respectievelijk 0,76 ($P=0,009$); 0,65 ($P=0,028$) en -0,85 ($P=0,002$).

³⁷ Als we deze twee districten uit de analyse weren, bedraagt de correlatie tussen electoraal absenteïsme en proportie blanco stemmen -0,68 ($P=0,046$).

³⁸ De compensatiedynamiek reflecteert zich ook in de relatieve spreiding van de proporties 'verloren stemmen' (variatioëfficiënt= 0,14). Deze is duidelijk kleiner dan die voor electoraal absenteïsme of proportie blanco stemmen.

³⁹ Hun scores zijn meer dan één standaardafwijking ($\sigma=1,81$) van het gemiddelde verwijderd.

Tabel 5 : Proportie 'verloren' stemmen in de Antwerpse districten (in procenten)
(Gemeenteraad= 14,6)

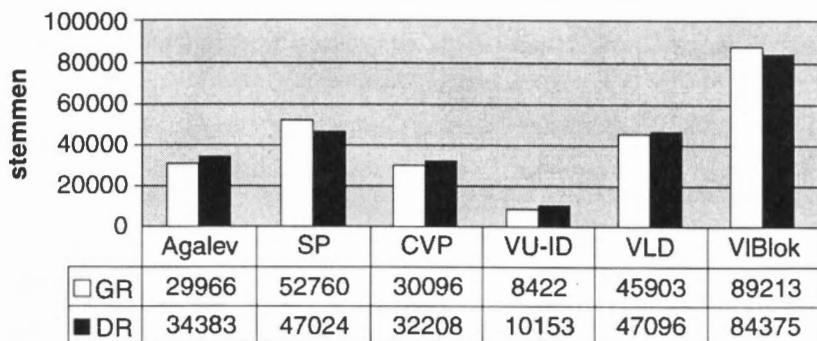
A'pen	Berchem	Bezali	Borgerhout	Deurne	Ekeren	Hoboken	Merksem	Wilrijk
17,4	15,1	12,4	15,5	14,2	11,7	11,9	15,1	13,0

Ter afsluiting van deze sectie kunnen we er niet naast dat de decentralisatie globaal gesproken niet meer mensen naar de stembus heeft gelokt, noch voor beduidend minder blanco-stemmen heeft gezorgd⁴⁰. Niettemin moeten we erop wijzen dat de geaggregeerde scores enigszins misleidend zijn omdat ze sterk worden beïnvloed door het 'mastodontdistrict' Antwerpen.

IV. De output : Vergelijking van de gemeente- met de districtsresultaten

Een vergelijking van de verkiezingsresultaten voor de gemeenteraad met de gecumuleerde uitslag voor de negen districten (zie *Figuur 2*) geeft aan dat sommige partijen beter scoren in de districten dan in de stad, en omgekeerd⁴¹.

Figuur 2: Vergelijk verkiezingsuitslagen 2000 gemeenteraad versus districtraden



⁴⁰ In Antwerpen werd zowel in 1994 als in 2000 elektronisch gestemd. Wie in 2000 opdaagde voor de gemeenteraadsverkiezingen, nam automatisch ook deel aan de districtsraadsverkiezingen. Vandaar dat het aantal opgedaagde kiezers voor beide verkiezingen identiek zijn.

⁴¹ Het totaal aantal kiezers bij de gemeenteraad verschilt enigszins van dit bij de districten. Dit is te wijten aan verschillen inzake blanco stemmen of met betrekking tot de andere kleine partijen die niet in de analyse werden betrokken. Dit verschil in N doet nochtans geen afbreuk aan de gevonden discrepanties.

De SP verliest in de districten niet minder dan 5736 stemmen tegenover de gemeenteraad. Ook het Vlaams Blok doet het duidelijk minder goed in de districten (-4838). Dit verlies komt in eerste instantie ten goede aan Agalev (+4417) en aan de CVP (+2112), die beiden een enigszins teleurstellend resultaat hadden geboekt voor de gemeenteraad. In mindere mate profiteren ook VU-ID⁴² (+1731) en de VLD (+1193). De verdeling van de gemeenteraadszetels op basis van de districtsresultaten⁴³ zou dan ook een aantal opmerkelijke verschillen vertonen. De SP verliest in dit geval twee zetels. Agalev en de CVP winnen er elk één. Ondanks het relatief zware stemmenverlies verliest het Vlaams Blok geen zetel. Wel zou haar twintigste zetel de laatst toegewezen zijn.

De bovenstaande vergelijking is evenwel enigszins kunstmatig omdat de eigenheid van de verschillende districten wordt miskend. We zullen daarom ook aandacht geven aan de uitslagen in elk van de afzonderlijke districten. In *Tabel 6* worden de correlaties tussen de districtsuitslagen en de gemeenteraadsuitslag weergegeven.

Tabel 6 : Correlaties van de districtsuitslagen met de gemeenteraadsuitslag voor de zes grootste partijen (= $P < 5$ en ** = $P < 1$)*

A'pen	Berchem	Bezali	Borgerhout	Deurne	Ekeren	Hoboken	Merksem	Wilrijk
0,95**	0,84*	0,84*	0,93**	0,99**	0,94**	0,96**	0,96**	0,87*

Het is opvallend dat deze correlaties zonder uitzondering zeer hoog zijn. De correlaties van de gemeenteraadsuitslag van Antwerpen met die voor naburige gemeenten zoals bijvoorbeeld Mortsel, Borsbeek en Schoten bedragen respectievelijk 0,13; 0,30 en 0,70 en zijn duidelijk van een andere orde. Als er dan al sprake is van noemenswaardige verschillen, vinden we die vooral in de districten Berchem, Bezali en Wilrijk.

Maar toch mag men uit deze hoge correlaties niet afleiden dat er helemaal geen belangwekkende verschillen bestaan. In de onderstaande tabel geven we daarom een detailoverzicht van de resultaten per partij en per district. De stemmenaandelen die meer dan 1 standaardafwijking boven het gemeenteraadsresultaat bevinden, worden vet weergegeven. De 'uitschieters' naar beneden toe worden onderlijnd.

⁴² Het resultaat van VU-ID wordt vertekend door het resultaat uit Berendrecht-Zandvliet-Lillo (Bezali). VU-ID diende hier geen lijst in, maar verleende wel duidelijk steun aan de lijst «Polder», die prompt meer dan 8 % veroverde. Deze lijst werd als een VU-ID-lijst verrekend. Indien dit niet zou gebeurd zijn, zou dit geen wijzigingen teweeg hebben gebracht in het algemene plaatje.

⁴³ Deze zetelverdeling gebeurt op basis van het systeem Imperiali, zoals dit voor de gemeenteraad gebruikelijk is. Voor zetelverdelingen in de districten wordt het systeem D'Hondt toegepast.

Tabel 7 : Verkiezingsresultaten per district per partij (in %)

	Agalev	SP	CVP	VU-ID	VLD	VI. Blok
Gemeenteraad	11,1	19,5	11,1	3,1	17,0	33,0
Antwerpen	16,0	19,7	10,4	2,5	18,6	<u>28,1</u>
Berchem	16,3	<u>13,5</u>	13,8	4,8	22,2	<u>25,3</u>
Bezali	7,8	29,7	<u>7,4</u>	8,7	15,6	29,0
Borgerhout	15,8	14,4	12,7	3,8	13,3	35,3
Deurne	10,0	18,2	9,5	3,2	15,9	37,9
Ekeren	9,8	<u>12,6</u>	14,4	3,8	14,9	29,4
Hoboken	<u>6,8</u>	21,3	11,6	3,5	<u>11,6</u>	37,3
Merksem	10,1	15,6	14,9	4,9	17,3	34,6
Wilrijk	11,8	<u>13,9</u>	16,0	5,7	22,4	<u>26,2</u>
Gewogen gemiddelde	12,7	17,4	11,9	3,7	17,4	31,2
S	3,62	5,41	2,81	1,83	3,69	4,84

Zoals op grond van de bovenstaande resultaten te verwachten was, treffen we de meeste positieve discrepanties aan bij Agalev en CVP. Agalev blijkt het beduidend beter te doen in de districten Antwerpen, Berchem en Borgerhout. Enkel in Hoboken behaalt het een duidelijk slechter resultaat. Een en ander is waarschijnlijk te verklaren door het succes van de PVDA, die in Hoboken een zetel in de wacht sleept. De CVP doet het eveneens in drie districten significant beter, met name in Ekeren, Merksem en Wilrijk. Enkel in Bezali behaalt de CVP een merkelijk lagere score. Dit zou het gevolg kunnen zijn van het succes van de met VU-ID verwante lokale lijst Polder. De aanwezigheid van lokale lijsten zoals Polder en Ekeren, is trouwens ook een aanwijzing voor de particulariteit van de districtscontext.

Ook VLD en VU-ID hebben nog meer positieve dan negatieve uitschieters. De VLD behaalt zeer goede uitslagen in Berchem en Wilrijk, terwijl het enkel in het district Hoboken beduidend minder presteert. VU-ID doet het zeer goed in de districten Bezali en Wilrijk en scoort in feite nergens opvallend minder. Een en ander lijkt toch een duidelijke uiting van de specificiteit van de 'sub-lokale' situatie. Indien de kiezer bij de districtsraadsverkiezingen meer geneigd is om voor door hem persoonlijk gekende kandidaten te stemmen en dit min of meer onafhankelijk van de partij waar de gekende kandidaat opkomt, is dit ontegensprekelijk een voordeel voor de kleine partijen. Een bevestiging voor deze these is dat VU-ID de slechtste resultaten behaalde in de districten Antwerpen en Deurne. Dit zijn niet toevallig de grootste districten, waar de kans dat men een kandidaat persoonlijk kent een heel stuk kleiner is.

SP en Vlaams Blok boeken in vergelijking met de gemeenteraadsverkiezingen minder goede resultaten in de districten. Deze partijen scoren slechts in één district beduidend beter dan hun gemeenteraadsresultaat, terwijl ze in niet minder dan drie districten duidelijk minder stemmen krijgen.

SP scoort bijzonder goed in het district Bezali. Omdat dit veruit het kleinste Antwerpse district is, heeft deze uitslag een vrij beperkt effect op het hoger vernoemde gecumuleerde districtsresultaat (*Figuur 2*). SP scoort voorts relatief gesproken vrij slecht in Berchem, Ekeren en Wilrijk. We merken dan ook een opvallende complementariteit met de resultaten van de CVP. Doorgaans behaalt CVP goede resultaten in de districten waar SP (traditioneel) slecht scoort en vice versa ($r = -0,86$; $P = 0,03$).

Het Vlaams Blok behaalt enkel in het district Deurne een duidelijk beter resultaat dan voor de gemeenteraad. In de districten Antwerpen, Berchem en Wilrijk scoort het evenwel significant slechter. Dit doet evenwel niets af aan het feit dat Vlaams Blok in acht van de negen districten de grootste partij is. Enkel in Bezali wordt het Vlaams Blok (met 0,9 %) voorbijgestoken door de SP.

V. De output : Lijststemmen

Aanvankelijk namen we aan dat bij de districtsraadsverkiezingen minder kiezers een lijststem zouden uitbrengen omdat de kandidaten op dit bestuursniveau letterlijk dicht bij de bevolking staan en dus beter 'gekend' zijn. De cijfers (*Tabel 8*) wijzen echter grotendeels op het tegendeel.

Indien de proportie lijststemmen in een district kleiner is dan voor de gemeenteraad wordt deze in *Tabel 8* onderlijnd. Het is dus duidelijk dat voor de meeste lijsten op districtsniveau meer lijststemmen (en dus minder voorkeurstemmen) worden uitgebracht dan bij de gemeenteraadsverkiezingen. Een en ander is waarschijnlijk in eerste instantie te wijten aan de grotere aanwezigheid op de gemeenteraadlijsten van 'bekende' (politieke) personaliteiten die een centrale positie innemen in de politieke campagne, die regelmatig aandacht krijgen van de media en die vaak al hun sporen verdiend hebben in de politiek. Wanneer er op een districtsraadslijst wel een of meerdere 'bekendheden' voorkwamen, reflecteert dit zich dan ook in een relatief beperkter aantal lijststemmen. De meest uitgesproken voorbeelden in dit verband zijn de Vlaams Blok-lijst in het district Ekeren (met Filip De Winter) en de Agalev-lijst in het district Antwerpen (met Tom Lanoye en Marcel Vanthilt). Hoewel er dus duidelijk sprake is van een coryfeefactor die onze initiële hypothese doorkruist, vinden we toch ook enige tendensen die ondersteuning kunnen bieden aan ons aanvankelijke uitgangspunt.

Tabel 8 : Procentueel aandeel van de lijststemmen op het totaal aantal stemmen

	Agalev	SP	CVP	VU-ID	VLD	Vl. Blok	Gewogen Gemiddelde
Gemeenteraad	28,12	20,28	27,32	35,31	30,53	28,38	27,17
Antwerpen	33,65	28,69	<u>24,90</u>	37,78	41,47	45,31	36,75
Berchem	41,70	38,01	31,65	<u>31,48</u>	46,58	49,75	42,48
Bezali	33,47	<u>13,69</u>	<u>19,52</u>	<u>23,88</u>	<u>16,89</u>	<u>27,91</u>	<u>21,32</u>
Borgerhout	31,36	40,97	28,39	<u>31,70</u>	47,25	41,55	38,43
Deurne	43,57	37,52	41,00	39,44	44,37	42,44	41,69
Ekeren	45,69	37,61	<u>22,07</u>	<u>27,53</u>	37,78	29,61	32,72
Hoboken	41,71	34,06	<u>18,23</u>	<u>33,15</u>	42,24	43,82	37,60
Merksem	36,31	36,16	<u>22,51</u>	<u>31,64</u>	38,57	42,00	36,36
Wilrijk	49,52	34,85	27,88	<u>26,24</u>	47,01	46,09	40,88
Ongewogen Gemiddelde (9 districten)	39,66 s= 6,24	33,51 s= 8,17	<u>26,24</u> s= 7,04	31,42 s= 5,08	40,24 s= 9,43	40,94 s= 7,36	38,09

Zo is het opmerkelijk dat er in het district Bezali wel systematisch minder lijststemmen worden uitgebracht bij de districtsraadsverkiezingen dan bij de gemeenteraadsverkiezingen. Het gewogen gemiddelde van de proporties lijststemmen voor de zes grote partijen (21,32 %) is hier dan ook duidelijk lager dan de proportie lijststemmen voor de gemeenteraad (27,17 %). Een en ander zou erop kunnen wijzen dat de afstand in andere districten nog te groot is om een effect te sorteren op het stemgedrag.

Maar deze laatste interpretatie wordt alvast ten dele tegengesproken door een andere opmerkelijke vaststelling. Er zijn immers twee politieke partijen, met name CVP en VU-ID, die niet alleen in Bezali, maar ook in een heel aantal andere districten, een lagere proportie lijststemmen scoren dan bij de gemeenteraad. Deze bevinding lijkt te suggereren dat deze partijen er, beter dan andere, in geslaagd zijn om gekende kandidaten op hun districtsraadslijsten te plaatsen⁴⁴.

Deze conclusie is echter ietwat voorbarig. We weten immers dat de vergelijkingen doorkruist worden door de aanwezigheid van (politieke) bekendheden op de gemeenteraadlijst. Het is mogelijk dat de proportie lijststemmen voor de gemeenteraadlijsten voor VU-ID en CVP beduidend hoger was dan bij de overige partijen omdat er minder politieke coryfeeën op die lijsten voorkomen en/of omdat die slechter scoorden. In die zin zou het voor deze partijen 'gemakkelijker' zijn om een

⁴⁴ WAUTERS, B., o.c., p. 22

lager percentage lijststemmen te boeken in de districten. Deze coryfeefactor wordt in kaart gebracht in *Tabel 9*⁴⁵. In deze tabel staan de proporties voorkeurstemmen die in de wacht werden gesleept door de drie grootste stemmentrekkers van de onderscheiden gemeenteraadsljsten.

*Tabel 9 : Aandeel van de voorkeurstemmen van de drie grootste stemmentrekkers op het totaal aantal voorkeurstemmen voor de gemeenteraadsljst*⁴⁶

Agalev	SP	CVP	VU-ID	VLD	VI. Blok
Ch. Pauwels (1) 13,7 %	L. Detiège (1) 34,8 %	M. Van Peel (1) 25,9 %	L. Lemmens (1) 10,9 %	L. Delwaide (1) 29,3 %	F. De Winter (1) 51,0 %
M. Vogels (55) 10,6 %	P. Janssens (2) 12,2 %	N. Lanjri (2) 9,7 %	H. Schiltz (55) 7,0 %	A. Coolsaet (2) 8,4 %	G. Annemans (55) 8,2 %
F. Bali (4) 7,6 %	C. Lindekens (3) 6,0 %	E. Antonis (4) 8,0 %	L. Homans (3) 6,8 %	Ch. Leysen (55) 7,1 %	H. Vienne (3) 2,2 %
Totaal : 31,9 %	Totaal : 53,0 %	Totaal : 43,6 %	Totaal : 24,7 %	Totaal : 44,8 %	Totaal : 61,4 %

We merken inderdaad dat VU-ID op dit vlak relatief zwak scoort. De drie grootste stemmentrekkers behalen slechts 24,7 % van het totaal aantal voorkeurstemmen. En 35,31 % lijststemmen (*cf. Tabel 8*) is veruit het hoogste percentage van de zes 'grote' partijen. In die zin is de kans sowieso groter dat VU-ID lagere proporties lijststemmen scoort in de districten. Niettegenstaande het feit dat VU-ID toch in twee districten (Berchem en Wilrijk) de laagste proportie lijststemmen heeft⁴⁷, mogen we dan ook niet zomaar concluderen dat deze partij er, *beter dan andere partijen*, is in geslaagd om gekende kandidaten te rekruteren op districtsniveau.

Niettemin kunnen we er niet naast dat de vergelijking tussen gemeenteraad en districtsraden voor VU-ID in feite zuiverder is dan bij de andere partijen. In tegenstelling tot de andere partijen in de analyse wordt de gemeenteraadsuitslag minder vertekend door de aanwezigheid van bekende politieke coryfeën. Hierdoor is deze beter te vergelijken met de districtsraadsuitslagen. De resultaten voor VU-ID bieden dan ook een eerste belangrijke aanwijzing voor het feit dat het districtsniveau de kloof tussen burger en politiek effectief verkleind heeft. Met uitzondering van de districten Antwerpen en Deurne (niet toevallig de grootste districten) heeft de VU-ID-kiezer bij de districtsraadsverkiezingen minder lijststemmen uitgebracht dan bij de gemeenteraadsverkiezingen.

⁴⁵ We baseren ons op de drie hoogste scores omdat die bij het gros van de partijen ook in statistische zin de meest extreme scores zijn. In die zin dat ze zich meer dan drie keer de interkwartielafstand boven het derde kwartielwaarde bevinden. De enige uitzondering in dit verband is het Vlaams Blok. Enkel de scores van De Winter en Annemans zijn hier echte extremen op basis het gehanteerde statistische criterium.

⁴⁶ (x) verwijst naar de plaats van de betrokken kandidaat op de lijst.

⁴⁷ Tevens stellen we vast dat het ongewogen gemiddelde van de proporties lijststemmen over de negen districten (31,42), na de CVP, het kleinst is. Maar de verschillen met de andere partijen zijn toch beduidend kleiner.

Het is opvallend dat de reserves die we hebben geopperd bij de interpretatie van de resultaten van VU-ID niet van toepassing zijn voor de CVP. Zoals te zien is in *Tabel 9*, wordt een aanzienlijke proportie van het totaal aantal voorkeurstemmen voor de gemeenteraadsljst van de CVP gescoord door drie bekende coryfeeën (43,6 %). Lijsttrekker Marc Van Peel behaalde trouwens globaal genomen het vierde grootste aantal voorkeurstemmen. Dit maakt het dus des te opmerkelijker dat deze partij in vijf van de negen districten een lagere proportie lijststemmen doet optekenen dan bij de gemeenteraad. In een analyse van de gemeenteraadsverkiezingen van 1994 stelde Wauters⁴⁸ ook vast dat de CVP in Vlaanderen de minste lijststemmen krijgt. Hij verklaarde dit op basis van het feit dat de CVP goed vertegenwoordigd is in de politieke structuren en dus sterk profiteert van het 'incumbency effect'. Deze verklaring gaat hier evenwel niet op omdat de CVP zeker niet beter vertegenwoordigd was in de politieke (districts)structuren dan bijvoorbeeld SP en VLD. Alles lijkt er dus wel degelijk op te wijzen dat de CVP er beter dan andere partijen in slaagt om 'gekende' kandidaten te mobiliseren. Vermoedelijk is dit een gevolg van het feit dat deze partij dankzij de verzuiling nog steeds een gemakkelijker toegang heeft tot het lokale verenigingsleven.

Doordat Marc Van Peel zowel lijsttrekker was van de gemeenteraadsljst als van de districtsraadsljst van Antwerpen is hij trouwens een interessant vergelijkingspunt⁴⁹. Op de gemeenteraadsljst behaalde hij 25,9 % van alle voorkeurstemmen, terwijl hij op de districtsraadsljst 33,3 % scoort. Dit laat nog maar eens zien, dat de afstand tussen de kiezers van het Antwerpse district en de politieke kandidaten nog zeer groot is. Bij gebrek aan kandidaten die men persoonlijk kent, vallen de meeste kiezers terug op bekende kandidaten.

VI. De output : Gemiddeld aantal voorkeurstemmen per stembiljet

Onze initiële hypothese luidde dat er op districtsniveau gemiddeld meer voorkeurstemmen per stembiljet uitgebracht worden dan op stedelijk niveau. Ook deze hypothese blijkt op het eerste gezicht niet bevestigd te worden. In alle districten en voor alle partijen worden gemiddeld minder voorkeurstemmen per stembiljet uitgebracht voor de districtsraads- dan voor de gemeenteraadsverkiezingen (*Tabel 10*). Wanneer we de globale gewogen gemiddelden voor de negen districten met elkaar vergelijken zien we trouwens eveneens weinig verschillen.

Het is evenwel plausibel dat de vergelijking ook hier niet helemaal opgaat. Op de Antwerpse gemeenteraadsljst komen immers 55 kandidaten voor, terwijl dit voor de districtsraadsljsten heel wat minder is. Als er meer kandidaten op de lijst staan, kunnen de kiezers sowieso meer voorkeurstemmen uitbrengen. Daarom hebben we in *Tabel 10* het gemiddeld aantal voorkeurstemmen ook uitgedrukt in termen van een percentage van de lijstomvang. De score 4,14 % voor de gemeenteraadsljst

⁴⁸ WAUTERS, B., *o.c.*, p. 22

⁴⁹ Kandidaten mogen tegelijkertijd kandideren voor de gemeenteraad en voor de districtsraad. Wie voor beiden verkozen is, mag echter niet zetelen in de districtsraad (art. 331 §4 NGW)

van Agalev duidt er dus op dat de Agalev-kiezer, die een voorkeurstem uitbracht, gemiddeld 4,14 % van de kandidaten aanstipte. Voor deze indicator zijn de districtsraadsscores duidelijk groter dan de gemeenteraadsscores. Dit betekent dus dat de kiezer die een voorkeurstem uitbrengt verhoudingsgewijze meer kandidaten aanstipt op districtsraadsniveau dan op gemeenteraadniveau. Wanneer we de percentages aggregeren op districtsniveau zien we dan ook opmerkelijke discrepanties die vrij sterk blijken samen te hangen met de populatieomvang van de districten. In de grote districten met omvangrijkere kieslijsten worden proportioneel minder namen aangestipt door de voorkeurstemmer dan in de kleine districten.

Tabel 10 : Gemiddeld aantal voorkeurstemmen per voorkeurstembiljet : Absoluut aantal en relatieve score uitgedrukt in termen van een % van het aantal kandidaten

	Agalev	SP	CVP	VU-ID	VLD	VI. Blok	Gewogen Gemiddelde
Gemeenteraad (n= 55)	2,28 4,14 %	1,70 3,09 %	1,66 3,01 %	1,83 3,33 %	1,54 2,81 %	1,53 2,79 %	1,68 3,06 %
Antwerpen (n= 33)	1,93 5,85 %	1,55 4,71 %	1,50 4,54 %	1,45 9,64 % (*n= 15)	1,44 4,36 %	1,46 4,42 %	1,56 4,75 % (excl.VU-ID)
Berchem (n= 23)	1,87 9,25 %	1,43 6,23 %	1,52 6,62 %	1,67 7,28 %	1,36 5,93 %	1,47 6,38 %	1,53 6,65 %
Bezali (n= 15)	1,39 9,25 %	1,64 10,96 %	1,53 10,17 %	1,46 9,72 %	1,51 10,03 %	1,34 8,93 %	1,50 9,97 %
Borgerhout (n= 23)	1,86 8,07 %	1,48 6,41 %	1,53 6,67 %	1,54 7,72 % (*n= 20)	1,47 6,40 %	1,49 6,48 %	1,56 6,80 % (excl.VU-ID)
Deurne (n= 27)	1,92 7,11 %	1,41 5,22 %	1,47 5,44 %	1,31 13,08 % (*n= 10)	1,39 5,14 %	1,43 5,28 %	1,47 5,63 % (excl.VU-ID)
Ekeren (n= 19)	1,84 9,67 %	1,38 7,28 %	1,60 8,43 %	1,47 10,52 % (*n= 14)	1,39 7,33 %	1,35 7,08 %	1,46 7,68 % (excl.VU-ID)
Hoboken (n= 21)	1,71 8,13 %	1,47 7,00 %	1,61 7,68 %	1,62 8,52 % (*n= 19)	1,32 6,31 %	1,31 6,23 %	1,44 6,82 % (excl.VU-ID)
Merksem (n= 25)	1,55 7,75 % (*n= 20)	1,39 5,57 %	1,66 6,64 %	1,50 6,00 %	1,33 5,32 %	1,40 5,60 %	1,46 5,78 % (excl. Agalev)
Wilrijk (n= 23)	1,63 8,14 % (*n= 20)	1,48 6,42 %	1,53 6,66 %	1,39 6,06 %	1,36 5,90 %	1,39 6,04 %	1,45 6,22 % (excl. Agalev)
Ongewogen Gemiddelde (9 districten)	1,74 s= 6,24	1,47 s= 8,17	1,55 s= 7,04	1,49 s= 5,08	1,40 s= 9,43	1,40 s= 7,36	

Wat betreft de verschillen tussen partijen wijst de absolute en de relatieve indicator wel in dezelfde richting. De kiezers van de kleinere partijen, in eerste instantie Agalev, blijken globaal genomen meer kandidaten aan te stippen per stembiljet. Dit is enigszins verrassend vermits uit ander onderzoek⁵⁰ bleek dat juist de 'grotere gevestigde partijen' op dit vlak beter scoren.

Tabel 11 : Gemiddeld aantal voorkeurstemmen per voorkeurstembiljet (excl. de voorkeurstemmen van de lijsttrekker)

	Agalev	SP	CVP	VU-ID	VLD	VI. Blok	Gewogen Gemiddelde
Gemeenteraad	1,96	1,11	1,23	1,63	1,09	0,75	1,11
Antwerpen	1,69	<u>1,12</u>	1,00	1,25	1,02	<u>1,02</u>	<u>1,16</u>
Berchem	1,53	1,06	1,21	1,34	<u>1,14</u>	<u>0,98</u>	<u>1,18</u>
Bezali	1,09	<u>1,47</u>	1,15	1,19	<u>1,10</u>	<u>1,00</u>	<u>1,20</u>
Borgerhout	1,68	<u>1,14</u>	1,09	1,17	<u>1,14</u>	<u>0,91</u>	<u>1,15</u>
Deurne	1,64	<u>1,18</u>	1,16	0,79	0,87	<u>1,01</u>	1,09
Ekeren	1,41	<u>1,15</u>	<u>1,41</u>	1,12	0,91	<u>1,12</u>	<u>1,17</u>
Hoboken	1,49	<u>1,19</u>	1,11	1,21	1,00	<u>0,76</u>	1,02
Merksem	1,25	<u>1,15</u>	<u>1,39</u>	1,27	1,03	<u>0,88</u>	1,10
Wilrijk	1,20	<u>1,24</u>	<u>1,27</u>	0,85	1,00	<u>0,90</u>	1,08
Ongewogen Gemiddelde	1,44	1,19	1,20	1,13	1,02	0,95	1,13

Het is aannemelijk dan onze aanvankelijke hypothese opnieuw doorkruist wordt door wat we eerder de coryfeefactor noemden. Op de gemeenteraadsljsten staan immers meer bekendheden dan op de districtsraadsljsten. We nemen aan dat de stemmen voor dit soort van kandidaten niet direct duiden op een sterke persoonlijke verbondenheid . Daarom hebben we in *Tabel 11* opnieuw het gemiddeld aantal voorkeurstemmen per voorkeurstembiljet berekend, maar ditmaal zonder de voorkeurstemmen van de lijsttrekker in rekening te brengen⁵¹. Dit is immers meestal de meest bekende politicus die dikwijls ook een centrale plaats bekleedt in de verkiezingspropaganda en de mediaverslaggeving die hiermee gepaard

⁵⁰ WAUTERS, B., o.c., p. 31

⁵¹ Dit is echter niet evident omdat we niet weten hoeveel van de kiezers die een voorkeurstem uitbrachten voor de lijsttrekker geen andere voorkeurstemmen uitbrachten. We veronderstellen hier dat alle kiezers die voor de lijsttrekker stemden ook nog voor één of meerdere andere kandidaten kozen.

gaat⁵². Voor heel wat kiezers is het uitbrengen van een naamstem voor de lijsttrekker trouwens ook ingegeven door partijpolitieke overwegingen, die weinig te maken hebben met persoonlijke verbondenheid. In die zin vertonen heel wat voorkeurstemmen voor de lijsttrekker dan ook grote gelijkens met een lijststem.

In tegenstelling tot de ruwe gemiddelden van het aantal uitgebrachte voorkeurstemmen per voorkeurstembiljet, zien we dat de gecorrigeerde gemiddelden voor de districten in heel wat districten hoger liggen dan op stedelijk niveau. Als we geen rekening houden met de voorkeurstemmen van de lijsttrekker, blijkt de kiezer dikwijls meer namen aan te stippen bij de districtsraads- dan bij de gemeenteraadsverkiezingen (onderstreepte gemiddelden). Het is opmerkelijk dat het district Bezali met 1,20 voorkeurstemmen per stembiljet wederom het best scoort.

Vermits er bij de gemeenteraadlijsten van Vlaams Blok en SP het meest uitgesproken lijsttrekkerseffect te zien was (cf. *Tabel 9*), ligt het in de lijn van de verwachtingen dat de bovenstaande resultaten voor deze partijen het sterkste verschillen van die van *Tabel 9*. Dit is inderdaad het geval. Met uitzondering van het district Berchem is het gemiddeld aantal voorkeurstemmen voor de districtsraadlijsten van de SP ditmaal altijd hoger dan bij de gemeenteraadlijst. Voor het Vlaams Blok zijn de gemiddelden zelfs in alle districten hoger dan bij de gemeenteraad.

Bij de berekeningen in *Tabel 11* zijn we er nochtans van uitgegaan dat elke kiezer die een voorkeurstem uitbrengt voor de lijsttrekker ook nog voor één of meerdere andere kandidaten heeft gestemd. We realiseren ons dat deze assumptie niet altijd even realistisch is en vooral vertekeningen oplevert bij die partijen waarvoor de lijsttrekker een zeer goede score behaalde. Daarom is het verstandig om ook rekening te houden met de absolute grootte van de gemiddelden. Hoewel er duidelijk sprake is van een Detiège-effect bij de gemeenteraadsuitslag van de SP, geven de relatief hoge gemiddelden in de districten aan dat de SP er eveneens in geslaagd is om 'gekende' districtsraadskandidaten te rekruteren. Dit geldt minder voor het Vlaams Blok. Hoewel de districts-gemiddelden hier eveneens groter zijn dan het gemeenteraadsgemiddelde zegt dit meer over het stemgedrag van het Vlaams Blok-kiezer bij de gemeenteraadsverkiezingen, dan over dat bij de districtsraadsverkiezingen. Vergeleken met de andere partijen zijn de gecorrigeerde gemiddelden voor de districten veeleer aan de lage kant. Als we abstractie maken van de stemmen voor de lijsttrekker brengt het Antwerpse Vlaams Blokelectoraat relatief weinig andere voorkeurstemmen uit.

⁵² Op verschillende gemeenteraadlijsten (cf. *Tabel 9*) komen er soms meerdere 'bekende' kandidaten voor. Dit is veel minder het geval bij de districtsraadlijsten. Met het oog op een gelijkaardige vergelijkingsbasis spitsen we ons daarom enkel toe op de lijsttrekker.

VII. Conclusies

Op 8 oktober 2000 werden in Antwerpen voor het eerst negen districtsraden rechtstreeks verkozen. Sinds 1 januari 2001 beschikken die districtsraden over een beperkt aantal autonome lokale bevoegdheden. Met deze voor België nieuwe vorm van binnengemeentelijke decentralisatie hoopt men de kloof tussen burger en grootstedelijk beleid enigszins te dichten. In deze bijdrage hebben we onderzocht of er nu reeds electorale aanwijzingen zijn dat de Antwerpenaar sterker betrokken is bij het sub-lokale districtsniveau dan bij het hogere stedelijke bestuursniveau. Bij gebrek aan betrouwbare survey-gegevens steunen we op een gedetailleerde analyse van de uitslagen van de recente gemeente- en districtsraadsverkiezingen.

Op het eerste zicht lijkt de installatie en rechtstreekse verkiezing van volwaardige districtsraden alvast niet tot een grotere electorale participatie te hebben geleid. Zo is het electoraal absenteïsme in vergelijking met de vorige gemeenteraadsverkiezingen grosso modo op hetzelfde niveau gebleven. Ook de analyse van de proporties blanco-stemmen wijst in dezelfde richting. Hoewel we hier wel een daling zien ten opzichte van de vorige verkiezingen, is de globale proportie blanco-stemmen voor de districten zeker niet kleiner dan voor de gemeenteraad.

Wanneer we dezelfde indicatoren bekijken in de onderscheiden districten zien we nochtans een vrij grote verscheidenheid. Zo merken we dat er beduidend minder stemmen verloren gaan in de minder (dicht)bevolkte districten die zich meer in de periferie bevinden (Ekeren, Hoboken, Wilrijk en Bezali). Vooral het dichtbevolkte 'mastodontdistrict' Antwerpen, dat meer dan 150.000 inwoners telt, scoort slecht voor electorale participatie en heeft een belangrijke 'negatieve' invloed op de globale districtscores.

In tweede instantie vergeleken we de verkiezingsuitslagen voor de gemeenteraad met die voor de districtsraden. Ook hier merkten we geen drastische verschillen. De correlaties tussen de districtsraadsuitslagen en de gemeenteraadsuitslag zijn zeer sterk en dit in contrast met de correlaties tussen de Antwerpse gemeenteraadsuitslag en de gemeenteraadsuitslagen van de Antwerpse randgemeenten. In die zin kunnen de districtsraadsverkiezingen terecht 'second-order elections' worden genoemd.

We kunnen er evenwel niet naast dat sommige partijen het relatief beter hebben gedaan in de districten dan anderen. In volgorde van belangrijkheid behalen Agalev, CVP, VU-ID en VLD meer stemmen voor de districten dan voor de gemeenteraad, terwijl het omgekeerde geldt voor SP en Vlaams Blok. In de mate dat sommige voorstanders van de 'binnengemeentelijke decentralisatie' op deze wijze een halt wilden toeroepen aan de opmars van het Vlaams Blok in Antwerpen, lijken zij hier alvast gedeeltelijk in te zijn geslaagd. Maar dat de effecten al bij al vrij bescheiden zijn, blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het Vlaams Blok toch nog

in vier van de negen districten een betere uitslag behaalde dan voor de gemeenteraad. Indien de gemeenteraadszetels zouden worden toegewezen op basis van de geaggregeerde districtsuitslagen zou trouwens enkel de SP twee zetels verliezen en dit ten voordele van Agalev en CVP, die elk één zetel zouden winnen. Bovendien mogen we niet vergeten dat het Vlaams Blok bij de gemeenteraadsverkiezingen opnieuw winst boekte.

Hoewel we uiteraard veel kunnen leren uit de kwantitatieve vergelijking van de verkiezingsuitslagen levert een meer kwalitatieve analyse van de wijze waarop deze resultaten werden bekomen in dit verband misschien nog meer informatie. Daarom hebben we ons in laatste instantie gebogen over het aandeel lijststemmen en het gemiddeld aantal voorkeurstemmen per stembiljet.

Enigszins tegen onze verwachting stelden we vast dat het gros van de kiezers meer lijststemmen uitbracht voor de districtsraadlijst dan voor de gemeenteraadlijst. Aangezien de afstand tussen de kiezer en de kandidaten kleiner is in de districten dan op grootstedelijk niveau hadden we nochtans het omgekeerde verwacht. Het is evenwel duidelijk dat deze initiële hypothese wordt doorkruist door wat we de 'coryfee-factor' noemden. Op de gemeenteraadlijsten komen heel wat meer politieke personaliteiten voor die dikwijls (op andere bestuurlijke niveaus) hun pluimen al verdiend hebben en die de meeste media-aandacht krijgen. In een grootstedelijke context vormt de identificatie met een gemediatiseerde persoonlijkheid kennelijk een steeds belangrijker substituut voor de persoonlijke kennis van specifieke kandidaten.

Het district Bezali vormt niettemin een opmerkelijke uitzondering op deze regel. In dit qua bevolkingsomvang, -dichtheid en ligging atypische district vormt interpersoonlijke kennis van specifieke kandidaten blijkbaar nog wel een tegenwicht voor de identificatie met gemediatiseerde personaliteiten. Hoewel het duidelijk is dat er een aantal belangrijke demografische verschillen bestaan tussen Bezali en de andere districten zou zeker interessant zijn om ook eens na te gaan of er ook betekenisvolle verschillen bestaan op micro-niveau. Voelen de bewoners van Bezali een grotere verbondenheid met hun district (cf. 'sense of place')? Participeren deze bewoners meer in het lokale verenigingsleven (cf. 'sociaal kapitaal')? De antwoorden op deze vragen zouden meer licht kunnen werpen op de randvoorwaarden van een succesvolle binnengemeentelijke decentralisatie.

Ook op partijniveau vinden we aantal opmerkelijke discrepanties terug. In tegenstelling tot de andere partijen worden er op de VU-ID- en CVP-districtsraadlijsten wel minder lijststemmen uitgebracht dan op de gemeenteraadlijst. In het geval van VU-ID is dit niet zo verrassend aangezien de coryfee-factor de vergelijking hier duidelijk minder lijkt te vertekenen. Voor de CVP wordt de vergelijking wel degelijk doorkruist door de hoger vernoemde coryfee-factor. Dit maakt het des te opmerkelijker dat er voor deze partij gemiddeld meer voorkeur-

stemmen in de districten worden uitgebracht dan op de gemeenteraadsljst. Een en ander wijst erop dat deze partij er beter dan andere in geslaagd is om gekende – in tegenstelling tot bekende – kandidaten te rekruteren voor zijn districtsraadslijsten. Als tentatieve verklaring voor deze opmerkelijke vaststelling kunnen we aanvoeren dat deze partij mogelijk gemakkelijker toegang heeft tot het ‘verzuilde’ verenigingsleven.

Ook voor wat het gemiddeld aantal voorkeurstemmen per stembiljet betreft, komen we tot vergelijkbare conclusies. Het gemiddeld aantal voorkeurstemmen dat uitgebracht wordt per stembiljet is zonder uitzondering hoger bij de gemeenteraadsverkiezingen. Maar ook deze bevindingen lijken in belangrijke mate te worden doorkruist door de hoger vernoemde coryfee-factor.

Afsluitend kunnen we dus stellen dat er op het eerste zicht weinig electorale aanwijzingen zijn dat de Antwerpenaars vooralsnog een grotere betrokkenheid vertonen bij hun district dan bij het grootstedelijk beleid. Maar wanneer we de districten afzonderlijk bekijken zien we toch een aantal duidelijke verschillen. De kleinere districten, in het bijzonder het kleinste en minst (dicht)bevolkte district Bezali, blijken op de onderzochte indicatoren meestal beduidend beter te scoren dan de mastodontdistricten Antwerpen en Deurne. Een en ander lijkt ook de Antwerpse beleidsmakers niet ontgaan te zijn, want er wordt recent veel energie gestopt in de stimulering van wijkwerkingen. Het is echter niet helemaal duidelijk hoe dit wijkoverleg zich in de toekomst zal verhouden tot de districtswerking.

Summary : *The elections for the districtcouncils in Antwerp and the connection between citizens and politicians*

Together with the city council elections, the citizens of Antwerp elected on 8 October 2000 nine district councils. This new decentralised political level is primarily initiated to restore the confidence of the citizens in the city (and district) government(s). By analysing the results of the city and the district elections we try to find indications whether citizens feel closer to their new district governments or not. Apparently district elections resulted neither in a higher voter turn-out, nor in less blank votes. Nevertheless, there is a significant correlation of voter turn-out and blank votes with population (density) of the districts. And although the differences between the electoral results of the city elections and the district elections are not huge, a different political landscape comes more or less into existence in the several districts. Quite surprisingly the number of list votes is higher on the district elections than on the city elections, while we would have expected a higher number of preferential votes. Correcting for incumbents and famous candidates on the lists, our initial expectations hold much better. Generally spoken, we can conclude that the district elections do not give much proof of a closer connection between the citizens and the city government. Nevertheless we find some important differences between the districts.

In de ban van de koning ?

Een verkennend survey-onderzoek naar de structuur van de attitudes van Vlaamse scholieren tegenover de monarchie

Bart MADDENS

Docent politieke wetenschappen aan de Afdeling Politologie van de Katholieke Universiteit Leuven

Jan TOMMISSEN, Dieter VANHEE, Wouter VAN MIERLOO en Karolien WEEKERS

Licentiaatstudenten politieke wetenschappen aan de Katholieke Universiteit Leuven

I. Inleiding¹

Opiniepeilingen vormen een cruciaal element in zowel de berichtgeving over de monarchie als het publieke discours daaromtrent. In de media wordt constant uitgepakt met de resultaten van commerciële enquêtes, waaruit meestal blijkt dat het overgrote deel van de bevolking koningsgezind is en het koningshuis een aanzienlijke populariteit geniet. In het publieke debat over de monarchie zijn het dan ook steevast de voorstanders die verwijzen naar die opiniepeilingen. De populariteit van het koningshuis, zoals die vooral in commerciële surveys tot uiting komt, vormt bovendien een belangrijke ontradende factor voor de politieke partijen om de monarchie ter discussie te stellen². De peilingen kunnen bijgevolg beschouwd worden als een alternatief legitimatiemechanisme, ter vervanging van een verkiezing van het staatshoofd.

Gegeven die essentiële rol van opiniepeilingen is het in zekere zin vreemd dat er niet echt een wetenschappelijke pendant bestaat voor de commerciële monarchie-enquêtes. Althans in België bestaan er nauwelijks wetenschappelijke studies over de attitude ten aanzien van de monarchie en in de grote survey-onderzoeken zijn vragen daarover uiterst schaars. Dit wetenschappelijke stilzwijgen heeft verschillende oorzaken. Enerzijds gaat men er, voortgaand op de resultaten van de resem commerciële peilingen, wellicht van uit dat nog maar eens aantonen hoe koningsgezind de burgers zijn gelijkstaat met het intrappen van een open deur. Items die enkel een brede consensus registreren en bijgevolg een gering discriminerend

¹ Dit artikel kwam tot stand in het kader van het seminarie politologie in de eerste licentie politieke wetenschappen van de K.U.Leuven.

² M. VAN DEN WIJNGAERT, De toekomst van de monarchie – de monarchie van de toekomst, in : *Ons Erfdeel*, 2001, 44, 2, p.177.

vermogen hebben worden doorgaans gemeden door survey-onderzoekers³. Een meer fundamentele verklaring is dat de monarchie niet echt wordt beschouwd als een respectabel voorwerp van sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Net zoals de meeste intellectuelen vertonen sociale wetenschappers een schouderophalende attitude ten aanzien van het koningshuis. De monarchie lijkt overwegend te worden beschouwd als een vorm van onschuldig volksvermaak met een geringe maatschappelijke en politieke relevantie, veeleer dan een wetenschappelijk te onderzoeken 'probleem'⁴.

Het gevolg is natuurlijk dat de kennis over de houding van de burgers ten aanzien van de monarchie relatief beperkt is. We weten wel dat de meeste burgers voorstander zijn van de monarchie, maar niet of nauwelijks wat hen daartoe motiveert. Het is ook volstrekt onduidelijk hoe de attitude tegenover de monarchie gestructureerd is en in hoeverre daarbij een onderscheid dient te worden gemaakt tussen verschillende dimensies. Tenslotte, en niet het minst, tasten we grotendeels in het duister omtrent de samenhang tussen de houding tegenover de monarchie en de andere politieke attitudes van de Belgen.

Vooraf dat laatste aspect vormt een belangrijk discussiepunt in de schaarse en voornamelijk Angelsaksische literatuur over het thema. De centrale vraag daarbij is in hoeverre de gehechtheid aan de monarchie als apolitieke instantie een factor is die de steun voor het politieke systeem in de hand werkt. Volgens de negentiende eeuwse economist en essayist Walter Bagehot, die kan worden beschouwd als de grondlegger van de moderne parlementaire monarchie, vormt precies die band de voornaamste reden om de monarchie in stand te houden. Centraal in Bagehot's benadering is het onderscheid tussen de 'efficiënte' en de 'waardige' ('dignified') componenten van de Grondwet. Terwijl de 'efficiënte' onderdelen de werking van het politieke systeem regelen zijn de 'waardige' onderdelen, waaronder de monarchie, er louter op gericht om de bevolking ontzag en eerbied in te boezemen voor de politieke instellingen. Bij de geschoolde en politiek geïnteresseerde burgers is de steun voor de instellingen gebaseerd op een rationeel inzicht in het functioneren ervan. De grote massa van ongeschoolde burgers daarentegen is gefixeerd op de figuur van de monarch en leeft in de waan dat die het land effectief regeert. Het is aan het gezag van de vorst dat de politieke beslissingen hun legitimiteit ontlenuen, aldus Bagehot⁵.

In één opzicht is dit model alvast niet meer van toepassing. Uit empirisch onderzoek in Groot-Brittannië en België blijkt dat het overgrote deel van de burgers zich

³ Zie hierover : M. BILLIG, *Talking of the Royal Family*. Londen, Routledge, 1992, pp.19-20.

⁴ T. NAIRN, *The Enchanted Glass. Britain and its Monarchy*. Second Edition. Londen, Vintage, 1994, pp.103-115; M. BILLIG, *Talking of the Royal Family, o.c.*, pp.1-3.

⁵ W. BAGEHOT, *The English Constitution*. Oxford, Oxford University Press, 1968 (eerste editie : 1867), pp.1-9; 30-50.

wel degelijk realiseert dat de monarch nauwelijks politieke macht heeft⁶. Bij kinderen leeft nog wel de overtuiging dat de monarch effectief het land regeert. Pas vanaf 11-12 jaar begint men een meer realistische kijk te krijgen op het politieke gebeuren⁷. Maar ook al wordt de monarchie als machteloos gepercipieerd, dan nog kan die legitimerende factor zijn. Zo argumenteren Shils en Young⁸ in hun analyse van de kroningsceremonie van koningin Elisabeth II dat de monarchie fungeert als een soort afweermechanisme tegen de agressiviteit die voortvloeit uit de verplichting voor de burger om zich te onderwerpen aan de waarden en de normen in de maatschappij. Precies door zijn of haar machteloosheid en politieke neutraliteit is de monarch immuun voor die agressiviteit, die zich dan ook vooral tot de politieke gezagsdragers richt. Maar tegelijkertijd – en dit is essentieel – creëert de monarchie, dankzij die ongecontesteerde positie, een moreel samenhorigheidsgevoel waardoor de agressiviteit wordt afgezwakt en het antagonisme tussen de politieke leiders en de massa verkleint.

Shils en Young's visie is evenwel controversieel en werd onder meer gecontesteerd door Birnbaum⁹, die de auteurs verwijt geen empirische bewijsvoering te leveren en de maatschappelijke rol en de betekenis van de monarchie sterk te overschatten. Volgens Birnbaum behoort de monarchie eerder tot de wereld van het massa-entertainment en is de impact ervan op de politieke opinievorming beperkt.

Nochtans blijkt er wel enige empirische grond te bestaan voor de stelling dat er een verband is tussen de houding tegenover de monarchie en de steun voor het politieke systeem. Rose en Kavanagh tonen aan dat monarchisten positiever staan tegenover het Britse politieke systeem en bovendien een grotere bereidheid vertonen om de wetten na te leven¹⁰. Ook in Vlaanderen blijken koningsgezinden meer tevreden te zijn over de wijze waarop de politiek en de democratie werkt. Bovendien hebben ze meer vertrouwen in de politieke gezagsdragers¹¹. Daartegenover staat dat Blumler *et al.*, die zich op een groter aantal items baseren om de koningsgezindheid te meten, geen significant verband vinden tussen de koningsge-

⁶ R. ROSE en D. KAVANAGH, *The Monarchy in Contemporary Political Culture*, in : *Comparative Politics*, 1976, 8, 4, pp.551; W. DEWACHTER en E. DAS, *Politiek in België. Geprofileerde machtsverhoudingen*. Leuven, Acco, 1991, p.157; B. MADDENS, *De monarchie en de publieke opinie in België. Resultaten van de IAO-enquête van juni 1990*. Ongepubliceerd rapport. Leuven, Afdeling Politologie, 1990, pp. 59-61.

⁷ F. GREENSTEIN, V. HERMAN, R.N. STRADLING en E. ZUREIK, *The Child's Conception of the Queen and the Prime Minister*, in : *British Journal of Political Science*, 1974, July, pp.257-285.

⁸ E. SHILS en M. YOUNG, *The Meaning of the Coronation*, in : *The Sociological Review*, 1953, 1, pp.68-81.

⁹ N. BIRNBAUM, *Monarchs and Sociologists. A Reply to Professor Shils and Mr. Young*, in : *The Sociological Review*, 1955, 3, pp.5-23.

¹⁰ R. ROSE en D. KAVANAGH, *The Monarchy in Contemporary Political Culture*, o.c., p.560-561.

¹¹ B. MADDENS en J. BILLIET, *The Monarchy as a Factor of Political Support. The Impact of the 1999 Royal Wedding in Flanders/Belgium*, in : *Acta Politica* (in druk).

zindheid en het vertrouwen in het politieke systeem of in de politieke gezagsdragers¹².

Een tweede discussiepunt in de monarchie-literatuur betreft de precieze aard van de koningsgezindheid. Bagehot beschrijft de attitude van de massa ten aanzien van de monarch als een houding van kritiekloze verering en eerbied ('deference'). In dezelfde lijn ligt de hypothese van Rose en Kavanagh dat de gehechtheid aan de monarchie doorgaans samengaat met een eerbiedige houding tegenover gezagsdragers in het algemeen, wat zou impliceren dat koningsgezinden naar een autoritaristische houding neigen. De auteurs vinden steun voor hun hypothese in het feit dat royalisten positiever staan tegenover de stelling dat sommige mensen geboren zijn om leiding te geven. Maar anderzijds blijkt zich dit niet te vertalen in een grotere tendens om zich te onderwerpen aan morele normen¹³. Blumler *et al.* vinden eveneens een verband tussen koningsgezindheid en eerbied voor gezag in het algemeen¹⁴. En ook in Vlaanderen blijkt de kans op een koningsgezinde houding significant toe te nemen naarmate men er meer autoritaristische denkbeelden op na houdt¹⁵. Hierbij rijst de vraag in hoeverre de 'autoritaristische' royalist er ook ondemocratische opvattingen op nahoudt in die zin dat hij of zij zich liever zou onderwerpen aan het gezag van een erfelijk monarch dan aan dat van de democratisch verkozen politici. De eerder vermelde vaststelling dat koningsgezindheid ook samenvalt met een positieve attitude tegenover de democratie doet vermoeden van niet, maar expliciet onderzoek hieromtrent is niet voorhanden.

Anderzijds is het nog maar zeer de vraag of koningsgezindheid zonder meer gelijk staat met kritiekloze eerbied voor de monarch. Op basis van een kwalitatief conversatie-onderzoek toont Billig aan dat royalisme vaak hand in hand gaat met een spottende en cynisch-afstandelijke attitude ten aanzien van de monarchie. In Billig's ogen is dit voor de gewone man of vrouw een manier om in het reine te komen met de brede kloof die gaapt tussen zijn of haar alledaagse bestaan en het geprivilegieerde en buitengewone leven dat de *royals* leiden¹⁶. Een soortgelijke ambivalentie komt ook tot uiting in het eerder vermelde survey-onderzoek van Blumler *et al.*. De burgers vergapen zich graag aan de grandeur van de monarchie, maar nemen er tegelijkertijd aanstoot aan dat de monarch zich niet 'gewoon' genoeg gedraagt. Ze zijn gek van een monarch die waardigheid uitstraalt en gehuld is in mysteries, maar hebben het er tegelijkertijd moeilijk mee dat hij of zij ontoegankelijk is en te weinig 'onder het volk' komt...¹⁷

¹² J.G. BLUMLER, J.R. BROWN, A.J. EWBANK en T.J. NOSSITER, Attitudes to the Monarchy. Their Structure and Development during a Ceremonial Occasion, in : *Political Studies*, 1971, 19, 2, pp.161-162.

¹³ R. ROSE en D. KAVANAGH, The Monarchy and Contemporary Political Culture, *o.c.*, p.565-566.

¹⁴ J.G. BLUMLER *et al.*, Attitudes to the Monarchy, *o.c.*, p.162.

¹⁵ B. MADDENS en J. BILLIET, The Monarchy as a Factor of Political Support, *o.c.*.

¹⁶ M. BILLIG, *Talking of the Royal Family*, *o.c.*, pp.13-14.

¹⁷ J.G. BLUMLER *et al.*, Attitudes to the Monarchy, *o.c.*, p.158.

Een derde belangrijke focus van het monarchie-onderzoek betreft de perceptie en de impact van het politieke profiel van de monarch. Volgens Bagehot kan de monarch zijn of haar legitimerende maar vervullen in de mate hij of zij boven de partijpolitieke tegenstellingen staat en ook als dusdanig wordt gepercipieerd door de bevolking. Onderzoek in Groot-Brittannië en België wijst evenwel uit dat de monarch toch niet helemaal immuun is voor partijpolitieke tegenstellingen. In de jaren zeventig was 70 % van de Britten van mening dat de koningin sympathiseerde met de *conservatives*, terwijl slechts 4 % in haar een *Labour*-kiezer zag en 15 % niet wenste te antwoorden op de vraag¹⁸. Uit de Belgische monarchie-enquête van 1990 bleek dat de toenmalige koning Boudewijn door 74.2 % van de bevolking als een christen-democraat werd beschouwd, terwijl slechts 11.1 % weigerde te antwoorden op de vraag¹⁹. Blijkbaar hebben de meeste burgers er geen moeite mee om een partijpolitiek etiket te kleven op de monarch, en bestaat er over dat etiket een ruime consensus.

Dit gegeven doet de vraag rijzen in welke mate de koningsgezindheid mee wordt bepaald door het politieke profiel van de monarch. Voornamelijk sinds de tweede wereldoorlog heeft het Belgische koningshuis een uitgesproken katholiek profiel, wat zich politiek vertaalt in een ethisch-conservatieve opstelling. Dit kwam het scherpst tot uiting in 1990, toen koning Boudewijn de abortuswet weigerde te tekenen en daarmee een grondwettelijke crisis uitlokte. Wellicht mede als gevolg daarvan blijken kerkelijke en ethisch-conservatieve burgers beduidend koningsgezinder²⁰. In tweede instantie vormt de Belgische monarchie, als symbool bij uitstek van de nationale eenheid, een belangrijk tegenwicht voor het autonomiestreven van de deelgebieden. Alhoewel hij er lange tijd sceptisch tegenover stond heeft koning Boudewijn zich in de jaren tachtig uiteindelijk neergelegd bij het federaliseringsproces²¹. Maar tegelijkertijd laten hij en zijn opvolger geen kans voorbijgaan om «open of verdoken» separatistische tendensen krachtig te veroordelen en om politici te kapitelen die de Vlaamse/Waalse tegenstellingen op de spits willen drijven²². Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat de steun voor de monarchie significant afneemt bij burgers die zich meer met Vlaanderen identificeren en voorstander zijn van meer Vlaamse autonomie²³.

¹⁸ R. ROSE en D. KAVANAGH, *The Monarchy and Contemporary Political Culture, o.c.*, p.551.

¹⁹ B. MADDENS, *De monarchie en de publieke opinie in België, 1990, o.c.*, pp. 104-109.

²⁰ B. MADDENS en J. BILLIET, *The Monarchy as a Factor of Political Support, o.c.*.

²¹ E. GERARD, Koning Boudewijn, de regering en de binnenlandse politiek, in : C. KONINCKX en P. LEFEVRE (red.), *Boudewijn, een koning en zijn tijd*. Tielt, Lannoo, 1998, pp.114-135; M. VAN DEN WIJNGAERT, L. BEULLENS en D. BRANTS, *België en zijn koningen. Monarchie en macht*. Antwerpen, Baarn, 2000, pp.143-147.

²² B. MADDENS en K. VANDEN BERGHE, *The Identity Politics of Multicultural Nationalism. A Comparison between the Regular Public Addresses of the Belgian and the Spanish Monarchs (1990-2000)*, in : *European Journal of Political Research* (in druk).

²³ B. MADDENS, *De monarchie en de publieke opinie in België*, in : *Res Publica*, 1991, 33, 1, pp. 141-143; B. MADDENS en J. BILLIET, *The Monarchy as a Factor of Political Support, o.c.*.

Tenslotte heeft de monarchie zich nog in een derde opzicht politiek geprofileerd gedurende de jongste jaren. In de koninklijke toespraken wordt België in toenevende mate afgeschilderd als een multiculturele natie, die model kan staan voor zowel andere cultureel verdeelde landen als voor de Europese Unie. Dit concept van multiculturalisme betreft zowel de verhouding tussen Vlamingen en Walen als tussen autochtone en allochtone Belgen. Beide monarchen hebben bovendien al verschillende keren krachtig gepleit voor de integratie van migranten en tegen racisme en onverdraagzaamheid²⁴. Ook het feit dat de monarch weigert om na de verkiezingen politici van het Vlaams Blok te consulteren is op zich een niet mis te verstane politieke stellingname. De impact van dit anti-racistische profiel lijkt echter beperkt. Zoals kon worden verwacht daalt de steun voor de monarchie bij burgers die negatief staan ten opzichte van migranten, maar dit effect is relatief klein en weinig consistent aangezien het beperkt blijft tot de houding tegenover de koning als persoon²⁵. Vlaams Blok-kiezers blijken wel iets minder koningsgezind dan gemiddeld²⁶, maar ook dit effect is al bij al beperkt rekening houdend met het feit dat de Vlaams Blok-aanhangers meer dan één reden hebben om zich tegen de monarchie te keren.

In wat volgt proberen we een aantal van de hoger vermelde onderzoeksvragen te beantwoorden op basis van een enquête bij Vlaamse laatstejaarscholieren. In eerste instantie gaan we na in hoeverre het zinvol is om een onderscheid te maken tussen verschillende dimensies van koningsgezindheid. Het feit dat het onderzoek specifiek is toegespitst op koningsgezindheid laat ons toe om dit te doen op basis van een uitzonderlijk groot aantal items. Daarna onderzoeken we de samenhang tussen de koningsgezindheid en een aantal achtergrondkenmerken en politieke houdingen van de scholieren. Wat laatstgenoemd aspect betreft worden meer bepaald de hypothesen getoetst dat de burgers die positief staan tegenover de monarchie meer vertrouwen hebben in de politieke instellingen en naar een autoritaristische houding neigen. Daarnaast wordt onderzocht in welke mate de houding tegenover de monarchie kan worden voorspeld op basis van de nationale identiteit, de opinie inzake het migrantenprobleem en de partijvoorkeur.

²⁴ B. MADDENS en K. VANDEN BERGHE, *The Identity Politics of Multicultural Nationalism, o.c.*.

²⁵ B. MADDENS en J. BILLIET, *The Monarchy as a Factor of Political Support, o.c.*.

²⁶ B. MADDENS en J. BILLIET, *De houding van de Vlamingen tegenover monarchie en monarch, in: M. SWYNGEDOUW en J. BILLIET (red.), De kiezer heeft zijn redenen. 13 juni 1999 en de politieke opvattingen van Vlamingen.* Leuven, Acco, 2002, pp.147-160.

II. Data

A. Steekproef

In januari 2002 werd aan 602 laatstejaarsscholieren uit 13 middelbare scholen²⁷ een schriftelijke vragenlijst voorgelegd. Het onderzoek liep in zes gemeenten, die op louter praktische gronden werden uitgekozen : Antwerpen, Beveren, Kortrijk, Leuven, Maasmechelen en Neerpelt. De selectie van de scholen en de klassen binnen die gemeenten gebeurde op basis van quota volgens onderwijsnet (vrij en gemeenschapsonderwijs) en studierichting (ASO, TSO en BSO)²⁸. De op die manier bekomen onderzoekspopulatie kan geenszins worden beschouwd als een aselechte en representatieve steekproef. Zo is er enerzijds een aanzienlijke oververtegenwoordiging van Limburgers in de populatie en anderzijds, doordat de enquête ook werd afgenomen in een Limburgse concentratieschool, van scholieren uit migrantengezinnen²⁹. Als gevolg daarvan heeft het onderzoek een louter exploratief karakter en hebben de hierna gerapporteerde frequentieverdelingen enkel een indicatieve waarde. De bespreking van de resultaten zal dan ook vooral worden toegespitst op de onderlinge verbanden tussen de variabelen, die minder gevoelig zijn voor steekproefvertekingen.

B. Responsvariabelen

De enquête omvatte 22 items die peilden naar de koningsgezindheid van de scholieren. Vooreerst werden de twee items opgenomen die ook voorkomen in jongste ISPO-verkiezingssurvey en die de basis vormden voor de hoger geciteerde onderzoeken van Maddens en Billiet³⁰ : enerzijds de vraag of er een koning nodig is in België en anderzijds de vraag naar de mate van vertrouwen in de koning.

Daarnaast werd een vragenbatterij ontworpen van 20 vijfpunten-items³¹, waarvan werd verondersteld dat ze uiteenlopende aspecten van koningsgezindheid meten.

²⁷ Volgende scholen werkten aan het onderzoek mee : Spes Nostra Instituut Kortrijk, Sint-Amanscollege Kortrijk, Koninklijk Atheneum Kortrijk, Gemeentelijk Technisch Instituut Beveren, Sint-Maartensschool Beveren, Sint-Lutgardisschool Antwerpen, Provinciaal Technische School Maasmechelen, Technisch Instituut Heilig Hart Maasmechelen, Sint-Hubertuscollege Neerpelt, Sint-Maria Instituut Neerpelt, Koninklijk Atheneum Ring Leuven, Heilig Drievuldigheidscollege Leuven, Koninklijk Atheneum Redingenhof Leuven. De vragenlijsten werden telkens in de klas ingevuld, in aanwezigheid van één van de auteurs. De auteurs danken de directie, de leerkrachten en de scholieren van de betrokken scholen voor hun medewerking.

²⁸ ASO vrij onderwijs : 30.4 %, TSO vrij onderwijs : 25.6 %, BSO vrij onderwijs : 19.8 %, ASO officieel onderwijs : 6.8 %, TSO officieel onderwijs : 7.3 %, BSO officieel onderwijs : 10.1 %.

²⁹ Verdeling volgens provincie : West-Vlaanderen : 20.6 %, Oost-Vlaanderen : 11.1 %, Antwerpen : 12 %, Limburg : 47.3 %, Vlaams-Brabant : 9 %; verdeling volgens geslacht : man : 53.3 %, vrouw : 46.7 %; verdeling volgens nationaliteit ouders : vader of moeder niet-Belgische nationaliteit bij geboorte : 16.1 %, andere : 83.9 %.

³⁰ E. MEERSSEMAN, J. BILLIET, A. DEPICKERE en M. SWYNGEDOUW, 1999 *General Election Study Flanders - Belgium. Codebook: Questions and Frequency Tables*. Leuven, Departement Sociologie / ISPO, 2001.

³¹ Zie tabel 1 voor de exacte verwoording van de items.

De items vallen uiteen in een drietal groepen. Vooreerst werden 10 vaakgehoorde gemeenplaatsen pro en contra de monarchie voorgelegd aan de respondenten. Inspiratie hiervoor vonden we zowel in het hoger vermelde conversatie-onderzoek van Billig als in het Belgische monarchie-onderzoek van 1990, waarbij onder meer een open vraag werd gesteld naar de reden voor het al dan niet steunen van de monarchie³². Het gaat om vier positieve stellingen (betreffende de monarchie als band tussen Vlamingen en Walen, het internationale prestige van de monarchie, het moderne karakter van de monarchie en het belang van de traditie) en zes negatieve stellingen (betreffende de wereldvreemdheid van de monarchie, het ondemocratische karakter van de erfopvolging, de nauwere banden van de monarchie met de Franstaligen, de kost van de monarchie en de overdreven media-aandacht voor de monarchie).

Ten tweede zijn er zeven positief geformuleerde items die peilen naar de emotionele gehechtheid aan de monarchie en de leden van de koninklijke familie (betreffende de perceptie van het toekomstige koningschap van prins Filip, de aandacht voor de koninklijke familie in de les, het verlangen om prins Filip persoonlijk te ontmoeten, het respect dat medeleerlingen al dan niet moeten opbrengen voor het koningshuis, het al dan niet uithangen van een foto van de koning in de klas, de wenselijkheid van een koninklijk bezoek aan de school en de gevoelens van trots over het koningshuis). Bij deze tweede reeks items ligt de nadruk dus vooral op de betrokkenheid bij de monarchie in het dagelijkse leven van de scholieren.

Een laatste reeks van drie items betreft de verhouding tussen de monarchie en de democratische waarden in de brede zin van het woord. Twee ervan gaan over de relatie tussen koning en politiek (de politici moeten meer luisteren naar de koning, de politici mogen niets beslissen tegen de wil van de koning in) en één over de spanning tussen de eerbied voor de monarch en de vrijheid van meningsuiting (betreffende het verbod op protest tijdens een koninklijk bezoek).

C. Predictorvariabelen

Autoritarisme. Burgers met een autoritaristische attitude³³ houden zich strikt aan conventionele normen en waarden, zijn geneigd om zich kritiekloos te onderwerpen aan morele autoriteiten en stellen zich agressief op ten aanzien van wie ingaat tegen de vigerende waarden en normen. In de enquête werden de vier autoritarisme-items van de ISPO-survey opgenomen die het hoogst blijken te laden op het construct 'autoritarisme'. Het betreft meer bepaald de stellingen dat (1) gehoorzaamheid en respect belangrijke waarden zijn die burgers moeten leren (*gezag*), (2) er nood is aan sterke leiders die ons voorschrijven wat we moeten doen (*leid*), (3) er in elk volk een voorhoede is die de leiding neemt en een massa die

³² M. BILLIG, *Talking of the Royal Family, o.c.*; B. MADDENS, De monarchie en de publieke opinie in België, 1991, o.c., pp.151-158.

³³ T. ADORNO, E. FRENKEL-BRUNSWIK, D. LEVINSON en R. SANFORD. *The Authoritarian Personality*. New York, Harper and Row, 1950.

geleid moet worden (*massa*) en (4) misdadigers tegenwoordig te veel rechten hebben (*misd*).

Houding tegenover migranten. Van de acht items uit de ISPO-survey van 1999 die standaard worden gebruikt om een ethnocentrisme-schaal te construeren werden er drie geselecteerd die enerzijds hoog laden en anderzijds relatief eenvoudig te begrijpen zijn voor scholieren. Het betreft de stellingen dat (1) Moslims een bedreiging vormen voor onze cultuur en onze gebruiken (*dreig*), (2) België nooit gastarbeiders binnen had mogen laten (*gast*) en (3) migranten over het algemeen niet te vertrouwen zijn (*trouw*).

Nationale identiteit en patriottisme. De nationale identiteit, opgevat als de mate waarin de burger zich identificeert met de Belgische of de Vlaamse natie, wordt zowel direct als indirect gemeten. De directe items zijn enerzijds de vraag waarmee de respondent zich het meest identificeert (Europa, België, Vlaanderen, eigen provincie of eigen gemeente) (*ident*) en anderzijds de vraag of de respondent zich enkel Vlaming voelt, meer Vlaming dan Belg, evenveel Vlaming als Belg, meer Vlaming dan Belg of enkel Belg (*multid*). Het indirecte item betreft de opinie inzake Vlaamse onafhankelijkheid (*sepa*). Eerder onderzoek heeft immers aangetoond dat de identificatie met Vlaanderen of België enerzijds en de attitude ten aanzien van het Vlaamse autonomiestreven anderzijds nauw met elkaar verweven zijn³⁴. Daarnaast werden bij wijze van experiment ook een aantal items opgenomen die vooral in buitenlandse onderzoeken worden gebruikt als indicatoren van 'patriottisme', opgevat als de mate van affectie ten opzichte van het eigen land en de symbolen ervan³⁵. Het betreft twee items die de gevoelens ten aanzien van de nationale vlag en het nationale volkslied trachten te vatten. Daarbij werd telkens een onderscheid gemaakt tussen de Belgische en de Vlaamse symbolen. Concreet dienden de respondenten afzonderlijk aan te geven in welke mate zij zich trots voelen als zij de Belgische vlag (*bevlag*) en de Vlaamse Leeuw (*vlvlag*) zien, en in welke mate zij het belangrijk vinden dat kinderen op de lagere school het Belgisch volkslied (*bevolk*) en het Vlaamse volkslied (*vlvolk*) leren zingen. Hieronder zal worden onderzocht in hoeverre deze vier items tot één enkele variabele 'patriottisme' of 'affectie ten aanzien van nationale symbolen' kan worden teruggebracht, dan wel of er een onderscheid kan worden gemaakt tussen een Vlaams en een Belgisch patriottisme, al naargelang van de nationale identiteit van de scholieren.

³⁴ B. MADDENS, J. BILLIET en R. BEERTEN, National Identity and the Attitude towards Foreigners in Multi-national States : the Case of Belgium, in : *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2000, 26, 1, pp.45-60; B. MADDENS, R. BEERTEN en J. BILLIET, The National Consciousness of the Flemings and the Walloons. An Empirical Investigation, in : K. DEPREEZ en L. VOS (red.), *Nationalism in Belgium. Shifting Identities, 1780-1995*. Houndmills, Macmillan, 1998, pp.198-208.

³⁵ J. HURWITZ en M. PEFFLEY, International Attitudes, in : J.P. ROBINSON, P.R. SHAVER en L.S. WRIGHTSMAN, *Measures of Political Attitudes*. Londen, Academic Press, 1999, pp.533-590; J.K. KAMPEN, B. MADDENS, G. BOUCKAERT, S. VAN DE WALLE, *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.»*. Leuven, Instituut voor de Overheid, 2002, pp. 41-45.

Vertrouwen in de politiek. De survey peilde niet enkel naar het vertrouwen in de koning, maar ook naar het vertrouwen in de politieke partijen (*ptrust*), de regering (*rtrust*) en het Parlement (*patrust*). De vertrouwensitems werden op dezelfde manier geformuleerd als in de ISPO- en APS-surveys³⁶.

Politieke belangstelling. De enquête bevatte drie items uit het ISPO-onderzoek die peilen naar de politieke belangstelling. De respondenten konden aangeven (1) hoeveel belangstelling ze hebben voor politiek (*p-int*), (2) hoe vaak ze het politieke nieuws op de radio, de TV of in de krant volgen (*p-nieuws*), en (3) hoe vaak ze met vrienden over politiek discussiëren (*p-discus*).

Partijvoorkeur. Aan de respondenten werd gevraagd naar welke partij hun voorkeur zou uitgaan indien er op de dag van de enquête verkiezingen werden gehouden. Daarbij werd hen een lijst van partijen voorgelegd, met tussen haakjes ook de oude namen van de partijen.

Achtergrondkenmerken. De enquête verschaft informatie over het geslacht van de respondenten, de onderwijsrichting (ASO, TSO, BSO), het onderwijsnet (officieel, vrij), de kerkelijkheid (nooit, zeer zelden, enkele keren per jaar, maandelijks, meermaals per maand, wekelijks naar godsdienstige erediensten), het lidmaatschap van een jeugdbeweging of andere jeugdvereniging, de nationaliteit bij de geboorte van de vader en de moeder, het gewoonlijk gehaalde percentage op school en tenslotte het beroep en het hoogst behaalde diploma van de vader en de moeder. Wat de beroepsvariabelen betreft dient enig voorbehoud geformuleerd aangezien de respondenten vaak niet in staat bleken om dit beroep op een nauwkeurige en codeerbare manier te omschrijven.

III. Dimensies van koningsgezindheid

Zoals blijkt uit Tabel 1³⁷ lokken de monarchie-items overwegend onverschillige of anti-royalistische reacties uit bij de ondervraagde scholieren. Gemiddeld over alle 22 items reageert 43.6 % anti-koningsgezind en 34.9 % onverschillig. Het gemiddelde percentage van de koningsgezinde antwoorden (gearceerd in de tabel) bedraagt slechts 21.4 %.

³⁶ J.K. KAMPEN *et al.*, *Metten en operationaliseren van de concepten...*, o.c., pp. 52-53.

³⁷ In Tabel 1 werden de antwoorden «helemaal oneens» en «oneens» enerzijds en «eens» en «helemaal eens» anderzijds telkens samengevoegd.

Tabel 1 : Antwoorden op monarchie-items (negatief, neutraal of positief), in procenten (gearceerd=pro-monarchie antwoord)

		Neg.	Neut.	Pos.	N
	(koning) België heeft een koning nodig	P 32.7	32.5	34.8	594
	(ktrust) Ik heb vertrouwen in de koning*	E 38.7	45.7	15.6	582
	(prestig) De koning is belangrijk voor het internationale prestige van ons land	E 26.1	38.4	35.4	601
	(trad) Ons land is al sinds zijn ontstaan een monarchie en dat moet zo blijven	P 20.6	44.6	34.8	569
(belg)	We mogen blij zijn dat we een monarchie hebben, want anders zou België uit elkaar vallen	P 32.3	39.4	28.3	597
(modern)	We hebben in België een moderne monarchie, die zich heeft aangepast aan onze tijd	29.2	48.1	22.6	592
	De leden van de koninklijke familie moeten minder worden betaald	5.5	17.1	77.4	597
	De koning staat te ver af van het werkelijke leven	9.7	17.5	72.9	601
(media)	De media besteden overdreven veel aandacht aan de koninklijke familie	E 10.7	32.3	57	600
	De koning staat veel dichterbij de Franstaligen dan bij de Vlamingen	17	36.8	46.3	601
(erf)	Het is ondemocratisch dat door erfopvolging wordt bepaald wie staatshoofd wordt	P 21	30.9	48.2	596
	(oubol) De monarchie is niet meer van onze tijd, het is oubollig	P 25	45.6	29.4	592
	Ik ben er vast van overtuigd dat prins Filip later een goede koning zal zijn	24	47.3	28.7	600
(les)	In de lessen zou er meer aandacht moeten worden besteed aan de koninklijke familie	E 72.4	21.1	6.5	601
	(ontmoet) Ik zou prins Filip graag eens persoonlijk ontmoeten	58.8	23.2	18	599
(respect)	Ik vind het erg dat sommige medeleerlingen weinig respect hebben voor ons koningshuis	E 53.4	35.4	11.1	601
(foto)	Ik heb/zou er niets op tegen hebben wanneer er een foto van onze koning in de klas zou hangen/hangt	E 44.3	32.1	23.6	598
	(bezoek) Ik zou het tof vinden mocht de koning eens een bezoek brengen aan onze school	E 39.2	29.8	31	597
	(trots) Het koningshuis is iets om trots op te zijn	E 34.9	42.1	23	601
	(polit1) De politici zouden meer moeten luisteren naar onze koning	P 41.5	43.5	15.1	598
(polit2)	Het zou niet mogen dat de politici bepaalde beslissingen nemen zonder dat de koning daarmee akkoord is	38.8	29.6	31.6	598
	Protesteren tijdens koninklijke bezoeken zou verboden moeten zijn	42.2	35.3	22.5	592

E = indicator van emotionele koningsgezindheid (cf.infra); P = indicator van politieke koningsgezindheid (cf.infra); * De exacte vraag luidde : Hoeveel vertrouwen heb je in de koning, zeer weinig, weinig, noch veel noch weinig, veel, zeer veel.

Voortgaand op het standaarditem over de noodzaak van de monarchie vormen de monarchisten wel nog een relatieve meerderheid, zij het een nipte, van 34.8 %. 32.7 % vindt dat België geen koning nodig heeft en 32.5 % zegt daarover geen mening te hebben. Ook het vertrouwen in de monarch brandt maar op een laag pitje : slechts 15.6 % geeft de koning (zeer) veel krediet. Dit is amper meer dan het vertrouwen in het parlement (14.3 %) en de regering (13.5 %). De politieke partijen daarentegen scoren een stuk lager met een vertrouwensscore van slechts 6.7 %.

Van de klassieke argumenten pro monarchie lijken het argument van het internationale prestige en dat van de traditie het meest aan te slaan bij de ondervraagde scholieren. 35.4 % vindt de monarchie belangrijk voor het internationale prestige van België en 34.8 % vindt dat België een monarchie moet blijven omdat het dat al is sinds zijn ontstaan. Het argument dat de monarchie België bij elkaar houdt vindt slechts bij een minderheid van 28.3 % bijval, terwijl het argument van de eigentijdse en moderne monarchie door amper 22.6 % wordt gesteund. De monarchie-onvriendelijke gemeenplaatsen kunnen over het algemeen op meer instemming rekenen. Het hoogst scoren de argumenten van de te hoge kost en van de wereldvreemdheid van de monarchie, waarop respectievelijk 77.4 % en 72.9 % instemmend reageren. Een meerderheid vindt ook dat de media-aandacht voor de monarchie overdreven is (57%), dat de koning dichter bij de Franstaligen staat dan bij de Vlamingen (46.3 %) en dat de erfopvolging ondemocratisch is (48.2 %). Maar op de stelling dat de monarchie oubollig is reageert slechts 29.4 % positief.

Ook op de items die eerder peilen naar de emotionele betrokkenheid bij het koningshuis wordt overwegend in anti-royalistische zin gereageerd. Enkel de stelling dat prins Filip later een goede koning zal zijn lokt meer positieve (28.7 %) dan negatieve (24 %) reacties uit. De items die op de grootste tegenstand stuiten betreffen de grotere aandacht voor de koninklijke familie in de les (72.4 % contra), het verlangen naar een persoonlijke ontmoeting met prins Filip (58.8 % contra) en de wenselijkheid dat medeleerlingen respect opbrengen voor de monarchie (53.4 % contra). Ook zijn de meeste ondervraagde scholieren gekant tegen het ophangen van een foto van de koning in de klas (44,3 % contra) en zien ze niet uit naar een bezoek van koning Albert aan hun school (39.2 % contra). Verder ontkent 34.9 % trots te zijn op de monarchie, tegenover slechts 23 % dat zich wel trots toont.

De meeste ondervraagde scholieren reageren tenslotte ook afwijzend op de items inzake de relatie tussen de monarchie en de democratische waarden. De stellingen dat politici meer moeten luisteren naar de koning en dat ze niets mogen beslissen waar de koning het niet mee eens is worden door respectievelijk 41.5 % en 38.8 % verworpen. 42.2 % is het er ook niet mee eens dat protesteren tijdens koninklijke bezoeken verboden zou moeten zijn.

Om de hoger aangehaalde ambivalentie ten aanzien van de monarchie te kunnen vatten werden doelbewust twee items in de vragenlijst opgenomen die diametraal

tegenover elkaar staan. Het betreft enerzijds het item dat «we een moderne monarchie hebben die zich heeft aangepast aan onze tijd» (*modern*) en anderzijds het item dat «de monarchie oubollig is en niet meer van onze tijd» (*oubol*). De hypothese was dat beide statements kunnen worden beschouwd als elementen van *common sense*,³⁸ in die zin dat ze geregeld opduiken in het publieke discours over de monarchie en, hoewel tegenstrijdig, allebei op een grote instemming kunnen rekenen van de burgers³⁹. Uit het onderzoek blijkt echter dat het gemeenplaatsgehalte van beide uitspraken vrij beperkt is, aangezien ze slechts door respectievelijk 22,6 % en 29,4 % worden beaamd. Bovendien is het antwoordpatroon vrij consistent, wat blijkt uit de sterke samenhang tussen beide items⁴⁰: wie de monarchie oubollig vindt is ook beduidend meer geneigd om zich te kanten tegen de stelling dat we een moderne monarchie hebben. De stellingen die, gelet op het antwoordpatroon, het meest als een gemeenplaats kunnen worden beschouwd zijn allebei gericht tegen de monarchie: de koning staat te ver af van het werkelijke leven (72,9 % akkoord) en de leden van de koninklijke familie moeten minder worden betaald (77,4 % akkoord). Uit het hoge percentage kan worden afgeleid dat ook een groot aantal voorstanders van de monarchie en sympathisanten van de monarchie het met deze stellingen eens zijn of ze althans niet afwijzen, en in die zin dus blijk geven van een zekere ambivalentie.

Een eerste exploratieve principaal componentanalyse wees uit dat de antwoorden op de 22 hoger genoemde monarchie-items in grote mate bepaald worden door twee verschillende factoren. Op grond van deze preliminaire bevindingen werd een LISREL-meetmodel gefit met twee latente constructen die elk een welbepaalde set van items bepalen, zoals aangegeven in Tabel 2⁴¹. Het eerste construct kunnen we de emotionele koningsgezindheid noemen⁴². Deze latente variabele blijkt vooral

³⁸ Over het concept *common sense*, zie o.m.: M. BILLIG, *Ideology and Opinions. Studies in Rhetorical Psychology*. Londen, Sage, 1991, pp.1-78; M. BILLIG, *Arguing and Thinking. A Rhetorical Approach to Social Psychology*. 2nd Edition. Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp.220-252.

³⁹ Over het cliché van de monarchie als 'moderne' instelling en factor van moderniteit zie: T. NAIRN, *The Enchanted Glass, o.c.*, pp.101-103.

⁴⁰ $\chi^2=53.253$; $df=4$; $p=.001$.

⁴¹ De analyse gebeurde op basis van polychlorische correlaties, berekend met *listwise deletion* van ontbrekende waarden. Effectieve steekproefgrootte: 527. In eerste instantie werd een model geschat met naast de in Tabel 2 vermelde items ook *ontmoet* als indicator van emotionele koningsgezindheid en *polit2* en *modern* als indicatoren van politieke koningsgezindheid. Wegens de sterk gecorrleerde fouttermen van *polit1* en *polit2*, wellicht als gevolg van de sterk gelijklopende formulering, werd laatstgenoemd item, met de laagste lading, geschrapt. Omwille van hetzelfde probleem tussen de items *bezoek* en *ontmoet*, die inhoudelijk sterk in elkaars verlengde liggen, werd *ontmoet* geschrapt. Moeilijker te verklaren is de sterke correlatie tussen de fouttermen van *koning* en *modern*. Om dit te verhelpen werd *modern*, met een relatief lage lading, geschrapt. In het uiteindelijk gefitte model dienden we twee gecorrleerde fouttermen toe te laten, namelijk tussen *les* en *respect* (.13) en tussen *trad* en *Belg* (.10). In het eerste geval speelde, naast het feit dat het beide items naar de schoolsituatie verwijzen, wellicht het feit mee dat ze onmiddellijk op elkaar volgden in de vragenlijst. In het tweede geval mag worden aangenomen dat de reactie op beide items mee werd bepaald door de identificatie met België, los van de koningsgezindheid. De auteurs danken Jaak Billiet voor zijn advies m.b.t. de LISREL-analyse.

⁴² Cronbach's α : .80.

te bepalen hoe de respondenten reageren op de meer gevoelsgeladen items over de monarchie. De items met de hoogste ladingen betreffen de mate van trots over het koningshuis (.78), het belang van de koning voor het internationale prestige van ons land (.69), het respect van medeleerlingen voor het koningshuis (.66), de gewenste aandacht voor de koninklijke familie in de les (.63), het vertrouwen in de koning (.61) en de wenselijkheid van een bezoek van de koning aan de school (.60). In tweede orde blijkt de emotionele koningsgezindheid ook een effect te hebben op de items betreffende het uithangen van een foto van de koning in de klas (.47) en de gewenste aandacht voor de koninklijke familie in de media (-.46). De rode draad lijkt te zijn dat elk van deze items verwijst naar de koning, het koningshuis of de koninklijke familie in de plaats van naar de monarchie als instelling. Bovendien zijn het stuk voor stuk vrij 'onschuldige' items die geen politieke implicaties hebben. Daarbij komt dat vier van de zeven items op een of andere manier te maken hebben met de manier waarop de jongeren op school in contact komen of kunnen komen met het koningshuis.

Tabel 2 : LISREL-meetmodel voor de twee dimensies van koningsgezindheid : gestandaardiseerde parameters en correlaties tussen de latente variabelen

Indicatoren	EMOTIONEEL	POLITIEK
Trots	.78	0
Prestig	.69	0
Respect	.66	0
Les	.63	0
Ktrust	.61	0
Bezoek	.60	0
Foto	.47	0
Media	-.46	0
Koning	0	.82
Trad	0	.73
Oubol	0	-.65
Polit1	0	.58
Belg	0	.58
Erf	0	-.52
Correlaties		
EMOTIONEEL	1	
POLITIEK	.84	1
X ² =156.205; df=74; RMSEA=.0459; p-value of close fit=.737; NFI=.941.		

Het tweede construct kunnen we de politieke koningsgezindheid noemen⁴³. Hierop laadt het standaarditem betreffende de noodzaak van de koning veruit het hoogst (.82). De latente variabele bepaalt ook in relatief sterke mate hoe de respondenten reageren op de items betreffende het behoud van de traditie van de monarchie in België (.73) en de vermeende oubolligheid van de monarchie (-.65). In tweede orde heeft de latente variabele effect op de opinie inzake de wenselijkheid dat politici meer luisteren naar de koning (.58), de monarchie als factor van Belgische eenheid (.58) en het principe van de erfopvolging (-.52). Deze items betreffen duidelijk veel meer de monarchie als instelling dan de koning als persoon en zijn over het algemeen ook minder emotioneel geladen. Bovendien sluiten ze veel nauwer aan bij de politieke discussie over de rol van de monarchie. De 'politieke' koningsgezinden zijn met andere woorden principiële voorstanders van de monarchie als staatsvorm en vinden bovendien dat de Belgische monarch een belangrijke politieke rol te spelen heeft.

De emotionele en de politieke component van de koningsgezindheid kunnen dan wel modelmatig worden onderscheiden, in de praktijk blijken ze toch nauw met elkaar verweven. De correlatie tussen beide variabelen bedraagt immers niet minder dan .84. Ook uit eerder onderzoek⁴⁴ was al gebleken dat de attitude tegenover de koning als persoon en de opinie over de monarchie als instituut sterk in elkaars verlengde liggen. De meer accurate en omvattende metingen waarop we ons in dit onderzoek baseren bevestigen deze eerdere resultaten. Tenslotte is het vermeldenswaard dat het aantal koningsgezinde antwoorden over het algemeen hoger is op de politieke dan op de emotionele items. Op de zes politieke items reageert gemiddeld 26.5 % koningsgezind, tegenover slechts 19.6 % op de acht emotionele items.

IV. Meetmodel voor de predictor-attitudes

Voor de verschillende attitudes waarvan kan worden verondersteld dat ze samenhangen met de koningsgezindheid, zoals hoger geargumenteed, werd eveneens een LISREL-model gefit (zie Tabel 3)⁴⁵. Voor wat betreft het vertrouwen in de politiek (VERTR), de belangstelling in de politiek (POLINT) en de houding tegenover de migranten (MIGR) liggen de resultaten helemaal in de lijn van de verwachtingen : de afzonderlijke items laden telkens hoog op de desbetreffende latente variabele, en niet op de andere variabelen⁴⁶. Voor de autoritarisme-schaal (AUTOR) dienden we het item betreffende de rechten van misdadigers te schrappen, omdat dit meer werd bepaald door de latente variabelen VERTR en MIGR

⁴³ Cronbach's α : .77.

⁴⁴ B. MADDENS, De monarchie en de publieke opinie in België, 1991, *o.c.*, p.160; B. MADDENS en J. BILLIET, The Monarchy as a Factor of Political Support, *o.c.*.

⁴⁵ Opnieuw op basis van polychlorische correlaties met listwise deletion van ontbrekende waarden. Effectieve steekproefgrootte : 501.

⁴⁶ Cronbach's α VERTR : .87; POLINT : .84; MIGR : .87.

dan door AUTOR. Het item betreffende het gezag als belangrijke waarde werd behouden, ook al is de lading relatief klein in vergelijking met andere onderzoeken⁴⁷. Voor het meten van de nationale identiteit (VLABEL) blijkt het separatisme-item problematisch. De opinie inzake de Vlaamse onafhankelijkheid wordt kennelijk niet enkel door VLABEL, maar ook door MIGR bepaald. Vermoedelijk wordt met dit item ook in grote mate de sympathie voor het Vlaams Blok gevat. Eerder dan hier een kruislading toe te laten leek het ons aangewezen het kennelijk tweeslachtige item weg te laten⁴⁸.

Wat tenslotte de patriottisme-items (PATRIOT) betreft stelt zich een probleem van sterk gecorreleerde fouttermen. Vooral tussen *bevlag* en *vlvlag* enerzijds en tussen *bevolk* en *vlvolk* is dat het geval. Hoogstwaarschijnlijk gaat het hier om een methode-effect als gevolg van de bijna identieke verwoording van beide itemparen. Het probleem werd opgelost door van elk paar één item te behouden in het model. De keuze voor het schrappen van *bevlag* werd ingegeven door het feit dat dit item ook relatief hoog laadt op MIGR en AUTOR. Om te kunnen blijven spreken van een algemene patriottisme-schaal werd naast het Vlaamse *vlvlag* het Belgische *bevolk* behouden⁴⁹. Dat het zinvol is om een algemene patriottisme-variabele te onderscheiden blijkt hieruit dat een model waarin *vlvlag* en *bevolk* worden opgenomen als indicatoren van het bipolaire VLABEL – dit is de identificatie met Vlaanderen versus de identificatie met België – een beduidend slechtere fit oplevert. Kennelijk is er, althans bij scholieren, sprake van een gevoeligheid of aversie voor nationale symbolen tout court, waarbij het er niet zoveel toe doet of het om Vlaamse dan wel Belgische symbolen gaat. Uit de sterke correlatie tussen VLABEL en PATRIOT (.40) kan wel worden afgeleid dat scholieren die zich eerder met Vlaanderen dan met België identificeren zich beduidend meer aangesproken voelen door nationale symbolen, dus ook door Belgische⁵⁰. Blijkbaar heeft de Vlaamse nationale identiteit een grotere patriottische geladenheid, terwijl de Belgische identiteit eerder de scholieren aantrekt die afstandelijker staan tegenover nationale symboliek.

⁴⁷ Cronbach's α AUTOR : .43.

⁴⁸ Pearson correlatie VLABEL : .42.

⁴⁹ Pearson correlatie PATRIOT : .28.

⁵⁰ Die correlatie vloeit niet louter voort uit het feit dat het item met de hoogste lading een 'Vlaams' item is (*vlvlag*). De vier patriottisme-items samen leveren een schaal op met een Cronbach's α van .75 en hoge ladingen voor elk item. De Pearson correlatie tussen die uitgebreide patriottisme-schaal en VLABEL bedraagt nog steeds .17 ($p=.0001$).

Tabel 3 : LISREL-meetmodel voor de attitudes vertrouwen in de politiek (VERTR), interesse in de politiek (POLINT), houding ten aanzien van migranten (MIGR), autoritarisme (AUTOR), nationale identiteit (VLABEL) en patriottisme (PATRIOT) : gestandaardiseerde parameters en correlaties tussen de latente variabelen

Indicatoren	VERTR	POLINT	MIGR	AUTOR	VLABEL	PATRIOT
<i>Ptrust</i>	.76	0	0	0	0	0
<i>Rtrust</i>	.83	0	0	0	0	0
<i>Ptrust</i>	.88	0	0	0	0	0
<i>P_int</i>	0	.95	0	0	0	0
<i>P_nieuws</i>	0	.86	0	0	0	0
<i>P_discus</i>	0	.74	0	0	0	0
<i>Dreig</i>	0	0	.89	0	0	0
<i>Gast</i>	0	0	.80	0	0	0
<i>Trouw</i>	0	0	.90	0	0	0
<i>Leid</i>	0	0	0	.48	0	0
<i>Massa</i>	0	0	0	.61	0	0
<i>Gezag</i>	0	0	0	.40	0	0
<i>Ident</i>	0	0	0	0	.51	0
<i>Multid</i>	0	0	0	0	.91	0
<i>Vlslag</i>	0	0	0	0	0	.81
<i>Bevolk</i>	0	0	0	0	0	.41
Correlaties						
VERTR	1					
POLINT	.29	1				
MIGR	-.28	-.23	1			
AUTOR	.14	-.16	.16	1		
VLABEL	-.05	.13	.06	.13	1	
PATRIOT	.09	.23	.39	.15	.40	1
X ² =174.59; df=89; RMSEA=.044; p-value of close fit=.83; NFI=.95						

V. De relatie tussen de koningsgezindheid en de achtergrondkenmerken

Het zou ons hier te ver leiden om een causaal pad-model te specificeren dat niet enkel aangeeft hoe de vooropgestelde predictorvariabelen samenhangen met de koningsgezindheid, maar ook hoe die predictorvariabelen zich onderling tot elkaar verhouden. We beperken ons dan ook tot twee OLS regressie-analyses, met respectievelijk de emotionele en de politieke koningsgezindheid, zoals hierboven gedefinieerd, als afhankelijke variabele. In een eerste stap schatten we een model met enkel de achtergrondkenmerken als predictorvariabelen, namelijk de studierichting, het onderwijsnet, het studieresultaat, het geslacht, de kerkelijkheid, het

lidmaatschap van een jeugdvereniging, de nationaliteit bij geboorte van de ouders, het beroep van de ouders en het onderwijsniveau van de ouders⁵¹. In een tweede stap, beschreven in de volgende paragraaf, voegen we aan dit model de onderzochte subjectieve attitudes en de partijvoorkeur toe. De keuze van de in de modellen opgenomen variabelen gebeurde op basis van een procédé van achterwaartse selectie.

Tabel 4 : Regressie-model met emotionele en politieke koningsgezindheid als afhankelijke variabelen en achtergrondkenmerken als onafhankelijke variabelen : ongestandaardiseerde (b) en gestandaardiseerde (β) coëfficiënten

	EMOTIONEEL		POLITIEK	
	b	β	b	β
Intercept	-.09	0	-.25	0
Vrouw	.26**	.13	.38***	.19
Niet kerkelijk	-.51***	-.25	-.48***	-.23
Beroepssecundair onderwijs	-.26**	-.12	-	-
Algemeen secundair onderwijs	-	-	-.33***	-.16
Vader of moeder universitair onderwijs	-.26*	-.09	-	-
Vader of moeder niet Belgisch bij geboorte	.22*	.08	-	-
R ²		.11		.12

*** : significant op minstens .0009-niveau, ** : significant op minstens .009-niveau, * : significant op minstens .05-niveau.

Zoals aangegeven in Tabel 4 is het aantal achtergrondkenmerken dat ons toelaat de emotionele en politieke koningsgezindheid van de scholieren te voorspellen relatief klein. De voorspellende kracht van de modellen is dan ook gering, zoals blijkt uit de lage r^2 's. Helemaal in de lijn van vorige onderzoeken⁵² ligt om te beginnen de vaststelling dat de koningsgezindheid afhangt van het geslacht en de kerkelijkheid. Vrouwelijke en kerkelijke scholieren blijken beduidend meer warm te lopen voor de monarchie, en dit zowel in emotioneel als in politiek opzicht.

⁵¹ Bij categorische variabelen werd met dummies gewerkt. De variabelen werden als volgt gedichotomiseerd : *studierichting* : ASO, BSO, referentie=TSO; *kerkelijkheid* : nooit / maandelijks of meer / referentie=zeer zelden of enkele keren per jaar; *lidmaatschap van jeugdbeweging of jeugdvereniging* : lid / andere; *nationaliteit bij geboorte van de ouders* : scholieren waarvan hetzij de vader hetzij de moeder niet Belgisch is van geboorte / andere; *beroep van de ouders* : scholieren waarvan hetzij de vader hetzij de moeder zelfstandige of kaderlid is / andere; scholieren waarvan hetzij de vader hetzij de moeder arbeider is / andere; *onderwijsniveau van de ouders* : scholieren waarvan hetzij de vader hetzij de moeder een universitair diploma heeft / andere; scholieren waarvan hetzij de vader hetzij de moeder enkel een diploma heeft van lager of lager middelbaar onderwijs / andere. Het behaalde studieresultaat werd als kwantitatieve variabele opgenomen.

⁵² Zie o.m. : B. MADDENS, De monarchie en de publieke opinie in België, 1991, o.c., pp.139, 143-147; B. MADDENS en J. BILLIET, The Monarchy as a Factor of Political Support, o.c..

Wat de kerkelijkheid betreft maakt het wel niets uit met welke frequentie men godsdienstige erediensten bijwoont : wat telt is het verschil tussen zij die nooit een eredienst bijwonen en zij die dat minstens af en toe doen. Het sterke effect van de kerkelijkheid kan op verschillende manieren worden verklaard. Het is mogelijk dat kerkelijke scholieren in ethisch opzicht conservatiever zijn en zich daarom gemakkelijker kunnen vereenzelvigen met het Belgische koningshuis dat, zoals eerder geargumenteed, een ethisch-conservatief profiel heeft. Anderzijds bleek uit eerder onderzoek dat het effect van de kerkelijkheid op de koningsgezindheid overeind blijft wanneer het ethisch conservatisme onder controle wordt gehouden. Vermoedelijk heeft de sterke band tussen kerkelijkheid en koningsgezindheid ook voor een stuk te maken met een achterliggende, maar niet gemeten, variabele die we de gehechtheid aan de traditie zouden kunnen noemen.

De nationaliteit bij de geboorte van de ouders heeft een klein effect op de emotionele koningsgezindheid, dat op de valreep significant is. Scholieren uit migrantengezinnen blijken door te band positiever te reageren op de items die peilen naar de affectieve band met koning en koningshuis. Dit vertaalt zich echter niet in een grotere politieke steun voor de monarchie.

De mate van koningsgezindheid hangt ook af van de studierichting, maar het effect verschilt al naargelang de dimensie. De scholieren van het beroepssecundair onderwijs blijken significant minder warm te lopen voor de persoon van de koning en voor de koninklijke familie. Wat de politieke koningsgezindheid betreft daarentegen zijn het de scholieren uit het algemeen secundair onderwijs die zich terughoudender opstellen : in het algemeen secundair onderwijs blijkt de steun voor de monarchie als instelling significant kleiner. Laatstgenoemd effect is bovendien een stuk sterker dan dat van het beroepsonderwijs op de emotionele koningsgezindheid.

Ook het onderwijsniveau van de ouders blijkt enig houvast te bieden om de koningsgezindheid, althans de meer emotionele aspecten ervan, te voorspellen : scholieren waarvan de vader of de moeder universitair onderwijs heeft gevolgd blijken minder affiniteit te hebben met de koning en het koningshuis. Dit effect is echter opnieuw relatief klein. Eerder onderzoek toonde al aan dat hoger opgeleide burgers kritischer staan tegenover de monarchie⁵³. Het hier gevonden effect van het universitair opleidingsniveau van de ouders suggereert dat die kritische houding ook tot op zekere hoogte wordt doorgegeven aan de kinderen. Anderzijds blijkt het algemene verband tussen onderwijsniveau en koningsgezindheid zich niet te vertalen in een effect van het gemiddelde studieresultaat, in die zin dat de scholieren die betere resultaten halen – en dus het meest kans maken om een hoger diploma te verwerven – negatiever staan tegenover de monarchie.

⁵³ B. MADDENS en J. BILLIET, *The Monarchy as a Factor of Political Support, o.c.*.

Tenslotte zijn er nog drie variabelen die helemaal geen rol blijken te spelen, namelijk het onderwijsnet, het lidmaatschap van een jeugdvereniging of jeugdbeweging en het beroep van de ouders. Wat die laatste bevinding betreft dient wel het voorbehoud geformuleerd dat het beroep van de ouders op een onnauwkeurige manier werd gemeten, zoals eerder al aangestipt.

VI. De relatie tussen de koningsgezindheid, de subjectieve attitudes en de partijvoorkeur

In een tweede stap voegen we aan het in de vorige paragraaf geschatte model de hoger beschreven attitudes en de partijvoorkeur toe⁵⁴. Zoals blijkt uit Tabel 5 wordt de voorspellende kracht van het model hierdoor gevoelig verhoogd. Voor de politieke koningsgezindheid stijgt de r^2 tot .25 en voor de emotionele koningsgezindheid zelfs tot .34.

Er is vooreerst een relatief sterk effect van de partijvoorkeur. De aanhangers van Spirit of N-VA – hier gegroepeerd onder de noemer ex-VU – onderscheiden zich duidelijk door een negatievere houding tegenover zowel de koning en het koningshuis als tegenover de monarchie als instelling. Laatstgenoemd effect, op de politieke koningsgezindheid, is bovendien een stuk sterker. Aan het andere uiterste vinden we de scholieren met een VLD- en een CD&V-voorkeur, die zowel in emotioneel als in politiek opzicht significant koningsgezinder zijn. Tenslotte blijken de scholieren die voor het Vlaams Blok zouden stemmen zich enkel op de emotionele dimensie iets minder koningsgezind op te stellen. Dat verband is echter maar net significant. Hierbij valt vooral op dat de Agalev-kiezers onder de scholieren zich niet onderscheiden door een anti-royalistische houding. Uit de ISPO-survey van 1999 bleek nochtans dat de groene kiezers veruit het minst enthousiast zijn over de monarchie, en dit ondanks het feit dat het koningshuis de jongste jaren inspanningen doet om zich een post-materialistisch en multicultureel imago aan te meten⁵⁵. Bij de jongeren daarentegen is de lauwe houding tegenover de monarchie kennelijk een ruimer fenomeen dat zich niet beperkt tot de Agalevers.

⁵⁴ De variabele *partijvoorkeur* werd als volgt gedichotomiseerd : VLD / SP-A / CD&V / VLBLOK / AGA / ex-VU (N-VA en Spirit) / referentie=andere partijen en geen antwoord (wegens het geringe aantal eenheden in beide categorieën dienden N-VA en Spirit te worden samengevoegd). Voor de subjectieve attitudes werd gewerkt met de factorscores.

⁵⁵ B. MADDENS en J. BILLIET, *De houding van de Vlamingen tegenover monarchie en monarch, o.c.*

Tabel 5 : Regressie-model met emotionele en politieke koningsgezindheid als afhankelijke variabelen en achtergrondkenmerken en politieke attitudes als onafhankelijke variabelen : ongestandaardiseerde (b) en gestandaardiseerde (β) coëfficiënten

	EMOTIONEEL		POLITIEK	
	b	β	b	β
Intercept	-.33*	0	-.35*	0
Vrouw	.24**	.12	.35***	.17
Niet kerkelijk	-.39***	-.15	-.31***	-.15
Algemeen secundair onderwijs	-	-	-.27***	-.13
Vader of moeder niet Belgisch bij geboorte	.42***	.14	-	-
VLD-voorkeur	.28**	.12	.24*	.10
CD&V-voorkeur	.30**	.12	.31**	.12
VLB-voorkeur	-.27*	-.09	-	-
N-VA of Spirit-voorkeur	-.50**	-.13	-.60***	-.15
Autoritarisme	.18***	.18	.15***	.15
Nationale identiteit (Belgisch vs. Vlaams)	-.17***	-.17	-.19***	-.18
Patriottisme	.33***	.33	.21***	.20
Vertrouwen in de politiek	.16***	.15	-	-
R ²	.34		.25	

*** : significant op minstens .0009-niveau, ** : significant op minstens .009-niveau, * : significant op minstens .05-niveau.

Drie attitudes vertonen een sterke en consistente samenhang met de beide aspecten van koningsgezindheid, namelijk het patriottisme, het autoritarisme en de nationale identiteit. De eerstgenoemde houding heeft de grootste voorspellende kracht van alle in het model opgenomen variabelen : hoe groter het affect voor Belgische én Vlaamse nationale symbolen, hoe groter ook de emotionele en politieke steun voor de monarchie. Koningsgezinde jongeren neigen daarnaast ook naar een autoritaristische houding en identificeren zich beduidend meer met België dan met Vlaanderen.

Het is opmerkelijk dat enkel de emotionele koningsgezindheid samengaat met een groter vertrouwen in de politieke instellingen⁵⁶. De politieke koningsgezindheid daarentegen blijkt volledig los te staan daarvan. Anders gezegd : wie de monarchie politiek steunt heeft niet noodzakelijk ook vertrouwen in de andere politieke instellingen. In de discussie komen we op deze bevinding terug.

⁵⁶ Dit effect blijft significant als we het item betreffende het vertrouwen in de koning (*ktrust*) weglaten uit de schaal voor emotionele koningsgezindheid.

Twee houdingen blijken niet relevant als voorspeller van de koningsgezindheid : de attitude tegenover de migranten en de interesse in de politiek. In de totale populatie staan de burgers die sterk geïnteresseerd zijn in de politiek en er veel van afweten ook kritischer tegenover de monarchie⁵⁷. Maar bij scholieren is dat kennelijk niet het geval. De koningsgezindheid houdt evenmin verband met de houding tegenover de migranten. Op grond van het feit dat de monarch zich duidelijk profileert tegen racisme en xenofobie, en op grond van vorige onderzoeksresultaten, hadden we verwacht dat de pro-royalistische scholieren ook, positiever zouden staan tegenover migranten. Maar dit is duidelijk niet het geval. Deze bevinding doet vermoeden dat de koninklijke stellingnames tegen racisme en onverdraagzaamheid over het algemeen weinig impact hebben op de houding van de scholieren tegenover de monarchie.

Een laatste vaststelling is dat het effect van het beroepsonderwijs en van het onderwijsniveau van de ouders op de emotionele koningsgezindheid wegvalt als we de attitudes en de partijvoorkeur in het model opnemen. Het eerstgenoemde effect weerspiegelde gewoonweg het feit dat er in het beroepsonderwijs meer scholieren zijn met een voorkeur voor het Vlaams Blok en dus ook, samenhangend daarmee, een geringere sympathie voor de koning. Dat de samenhang met het onderwijsniveau van de ouders wegvalt komt waarschijnlijk doordat scholieren zich iets minder autoritairistischer blijken op te stellen als een van de ouders een universitair onderwijsniveau heeft.

VII. Samenvatting en discussie

Ons onderzoek levert aanwijzingen op dat Vlaamse laatstejaarscholieren niet bepaald wild enthousiast zijn over de monarchie. De opinievrage over de monarchie en het koningshuis lokken bij de onderzochte populatie overwegend negatieve of onverschillige reacties uit. Dit neemt echter niet weg dat er nog een nipte relatieve meerderheid is die vindt dat er een koning nodig is in België. Van de klassieke argumenten pro monarchie lijken vooral het argument van de traditie en het argument van het internationale prestige aan te slaan. De argumenten contra kunnen over het algemeen echter op meer bijval rekenen. Zo beaamt een overgrote meerderheid dat de koning te ver af staat van het werkelijke leven en dat de leden van de koninklijke familie minder moeten worden betaald. Gezien het niet-representatieve karakter van de steekproef hebben deze univariate resultaten evenwel slechts een indicatieve waarde.

Op basis van een LISREL-analyse konden twee dimensies van koningsgezindheid worden onderscheiden : de emotionele en de politieke koningsgezindheid. Op de eerste dimensie laden de items hoog die peilen naar de emotionele verbondenheid met de koning als persoon en met het koningshuis. De tweede dimensie wordt

⁵⁷ B. MADDENS en J. BILLIET, *The Monarchy as a Factor of Political Support, o.c.*

vooral bepaald door een aantal items die betrekking hebben op het politieke debat over de noodzaak van de monarchie en de macht van de monarch in België. Beide latente variabelen correleren hoog en zijn dus nauw met elkaar verweven. Op de politieke items reageren de scholieren door de band koningsgezinder dan op de emotionele.

Van het grote aantal onderzochte predictorvariabelen werd slechts een beperkt aantal significant bevonden op basis van een regressie-analyse. Vrouwelijke en kerkelijke scholieren scoren significant hoger op de beide dimensies van koningsgezindheid. Bij scholieren in het algemeen secundair onderwijs is de politieke steun voor de monarchie kleiner. Wat de partijvoorkeur betreft vallen de N-VA/Spirit-kiezers op door hun aversie voor de monarchie, terwijl de CD&V- en VLD-kiezers beduidend koningsgezinder zijn. Daarnaast blijken de respondenten significant hoger te scoren op de beide dimensies van koningsgezindheid naarmate ze zich meer met België identificeren, patriottischer zijn en een meer autoritaristische houding hebben. De verwachting dat koningsgezinde scholieren positiever zouden staan tegenover migranten werd niet bevestigd. Laatstgenoemde vaststelling ontkracht – althans voor wat betreft de scholieren – de hypothese dat de attitude tegenover monarchie en monarch mee wordt bepaald door het politieke profiel van de monarch.

Enkel de emotionele koningsgezindheid gaat samen met een groter vertrouwen in de politiek, terwijl de politieke koningsgezindheid helemaal los staat daarvan. Als er al een causaal verband bestaat van koningsgezindheid naar vertrouwen in de politiek, zoals Bagehot suggereert, dan geldt dat kennelijk enkel voor de emotionele koningsgezindheid. Een mogelijke interpretatie van het gevonden verband is inderdaad dat de sympathie voor de koning en de koninklijke familie ook afkleurt op de regering, het parlement en de politieke partijen. Maar het causale verband kan evengoed worden omgekeerd in de zin dat de positieve ingesteldheid ten aanzien van de politieke instellingen de sympathie voor de koning in de hand werkt. Eerder onderzoek naar de evolutie van de koningsgezindheid en het vertrouwen in de politiek in de periode van het huwelijk tussen prins Filip en prinses Mathilde suggereert dat er geen direct effect is van de koningsgezindheid op het vertrouwen in de politiek : alhoewel de koningsgezindheid een kleine piek vertoonde rond het huwelijk bleef het vertrouwen in de politiek constant⁵⁸. Het feit dat de politieke steun voor de monarchie zich niet vertaalt in een grotere mate van politiek vertrouwen – of omgekeerd – kan erop wijzen dat een substantieel aantal scholieren de politieke instellingen en de monarchie met elkaar contrasteren. Dit zou dan betekenen dat ze de monarchie steunen als tegenwicht voor de politieke instellingen die hen weinig vertrouwen inboezemen. Vandaar misschien dat de politiek koningsgezinden ook geneigd zijn om akkoord te gaan met de stelling dat de politici meer moeten luisteren naar de koning.

⁵⁸ B. MADDENS en J. BILLIET, *The Monarchy as a Factor of Political Support, o.c.*.

Het verband tussen koningsgezindheid en autoritarisme is vrij robuust en kwam ook al in ander onderzoek tot uiting. Maar ook hier blijft het gissen naar de achterliggende causaliteit. Enerzijds zou het wel eens kunnen dat het ontzag voor de monarchie en de verering voor de koninklijke familie factoren zijn die het autoritarisme aanwakkeren, net zoals in totalitaire systemen de cultus van de leider een factor kan zijn die de burgers ertoe aanzet om elke kritische zin ten aanzien van de gezagsdragers opzij te zetten. Aannemelijker is wellicht de hypothese dat de neiging om zich kritiekloos te onderwerpen aan externe gezagsdragers ook een zekere terughoudendheid met zich meebrengt om de rol van de monarchie in vraag te stellen en kritiek uit te brengen op de leden van de koninklijke familie.

Het blijft ook een open vraag in welke mate het gevonden verband typisch is voor een monarchie. Critici van presidentiële systemen wijzen er soms op dat de rol van 'staatshef' sowieso een totalitair aspect heeft in die zin dat het staatshef in principe de hele natie vertegenwoordigt. Die symbolische rol impliceert dat kritiek uitbrengen op het staatshef altijd iets onpatriottisch heeft. Wellicht zal dat vooral de meer autoritaristisch ingestelde burgers ervan weerhouden om het staatshef te bekritisieren, ongeacht hun politieke opvattingen. Voor de tegenstanders van presidentiële systemen is dat laatste precies een argument om de rollen van staatshef en regeringsleider los te koppelen van elkaar, zodat wordt vermeden dat de regeringsleider politiek voordeel haalt uit zijn of haar symbolische functie als staatshef⁵⁹.

Een laatste intrigerende bevinding die uit ons onderzoek naar voren komt is dat scholieren uit migrantengezinnen blijken te geven van een grotere emotionele gehechtheid aan het koningshuis, terwijl ze zich anderzijds niet onderscheiden door een grotere politieke steun voor de monarchie. Die sterkere band met het koningshuis en de persoon van de koning kan voortvloeien uit het feit dat de monarch, zoals hoger aangestipt, zich in zijn publieke toespraken al verschillende keren uitdrukkelijk heeft gekant tegen racisme en onverdraagzaamheid. Dit zou dan betekenen dat die uitspraken binnen de beperkte groep van allochtone scholieren wel een zekere weerklank hebben. De positieve betrokkenheid op het koningshuis als symbool van de natie kan ook het gevolg zijn van een sterke drang om zich zo goed mogelijk te integreren in de Belgische maatschappij. In dat geval zou men zelfs kunnen spreken van over-integratie, aangezien de scholieren met niet-Belgische ouders zich dermate vereenzelvigen met het staatshef van hun nieuwe vaderland dat ze uiteindelijk toch weer gaan verschillen van de autochtone scholieren, die zich over het algemeen afstandelijker opstellen dienaangaande. Tenslotte is het ook denkbaar dat de meer positieve attitude tegenover de koning een cultuurver-

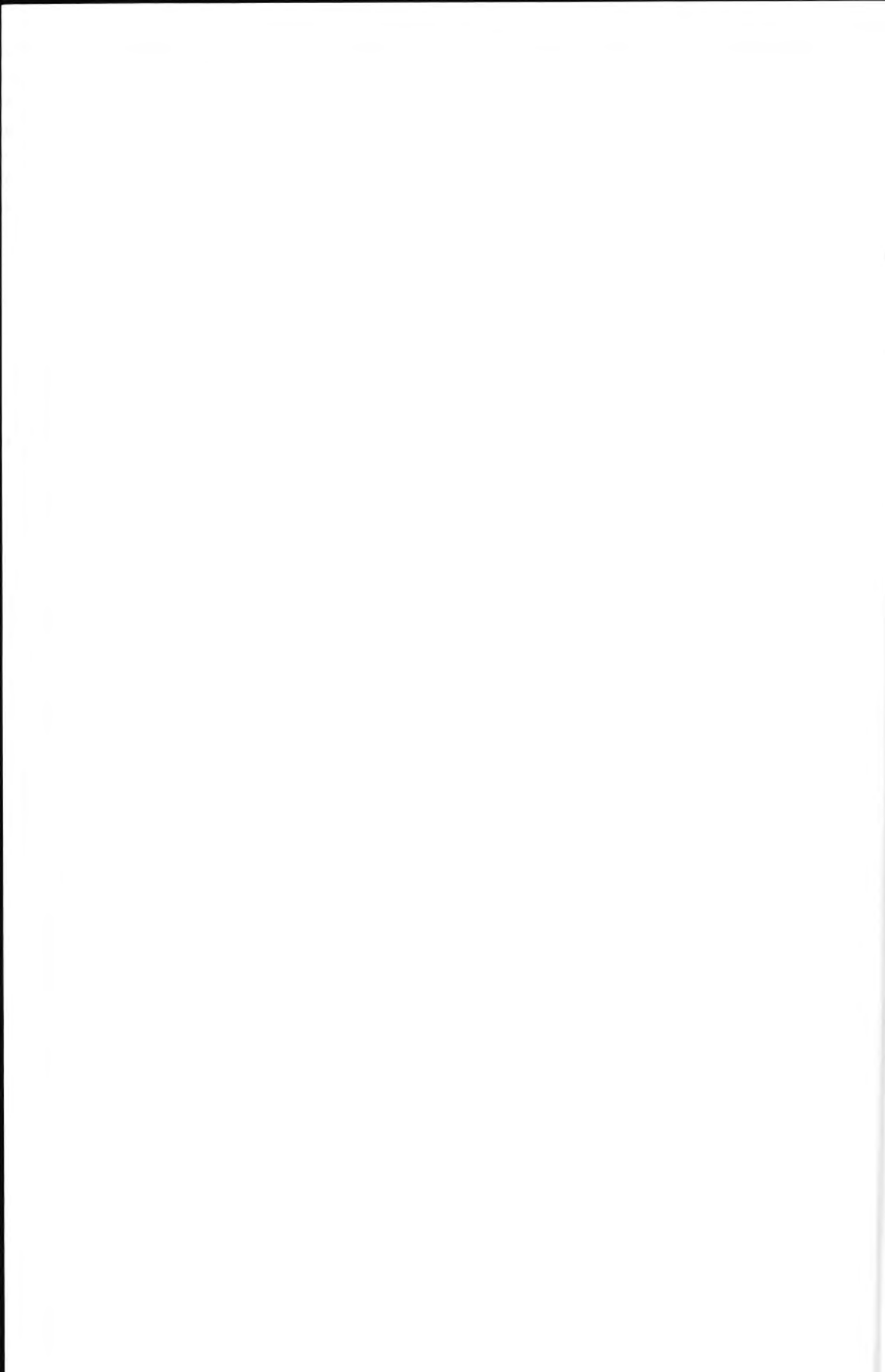
⁵⁹ Zie bijvoorbeeld : J.J. LINZ en A. VALENZUELA (red.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*. Baltimore, John Hopkins, 1994, pp.24-26.

schil weerspiegelt, in die zin dat de kinderen uit migrantengezinnen meer respect en ontzag hebben voor traditionele vormen van gezag.

Duidelijk is alvast dat we met de hoger gestelde vragen op de grenzen botsen van wat op basis van een survey-onderzoek kan worden beantwoord. Er is dan ook nood aan een meer kwalitatief onderzoek dat, bijvoorbeeld op basis van een analyse van diepte-interviews of – zoals in de eerder geciteerde studie van Michael Billig – conversaties tussen respondenten, peilt naar de diepere beweegredenen voor zowel de gehechtheid aan de monarchie als de aversie ervoor.

Summary : The attitude of Flemish secondary school pupils towards the monarchy : an exploratory investigation

A survey amongst 602 Flemish secondary school pupils, aged 17-18, shows that a distinction can be made between two different, albeit closely related, dimensions of royalism : the emotional attachment to the king as a person and to the royal family on the one hand, and the political support for the monarchy on the other. Respondents are predominantly indifferent or negative about the monarchy, particularly on the emotional dimension. A multivariate analysis shows that male and non-churchgoing pupils are more negative on both dimensions. Pupils from migrant families are more positive on the emotional dimension. The scores on both dimensions are higher amongst pupils who identify with Belgium rather than with Flanders, who have strong patriotic feelings and who tend towards an authoritarian attitude. The scores are lower amongst pupils with a preference for a regionalist party. The hypothesis that intense royalist feelings coincide with a general attitude of trust in the political authorities was only confirmed with regard to the emotional dimension, while the political support for the monarchy appears to be detached from the trust in the political authorities.



Belgium's Adaptation to the EU. Does Federalism Constrain Europeanisation ?

Peter BURSENS

*Assistant professor at the Faculty of Political and Social Sciences,
University of Antwerp*

I. Prologue

In January 2002 the Belgian media focused on an amusing debate between two prominent politicians, belonging to two different political parties in power. Federal minister for mobility and traffic safety Isabelle Durant (Ecolo) and former junior minister for traffic safety Jan Peeters (SP.A) openly disagreed on the introduction of new license plates. Already in August 2001 Isabelle Durant had decided to introduce reflecting plates at the front-side of all cars. The new regulation would officially start in January 2002 but prosecution would only be organised from July 2002 onwards. The basic argument for the introduction was that reflecting license plates would increase visibility and therefore traffic safety. In January 2002, MP Jan Peeters declared that it was unacceptable to oblige all Belgian car-owners to buy a new plate, because 'Europe' would soon introduce a European plate to replace national plates. Although Jan Peeters belongs to a coalition partner, he regarded the matter important enough to propose a law in an attempt to block the introduction. In an official response, the minister acknowledged the imminent introduction of the European plates, but added that the Belgian reflecting plates would only replace the front side ones, while the European plates would replace the rear-side ones. Hence, she concluded, both could easily co-exist: there would be no need for Belgians to buy new front-side plates after the implementation of the European directive. Jan Peeters said to be happy with this compromise, but at the same time he asked whether the minister had checked the possibility of the co-existence with the European Commission. The minister clearly did not. Neither did the MP, however. If they had, both would have discovered what a newspaper journalist did. One call to the cabinet of the Commissioner was enough for him to learn that 'Europe' had no plans whatsoever to introduce a European license plate in the near future. To sum up, the minister, her 'cabinet', the administration, the other ministers, the MP, neither his staff, nor his colleagues had been aware of the European context, nor did they think about contacting the Commission to check things out.

II. Introduction

At first sight, the license plate story is a case of minor importance. However, it is only one of the most recent examples of a series of events that question the degree of Belgian adaptation to the European Union. Especially European environmental and health policies seem to be rather problematic for Belgian authorities (waste,

nitrites, habitats, food additives...). All together, these issues touch upon the core of Belgium's European policy-making and therefore raise rather substantive questions about the degree of Europeanisation in Belgium.

In this article, Europeanisation is used in the top-down tradition¹ and hence points to the extent an EU member state is Europeanised, i.e. the degree of impact the EU level has on national and sub-national levels. In other words, Europeanisation deals with the extent to which (a range of structural and cultural aspects of) the member state level is adapted to the requirements of EU-membership. Whether or not Belgium is less or more Europeanised than other member states, is not the question that will be tackled here². However, also beyond such a comparative perspective, one can ask the question why Belgium seems to be confronted with a series of mismatches between the national and the European level.

The Belgian case is remarkable because one can easily imagine many reasons why Belgium could be – on the contrary – very highly Europeanised. First of all, Belgium is always regarded as the 'champion of European integration', meaning that it explicitly wants the European Union to develop along federal lines. It is not an overstretched expectation that such a position towards the EU is rooted in a context of European awareness and could lead to a rather easy adaptation to European requirements. Secondly, being a member state since 1952, one could assume that Belgium has had a long period to adapt to the European context. Moreover, as one of the founding fathers, Belgian representatives should have been able to shape European institutional and policy requirements – at least to a certain extent –, hence reducing the adaptation pressure and enhancing the degree of Europeanisation. Thirdly, Brussels becomes every day a little bit more the true European Capital. "The EU is therefore not in Belgium's backyard, it is in its drawing room, its kitchen, even its bedroom"³. One could expect Belgian policy-makers therefore to be subject to rather intensive Europeanisation pressures.

However, the impact of pro-European mindedness, long-time membership and proximity of European institutions on the degree of Belgian Europeanisation is not

¹ GREEN COWLES, M., CAPORASO, J., RISSE, TH. (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2001; HERITIER, A., KERWER, D., KNILL, CH., LEHMKUHL, D., TEUTSCH, M., *Differential Europe: New Opportunities and Restrictions for Policy-Making in Member States*, Berlin, De Gruyter, 2001; KNILL, Ch., *The Europeanisation of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001; BOERZEL, T., *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge, Cambridge UP, 2002; KNILL, Ch., LEHMKUHL, D., *The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms*, *European Journal of Political Research*, 2002, vol. 41, 255-150.

² Comparative empirical data to answer this question are not yet available.

³ KERREMANS, B., BEYERS, J., *The Belgian Permanent Representation to the European Union: Mailbox, Messenger or Representative?*, pp. 191-210 in H. Kassim, A. Mennon and V. Wright (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy: the European Level*, Oxford, Oxford UP, 2001.

that linear. I will argue in this article that these hypotheses and expectations are based on superficial and incomplete analyses, because all three potentially Europeanisation-enhancing factors are constrained by domestic institutional features which act as intervening variables. In other words, whereas the potentially adaptation-increasing factors are numerous, this article will focus on how existing domestic institutions put serious constraints on a smooth adaptation process. The purpose of this article is therefore not to discuss the degree of impact of Europe on domestic institutions – which is the basic research line within the top-down Europeanisation research. This exercise must be placed within a specific niche of top-down Europeanisation research, which aims to explore the impact of domestic institutions on the extent to which the EU has impact on its member states.

The central argument is that federalism, both in dynamic terms – the federalisation process – and in output terms – the federal architecture – has had and still has got a negative impact on the Europeanisation process in Belgium. This line of arguing is similar to the one that has been elaborated by Börzel⁴. The argument is that highly decentralised or federal states have more difficulties to adapt to the EU than more centralised states. In addition, not all federal states encounter the same amount of problems: those federations whose sub-national levels opt for a confrontational strategy are more vulnerable than federations whose regions choose for co-operation with the federal level. In this respect Börzel speaks of competitive regionalism versus co-operative federalism, taking Spain and Germany respectively as illustrations. If levels rather compete than co-operate, she argues, “(...) actors strive to shift the costs to each other, which prevents the adjustments needed to re-establish the institutional equilibrium”⁵. Now, Belgium can be characterised more by competition than by co-operation. The Belgian ‘falling apart’ federalism leads to a situation characterised by continuous demands of regional levels for more autonomy and by a growing number of conflicts between the different levels. More concretely with respect to European policies, especially the Flemish Region puts a lot of effort in strategies to by-pass the federal level and to become a player of its own right in the European and international arena⁶. Also the mere fact that Belgian Regions can conduct their own foreign policies (*cf. infra*) leads to competition-like scenarios. Hence, it can be expected that Belgium is subject to a difficult Europeanisation process.

This competitive nature of Belgian federalism doesn't only constrain the domestic Europeanisation process because of the characteristics of its *formal institutional*

⁴ BOERZEL, T., Towards Convergence in Europe ? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain, *Journal of Common Market Studies*, 1999, vol. 37, 4, 573-596; BOERZEL, T., 2002, *o.c.*

⁵ BOERZEL, T., 2002, *o.c.*

⁶ See for instance the efforts Flanders has made to become directly involved in the 2000 IGC: BURSENS, P., How Multilevel Are IGC's ? The Belgian Federation and the 2000 IGC, *Regional and Federal Studies*, 2002, vol. 12, 3.

architecture but also because of the mentality and policy preferences of Belgian political actors which are partly caused by the *federalisation process*⁷. In the following, both these formal and informal mechanisms will be elaborated upon in an analysis of (1) Belgium's *European mindedness and awareness* and (2) its *domestic organisation of European policy-making* (including its up-loading and down-loading capacities). In other words, this article will explore to what extent the process of federalisation and the existing federal architecture put constraints on the Europeanisation of (1) political behaviour towards the European Union and (2) the elaboration of European co-ordination mechanisms⁸.

Summarising, this article seeks to explore how federalism in its dynamic (the federalisation process) and static (the federal structure) aspects constrains the Europeanisation of formal (procedures, mechanisms, agencies) and informal (opinions, awareness) aspects of Belgian politics. The following paragraph deals with the Europeanisation of European opinions and attitudes, while paragraph three focuses on the domestic institutional organisation of EU politics.

III. Belgian Elite and Popular Opinion on European Integration

A member state's degree of Europeanisation is not the same as the level of European mindedness of a member state. Neither can a heavily Europeanised public opinion be regarded to be the same as a pro-integration opinion. Also a well informed but Euro-sceptic opinion can be considered to be a Europeanised opinion. In this respect, the Danish public, for instance, must be considered to be more Europeanised than the Belgian public⁹. A Europeanised opinion can therefore be defined as an informed, articulated, interested, well-argued opinion of political elites and citizens who are aware that the European level has large impact on their political and daily lives and who are able and willing to translate this awareness in their political and personal behaviour. The following paragraphs will discuss opinions and awareness of the Belgian political elites and of the Belgian public towards the EU. I will elaborate on them and analyse their origins. More con-

⁷ As such this explanatory model follows the duality that has also been proposed by Knill. He argues that the degree of Europeanisation must be studied by both institution-based explanations (the federal architecture) and by agency-based explanations (the federalisation process); KNILL, Ch., 2001, *o.c.*.

⁸ These two clusters of dependent variables belong to both formal aspects (uploading and downloading co-ordination mechanisms) and informal aspects (political and administrative culture, opinions) of Belgian European policy-making. Also Knill acknowledges this double pressure. 'Member states feel an adaptation pressure in terms of structure (hard) en style/culture (soft). On the one hand, European integration and policies may ask for the creation of new structures, the centralisation or decentralisation of regulatory policies, (...) horizontal organisational change. On the other hand the EU may ask for change in patterns of regulatory intervention and administrative interest intermediation.'; KNILL, Ch., 2001, *o.c.*

⁹ BURSENS, P., Why Denmark and Belgium Have Different Implementation Records. On Transposition Laggards and Leaders in the EU, *Scandinavian Political Studies*, 2002, vol. 25, 2, 173-195.

cretely, I will look for the extent to which federal characteristics shape EU-opinions and awareness.

A. *Belgian EU Policy: from Intergovernmentalist to Federalist ?*

Whether the elites or the public like the EU or not, is not the core issue at stake in the Europeanisation debate. It is, however, interesting to examine where the opinions – whatever they may be – come from. More in particular I'm interested in whether Belgian opinions stem from the federal dimension, to what extent they do and the consequences of this in terms of Europeanisation.

It is commonly accepted that Belgium has always been and still is the most pro-integration member state of the EU¹⁰. However, this image is not completely correct and should be modified in several ways. Above all, this paragraph explores the reasons for this alleged pro-European attitude. Firstly, the Belgian position towards integration should be analysed both in economic and political terms. The history of Belgian foreign policy reveals that with respect to international *economic* relations Belgium was already during the interbellum a very active supporter of the creation of a multilateral European economic organisation. Also immediately after World War II the Belgian government continued to plead for European economic co-operation. Belgium participated in the Marshall-plan and created, together with the Netherlands and Luxembourg, the Benelux. The three Benelux countries also wrote a common memorandum for the Messina-summit of 1955, arguing for the installation of a West-European common market, starting with the enlargement of the Benelux customs union and gradually evolving into a fully-fledged economic union. This pleading for economic integration continued to be a core aspect of Belgium's European policy and even today nearly all political parties support the Belgian membership of the Economic and Monetary Union (EMU).

With respect to the *political* unification of Europe, Belgium has evolved from an adversary over a critical supporter towards a fierce adherent of a federal Europe. In the 1920's and 1930's Belgium stressed its neutrality and its first reactions to the Schuman-Monnet plans in 1950 were rather cool¹¹. During the first years of the European Communities Belgium could hardly be considered to be supra-nationalist. Only in 1979 Belgium left the intergovernmental path and turned into the federalist direction. This change in policy can be illustrated by official position

¹⁰ This alleged continuous pursuit of a federal Europe is sometimes called 'the Belgian orthodoxy'; see FRANCK, Ch., *La politique européenne de la Belgique. Les années 1970-1996: entre orthodoxie et pragmatisme*, *Res Publica*, 1998, vol. 40, 2, 197-212.

¹¹ COOLSAET, R. *België en zijn buitenlandse politiek, 1830-2000*, Leuven, Van Halewyck, 2001; COOLSAET, R. *Continuïteit en discontinuïteit in het Belgische Europa-beleid*, *Res Publica*, 1998, vol. 40, 2, 179-191.

papers and coalition agreements of the past 25 years. It is a more difficult task to explain why exactly Belgium changed its point of view. In this respect, historic accounts such as those from Coolsaet show that both international and domestic factors have caused the policy shift. Becoming in favour of a stronger European unity was certainly caused by a decrease of the Atlantic solidarity at the end of the 70's. Also the feeling that the *méthode communautaire* had made the European experiment to a success has led the Belgian political elites to plead in favour of a more federal future for Europe. At the same time, however, the pro European stance was rooted in domestic political objectives. Some political parties hoped to trigger an internal (downwards) federalisation process by pointing to the successful (upwards) federalisation process in a European perspective. This opinion originated within the regionalist parties and was copied by the more traditional parties and notably by those always in power (i.e. the Christian Democrats) after the electoral breakthrough of their regionalist competitors. In other words, support for European integration in a federal way was used to legitimise the domestic federalisation process towards more power for the regional entities¹². The result of this evolution was that the coalition government led by Wilfried Martens in 1979 explicitly opted for a federal Europe and for the (limited) foreign competencies of the regional entities (cf. *infra*).

Also later in history, Belgian support for crucial EU policies should be understood as the result of combined ideological, economic and domestic political factors. This was for instance the case with the Belgian support for EMU and more in particular for the Belgian efforts to become part of the first wave of EMU-members. Of course, being pro-EMU must be understood as a core expression of the overall Belgian pro-integration ideology. In addition, however, becoming part of the EMU was an absolute economic necessity. The Belgian budget deficit and public debt had risen to enormous heights during the '80s. For some politicians – including prime-minister Martens – the obligation to meet the Maastricht criteria was used as a supplementary argument to clean up Belgian finances. In some way, support for the EMU might be considered as an example of using the EU to reach domestic policy goals (cf. *infra*, the uploading mechanism). Acting this way, prime-minister Martens can be seen as a very Europeanised politician – which he really proved to be when he became, after his national career, a leading MEP.

The struggle for EMU membership was furthermore partly understood as a tool to ease tensions between the two Belgian communities (Flanders and Wallonia). Indeed, EMU-membership became an obsession of the Dehaene-led coalition governments in the late nineties. A failure could have been used by radical Flemish politicians to blame Wallonia, for not co-operating and for being unwilling to clean up the unhealthy financial situation. Similarly, the Belgian position in favour of a

¹² COOLSAET, R., 2001, *o.c.*

strong structural and cohesion policy, must be understood out of pro-EU ideology, sound economic reasoning (cohesion is good for the entire European economy) but also from the domestic political argument that solidarity transfers from the richer north (Flanders) to the poorer south (Wallonia) could better be co-financed by other rich EU-member states than by the Belgian (Flemish) budget alone.

Summarising, the sources of the pro-integration attitude are to a certain extent to be found in political parties' policy positions towards domestic political issues, such as the institutional architecture of the country. Of course, domestic politics is not the only, and perhaps not even the most important factor to explain the Belgian European positions. Indeed, also after the intra-Belgian federalisation process had been started, the pro-integration attitude remained dominant among a wide range of political elites. The Belgian case does illustrate, however, that a pro-integration approach is not exclusively rooted in a profound European knowledge or awareness nor exclusively in a pro-European ideology.

On top of this, the focus on Belgian domestic political problems has resulted in only marginal attention for European politics. This can be illustrated by several aspects and actors. Firstly, European election campaigns are not focused on European topics but are dominated by domestic political issues. EP-elections must therefore be rather considered as an evaluation of the national government's performance. This is true for many member-states¹³ but especially for Belgium¹⁴. Secondly, Belgian politicians don't seem to be very much aware or interested in the European dimension. This attitude is reflected in the low degree of attention that is given by parliamentary bodies to the control of the different governments' European policies. Comparative analyses of the role of national parliaments in European policy-making classify the Belgian Federal Parliament as weak¹⁵. Research on Belgium confirms these views, not only for the federal Parliament, but also for the regional parliaments¹⁶. Thirdly, this lack of attention for European politics by political elites is reinforced by the lack of attention from the media. Only a very small part of the (elite) news media seems to be adequately informed on EU-matters. The popular media (newspapers, radio and television) hardly bring any

¹³ IRWIN, G., Second Order or Third Rate? Issues in the Campaign for the Elections for the European Parliament, *Electoral Studies*, 1995, vol. 38, 1, 183-199.

¹⁴ BEYERS, J., Permissieve consensus, maatschappelijk debat en het draagvlak van de Europese Unie bij de Belgische maatschappelijke organisaties, *Res Publica*, 1998, vol. 40, 2, 247-272.

¹⁵ RAUNIO, T., WIBERG, M., Does Consensus Lead to Ignorance? National Parliaments and the Legitimacy of EU Governance, *ECPR Joint Sessions*, Mannheim, March 26-31, 1999; MAURER, A., WESSELS, W. (eds.), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Baden-Baden, Nomos, 2002.

¹⁶ BURSENS, P., "Why Denmark and Belgium ...", *o.c.*, 2002; LEJEUNE, Y., *La participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en œuvre du droit européen*, Brussel, Bruylant, 1999. To give just one example: in February 2002, the parliamentary debate about the nomination of the representative of the Belgian federal parliament to the European Convention was not focused on the European skills of the nominees but on the delicate political balance between the coalition partners.

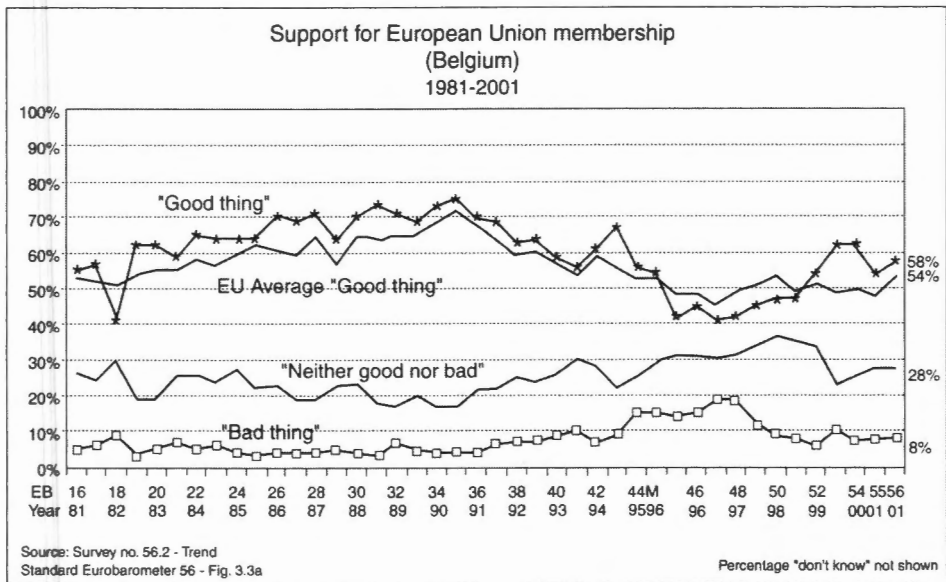
European news besides human interest stories of European politicians. This situation is probably also rooted in the overall pro-European consensus among political elites. Such a consensus hardly allows any debate on European issues, which makes Europe not really a sexy topic to focus on for popular newspapers and television news. In addition, this lack of attention for European issues in the media has serious consequences for the opinions and attitudes of the Belgian public opinion. I will focus on this relationship in the next paragraph.

To conclude this section, one can say that Belgium's federalist position stems from a complex set of factors. It is clear that being a pro-European politician is not only a matter of ideology and economic interests, but also the result of domestic political relationships: to a certain extent, the ideas with respect to the reform of the Belgian federal state influence the political parties' positions on the issue of European integration. In addition, the federalisation process, strengthened by other variables such as the role of the media and the overall political consensus on European integration, have created a political context in which domestic political issues, such as the appeasement of the communities, are dominant and in which hardly any time is left to broaden the scope of attention to the outside world, including the EU. In terms of Europeanisation, this means that, despite the favourable conditions discussed in the introduction, Belgian political elites are constrained in their European awareness by their inward focus on the federalisation process of the country.

B. Belgian Public Opinion: Still a Permissive Consensus ?

Despite the moderate European awareness, it remains true that nowadays Belgian politicians and other opinion leaders are very much in favour of a supra-national Europe. This attitude is, however, not completely backed by the broad public opinion. Euro-barometer data reveal that the Belgian public – unlike its political leaders – has never been and still is not the champion of integration. An analysis of recent Euro-barometer data shows that since the 1980's the Belgian public has only been a moderate supporter of integration, following more or less the average European opinion and sometimes even dropping below the average (notably at the time of the devaluation of the Belgian Franc in 1982 and during the struggle to meet the Maastricht criteria in the late '90s).

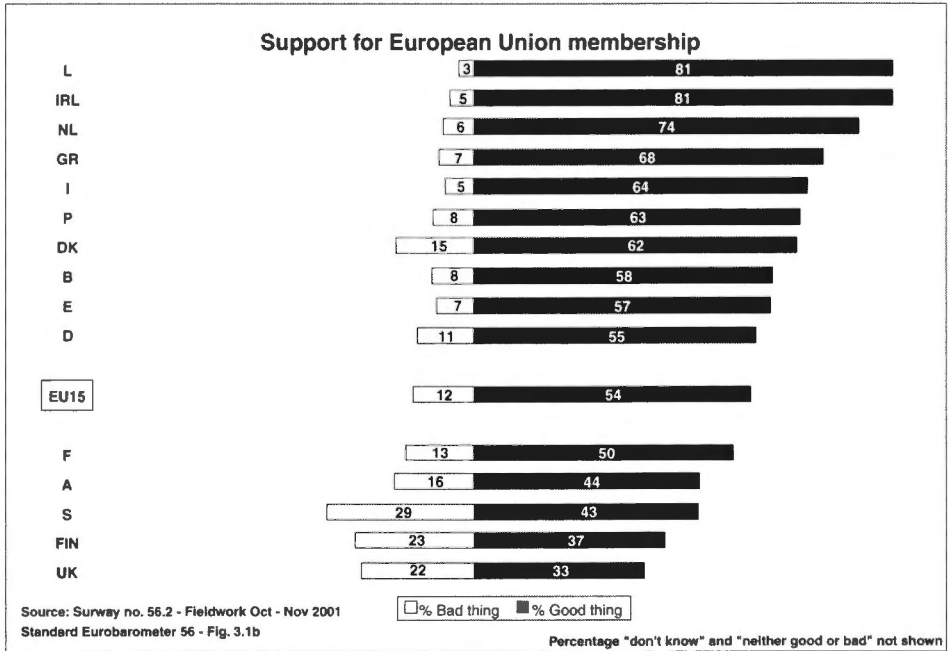
Figure 1: Belgian Support for EU Membership (Source: Euro-barometer 56)



At the same time this rather moderate support does not pose any political problems. Indeed, the percentage that considers the Belgian EU membership a bad thing is also quite low. Mobilisation against European integration in general or the Belgian EU-membership in particular is therefore not very likely. Of course, as in all EU member states, protest by particular groups (trade unions, farmers lobbies, anti-globalisation protesters) against particular policies sometimes occurs. Combining the figures of support and opposition, an interesting and for this article highly relevant feature of the Belgian public opinion becomes clear: it is above all not interested in the EU. In a comparative perspective Belgians seem to be even consistently among the most indifferent publics within the EU. The result of this has been characterised by the concept of permissive consensus¹⁷: inspired by indifference, the public adopts a *laissez faire – laissez passer* attitude towards the broadly shared pro-integration positions of the political elites.

¹⁷ BEYERS, J., 1998, *o.c.*

Figure 2: Support for EU Membership by Country (Source: Euro-barometer 56)



This political indifference is a general feature of the Belgian public opinion, but it is most manifest with respect to the European Union. It can be partly explained by the overall historical and cultural background of a rather indifferent public opinion, not only towards local government, but also toward national government and certainly toward European government. In addition, when discussing politics, the (popular) media almost exclusively focus on domestic political stories, above all the consecutive state reforms and the disputes between the communities. The news media are therefore not really helping in getting the public more acquainted with European politics¹⁸. To make the circle round, an uninterested public opinion is very unlikely to articulate European demands or to evaluate their political representatives with respect to the European positions they take. Consequently, politicians are not motivated to focus on European issues: opinions on the EU don't determinate electoral victories or defeats. Strong positions on domestic issues, such as state reforms, bring more potential electoral benefits. In short, political elites and the media don't make Europe very attractive, which results in a rather modest degree of European awareness among the Belgian public.

¹⁸ NORRIS, P., *A Virtuous Circle. Political Communications in Post-Industrial Societies*, Cambridge, Cambridge UP, 2000.

Summarising this paragraph, it can be concluded that in spite of the location of the European institutions in Brussels, in spite of a long term membership of the EU, and in spite of pro-European politicians, Europe is no core business for either the political elites or the general public. Both groups clearly suffer from a modest interest and awareness in European issues. This paragraph has illustrated that the low degree of Europeanisation is partly induced by a one-sided focus on domestic institutional issues, such as the consecutive state reforms and disputes between the communities. One should add, however, that this preoccupation with domestic issues is probably not the only factor at play. Future research will have to seek for other factors.

IV. Domestic Organisation of European Policy-Making Mechanisms

This paragraph deals with domestic European policy-making mechanisms and more in particular with the installation of the co-ordination mechanisms. To what extent was the installation of European co-ordinating bodies and procedures in Belgium inspired by the European context? Did the introduction of constitutional and organisational reforms also take into account the efficient participation of Belgium within the related European policy-domains? Can the hypothesis that the degree of adaptation is determined by domestic factors be confirmed? Is, in other words, a potentially smooth adaptation process in Belgium obstructed by the absolute priority for domestic political issues during domestic institutional reform? Besides a reconstruction of the genesis of the mechanisms put into place, also an evaluation of the implementation performance is used to answer the question why Belgium is insufficiently adapted to the European requirements.

The general hypothesis follows an institutional argument which stipulates that European co-ordination mechanisms are based on existing domestic mechanisms (path dependency). This line of thinking leads to investigate the impact of domestic institutions. "Institution based approaches emphasise the role of existing institutional configurations as independent explanatory factors in the analysis of political outcomes and institutional development"¹⁹. With respect to Belgium this would mean that the consecutive state reforms should make changes in the European co-ordination mechanisms to keep them in line with European requirements. This is not an easy strategy, however, because the existing institutions tend to defend their institutional interests and are therefore difficult to alter. March and Olsen call this institutional stickiness or the logic of appropriateness²⁰. This phenomenon is also found by Kassim who argues "(...) that the systems developed by the member states for the co-ordination of EU policy have been shaped primarily by pre-

¹⁹ KNILL, Ch., 2001, *o.c.*

²⁰ MARCH, J., OLSEN, J.P., *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York, Free Press, 1984.

existing domestic institutional structures and values"²¹. Likewise, the pressure from above (the European Union) is "necessarily mediated through the existing institutional structures and values which characterise each national politico-administrative system"²². Also Börzel defends the fact that domestic adaptation to Europe is path dependent: "[T]he domestic impact of Europe is differential because it is institution dependent; the extent to which Europeanisation changes the institutions of the member states depends on these very institutions"²³. In the same study she argues that "[I]nstitution dependency denotes, first, that institutional adaptation to environmental changes is influenced by the strategies that actors choose in response and second, that the choice of adaptational strategies depends on the institutions in which actors are embedded"²⁴.

A more detailed analysis of the last two state reforms illustrates that the path dependency logic in the Belgian case was quite extreme because the debates were almost totally dominated by domestic arguments. That should be no surprise because the purpose of the reforms was to build (1993) and to refine (2001) the federal state of Belgium. However, since almost all competencies that were under revision – including foreign policy – had major European links, it is surprising that the European context was hardly taken into account. Let us examine this more closely.

A. *St-Michiël agreement (1992-93)*

Part of the coalition agreement of the Martens VIII government was a detailed description of the agenda of a next round of state reform negotiations. This agenda explicitly included foreign affairs (the right for Regions and Communities to conclude treaties) as an issue to be agreed upon during the talks, mentioning that an agreement on foreign affairs could only be reached as part of an overall package deal²⁵. However, unexpected troubles (export licences for weapons) ended the coalition before such an overall agreement could be voted in the Parliament. The coalition agreement of the next government (Dehaene I) restarted the state reform talks with the issues that the previous government had left behind. From then onwards, the negotiations were no longer held between the coalition partners, but within the framework of the so-called 'Dialogue between the Communities'. This innovative method allowed for the involvement of all (democratic) parties whose

²¹ KASSIM, H., PETERS, G.B, Conclusion: Co-ordinating National Action in Brussels – A Comparative Perspective, pp. 297-342, in H. Kassim, G.B. Peters and V. Wright (eds.), *The National Co-ordination of EU Policy: the European Level*, Oxford, Oxford UP, 2001.

²² HARMSEN, R., *The Europeanization of National Administrations: A Comparative Study of France and the Netherlands*, *Governance*, 1999, vol. 12, 1, 81-113.

²³ BOERZEL, 2002, *o.c.*

²⁴ BOERZEL, 2002, *o.c.*

²⁵ CLEMENT, J., D'HONDT, H., VAN CROMBRUGGHE, J. and VANDERVEEREN, Ch., *Het Sint-Michiëlsakkoord en zijn achtergronden*, Antwerpen, Maklu, 1993.

support had become necessary because the coalition parties on their own no longer disposed of the required two-third majority in Parliament. During the negotiations, a working group on international affairs very quickly reached an agreement on the issue of foreign affairs because this group could broadly copy the text that already had been agreed upon during the previous government²⁶. A few months later an overall agreement was concluded and the negotiators were able to present the so-called St-Michiel Agreement (September 29th, 1992). The texts were translated in laws and new constitutional articles, and were finally adopted by the Federal Parliament. A new Belgian constitution and a new Belgian federal state were born. A remarkable feature of this new constitution was that Regions and Communities were granted the right to conclude international treaties.

In fact, two domestic factors led to this decision:

- (1) a political reason: the regional right to conduct treaties was a demand formulated by regionalist parties, who were indispensable partners to reach an overall agreement;
- (2) an institutional reason following from the political option taken: because the new constitution explicitly stipulated that there would be no hierarchy between the legislative acts of the different levels within Belgium, the option of not granting the right to conclude treaties to Regions and Communities would leave open the possibility for the federal level to alter regional legislation by concluding a binding treaty on regional matters; this would be an unacceptable situation both from a legal and from a political point of view.

The growing importance of the European level was only used as a second order argument to install shared competencies in foreign policy. The only European motivation that could be found, was a paragraph in the coalition agreement of the Martens VIII government which explicitly mentioned the convictions by the European Court of Justice for insufficient implementation of environmental directives as a reason to make Regions competent for EU policies. However, as will be elaborated upon in the next paragraph, this motivation was not taken seriously, or has at least not resulted in efficient co-ordination mechanisms. Indeed, recent analyses of the Belgian backlog with respect to the implementation of EU law exactly point at the negative impact of the complex foreign policy arrangements on the implementation record²⁷.

²⁶ CLEMENT, J. (et. al.), 1993, o.c.

²⁷ DIERICKX, G., BURSENS, P., and HELSEN S. *How to Explain the Belgian Integration Paradox ? Structural and Cultural Explanations for the Failing Transposition of European Directives in Belgium*. Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2001; LEJEUNE, Y., 1999, o.c.

Above all, the wordings of the St-Michiel Agreement and the new article 68 of the constitution illustrate that the agreement is a careful balance between the demands of regionalist and unitarist parties²⁸. No international or European arguments to defend the federalisation process could be found, not even with respect to foreign policy competencies. Neither could there be found any European reference in the oral explanation to the agreement provided by the prime minister before Parliament. He merely states that “[T]he principles of the St-Michiel Agreement have a double aim: they should confirm the autonomy of the regional entities to conduct foreign policy within their competencies, including the right to conclude treaties and to guarantee the coherence of the Belgian foreign policy (own translation)”²⁹.

Also historians stress that the consecutive state reforms hardly considered the impact of the new institutional architecture on the representation of Belgian interests in the outside world. Coolsaet even mentions that this was partly due to the unwillingness of the federal diplomacy to grant Regions and Communities foreign competencies³⁰. However, as has become clear later, the federal Ministry of Foreign Affairs only partly succeeded in defending its institutional position. Only some diplomats of the older generations are said to be still reluctant to cooperate with the regional attachés that are now present in many Belgian embassies abroad and above all within the Permanent Representation to the EU.

Apparently, politicians soon considered that they had not really done a good job from a European perspective since they explicitly envisaged the creation of Cooperation Agreement between all governmental levels which should install a detailed co-ordination mechanism and a so-called Intergovernmental Conference on Foreign Policy (ICFP) to supervise the formulation of the Belgian negotiation positions in international fora such as the EU³¹.

It should be clear that the new Belgian Constitution of 1993 was not created to adapt Belgium to the growing impact of the European Union. On the contrary, it can even be argued that after the 1993 state reform Belgium even tried – and succeeded – to change the European Treaty to make it compatible with new Belgian institutional architecture. With the strong support of Germany, Belgium demanded and obtained a change of article 146 (now 203). This made it possible for regional ministers to represent the entire federation in the Council of Ministers. This event can be regarded as a rare case of successful Belgian uploading capacity. Belgium put a lot of effort to reach an agreement on this issue, because it was a necessary extension of the domestically agreed foreign competencies for Regions and Communities. Only after the conclusion of the Maastricht Treaty, Belgium

²⁸ CLEMENT, J., 1993, *o.c.*

²⁹ Kamer, *Parlementaire Stukken*; 1991-1992 110- 16/1°.

³⁰ COOLSAET, R., 2001, *o.c.*

³¹ One exception is the substitution mechanism which was already mentioned in the revised Constitution.

made the competencies envisaged in the St-Michel Agreement operational by executive decisions (by the Special Law on Institutional Reform of May 5th, 1993³² and the Co-operation Agreement of March, 8th, 1994³³).

The conclusion of the 1994 Co-operation Agreement was an obligation formulated in the 1993 Special Law. Whereas the revision of the Constitution did not mention the international context, the Co-operation Agreement was explicitly meant to adapt the Belgian federal architecture to the requirements of European integration. "Belgium has had to look for a system where it could reconcile the intergovernmental nature of its internal co-ordination with the need to negotiate in the Council"³⁴. Also Coolsaet considers this adaptation process as an example of how internal political processes can exert influence on how foreign policy is made³⁵. In other words, it is the chronology of events which is crucial here. Firstly, politicians decided – for internal political reasons – to organise a major state reform, including a revision of the Constitution and a partial shift of foreign policy competencies to Regions and Communities; secondly, the same politicians, but above all civil servants and diplomats, discover that the changed institutional architecture also triggers detailed changes in the co-ordination mechanisms that define the way Belgium operates within the European Union. "The adaptation of the Belgian co-ordination process to the state reforms reflects a general concern that the larger autonomy of the Belgian sub-national entities should be compatible with Belgium's ability to define a clear proactive EU policy. It therefore reflects the desire of both federal and sub-national governments to reconcile regional autonomy with the requirements of European integration"³⁶.

The institutions and mechanisms that have eventually been created show, however, that the preservation of the internal balance is considered more important than the wish to guarantee an efficient Belgian participation in European decision-making. Because the Belgian European co-ordination process has been discussed elaborately elsewhere³⁷, this section is confined to pointing out that the preservation of the internal balance dominates the Belgian EU co-ordination setting. This search for internal balances becomes above all clear with respect to the European co-ordination within the Federal Ministry for Foreign Affairs. Belgium's position for EU negotiations is prepared by the Unit European Affairs (P11). This unit already existed before the 1993 state reform. Its adaptation to the outcome of

³² 'Bijzondere Wet betreffende de internationale betrekkingen van Gemeenschappen en Gewesten' (5-5-1993)

³³ 'Het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Gemeenschappen en de Gewesten' (8-3-1994)

³⁴ KERREMANS, B., 2001, *o.c.*

³⁵ COOLSAET, R., 2001, *o.c.*

³⁶ KERREMANS, B., 2001, *o.c.*

³⁷ BEYERS, J., BURSENS, P., KERREMANS, B., Belgium, the Netherlands and Luxembourg: Diversity among the Benelux Countries, pp. 59-88 in E. ZEFF and E. PIRRO (eds.), *The EU and the Member States: Co-operation, Co-ordination and Compromise*, Boulder, Lynne Rienner, 2001.

the federalisation process took the form of incorporating more actors in the meetings, because it was obliged to do so by the Co-operation Agreement. However, this made the co-ordination meetings overloaded to such an extent that it no longer fitted into the European agenda which demands a quick reaction to new proposals. On the other hand the Co-ordination Agreement also stipulated that every position should pass P11. To solve this problem of efficiency, a series of specialised co-ordination mechanisms was created³⁸. These can prepare but not determine the Belgian position. Every negotiation position for COREPER and ministerial level must still pass through P11. To answer to the concerns of the Regions and the Communities, these positions should even be reached by consensus. This means that, given the composition of the P11 meetings, each governmental level can block a decision³⁹. Finally, it should be added that besides the balance between different levels of government also the balance between the different coalition-partners is safeguarded. This happens by means of 'inter-cabinet' working groups. These meetings are composed of representatives of the different involved ministers (which often belong to different political parties) and are meant to appease the ideological cleavages between the ministers. Such 'inter-cabinet' working groups also regularly meet in order to prepare European positions, but also their primary rationale is to reach an ideological compromise, not to optimise the Belgian position from a European point of view.

In addition, it should be mentioned that the more decisions are made on a civil servants level, the more Europeanised and adapted the decision-making proceeds. While P11 can be hijacked by the consensus-seeking requirement among the political representatives of the different governmental levels and parties, the specialised co-ordination mechanisms are more adapted to the European needs. Kerremans describes this rationale behind the installation of the specialised co-ordination mechanisms. "What appears to have been decisive is either the workload of the EU or the international agenda"⁴⁰. Quite often the Belgian position to be defended in the working groups of the Council is decided upon by these sectoral co-ordination bodies. P11 therefore often just has to rubberstamp the agreement. When the sectoral mechanisms fail to deliver a mandate, P11 meetings are used to find a compromise. If P11 fails, agreement can still be found within the Intergovernmental Conference for Foreign Policy (composed of the Federal Foreign Affairs Minister, the Federal Adjunct Minister for Foreign Affairs, the Secretary of State for Development Co-operation and the Regional Ministers for Foreign Relations), or ultimately in the Deliberation Committee (composed of the Federal Prime Minister and his Regional colleagues).

³⁸ KERREMANS, B., 2000, *o.c.*

³⁹ In reality, this condition is tempered by a gentleman's agreement which stipulates that a government will not use its veto in cases it has no competencies.

⁴⁰ KERREMANS, B., 2001, *o.c.*

B. *Lambermont agreement (2000)*

In 2000 Belgium witnessed yet another round of negotiations which led to more competencies for the regional levels. While the so-called Lambermont Agreement did not alter the division of competencies with respect to foreign relations, it did shift policy fields with major European and international aspects to the level of the Regions: foreign trade, development co-operation and above all agriculture. The latter can be regarded as one of the most Europeanised (in the bottom-up perspective) policy fields. One could therefore expect that the negotiations which led to the decision to regionalise agriculture would be to a great extent informed by the European context⁴¹. However, this was again not the case. Research by Beyers and Steensels and own interviews both confirm that the politicians who negotiated the Lambermont Agreement hardly used European arguments. Their discourse was almost completely dominated by domestic arguments. Even the Federal Minister for Agriculture, who is after all very intensively involved in European agricultural negotiations, referred not even once to the European requirements a regionalisation of agriculture would have to take into account. Only after the conclusions of the political negotiations were made public, civil servants from the Agriculture Department, who were called in to operationalise the political agreement, pointed to the consequences of the compromise for the efficiency of Belgium's representation in the agricultural fora of the European Union. In other words, only civil servants, supported by the direct stakeholders (farmers organisations), seemed to be Europeanised enough to consider the impact of the reform on the European policy-making mechanism within Belgium⁴². Our conclusion in this respect therefore reflects the evaluation of Beyers and Steensels: "The absence of communication between Belgian politics and the bureaucracy implicates the non-Europeanised character of domestic reform, although the substantive content of this reform is highly Europeanised"⁴³.

C. *Copernicus reform (2000-...)*

The current general reform of the federal administration (the so-called Copernicus program) is a last example of the lack of European awareness within the Belgian federal governmental services. The Copernicus program aims at an administrative reform of all federal ministries, including a new human resources system, the abolishment of the cabinet system and a modernisation of organisational charts in all departments. Overall, the management perspective dominates the whole process: political aspects are less crucial. This is not only the case with the

⁴¹ BEYERS, J., STEENSELS, C., *An Exploration of Some Social Mechanisms Affecting Domestic Political Actors' Europeanisation: the Belgian Case*, ECSC Seventh Biennial Conference, Madison, Wisconsin, May 31-June 2, 2001.

⁴² A similar line of argumentation can be given for the defederalisation of the policy domain of development co-operation.

⁴³ BEYERS, J., STEENSELS, C., 2001, *o.c.*

framework documents, which for instance do not refer to the multi-level governance situation within the federal state of Belgium, let alone to links with the European level⁴⁴. Also the departmental reforms are carried out from a one-sided management perspective. External consultants were hired to analyse the existing situation and to formulate suggestions to enhance efficiency. With respect to the Federal Ministry of Foreign Affairs, a report, including a new organisational chart was presented last year⁴⁵. Interviewees pointed out that the suggestions made by the external consultants were not very useful, since no attention was given to the unique characteristics of a Foreign Affairs department, such as the presence of diplomats next to civil servants, the organisation of 'the protocol' and the co-ordination between the different governmental levels competent for foreign relations. In addition, the report did not even refer once to the potential impact of the international or the European context on the organisation of a foreign affairs ministry. In order to redirect the proposals and to adapt them to international and European requirements, an internal task force had to be set up, led by a senior diplomat and (again) an external human resources expert.

Summarising, the findings of this paragraph point to the fact that the consecutive Belgian state reforms (St Michiel and Lambermont) and the ongoing administrative reform (Copernicus) have been negotiated and elaborated from a purely domestic or managerial agenda, without taking into account the implications for the Belgian functioning within the European political arena. A second finding was that politicians – even those who are regularly present in European settings – seem to be less aware of the European reality than civil servants who often attend European meetings. In short, this paragraph reveals a Europeanisation image with respect to institutional design which is similar to the image that in the previous paragraph has been discovered with respect to the cultural elements: Belgium's adaptation to the European Union is largely shaped by domestic factors, which include the ongoing federalisation process.

V. The Belgian Implementation Record

One way to measure the assumed negative impact of the federal architecture and mind-set is to look at Belgium's performance with respect to the implementation of European directives. The hypothesis is that a highly Europeanised member state would show an excellent implementation record, for several reasons: such a member state could be aware of the obligation to implement European policies and therefore putting a lot of effort in transposing, implementing and enforcing European legislation; or it could have changed its policies in the past hence having reduced the adaptational pressure of new legislation.

⁴⁴ <http://www.copernicus.be/>

⁴⁵ ANDERSEN CONSULTING / PRICEWATERHOUSECOOPERS / KPMG, *Conceptuele uitwerking van een nieuw organogram voor de FOD Buitenlandse Zaken*, Final Report, November 2000.

One of the tasks of the European Commission is to monitor the implementation performance of the member states. Statistical information is indispensable to carry this duty. The Commission's Secretariat-General regularly publishes the Internal Market Scoreboard and each year a detailed implementation report is put together. Table 1 shows own calculations based on several of those implementation reports.

Again it must be stressed that a high degree of Europeanisation is not the same as a high pro-integration profile. It is possible for a member state to have a rather sceptical view on European integration on the one hand, but being very 'Europeanised' on the other hand, either in terms of being very loyal in implementing what is commonly agreed or in terms of encountering a low level of adaptational pressure. Table 1 indeed confirms that there is no correlation between the pro-European profile of a member state on the one hand and the implementation record on the other. On the contrary, some of the most notorious euro-sceptical member states (Denmark, Sweden) end up to be the best pupils of the European class. On the other end of the ranking, European supra-nationalists (Belgium and Germany) are performing much worse. Overall, Table 1 shows quite a paradoxical picture which is difficult to explain if one only looks at the European opinions of the political elites.

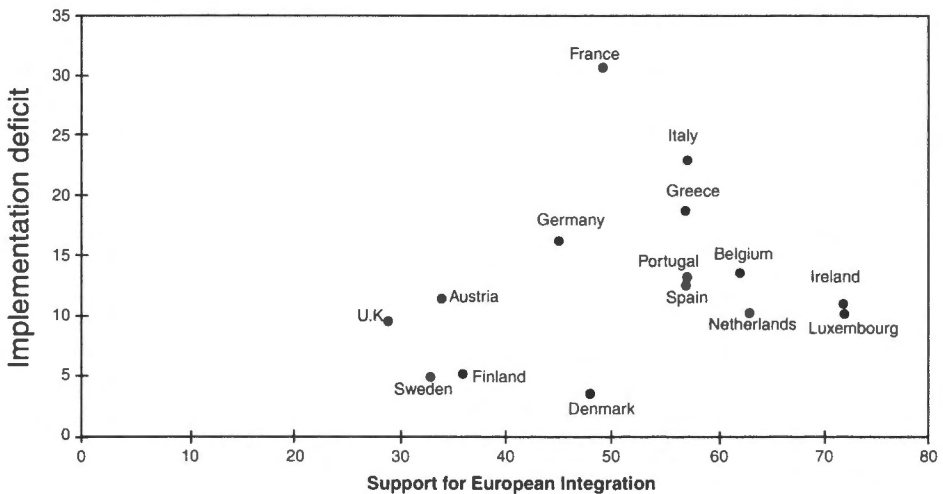
*Table 1: The implementation records of the 15 member states
own calculations based on several 'Reports on Monitoring the Application of Community Law'*

	Implementation deficit (%)				Total of Infringements (N)				Administrative procedures (N)				Legal Procedures (N)			
	'01	'00	'99	'98	'01	'00	'99	'98	'01	'00	'99	'98	'01	'00	'99	'98
DK	4	3.7	3.4	2.3	62	55	51	34	58	53	49	33	4	2	2	1
S	5.8	5.0	4.1	4.3	86	74	62	63	80	70	60	62	6	4	2	1
FIN	5.8	5.2	3.8	4.0	87	77	57	58	81	72	56	57	6	5	1	1
L	9.1	10.2	11.2	10.8	134	152	168	157	117	130	145	145	17	22	23	12
NL	9.3	10.2	7.9	6.7	138	153	119	98	123	137	112	91	15	16	7	7
P	11.6	13.0	12.2	14.9	172	194	184	218	158	178	166	207	14	16	18	11
IRL	11.7	10.9	11.5	10.1	173	162	172	147	146	142	152	136	27	20	20	11
UK	13.9	9.7	8.9	9.9	207	144	134	144	185	134	125	137	22	10	9	7
A	14.4	11.5	10.9	9.4	213	171	164	137	198	157	154	132	15	14	10	5
B	15.3	13.7	15.4	20.6	227	205	232	301	204	186	203	267	23	19	29	34
E	15.4	12.6	11.6	14.5	228	188	174	212	202	175	162	193	26	13	12	19
D	17.1	16.4	14.7	14.5	254	245	222	212	226	220	203	196	28	25	19	16
EL	17.3	18.8	18.3	16.6	255	280	275	242	221	241	241	214	34	39	34	28
I	23.2	23.1	19.8	24.6	345	345	298	359	288	293	254	328	57	52	44	31
F	24.9	30.8	29.4	29.8	369	461	443	435	316	388	380	393	53	73	63	42
TOT					2950	2906	2755	2817	2603	2576	2462	2591	347	330	293	226
EU-Average	13.3	13.0	12.2	12.9	197	194	184	188	174	172	164	173	23	22	20	15

In addition, Figure 3 shows that the paradox is also quite clear when implementation statistics are compared with public opinion data. There is no linear correlation between a pro-European public opinion and a good implementation performance. In other words, a pro-European public opinion is not always an interested public opinion that wants to put effort in pushing the political elites towards compliant behaviour (*cf. supra*).

Belgium is quite a nice example of the paradox that has been described above, especially with respect to the relation between elite opinion and implementation performance. The tenth place on the ranking is not exactly what you would expect from the champion of European integration. In 2001, 15.3 % of all directives that had to be implemented had not yet been transposed or had been transposed incorrectly or incompletely. While the Belgian record has been improving over the last few years due to a growing awareness, mainly caused by the preparations for the Belgian Presidency in 2001, it has recently again worsened. In other words, the temporary focus on Europe during the preparatory phase of the Presidency has not been able to create a permanent European awareness which is high enough to keep up the efforts needed to improve the record further.

Figure 3: Public opinion and implementation deficits in the 15 member states
 own calculations based on Euro-barometer data and 'Reports on Monitoring the Application of Community Law'



Of course, part of the explanation for the insufficient implementation can be attributed to the institutional context of the European level. The complexity of the multi-level context and of the rules of the European decision-making process can explain why not all implementation runs as smoothly as desired. However, the

impact of these institutional characteristics is more or less equal for all member states. The rather big differences between the member states therefore point to the domestic context as the most important cluster of explanatory variables. Previous research has identified these explanatory factors for the Belgian implementation record⁴⁶. Many of them are rooted in the federalisation process and the federal structure of the Belgian state. They include the extremely complex co-ordination mechanisms and division of competencies between the federal and the regional levels (the federal architecture) and the political and administrative culture of policy-makers, which are partly caused by the dominant focus on the internal state reform (the federalisation process).

Firstly, the *federal architecture* is reflected in the unique *in foro interno, in foro externo* principle which constitutionally grants Regions and Communities the right to conduct a foreign policy with respect to those policy fields that belong to their domestic competencies. This, of course, includes the right to co-direct Belgian European policy-making as far as regional competencies are concerned. Another rather unique feature of the Belgian federal state is the absence of a hierarchy of norms: federal laws and regional decrees stand on equal footing which means that they cannot overrule each other and that each level has to prepare and implement the European policies which fall inside their respective competencies⁴⁷. One last important feature that should be mentioned is that the competencies are not homogeneously spread over the levels within Belgium. Most policy fields are partly governed by the federal level and partly by the regional level. All these characteristics were identified to have a negative impact on Belgium's implementation performance. Secondly, the ongoing *federalisation process* has resulted in what could be called institutional jealousy between the different governmental levels. This means that, especially the regional levels, are very keen to protect the acquired competencies. This attitude results in strategies that are primarily aimed at preserving autonomy, sometimes at the costs of reaching an efficient common position with respect to European negotiations.

In short, the implementation performance can be seen as an indicator of the degree of Europeanisation. This section therefore illustrated that the very moderate Belgian performance, which points to a low level of Europeanisation, is correlated with a range of factors that originate in the Belgian federal logic.

⁴⁶ DIERICKX, G., 2001, *o.c.*

⁴⁷ In order to prevent regional authorities from exploiting this lack of hierarchy (i.e. to prevent Regions and Communities from inactivity regarding European obligations), a substitution mechanism has been inscribed in the Special Law on Institutional Reform. Although this mechanism is still not operational, it entitles the federal authorities to replace regional authorities when Belgium is convicted by an international court for non-compliance of regional authorities with international obligations.

VI. Conclusions

This article started from the observation that the Belgian level of adaptation to the requirements posed by its membership of the European Union is rather low. This was quite surprising since the presence of pro-European political elites, the long-term membership and the proximity of European institutions, all lead to expect a high level of Europeanisation. Throughout the article it was argued that the impact of the European Union is seriously constrained by the characteristics of the Belgian federal system. The operationalisation was framed within an institutionalist way of thinking that forced to take into account both soft (cultural) and hard (structural) aspects. This resulted into defining both cultural (1) and structural (2) indicators for the degree of Europeanisation: (1) are Belgian actors (elites and public) adapted in terms of European opinions and awareness and (2) is the Belgian domestic organisation of European co-ordination mechanisms adapted to the European requirements? It was found that both complementary aspects pointed into the direction of limited Europeanisation. Also the explanatory variable was constructed within the institutionalist logic. It was argued that the federalisation process (the soft side of federalism) as well as the eventual federal architecture (the hard side of federalism) both function as intervening variables, explaining the rather low degree of adaptation. More concretely, it was found that the European opinions and European awareness of the political elites and the public opinion are coloured by an inwards-looking mentality that stems from the dominant focus on the ongoing federalisation process. In addition, the article also found that both the limited Europeanised installation and outcomes of the European co-ordination mechanisms were at least partly shaped by hard and soft federal elements. Figure 4 summarises these findings.

Figure 4: *The impact of Belgian federalism on the Europeanisation of Belgium*

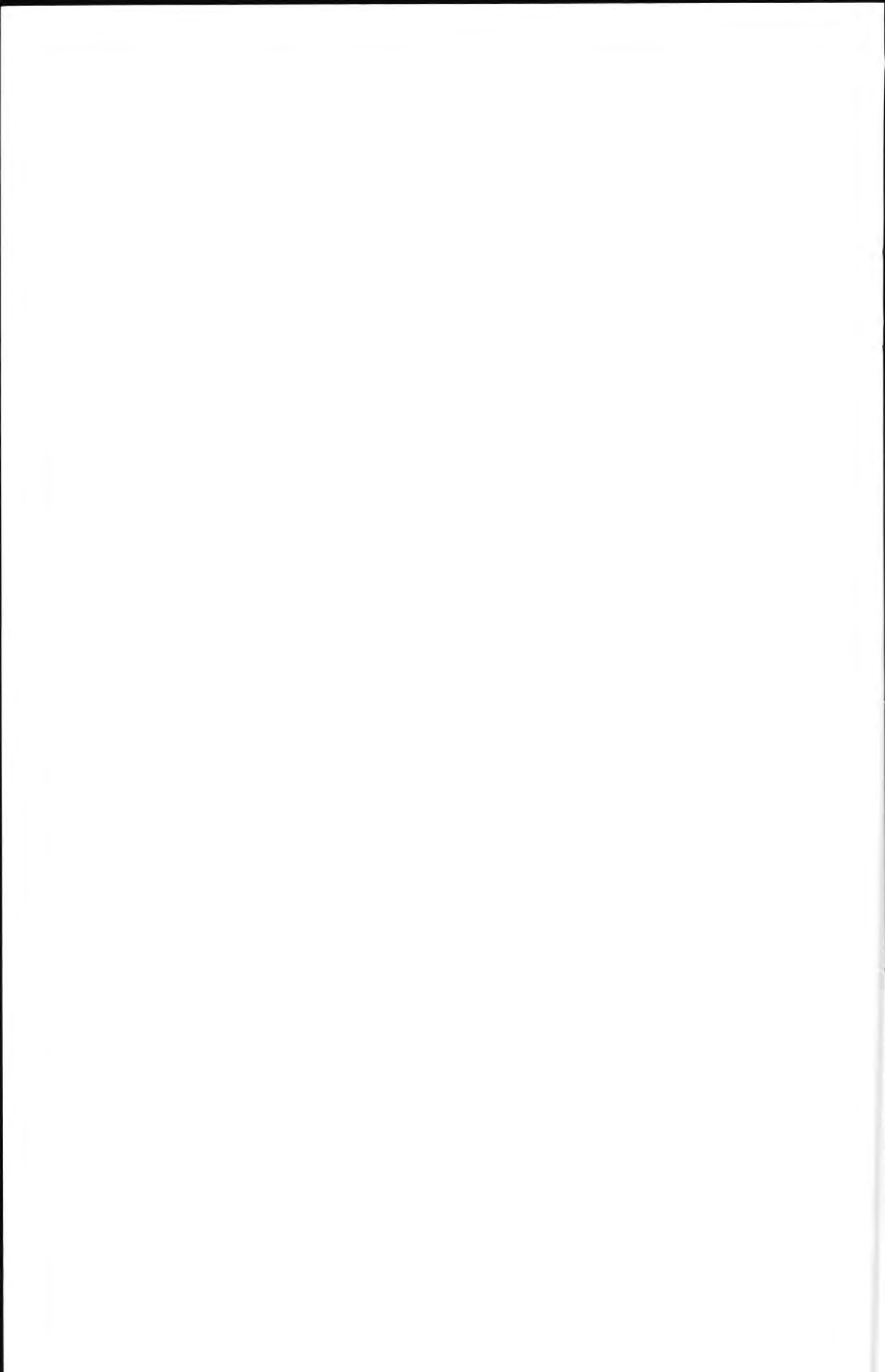
	Degree of adaptation / Europeanisation	Impact of domestic federal institutions on adaptation / Europeanisation
<i>Cultural aspects:</i>		
Political elite opinion and awareness	Low	Federalisation process (cultural aspect)
Public opinion and awareness	Very low	Federalisation process (cultural aspect)
<i>Structural aspects</i>		
Organisation of domestic European policy-making mechanisms	Low	Federal architecture (structural aspect) / Federalisation process (cultural aspect)

The basic argument explored in this respect is that Belgian political elites (above all politicians) have focused for years on the internal political agenda of appeasement of the communities. Little time was left to broaden the scope and to give attention to the outside world or to the European context. This has resulted in state reforms and co-ordination mechanisms which paid very little attention to European incentives, not even with respect to reforms in highly European-relevant sectors such as foreign affairs or agriculture. In addition, the mechanisms put into place also caused a mental mind-set that prevented elites and public from taking the European level sufficiently into account.

Finally, I want to stress that the presented 'evidence' must be treated carefully. Many assertions with respect to the role of federalism should be elaborated and tested in future research. What can be stated, however, is that there is a link between the process of federalisation and the federal structure (as internal conflict-resolution mechanisms) on the one hand and a number of mismatches between Belgium and the EU on the other hand: a link that can be conceived as a lack of Europeanisation.

Summary: Belgium's Adaptation to the EU. Does Federalism Constrain Europeanisation ?

This article starts from the observation that the Belgian level of adaptation to the requirements posed by its membership of the European Union is surprisingly low. Following an institutionalist line of thinking, it is argued that the impact of the European Union is seriously constrained by the characteristics of the Belgian federal system. This results into defining both cultural (1) and structural (2) indicators for the degree of Europeanisation: (1) European opinions and awareness of political elites and the general public and (2) the Belgian domestic organisation of European co-ordination mechanisms. The article more concretely argues that the European opinions and European awareness of the political elites and the public opinion are coloured by an inwards-looking mentality that stems from the dominant focus on the ongoing federalisation process. In addition, it is also found that the limited Europeanised installation and outcomes of the European co-ordination mechanisms are at least partly shaped by hard and soft federal elements.



Het rechtsvormingsproces inzake euthanasie in België

Politieke verklaringen en vergelijkende beschouwingen

Maurice ADAMS

Hoogleraar aan de Faculteit Rechten van de Universiteit Antwerpen

I. Inleiding

Op 16 mei 2002 werd in de Kamer van Volksvertegenwoordigers het *Wetsontwerp op de euthanasie* goedgekeurd¹. Dat is in zekere zin opmerkelijk snel, want waar in Nederland pas na zo'n 30 jaar expliciete politieke en maatschappelijk discussie een gelijkaardige wet tot stand kwam, was in België de politieke discussie eigenlijk nog maar pas, vanaf oktober 1999, begonnen. In deze bijdrage zal ik het Belgische proces van rechtsvorming inzake euthanasie nader onderzoeken en proberen te duiden. Daartoe zal ik meer concreet : a) kort de juridische context uiteenzetten waarin tot vóór de inwerkingtreding van de wet levensbeëindigend handelen in een medische context plaatsgreep; b) een overzicht en duiding geven van de politieke geschiedenis, van ongeveer 1980 tot heden, met betrekking tot het rechtsvormingsproces inzake euthanasie, en c) het Belgische rechtsvormingsproces terzake vergelijken met het Nederlandse. Uiteindelijk gaat het in deze bijdrage vooral om een reconstructie – een «informed guess»² – door iemand, overigens uitdrukkelijk geen politicoloog, die het betreffende rechtsvormingsproces nauwgezet gevolgd heeft.

Het zal de lezer wellicht opvallen dat bij dit alles relatief veel aandacht zal worden besteed aan de positie van de christen-democraten. Dat is geen toeval, want zoals zal blijken is het inderdaad die politieke groepering geweest die in België tot in 1999 een bepalende rol heeft gespeeld in het al dan niet mogelijk maken van een politieke doorbraak in het proces van rechtsvorming met betrekking tot euthanasie.

¹ De wet verscheen op 22 juni 2002 in het *Belgisch Staatsblad*. Op 23 september van dat jaar trad de wet in werking.

² De auteur adviseerde gedurende het Belgische rechtsvormingsproces inzake euthanasie zowel de Verenigde Senaatscommissies voor Justitie en Sociale Aangelegenheden (op 9 mei 2000) als de Kamercommissie Justitie (op 27 februari 2002).

II. De juridische context

Euthanasie, waaronder hier wordt verstaan, zoals in artikel 2 van de wet, het opzettelijk levensbeëindigend handelen door een ander dan de betrokkene op diens verzoek³, was tot voor kort in België strafrechtelijk verboden. Het was echter niet, zoals bijvoorbeeld in Nederland, als een afzonderlijk misdrijf strafbaar gesteld. Het Belgisch recht was onbekend met het begrip euthanasie (of doden op verzoek), en bijgevolg zouden waarschijnlijk de algemene bepalingen uit het Strafwetboek, dat stamt uit 1867, op euthanaserend handelen van toepassing zijn geweest. Het ging dan met name om artikel 393 met betrekking tot vrijwillige doodslag en artikel 394 e.v. met betrekking tot moord⁴. Helemaal zeker was dit evenwel niet, want er hadden tot 2000 nog geen vervolgingen of veroordelingen plaatsgevonden.

Wat de hulp bij zelfdoding betreft (en is) de zaak wat gecompliceerder⁵. Omdat het Belgisch strafrecht de zelfdoding niet strafbaar stelt, zou de hulp daarbij dat ook niet zijn. Desondanks meenden sommigen dat de hulp bij zelfdoding echter wel degelijk op een indirecte wijze strafbaar zou kunnen zijn. Daarvoor werd dan artikel 422*bis* van het Strafwetboek ingeroepen dat betrekking heeft op schuldig verzuim wegens het niet verlenen van hulp aan een persoon in groot gevaar⁶. Bij gebrek aan enige Belgische rechtspraak in verband met deze kwestie was het echter koffiedik kijken of deze redenering opging. Ook de recente Belgische wet is opmerkelijk genoeg, in tegenstelling tot de Nederlandse, niet van toepassing op hulp bij zelfdoding. Dat is met name opmerkelijk nu de verschillen

³ Deze definitie werd eerder voorgesteld door het Belgische Raadgevend Comité voor de Bio-ethiek, in een advies van 12 mei 1997 betreffende «de wenselijkheid van een wettelijke regeling van euthanasie» (daarover verder in dit artikel meer). Een van de belangrijke kwaliteiten van dit advies, was dat het voor België voor het eerst een heldere en gezaghebbende definitie vastlegde betreffende euthanasie. Daardoor kwam het Comité tegemoet aan een *conditio sine qua non* voor het überhaupt kunnen voeren van een zinvolle discussie, ethisch-maatschappelijk zowel als juridisch, over (de regulering van) euthanasie. De definitie was afkomstig van de Nederlandse Staatscommissie Euthanasie uit 1985.

⁴ Dit zijn beiden misdrijven die in principe door het Assisenhof worden beslecht. Eventueel zou tevens artikel 397 van het Strafwetboek met betrekking tot vergiftiging van toepassing kunnen zijn. Vergiftiging wordt namelijk gezien als doodslag door middel van stoffen die min of meer snel de dood kunnen teweegbrengen. Meer uitgebreid over de juridische context waarin in België euthanasie plaatsvond voor de wet, zie VELAERS, J., *Het leven, de dood en de grondrechten. Juridische beschouwingen over zelfdoding en euthanasie*, pp. 470-574 in: *Over zichzelf beschikken? Juridische en ethische bijdragen over het leven, het lichaam en de dood*, Antwerpen, Maklu, 1996 en DE GROOT, E., *Leven tot in de dood. Omtrent euthanasie*, Brussel, VUBPress, 1997, 25-77.

⁵ Onder hulp bij zelfdoding versta ik hetzelfde als euthanasie, met dit verschil dat de «ander» (in het geval van euthanasie is dat degene die de levensbeëindiging actief uitvoert) aan de patiënt slechts de middelen verschaft die tot het levenseinde leiden. Dit kan uiteraard aan dezelfde voorwaarden gebonden worden als euthanasie.

⁶ Hierover meer uitgebreid VUYE, H., *Schuldig hulpverzuim. Een analyse van artikel 422*bis* Sw, in het licht van de algemene leer van de omissie in het strafrecht*, pp. 431-480 in *Liber Amicorum Jean du Jardin*, Antwerpen, Kluwer, 2001.

tussen euthanasie en hulp bij zelfdoding ethisch indifferent, of in ieder geval minimaal zijn. Het zou logisch zijn dat beide handelingen dan ook aan dezelfde juridische standaard zouden worden getoetst. Toch *lijkt* de Belgische wetgever bewust de vermelde keuze hebben willen maken, ondanks dat de Raad van State in zijn advies over het toen nog wetsontwerp daar forse kritiek op leverde⁷. Het zou echter wel eens zo kunnen zijn dat het maken van dit onderscheid in de Belgische wet, volgens het Arbitragehof een juridisch ontoelaatbare discriminatie is. Zoals bekend heeft dat Arbitragehof namelijk onder meer de expliciete bevoegdheid om te oordelen of wetgeving niet in strijd is met de artikelen 10-11 van de Belgische Grondwet, die respectievelijk het non-discriminatie en gelijkheidsbeginsel bevatten. De hefboom van het gelijkheidsbeginsel zou hier dus zijn werk kunnen doen : het is dan een ontoelaatbare discriminatie om wel euthanasie (het 'meerdere') toe te laten, maar niet de de hulp bij zelfdoding (het 'mindere'). Zeker weten we dit evenwel niet, en wat mij betreft kan de keuze van de Belgische wetgever niet overtuigen.

Belangrijk om te vermelden is tevens dat algemeen wordt aangenomen dat een arts in België in principe niet verplicht is een zinloze medische handeling voort te zetten, zodat bijvoorbeeld ook de mogelijke levensverkorting als neveneffect van pijnbestrijding juridisch wordt aanvaard⁸. Omdat echter de intenties van een arts nooit helemaal zichtbaar gemaakt kunnen worden bood deze situatie natuurlijk van allerlei mogelijkheden om de vigerende wettelijke bepalingen te omzeilen : was immers de pijnbestrijding bedoeld om inderdaad de pijn te bestrijden of was het integendeel de bedoeling om het levenseinde naderbij te brengen ? Ook nu de euthanasiewet in werking is getreden, kunnen artsen het opportuun achten hun levensbeëindigend handelen te camoufleren als pijnbestrijding. Bijvoorbeeld omdat ze het niet wenselijk achten zich in de bedreigende sfeer van de strafrechtelijke of semi-strafrechtelijke controle op hun handelen te begeven⁹.

⁷ Zie Advies van de Raad van State, Afdeling Wetgeving, nr. 31.441/AV-AG, randnummer 18.

⁸ Zie hierover STRUBBE, H. en NYS, H., Medisch handelen en nalaten rond het levenseinde bij een wilsbekwame patiënt, *Panopticon*, 21, 2000, 423-440.

⁹ Uit Nederlands onderzoek uit 1995 bleek in ieder geval dat een van de belangrijke motieven van artsen in Nederland om de melding van hun euthanaserend handelen niet altijd (of niet altijd optimaal) bij de bevoegde instanties te melden, was gelegen in het gebrek aan rechtszekerheid dat uit die melding kan voortvloeien. De artsen wensten niet in de sfeer van de (semi-)strafrechtelijke betrokken te worden, omdat dat te bedreigend kan zijn of te algemeen geformuleerd, waardoor het geen recht kan doen aan de specificiteit van ieder afzonderlijk geval, of te omslachtig. In ieder geval bleek in 1995 dat slechts ongeveer 40 % van de gevallen van euthanasie en hulp bij zelfdoding artsen bereid waren dit handelen te melden, ondanks dat daartoe een juridische verplichting bestaat. Het is bovendien van belang te beseffen dat dit gegeven kadert in de Nederlandse context van een lange traditie van brede maatschappelijke aanvaarding van de praktijk van euthanasie. Zie hierover meer uitgebreid VAN DER WAL, G. en VAN DER MAAS, P.J., *Euthanasie en andere beslissingen rond het levenseinde*, Den Haag, Sdu uitgevers, 1996, 318 p.

Om het beeld compleet te maken moet ook iets gezegd worden over de deontologische regels waarmee artsen in België moeten werken. Want voor wat de uitoefening van de geneeskunde betreft hanteert de *Orde van Geneesheren*, waar artsen verplicht zijn bij aangesloten, de zogenaamde *Code van Geneeskundige Plichtenleer*. Niet-naleving daarvan kan tot een, al dan niet tijdelijk, beroepsverbod leiden. In hoofdstuk IX van Titel II («Over het naderende levenseinde»)¹⁰ van die plichtenleer, leert artikel 95 het volgende: «De geneesheer mag niet met opzet de dood van zijn patiënt veroorzaken noch hem helpen zichzelf te doden». Artikel 96 van diezelfde Code stelt vervolgens: «Wanneer het levenseinde van de patiënt nadert en hij nog in enige mate bewust is, moet de geneesheer hem moreel bijstaan en de middelen aanwenden die nodig zijn om zijn geestelijk en fysiek lijden te verzachten en hem waardig te laten sterven. Wanneer de patiënt definitief in een toestand van diepe bewusteloosheid verkeert zal de geneesheer zich tot comfortzorgen beperken». Bovendien moet de arts op grond van artikel 97 zowel over het op gang brengen dan wel beëindigen van een behandeling, de raad inwinnen van minstens één collega en de patiënt, en indien nodig de mening vragen van diens naasten of wettelijke vertegenwoordigers. Artikel 98 tenslotte leert dat indien op grond van de thans geldende wetenschappelijke kennis de hersenfuncties volledig en definitief zijn uitgevallen, de patiënt overleden verklaard moet worden.

Het valt op dat waar de strafrechtelijke kwalificatie van de hulp bij zelfdoding onzeker was (en is, zoals hierboven bleek), de plichtenleer in artikel 95 dus wel een duidelijk expliciet verbod terzake bevat. Bovendien wordt de arts op grond van het zojuist vermelde artikel 96 verplicht tot het verstrekken van palliatieve zorgen. In de *Wet op de euthanasie* is een dergelijke verplichting niet opgenomen. Artikel 97 heeft duidelijk betrekking op het stopzetten van curatieve zorgverlening, en is bedoeld om het onnodig doorgaan met behandelen tegen te gaan. Indien de patiënt bij kennis is, wordt zijn/haar *mening* daarover gevraagd (er staat niet: instemming of beslissing!). Indien de patiënt niet bij kennis is, wordt de mening van de naasten of vertegenwoordiger(s) gevraagd. Uit deze plichtenleer kan men afleiden dat de arts zich dus niet met euthanasie mocht inlaten, maar wel met pijnbestrijding (met eventueel levensverkortend effect). De *Code van Geneeskundige Plichtenleer* leek per saldo wat meer ruimte te bieden voor een genuanceerde benadering van de problematiek van het levenseinde dan het ongekwalificeerde verbod op euthanasie van het Belgische Strafwetboek.

Het is tenslotte op zijn minst opmerkelijk te noemen dat er tot in 2000 nog nooit een (straf)proces met betrekking tot euthanasie heeft plaatsgevonden. En dit

¹⁰ Deze bepalingen over het naderende levenseinde waren in september 2002 overigens formeel nog van kracht, maar zullen als gevolg van de nieuwe wet moeten worden aangepast. Wel werd, ongetwijfeld onder invloed van vooral de euthanasiediscussie, artikel 33 van de code gewijzigd. Deze bepaalde voorheen dat een noodlottige prognose slechts uitzonderlijk en met veel omzichtigheid mocht worden meegedeeld aan een patiënt, terwijl de nieuwe inhoud leert dat een diagnose en prognose tijdig moet worden meegedeeld.

ondanks dat artsen vaak wel degelijk toegaven dat ze euthanaserend handelden. Daardoor was niet bekend of bijvoorbeeld de constructie van de noodtoestand, zoals die in Nederland door de hoogste rechter, dat is de Hoge Raad, werd aanvaard in de context van euthanaserend handelen¹¹, ook in België van toepassing zou zijn¹². Dit had een voor de artsen zeer rechtsonzekere situatie tot gevolg¹³, en er was vanuit dat standpunt inderdaad behoefte aan een wet. Een van de redenen waarom er tot voor kort geen strafprocessen plaatsvonden had betrekking op het gegeven dat er nauwelijks of geen vervolgingen werden ingezet. Sinds kort is dat echter wel degelijk het geval, wellicht onder impuls van de actuele maatschappelijke discussie. Zo werden er bijvoorbeeld in januari 2000 in Luik op aangeven van verpleegkundig personeel, twee artsen (een cardioloog en een anesthesist) gearresteerd op verdenking van het feit dat zij een man met langdurige en chronische longproblemen, op diens verzoek en in overleg met de familie, dodelijke barbituraten zouden hebben toegediend. Deze processen zijn momenteel nog niet afgerond.

¹¹ Zie hierover met name WEYERS, H., *Euthanasia : the process of legal change in the Netherlands*, pp. 11-27 in A. KLIJN, M. TRAPPENBURG, M. OTLOWSKI (eds.), *Regulating Physician-Negotiated Death*, Den Haag, Elsevier, 2001.

¹² Een «noodtoestand» is een concept dat vooral in de rechtspraak wordt gebruikt als een geïndividualiseerde correctiemogelijkheid op de strafbaarheid, met name in situaties die vrij plotseling opdoemen en waarin de burger opeens geconfronteerd wordt met een onverwacht conflict van plichten en/of belangen, waarbij hij tot een keuze gedwongen wordt ten gunste van het ene en ten koste van het andere – eveneens beschermde – belang (of plicht). Strafrechtelijk gezien is een noodtoestand dus bedoeld als een mogelijke correctie van de strafbaarheid in een concreet en urgent geval. In de context van euthanasie had zich voor de inwerkingtreding van de wet een dergelijke toestand kunnen voordoen wanneer bijvoorbeeld een terminale patiënt aan een ondraaglijke pijn leed en zelf om levensbeëindiging had gevraagd. De arts was dan voor een conflict tussen twee plichten komen te staan : enerzijds rustte op hem de plicht om niet te doden, anderzijds had hij de medische plicht om het lijden van zijn patiënt te verzachten en hem tot het uiterste bij te staan. Dit gewetensconflict had de arts kunnen doen kiezen voor de laatste plicht en hem de strafwet doen overtreden. De hoger omschreven noodtoestand zou dan als zogenaamde rechtvaardigingsgrond de strafbaarheid van de arts kunnen uitsluiten. Zoals gezegd, bij gebrek aan enige Belgische rechtspraak hierover weten we niet of een dergelijke noodtoestand van toepassing zou zijn geweest op euthanaserende artsen.

¹³ Wel heeft er in het begin van de jaren '60 van de vorige eeuw een proces plaatsgevonden dat betrekking had op een zogenaamde softenon-baby. Meer concreet ging het om een vrouw die haar pas geboren en zwaar misvormde baby had gedood met een dodelijk mengsel dat zij, na herhaald aandringen, had gekregen van haar huisarts. Maar de jury in deze zaak voor het Hof van Assisen te Luik sprak op 10 november 1962 zowel de vrouw als de arts vrij. In essentie had deze zaak echter geen betrekking op euthanasie, aangezien er, vanzelfsprekend, geen verzoek van de baby was. Zie VIERNET, J. en ROUMAGNON, Y., *Réflexion sur le proces de Liege (le point de vue religieux, moral et médical)*, *Rev.Sc.Crim.*, 1964, 83-100.

III. Het proces van rechtsvorming

A. De periode 1980 – 1997

De oprichting in 1980 van de twee verenigingen 'Recht op waardig sterven' en de 'Association pour le droit de mourir dans le dignité', zouden als het startpunt kunnen worden gezien van meer georganiseerde actie rond de erkenning van een recht op euthanasie. Hun invloed blijkt zeker op dat moment evenwel klein, want een echt publiek of politiek issue wordt het onderwerp na de oprichting van de vermelde verenigingen nog niet. Dat komt onder meer doordat beide verenigingen radicaal ideologisch, wat in dit geval wil zeggen: vrijzinnig, bepaald zijn. Maatschappelijk leek er geen draagvlak voor het gedachtegoed dat werd gepropageerd, en bovendien bevonden de vrijzinnigen zich op dat moment, in het verzuilde België, in een toch wel specifieke niche van het politieke landschap in België. In ieder geval vormde de vrijzinnigheid op dat moment een politieke minderheid, en samenwerking was in de verzuilde Belgische samenleving, met zeker in Vlaanderen een dominante politieke en maatschappelijke invloed van katholieken, daardoor erg problematisch. Dit werd nog versterkt doordat men traditioneel ook in liberale kringen, zoals later in dit artikel nog zal blijken, geen omgekwalficeerd voorstander was en is van verregaande mogelijkheden om euthanasie te kunnen plegen. Hoe dan ook, de belangrijkste politieke fractie in de regering sinds de jaren '50, de christen-democratische, was in ieder geval fel gekant tegen iedere vorm van (regulering van) euthanaserend handelen. Zoals nog zal blijken, zijn het tot in de jaren negentig de christen-democraten geweest die ieder parlementair reguleringsdebat hierover om principiële redenen hebben afgewezen en zelfs geblokkeerd.

De eerste studiecommissies

De zojuist vermelde politieke blokkering betekent echter niet dat er zich op maatschappelijk vlak helemaal geen ontwikkelingen voordeden. Sinds de jaren '70 kwam de euthanasiëkwestie regelmatig in het nieuws en was het in ieder geval incidenteel onderwerp van politiek debat¹⁴. Sinds het midden van de jaren '80 beweegt er echter het een en ander bij de christen-democratische partijen in die zin dat de problematiek van euthanasie en het levenseinde alleszins bespreekbaar lijken te worden. Aanleiding daarvoor vormen de technologische ontwikkelingen in de geneeskunde en de biologie. Die brengen met name de Nederlands- en Franstalige christen-democraten ertoe om in 1983 een commissie op te richten die onderzoek moet verrichten naar de ethische vragen die als gevolg daarvan rijzen¹⁵. Het uitgangspunt van de werkzaamheden is, zo blijkt uit het verslag uit 1985 van de betreffende commissie, dat het pluralisme van de maatschappij, de democratisering ervan, de autonomie van de moraal ten opzichte van de godsdienst en de ontwikkeling van de technocratie, allemaal factoren zijn die een grote sociale

¹⁴ Zo organiseerde bijvoorbeeld in 1971 de toenmalige BRT een TV-debat hierover.

¹⁵ Zie hierover DELFOSSE, M.L., Ethische problemen, pp. 498-518 in W. DEWACHTER (ed.), *Tussen Staat en Maatschappij 1945-1995. Christen-democratie in België*, Tielt, Lannoo, 1995.

kentering teweeg brengen. Traditionele waarden worden daarmee discutabel. De commissie onderzoekt vervolgens een aantal vraagstukken die hoofdzakelijk van medische aard zijn, zoals de neiging bij artsen om behandeling door te zetten ook al is de medische zin daarvan niet evident, het wegnemen en transplanteren van organen en weefsels en het uitvoeren van medische experimenten. Het onderzoek met betrekking tot de therapeutische verbetering leidt tot het aanbrengen van het onderscheid tussen actieve en passieve euthanasie. Het eerste dient volgens de commissie te worden verworpen, het tweede wordt toelaatbaar mits gepaard met palliatieve zorg en intensieve begeleiding¹⁶.

Inmiddels had in 1986 de toenmalige Vlaamse en christen-democratische Staatssecretaris voor Volksgezondheid en Gehandicaptenbeleid, mevr. Wivina Demeester, besloten een groots opgezet nationaal wetenschappelijk bezinningscolloquium te organiseren onder de titel 'Bio-ethica in de jaren '90'¹⁷. Voorafgaand aan dat colloquium, dat in mei 1987 plaatsvond, vonden er een aantal voorbereidende bijeenkomsten plaats door multidisciplinaire en ideologisch pluralistisch samengestelde werkgroepen. Dit colloquium bleek een aanzet voor de oprichting van een pluralistisch samengesteld nationaal adviesorgaan voor bio-ethische vraagstukken, want de reeds vermelde staatssecretaris kondigde de oprichting van een dergelijk adviesorgaan tijdens de slotzitting van het colloquium aan¹⁸. Uiteindelijk kreeg het bedoelde adviesorgaan pas in 1993 formeel gestalte en kon het in 1996 aanvangen met het studiewerk. In paragraaf III.2 kom ik nog terug op de werkzaamheden ervan.

De eerste wetsvoorstellen

In de jaren '80 worden voor het eerst en met enige regelmaat wetsvoorstellen ingediend, afkomstig van vrijwel het gehele politieke spectrum met uitzondering van de christen-democraten¹⁹. Geen van deze wetsvoorstellen haalt echter de eindstreep²⁰. Ze werden bovendien allemaal door individuele parlementsleden

¹⁶ In 1990 worden de werkzaamheden overgenomen door een andere werkgroep, die in een rapport uit 1991 een aantal aanbevelingen formuleert die betrekking hebben op de verschillende medische handelwijzen rond het levenseinde. De principiële stellingname is echter wezenlijk dezelfde als die in het rapport uit 1985.

¹⁷ Alle documenten en de acta van het congres staan opgenomen in DEMEESTER-DE MEYER, W. (ed.), *Bio-ethica in de jaren '90*, Gent, Omega, 1997, 514 +143 p.

¹⁸ Aangevend dient te worden dat het idee voor zo'n adviesorgaan reeds in 1984 door middel van een wetsvoorstel in de Senaat werd gelanceerd, en in 1986 door middel van een wetsvoorstel in de Kamer van Volksvertegenwoordigers. In beide gevallen bleken christen-democratische volksvertegenwoordigers belangrijke impulsen terzake te leveren.

¹⁹ Vermeldenswaard is wel een voorstel van resolutie uit 1988, ingediend door een Franstalige christen-democraat, dat de federale regering ertoe wilde aanzetten het probleem van euthanasie in België grondig te onderzoeken, de bevolking voor te lichten over de stand van zaken, de oorzaken ervan te bestuderen en concrete voorstellen te doen met het oog op de volstreekte eerbiediging van het menselijk leven. Het voorstel werd niet aanvaard. In 1992 werd dit voorstel opnieuw ingediend.

²⁰ Voor een overzicht van die wetsvoorstellen, zie COOLSAET, A., Een overzicht van de Belgische wetsvoorstellen inzake euthanasie, *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, 1, 1995-1996, 262-271.

ingediend, wat erop kan duiden dat politiek gezien de betreffende wetsvoorstellen niet noodzakelijk gesteund werden door de partij. Drie van deze wetsvoorstellen, met name die van respectievelijk Frans- en Nederlandstalige liberalen, en een gezamenlijk wetsvoorstel van een aantal Frans- en Nederlandstalige socialisten, worden overigens een paar jaar later in 1999, wanneer de christen-democraten uit regering zijn verdwenen, opnieuw en vrijwel ongewijzigd ingediend.

B. De periode 1997-1999

Het advies van 12 mei 1997

Een van de belangrijkste gebeurtenissen met betrekking tot de regulering van euthanasie is ongetwijfeld het advies terzake van 12 mei 1997 van het in 1996 van start gegane *Raadgevend Comité voor de Bio-ethiek*²¹. Dat dit Comité zo snel tot een advies met betrekking tot euthanasie kon komen was trouwens opmerkelijk, aangezien dit een van de meest gevoelige en complexe onderwerpen was die haar bij de aanvang van de werkzaamheden waren toebedeeld. Belangrijk was het advies vooral omdat daardoor een zekere depolitisering en neutralisering van de meningsverschillen plaatsvond. Waar voorheen het euthanasiedebat vrijwel geheel in het teken van ideologische profilering en antagonistische non-communicatie stond, bleek dit advies de mogelijkheid te bieden om over euthanasie op een meer serene wijze een debat te voeren. Een unicum in de Belgische politieke cultuur tot dan !

Wat betreft het Raadgevend Comité zelf : dat werd – zoals eerder vermeld – in 1993 na jaren van politiek getouwtrek opgericht om daarna pas in 1996 geïnstal-leerd te worden²². Het is opgezet als een advies- en informatieorgaan voor samenleving en overheid, en kan adviezen uitbrengen over de problemen die rijzen «ten gevolge van het onderzoek en de toepassingen ervan op het gebied van de biologie, de geneeskunde en de gezondheidszorg (...) : deze problemen worden onderzocht op hun ethische, sociale en juridische aspecten, meer bepaald betreffende de rechten van de mens» (aldus artikel 1 van het oprichtingstatuut van het Comité). Het omvat 35 leden, artsen, juristen, ethici, psychologen en sociologen, en is ideologisch en taalkundig evenwichtig samengesteld. Het Comité organiseert sinds de oprichting zijn werkzaamheden in de vorm van subcommissies van 12 leden, die eveneens 'evenwichtig' zijn samengesteld. De ontwerpadviezen van die subcommissies worden door het voltallig comité besproken, eventueel geamendeerd en goedgekeurd. Het Comité kan advies uitbrengen op eigen initiatief, op

²¹ Zie Belgisch Raadgevend Comité voor de Bio-ethiek, Advies nr. 1 d.d. 12 mei 1997 betreffende de wenselijkheid van een wettelijke regeling van euthanasie. Te consulteren via : www.health.fgov.be/bioeth/ Over het Advies zelf, zie VERMEERSCH, E., Euthanasie in België, *Filosofie en Praktijk*, 21, 2000, 48-56 en JANS, J., Euthanasiegesetzgebung in Belgien. Eine Übersicht über die politisch-ethische Debatte 1997-1999, pp. 175-187 in : BONDOLFI, A. en GROTENFELD, S. (eds.), *Ethik und Gesetzgebung. Probleme – Lösungsversuche – Konzepte*, Stuttgart, Verlag W. Kolhammer, 2000.

²² Over de werking van dit Comité, zie VAN NESTE, F., Pluralisme en tolerantie in het Belgisch Raadgevend Comité voor Bio-ethiek, *Streven*, 66, 1999, 891-897.

vraag van de parlementsvoorzitters, op vraag van regeringsleden, voorzitters van ethische comités in ziekenhuizen enz. Over de verschillende visies die binnen het Comité leven mag overigens niet worden gestemd ! In die zin is het Comité eigenlijk vooral een informatieorgaan, wat tot gevolg heeft dat in de adviezen die worden verstrekt alle verschillende, en soms zelfs sterk uiteenlopende visies opgenomen worden. Ongeacht of het een visie betreft van één lid dan wel van 34 leden, elk voorstel wordt op gelijkwaardige wijze onder woorden gebracht.

In het zojuist vermelde advies van 12 mei 1997 onderzocht het Comité de vraag naar de wenselijkheid van een wettelijke regulering van euthanasie. Feitelijk viel het advies van het Raadgevend Comité in vier verschillende voorstellen uiteen, waardoor alle leden van dit Comité zich in het eindresultaat konden terugvinden.

- Voorstel 1 betrof een (straf)wetswijziging op grond waarvan euthanasie niet langer strafbaar zou zijn, met een procedure ter controle *a posteriori*. Dit model lijkt op de sinds april 2001 in Nederland in voege zijnde wettelijke regeling.
- Voorstel 2 had eveneens betrekking op een procedurele regeling van euthanasie *a posteriori*, waartoe zou worden beslist door arts en patiënt. Symbolisch werd de verbodsbepaling in de strafwet weliswaar behouden, maar er werden wettelijke voorwaarden voorgesteld die het de arts mogelijk maken een beroep te doen op 'noodtoestand'²³. Dit model was duidelijk geïnspireerd door de tussen 1993 en 2001 in Nederland geldende regeling.
- Voorstel 3 bevatte een procedurele regeling *a priori* van de belangrijkste medische beslissingen aan het einde van het leven (dus niet alleen euthanasie). Ook hier bleef de verbodsbepaling in de strafwet behouden, en werden er wettelijke voorwaarden voorgesteld op basis waarvan de arts een 'noodtoestand' zou kunnen invoeren.
- Voorstel 4 hield het behoud zonder meer van het wettelijk verbod op euthanasie in.

Het Raadgevend Comité beklemtoonde tevens de noodzaak om een parlementair debat over deze kwestie te houden, en drukte zijn zorg uit over wat in het advies «wilde euthanasie» werd genoemd: artsen die zonder overleg met patiënt of familie levensbeëindigend handelden en bovendien vaak druk uitoefenden op verpleegkundigen om daaraan deel te nemen. Deze laatste stellingname van het Comité steunde evenwel niet op enig betrouwbaar cijfermateriaal.

De standpunten van de verschillende leden van het Comité bleken feitelijk niet zo ver van elkaar te liggen als aanvankelijk werd vermoed. Rond voorstel drie ontstond in het subcomité zelfs, aldus één van de leden, een «opmerkelijke toenadering» (alhoewel geen unanimiteit of consensus)²⁴. Deze toenadering was

²³ Zie hierover *supra* voetnoot 12.

²⁴ SCHOTSMANS, P., Wenselijkheid van een wettelijke regeling van euthanasie. Het eerste advies van het Belgisch Raadgevend Comité voor Bio-ethiek, *Ethische Perspectieven*, 7, 1997, 87. Sommige leden van het Comité wensten deze toenadering te ontkennen.

vooral het resultaat van het feit dat vooraanstaande katholieken van beide zijden van de taalgrens bereid waren euthanasie onder bepaalde strikte voorwaarden te aanvaarden, hetgeen de bereidheid om met elkaar op een niet-verzuilde wijze te praten zeer ten goede is gekomen. Het advies zelf en de wijze waarop het tot stand kwam bleek in ieder geval een duidelijke voorzet om tot een volwassen en open dialoog over euthanasie te kunnen komen. Het markeerde daardoor een opmerkelijk verschil met een advies inzake abortus, dat in 1976 door een in 1974 opgerichte *Staatscommissie voor de ethische problemen* werd uitgebracht. Daar betrof het slechts een gepolariseerde discussie tussen voor- en tegenstanders. Overigens was het onder meer de pijnlijke geschiedenis met betrekking tot de toestandkoming in 1990 van de Belgische abortuswet, die indirect een impuls gaf aan de ook daadwerkelijke oprichting van het Raadgevend Comité. Ik breng in herinnering dat de abortuswet er is gekomen met een in hoofdzaak liberaal-socialistische wisselmeerderheid, en dus zonder medewerking van de christen-democraten die toen nog in de regering zaten. Mede uit reactie hierop namen de christen-democraten nadien een expliciet verbod op wisselmeerderheden met betrekking tot ethische materies op in de regeerakkoorden, wat wetgeving hierover zonder christen-democraten feitelijk vrijwel onmogelijk maakte.

Debat in de Senaat

Het advies van het Raadgevend Comité over euthanasie vormde de aanleiding voor een debat op 9 en 10 december 1997 in de Belgische Senaat tussen parlementsleden en deskundigen, o.m. van het Raadgevend Comité²⁵. Het was geen toeval dat dit debat in de Belgische Senaat plaatsvond, aangezien na de laatste staatshervorming van 1993 het die Senaat was die als primus ten aanzien van ethische debatten en wetgeving werd aangewezen. In ieder geval leek in de Senaat een consensus te bestaan om nu inderdaad tot een regulering te komen, zoals bleek uit de verklaringen van de belangrijkste politieke partijen in de week voorafgaande aan het debat. De Nederlands- en Franstalige christen-democraten voelden zich daarbij het meest aangesproken door voorstel nr. 3 van het Raadgevend Comité, en vroegen tevens uitdrukkelijk aandacht voor het voorkomen van de vraag om euthanasie door de ontwikkeling van palliatieve zorgen. De beide socialistische partijen bleken meer geporteerd van voorstel nr. 2. Ook de Nederlandstalig liberalen opteerden voor voorstel nr. 2, terwijl de Franstalige liberalen geen duidelijk standpunt innamen, behalve dan dat volgens hen het bestaande recht in principe voldoende mogelijkheden bood om in de situaties die zich aan het einde van het leven voordeden te kunnen voorzien. De Nederlandstalig groenen verdedigden enerzijds het recht op leven, maar konden instemmen met voorstel nr. 3. De democratische Vlaamse nationalistenvan de Volksunie tenslotte vroegen primair aandacht voor de ontwikkeling van palliatieve zorgen, en slechts in secundaire orde voor een regulering van euthanaserend handelen. Uiteindelijk sprak alleen het extreem-rechtse Vlaams Blok zich tegen iedere regeling uit, en noemde deze

²⁵ Een vrijwel letterlijk verslag van deze debatten is te vinden in: *Handelingen van de Belgische Senaat 1997-98*, 9 en 10 december 1997, 3891-3954.

partij het debat zelfs nutteloos en gevaarlijk. In ieder geval leek de overgrote meerderheid van de politieke partijen een polariserend en verscheurend debat zoals dat in de jaren '70 en '80 rond abortus had plaatsgevonden te willen vermijden.

Tijdens de eerste dag van het Senaatsdebat lag de nadruk op het advies van 12 mei 1997 inclusief een gedachtewisseling met deskundigen; gedurende de tweede dag stond vooral een debat tussen de senatoren onderling centraal. Daar ontstond opnieuw, zoals in het Raadgevend Comité, een zekere toenadering rond voorstel 3. Dit leverde een akkoord op om een wetsvoorstel te laten opstellen door de verenigde Senaatscommissies voor Justitie en Sociale Aangelegenheden. Bovendien werd aan het Raadgevend Comité gevraagd een advies op te stellen over de wilsonbekwamen en het zogenaamde levenstestament, thema's die het Comité in het eerste advies, ondanks een verzoek om ook hierover te adviseren, had laten liggen.

Het advies en de debatten blijken tevens als katalysator voor de maatschappelijke discussie te hebben gefungeerd, wat onder meer afgeleid kan worden uit het feit dat in de maanden daarna, met name via de dagbladpers, een ruim aantal opiniebijdragen verscheen (vooral van tegenstanders). In maart 1998 verklaarden de Nederlandstalige socialisten bovendien dat zij een wettelijke regeling met betrekking tot euthanasie alléén te beperkt achtten. Ze wilden een regeling die tevens betrekking had op comateuze patiënten, gehandicapte pasgeborenen en ernstig demente personen. Omdat het op dat moment bereikte akkoord om een wetsvoorstel te laten voorbereiden op een heikel politiek evenwicht steunde, leek deze verklaring wat voorbarig en gaf ze aanleiding tot een schrikreactie bij de christen-democraten. Die verklaring, samen met de aandacht voor een aantal andere actuele politieke kwesties, droeg ertoe bij dat het euthanasiedossier tot stilstand kwam.

Het advies van 22 februari 1999

Op 22 februari 1999 kwam het Raadgevend Comité met een advies over levensbeëindigend handelen bij wilsonbekwamen²⁶. Het Comité was in het advies met betrekking tot euthanasie niet op deze materie ingegaan, ondanks dat er wel degelijk een uitdrukkelijk verzoek terzake van de parlementsvoorzitters was uitgegaan. Wellicht was dit geen toeval, want in tegenstelling tot het advies inzake euthanasie kwamen in dit advies alle klassieke ethische en ideologische meningsverschillen over dit onderwerp ten volle naar buiten. Waar er bij het advies over euthanasie minstens een wil tot samenwerking aanwezig (b)leek, was dat in dit advies op geen enkele wijze meer het geval. Drie posities stonden lijnrecht tegenover elkaar. Een eerste groep verwierp elke vorm van euthanasie, en dus

²⁶ Belgisch Raadgevend Comité voor de Bio-ethiek, Advies nr. 9 d.d. 22 februari 1999 betreffende het levensbeëindigend handelen bij wilsonbekwamen. Te consulteren via : www.health.fgov.be/bioeth/

vanzelfsprekend ook levensbeëindigend handelen bij wilsonbekwamen. Een tweede groep wenste levensbeëindigend handelen bij wilsonbekwamen te erkennen, op voorwaarde evenwel dat er zowel een zogenaamd levenstestament als een vertrouwenspersoon ter beschikking stonden. Een derde groep tenslotte meende dat levensbeëindiging bij wilsonbekwamen tevens mogelijk moest zijn in het geval er geen wilsbeschikking bestond. Dit advies heeft als dusdanig, juist omwille van de verdeeldheid die erin tot uiting komt, verder geen politieke rol van betekenis gespeeld, en heeft ook veel minder aandacht gekregen in vergelijking met het eerste advies.

In de aanloop naar de verkiezingen van juni 1999 tenslotte, beklemtoonden de socialisten nogmaals dat een volgende regering euthanasie wettelijk moest regelen conform voorstel 2 van het advies van het Raadgevend Comité van mei 1997, inclusief een brede regeling voor diegenen die hun wil niet meer kenbaar kunnen maken. De christen-democraten reageerden door te zeggen dat voor hen alleen een regeling conform voorstel 3 van hetzelfde advies aanvaardbaar zou zijn, en dat zij zeer grote aarzelingen hadden bij enige erkenning van levensbeëindigend handelen bij wilsonbekwamen. Zij voegden daar aan toe dat een regering met christen-democraten alleen mogelijk zou zijn indien wetgeving met betrekking tot ethische onderwerpen niet door een wisselmeerderheid zou worden goedgekeurd.

C. De periode 1999-2002

Het meerderheidsvoorstel

Op 13 juni 1999 vonden er parlementsverkiezingen plaats. Onverwacht bood de uitkomst daarvan voor het eerst sinds ongeveer veertig jaar de mogelijkheid om zonder christen-democraten een regering te vormen. De nieuwe federale regering, zoals bekend een samengaan van liberalen, socialisten en groenen, werd al snel de 'paars-groene' of 'regenboog'-coalitie gedoopt. In paragraaf 11 van het regeerakkoord (juli 1999) van deze coalitie stond onder de titel «Ethische vraagstukken» het volgende te lezen: «De biowetenschap en de biogeneeskunde hebben de voorbije jaren een onwaarschijnlijke vooruitgang geboekt. Fundamenteel ingrijpen op het menselijke zijn is mogelijk geworden. Toch is ons land er nog niet in geslaagd om hiervoor een wet- en regelgeving uit te werken die past in een pluralistische, moderne en democratische maatschappij. Het parlement moet zijn volle verantwoordelijkheid kunnen opnemen wat deze thema's betreft en dit op basis van ieders individueel geweten en overtuiging, *o.m. inzake euthanasie*». (cursivering toegevoegd).

Deze oproep aan het federale parlement om de euthanasiekwestie te regelen bleek niet aan dovemansoren gericht. Want na nieuwe hoorzittingen in de Senaat in oktober 1999 met een aantal leden van het reeds vermelde Raadgevend Comité voor de Bio-ethiek, nam in november 1999 de wetgevende activiteit een aanvang. Een viertal fracties uit de regeringscoalitie 'reanimeerden' een aantal oude

wetsvoorstellen, en drukten in de media het vaste voornemen uit om binnen niet al te lange termijn tot een definitieve regeling te willen komen; dit uitdrukkelijk in overleg met de oppositie. Vervolgens dienden de Vlaamse en Franstalige christendemocraten ieder voor zich eveneens een wetsvoorstel in. Zo lagen er binnen zeer kort tijdsbestek maar liefst zes wetsvoorstellen ter tafel²⁷.

Het uitgangspunt van alle voorstellen, behalve die van de respectieve christendemocratische partijen, was gemeenschappelijk: het zogenaamde zelfbeschikkingsrecht, het recht van het individu om autonoom over eigen leven en dood te beslissen, was de morele grondslag. Elk voorstel, opnieuw met de christendemocratische wetsvoorstellen als uitzondering, beoogde ook een legalisering: euthanaserend handelen zou (onder bepaalde voorwaarden) niet langer onder de strafrechtelijke kwalificaties moord en doodslag vallen en daartoe zou met name het Strafwetboek zelf gewijzigd worden. Voor het overige waren deze voorstellen vrij heterogeen, ook tussen de wetsvoorstellen van de regeringspartijen onderling, wat het duidelijkst bleek uit de medische vereisten die werden vooropgesteld. Zo bleek in het voorstel van de Vlaamse groenen de loutere 'medische uitzichtloosheid' een voldoende grondslag om op een verzoek tot euthanasie te mogen ingaan. Die eis werd in de parlementaire toelichting ruim omschreven in die zin dat bijvoorbeeld vergevorderde MS-patiënten om euthanasie zouden kunnen vragen. In het socialistische wetsvoorstel moest er sprake zijn van een 'ongeneeslijke, door ongeval of ziekte veroorzaakte aandoening die de arts niet afdoende kan behandelen'. Het voorstel vereiste daarnaast echter tevens 'een aanhoudend en ondraaglijk lijden of nood' (voor wilsbekwamen) of een 'onomkeerbare bewusteloosheid' (voor wilsonbekwamen met een voorafgaande wilsverklaring). Het socialistische voorstel was dus strenger dan het groene. Van de regeringspartijen leken de voorstellen van de liberale fracties het meest stringent, omdat ze de euthanasievraag expliciet in de laatste levensfase situeerden. Zo werd er bij de Franstalige liberalen gesproken van 'een onontkoombaar overlijden op korte termijn' en bij de Vlaamse liberalen van 'de terminale fase'. De christendemocratische wetsvoorstellen steunden, impliciet maar zeker, op het concept van barmhartigheid. Vandaar ook hun sterke nadruk op euthanasie als *ultimum remedium*, dat wil zeggen alleen voor personen die terminaal ziek zijn en pas na palliatieve zorgen. Een regeling voor wilsonbekwamen werd door de christendemocraten afgewezen. Verder voorzagen drie van de voorstellen afkomstig uit een van de regeringspartijen in één of andere vorm van levenstestament: een schriftelijke wilsverklaring waarin men bij volle bewustzijn de wens tot levensbeëindiging kan uitdrukken voor het geval men later wilsonbekwaam zou worden. In het voorstel van de Franstalige liberalen werd dit instrument echter categoriek afgewezen. Ook met betrekking tot

²⁷ Een overzicht en bespreking van deze voorstellen is te vinden in: ADAMS, M. en GEUDENS, G., De regulering van euthanasie in België. Principiële beschouwingen naar aanleiding van een aantal recente wetsvoorstellen, *Rechtskundig Weekblad*, 63, 1999-2000, 793-817. Tevens ADAMS, M. en GEUDENS, G., Euthanasie als politiek-ideologische splijtzwam? Variaties op de thema's autonomie en zelfbeschikking, *Streven*, 67, 2000, 401-413.

de palliatieve zorgverlening waren er duidelijke verschillen. Kreeg dit aspect in de meeste voorstellen vrij weinig aandacht, de Vlaamse liberalen koppelden hun euthanasievoorstel expliciet aan de uitbouw van een volwaardige palliatieve zorgverlening.

Ondanks de opmerkelijke verschillen tussen de wetsvoorstellen afkomstig uit de regeringspartijen, werden in de Senaat de beide christen-democratische partijen de facto al snel uitgesloten van elke discussie. De partijen uit de regeringscoalitie kwamen namelijk op 20 december 1999, amper zes weken (!) nadat de euthanasiekwestie expliciet op de parlementaire agenda was geplaatst, onverwacht naar buiten met een wetsvoorstel dat een compromis vormde tussen de vier wetsvoorstellen die diezelfde regeringspartijen kort daarvoor hadden ingediend. Dit was opmerkelijk omdat tot dan toe in de bevoegde Senaatscommissie de verschillende wetsvoorstellen alleen nog maar waren voorgesteld. Met het nieuwe compromisvoorstel wilden de auteurs, aldus de toelichting, «een synthese geven van de vier wetsvoorstellen die bij het begin van deze zittingsperiode in de Senaat zijn ingediend en betrekking hebben op het levenseinde en de toestand van ongeneeslijk zieke patiënten». Dit zou het gemakkelijker maken, aldus nog de indieners, «om een open en grondig debat te voeren». Feitelijk was het compromisvoorstel vrijwel letterlijk dat van de socialisten. Het meerderheidsvoorstel over euthanasie ging bovendien gepaard met een wetsvoorstel betreffende de palliatieve zorgverlening en een wetsvoorstel ter instelling van een evaluatiecommissie inzake de toepassing van euthanasie.

Het meerderheidsvoorstel betekende een forse breuk met de voorzichtige consensus die was ontstaan naar aanleiding van het debat in de Senaat in december 1997. Helemaal onverwacht was dit in het licht van het voorgaande niet, omdat sinds medio 1998 al duidelijk was geworden dat met name de beide socialistische partijen zich niet (meer) in die voorzichtige consensus konden vinden.

De inhoudelijke verschillen van inzicht tussen het wetsvoorstel van de regeringspartijen enerzijds en de christen-democratische oppositie anderzijds hadden vooral betrekking op vijf onderdelen.

1. De regeringspartijen waren van mening dat wanneer een patiënt lijdt aan a) een aanhoudende en ondraaglijke pijn of nood die niet gelenigd kan worden, die b) het gevolg is van een zware en ongeneeslijke ziekte, er in principe voldoende materiële voorwaarden vervuld zijn om tot euthanasie te kunnen overgaan. Ook louter psychisch leed moet als grond voor euthanasie aanvaard kunnen worden. Of er sprake is van 'ondraaglijke en aanhoudende pijn of nood' kan op grond van het meerderheidsvoorstel in belangrijke mate bepaald worden door de patiënt zelf. De christen-democraten, zowel de Franstalige als de Nederlandstalige, waren van mening dat er sprake moet zijn van een patiënt die binnen niet al te lange termijn sterft, en dat psychisch lijden alleen geen legitieme grond voor euthanasie kan zijn.

2. De regeringspartijen waren voorstanders van legalisering van euthanasie. Beide christen-democratische partijen waren daartegen gekant. Zij kozen voor de constructie waarin euthanasie in principe verboden is, maar kan worden geaccepteerd in geval van een, overigens wettelijk gedefinieerde, 'noodtoestand'²⁸.
3. De regeringspartijen wensten een wilsverklaring te aanvaarden voor de patiënt die a) niet meer bij bewustzijn is, en waarvoor b) geen enkel middel bestaat om hem/haar weer bij bewustzijn te brengen, en die c) aan een ongeneeslijke ziekte lijdt. De christen-democraten wezen een wilsverklaring af.
4. De regeringspartijen zagen een toetsing vooraf van euthanaserend handelen niet zitten omdat dit volgens hen zou gaan fungeren als een 'ethisch tribunaal'. De christen-democraten meenden daarentegen dat een voorafgaandelijke toetsing essentieel is en benadrukten daarbij dat het om een steun voor arts en patiënt gaat.
5. De meerderheidspartijen zagen palliatieve zorgverlening eerder als een optie voor de patiënt naast euthanasie. De christen-democraten zagen dat als iets dat altijd aan euthanaserend handelen zou moeten voorafgaan : euthanasie mocht pas mogelijk zijn nadat alle behandelingsmogelijkheden, waaronder palliatieve zorg, zijn uitgeput.

Ondanks de in de toelichting opgenomen verklaring een open en grondig debat te willen voeren, ging de presentatie van het compromisvoorstel gepaard met stoere verklaringen in de media. De regeringspartijen waren best tot een discussie met de oppositie bereid, maar de zaak zou wel midden februari 2000, dus nog geen zeven weken later, in de Senaat afgerond moeten zijn. Men bedenke zich hierbij dat het kerstreces daar nog tussen zat. Op de bemerking van een journalist dat er in een dergelijk kort tijdsbestek toch geen discussie mogelijk was, werd geantwoord dat het de oppositiepartijen uiteraard vrij stond om in de tussentijd amendementen in te dienen. De fractieleidster van de Vlaamse socialisten in de Senaat, mevr. M. Vanlerberghe, liet ondubbelzinnig haar afkeer blijken voor de jaren door de christen-democraten gevoerde machtspolitiek. De christen-democraten hadden de discussie volgens haar al jaren geblokkeerd, en de regeling moest er nu eindelijk maar eens komen. Haar liberale collega, mevr. J. Leduc, liet bovendien weten dat «we al jaren praten over euthanasie. Wie het nu nog niet weet, zal het nooit weten».²⁹ Dat de politici uit de regeringscoalitie niet van plan leken al te zeer in debat te treden over deze kwestie mag ook blijken uit het feit dat inhoudelijk gezien het water tussen de aanvankelijke wetsvoorstellen van de regeringspartijen onderling minstens zo diep was als tussen de meerderheidspartijen enerzijds en

²⁸ Deze positie kon daardoor in belangrijke mate vergeleken worden met de Nederlandse zoals die tussen 1993 en 2001 van kracht was, en die er overigens eveneens onder impuls van de Nederlandse christen-democraten was gekomen.

²⁹ *De Standaard*, 13 januari 2000.

de christen-democraten anderzijds. Desondanks is men tussen de regeringspartijen zeer gemakkelijk tot een compromis kunnen komen³⁰.

De parlementaire behandeling in de Senaat

Hoe dan ook, ondanks de onderlinge heterogeniteit kwamen de regeringspartijen op 20 december 1999 dus met een gezamenlijk wetsvoorstel, dat zoals gezegd vrijwel identiek was aan het aanvankelijke socialistische wetsvoorstel. In de periode januari en februari 2000 deden er zich nog een aantal interessante ontwikkelingen voor. Zo ontstonden er barstjes in het meerderheidsfront. Binnen de Nederlandstalig liberalen kwam het blijkbaar tot hoogoplopende meningsverschillen tussen de fracties in de Senaat en in de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Ook bij de Franstalige liberalen verschilde men van mening, waarbij onder meer de voorzitter van de Senaat, Armand Dedecker, een voortrekkersrol speelde. Hij liet regelmatig weten dat het volgens hem niet ging om een meerderheidsvoorstel dat ter discussie voorlag, maar veeleer om een wetsvoorstel van enkele individuele senatoren uit de regeringspartijen. Bij de socialisten en de groenen bleken er eveneens onderling grote meningsverschillen. De voorzitter van de Vlaamse socialisten bijvoorbeeld, Patrick Janssens, verklaarde in januari 2000 bereid te zijn om met de christen-democraten tot een vergelijk te komen. Hij werd echter teruggefloten door een aantal van zijn partijgenoten. Deze toenaderingspoging werd ook teniet gedaan door zijn collega van de Franstalige socialisten, Elio Di Rupo, die de stelling poneerde dat het ethische debat met of zonder de christen-democraten te vergelijken is als rijden met respectievelijk een Fiat 500 of een Porsche.

Ondanks de wens vaart te maken met het wetsvoorstel werden er echter tussen februari en mei 2000 in de bevoegde senaatscommissie – de verenigde commissies Justitie en Sociale Aangelegenheden – hoorzittingen georganiseerd met experts. Een uitgebreide reeks deskundigen met uiteenlopende professionele en levensbeschouwelijke achtergronden kwamen aan het woord. Aanvankelijk was een groot deel van de senatoren van de meerderheidspartijen niet te vinden voor dergelijke hoorzittingen («de samenleving heeft lang genoeg moeten wachten op een regeling, het moet er eindelijk maar eens van komen»), maar uiteindelijk besliste men om er toch toe over te gaan.

Hoe dan ook, ook na het afronden van de hoorzittingen in de Senaat leken de meerderheidspartijen niet echt van plan een open debat over deze kwestie aan te gaan met de oppositie. Desondanks verklaarde op 7 juli 2000 de voorzitter van de Vlaamse socialisten in te willen gaan op de vraag van de voorzitter van de Vlaamse

³⁰ Dit laat onverlet dat er natuurlijk ook belangrijke verschillen waren tussen de wetsvoorstellen van de regeringspartijen enerzijds en de oppositie anderzijds. Zie ADAMS, M. en GEUDENS, G., De regulering van euthanasie in België. Principiële beschouwingen naar aanleiding van een aantal recente wetsvoorstellen, *Rechtskundig Weekblad*, 63, 1999-2000, 793-817.

christen-democraten om over euthanasie grondig van gedachten te wisselen. «Ik bekijk het als een socioloog. De samenleving verandert niet omdat de wetgeving verandert. De wetgeving volgt de maatschappelijke evolutie. Levensbeschouwing is daarbij geen kwestie van meerderheid of minderheid. Een ruimer gesprek over euthanasie, met het oog op een zo ruim mogelijke meerderheid, zal sporen nalaten bij de aanpak van de ethische dossiers die nog volgen»³¹. Ook de Groenen stuurden bij monde van een senator aan op veranderingen om de oppositie tegemoet te komen. De voorzitter van de Nederlandstalige liberalen reageerde echter negatief op de uitnodiging een debat hierover aan te gaan.

Inmiddels publiceerde het Britse tijdschrift *The Lancet* in het najaar van 2000 de resultaten van een onderzoek naar de handelwijzen van artsen rond het levenseinde van hun patiënten, in Vlaanderen³². Het ging om een uitgebreide follow up van een eerdere pilootstudie uit 1998. Deze studie bevestigde de vermoedens dat euthanasie een plaats inneemt in de Vlaamse medische wereld, maar wat vooral opviel was dat het intreden van het levenseinde als gevolg van euthanasie slechts het topje van de ijsberg vormt : euthanasie kwam voor in 1,1 % van het totaal aantal onderzochte sterfgevallen. Aanverwante handelingen zoals hulp bij zelfdoding en rechtstreekse levensbeëindiging zonder verzoek van de patiënt komen voor in respectievelijk 0,1 en 3,2 % van de onderzochte overlijdens. In totaal bleek er in 39,3 % van de onderzochte sterfgevallen sprake van een medische beslissing die invloed had op het levenseinde van de patiënt, en daarvan bestond 18,5 % uit pijnbestrijding met levensverkortend effect en 16,4 % uit beslissingen tot staken van een behandeling. Kwantitatief gezien vormden het intreden van de dood als gevolg van pijnbestrijding en absteinerhandelingen dus een veel grotere groep dan de gevallen van euthanasie en hulp bij zelfdoding. Vanuit een kwalitatieve optiek viel op dat slechts in (iets) minder dan de helft van alle gevallen van euthanasie of hulp bij zelfdoding werd beraadslaagd met een andere arts, en dat in de meerderheid van de medische beslissingen met betrekking tot het levenseinde geen overleg had plaatsgevonden met de patiënt. Ook na het bekend worden van deze cijfers bleef de parlementaire discussie met betrekking tot de nieuwe wetgeving zich echter vrijwel exclusief blijven toespitsen op *euthanasie*³³. Andere medische beslissingen met betrekking tot het levenseinde kwamen, ondanks herhaaldelijke pleidooien voor het tegendeel en ondanks dat het zojuist vermelde onderzoek daar wel degelijk aanleiding toe gaf, niet aan bod.

Het parlementaire jaar 2000-2001 was in publicitair opzicht, ondanks de vrijwel wekelijkse bijeenkomst over het wetsvoorstel van de bevoegde senaatscommissie,

³¹ *De Standaard*, 7 juli 2000.

³² DELIENS, L. e.a., End-of-life decisions in medical practice in Flanders, Belgium : a nationwide survey, *The Lancet*, 356, 2000, 1806-1811.

³³ De studie werd in het najaar van 2000 gepubliceerd, maar de gegevens waren ten behoeve van de parlementaire discussie evenwel reeds in beperkte vorm in het voorjaar van 2000 bekend gemaakt. Met name door middel van een opiniebijdrage in het dagblad *De Standaard* van 24 januari 2000.

een stuk rustiger dan het jaar daarvoor. Ook het maatschappelijk debat schakelde naar een lagere versnelling over. De posities leken ingenomen, wat gezegd moest worden was gezegd. De politieke meerderheid stelde nogmaals een tijdslimiet : men verklaarde het wetsvoorstel voor het einde van het kalenderjaar 2000 af te willen ronden. Deze ambitie werd al snel enkele malen bijgesteld : eerst sprak men over afronden van de parlementaire behandeling *tout court*, dan over afronden in de Senaat, tenslotte ging het over afronden in de commissie. De commissiebesprekingen liepen evenwel tot in maart 2001. Hoe dan ook startte men in december 2000 met de artikelsgewijze bespreking van het meerderheidsvoorstel. Er werden door alle partijen zeer grote hoeveelheden aan amendementen (honderden !) ingediend, hetgeen zelfs tot nachtelijke vergaderingen leidde. In ieder geval werden de amendementen die vanuit de oppositie werden voorgesteld systematisch geweigerd of weggestemd, ook als het ging om simpele taalkundige verbeteringen. Uiteindelijk keurde de bevoegde senaatscommissie in maart 2001 het wetsvoorstel goed. Het is uiteindelijk in belangrijke mate te wijten aan de voorzitter van de commissie in de Senaat, een senator namens de Franstalige groenen, dat de grote spoed die een aantal leden van de politieke meerderheid aanvankelijk wilden maken, geen doorgang heeft gevonden.

Sinds december 2000 heeft het meerderheidsvoorstel een aantal veranderingen ondergaan in vergelijking met het voorstel zoals dat einde december 1999 voorlag. Een daarvan heeft betrekking op het feit dat in het oorspronkelijke voorstel euthanasie niet langer principieel strafbaar werd gesteld door middel van het Strafwetboek zelf. In de nieuwe versie blijft het Strafwetboek ongewijzigd, en wordt alleen in het wetsvoorstel zelf bepaald onder welke voorwaarden euthanasie niet langer strafbaar is. Bovendien wordt uiteindelijk een onderscheid ingevoerd tussen terminale en niet-terminale patiënten. Met name op het vlak van de zorgvuldigheidsvereisten is deze tweedeling van belang. Bij niet-terminale patiënten is het advies van een derde arts vereist en zal minstens een maand moeten verlopen tussen het verzoek tot levensbeëindiging en de inwilliging daarvan. Tevens zijn twee van de drie oorspronkelijke meerderheidsvoorstellen samengevoegd (met name die over respectievelijk euthanasie en de evaluatiecommissie, het oorspronkelijke wetsvoorstel op de palliatieve zorg is een aparte wet gebleven), en werd er grondig gesleuteld aan de wijze waarop de controle op euthanaserend handelen moet plaatsvinden. Tenslotte werden er een aantal aanpassingen aangebracht aan de zogenaamde wilsverklaring.

De laatste vermeldenswaardige politieke ontwikkeling in de Senaat kwam van de voorzitter daarvan, een Franstalige liberaal, die zoals eerder vermeld altijd grote twijfels heeft gehad bij het wetsvoorstel. Hij heeft van zijn bevoegdheid om als senaatsvoorzitter een advies te kunnen vragen over het wetsvoorstel aan de Raad van State, in maart 2001 gebruik gemaakt. De fractieleiders van de meerderheid reageerden hier in eerste instantie ontzet op. Het advies verscheen eind mei 2001, en lijkt de kerk in het midden te houden. De Raad geeft sterk de indruk van

mening te zijn dat deze kwestie in essentie aan de politiek moet worden overgelaten. Weliswaar maakt de Raad van State een aantal zeer kritische technische bemerkingen bij de wet, maar tegelijkertijd worden er nauwelijks vaststellingen gedaan die de ideologische kern van de zaak raken³⁴.

Finale stemming in de Senaat

Op 25 oktober 2001 keurde de Senaat het wetsvoorstel goed. In de uiteindelijke plenaire zitting werden nog 136 amendementen ingediend, vooral door christendemocraten. Geen enkele daarvan werd goedgekeurd. De uiteindelijke stemuitslag representeerde in belangrijke mate de tegenstellingen tussen politieke meerderheid en minderheid. Van de 75 leden waren er 68 aanwezig: 44 daarvan stemden voor de wet, 22 stemden tegen, 2 leden onthielden zich (één Franstalige liberaal en één lid van de Franstalige groenen). Van de politieke meerderheid stemden drie Franstalige liberalen tegen. Van de oppositie stemde niemand voor de wet.

De parlementaire behandeling in de Kamer

De parlementaire behandeling in de Kamer heeft niet plaats gegrepen, zoals in de Senaat, in verenigde commissie (Justitie – Sociale Aangelegenheden). Men heeft gekozen voor gefaseerde behandeling, waarbij in eerste orde de Commissie Volksgezondheid een advies opstelde ten behoeve van de Commissie Justitie, die vervolgens de formele commissiebehandeling van het wetsontwerp³⁵ toegewezen kreeg.

De behandeling in de Kamer nam een feitelijke aanvang begin januari 2002 in de Commissie voor Volksgezondheid, die wordt voorgezeten door een Nederlandstalig liberaal parlamentslid en arts (mevr. Y. Avontroodt). Deze voorzitter had zich al bij verschillende gelegenheden kritisch uitgelaten over het wetsvoorstel zoals dat in de Senaat werd goedgekeurd. De debatten in de Commissie Volksgezondheid bleken bijzonder open en sereen te verlopen, met een grote bereidheid om naar elkaar te luisteren. Bovendien werden er opnieuw hoorzittingen georganiseerd met een aantal (vooral Nederlandse) deskundigen inzake palliatieve zorgverlening. Opvallend was dat de Commissie in haar advies op een tweetal belangrijke punten *unaniem* afweek van het wetsvoorstel zoals dat door de Senaat was goedgekeurd: de Commissie was van oordeel dat psychisch lijden alleen geen grond kan uitmaken voor euthanasie, en bovendien werd sterk de nadruk gelegd, alleszins sterker dan de politieke meerderheid in de Senaat nodig achtte, op het belang van de palliatieve verzorging.

³⁴ Zie ADAMS, M., Euthanasie, het EVRM en de Raad van State, *Rechtskundig Weekblad*, 65, 2001-2002, 1077-1079.

³⁵ Voor alle duidelijkheid: een *voorstel* van wet dat op initiatief van een of meerdere parlamentsleden wordt ingediend, draagt aanvankelijk de titel «wetsvoorstel». Wanneer een dergelijk wetsvoorstel in de ene kamer van het parlement wordt goedgekeurd en naar de andere kamer van het parlement wordt gezonden, wordt het, zoals overigens alle voorstellen afkomstig uit de schoot van de regering, «wetsontwerp» genoemd.

Twee leden van de Nederlandstalige liberalen (beide tevens arts : mevr. Y. Avontroodt en dhr. J. Valkeniers) steunden het verzet van de christen-democraten tegen de mogelijkheid van euthanasie bij niet-terminale patiënten. Het is in zijn algemeenheid overigens opvallend dat binnen de liberale partijen de meeste openlijke meningsverschillen over de inhoudelijke draagwijdte van de mogelijkheden om tot euthanasie over te kunnen gaan, en de strekking van de wet, naar voren zijn gekomen. Dit is in die zin verklaarbaar dat binnen die partijen er inderdaad een belangrijke (liberale) traditie van vrijheid van meningsuiting bestaat, ook en vooral op ethisch vlak³⁶. Behalve de liberale traditie zal de minder centralistische sturing, zeker in vergelijking met de socialistische partijen, van de liberalen hier ook niet vreemd aan zijn.

In de Commissie Justitie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers bestond er, in tegenstelling tot de Commissie voor de Volksgezondheid, geen enkele eensgezindheid over het wetsontwerp, en de Commissie heeft het gemotiveerde en vrijwel unanieme advies van de Commissie Volksgezondheid van de Kamer dan ook naast zich neergelegd. Nieuwe hoorzittingen met een beperkt aantal deskundigen, hoorzittingen die er overigens zijn gekomen op verzoek van vooral de oppositie, brachten daar geen verandering in. De tegenstellingen spitsten zich opnieuw toe, zoals in de Senaat, op het al dan niet verplicht zijn van een palliatieve verzorging en de mogelijkheid om tot euthanasie over te gaan bij niet-terminalen. Het Vlaams Blok bleef als enige partij tegen elke vorm van regulering van euthanaserend handelen.

Finale stemming in de Kamer

Op 16 mei 2002 keurde de Kamer van Volksvertegenwoordigers het wetsontwerp goed in de vorm zoals dat in de Senaat reeds gebeurd was. Zoals in de Senaat, volgde ook in de plenaire vergadering een amendementenslag, vooral, hoewel niet exclusief, afkomstig van oppositie : een honderdtal amendementen passeerden de revue, waarvan er dus geen enkele werd goedgekeurd. Staatsrechtelijk betekende dit dat de wet daarmee een officieus feit was³⁷. Mocht er maar de minste verandering hebben plaatsgevonden ten aanzien van de tekst zoals die in Senaat was goedgekeurd, dan had opnieuw de Senaat zich over de aldus veranderde tekst moeten hebben uitspreken. De politieke meerderheid wenste dat niet te doen, ondanks dat de wet, daar was vrijwel iedereen het over eens, een aantal technische onvolkomenheden bevatte.

De uiteindelijke stemuitslag representeerde, opnieuw, in belangrijke mate de tegenstellingen tussen politieke meerderheid en minderheid : 86 kamerleden

³⁶ In de beginselverklaring van de VLD staat overigens uitdrukkelijk dat «de gewetensvrijheid en politieke gedragsvrijheid van leden en van verkozenen in ethische aangelegenheden moeten worden geëerbiedigd».

³⁷ De wet werd pas officieel een feit na ondertekening door de Koning en publicatie in het Staatsblad op 22 juni 2002.

stemden voor de wet, 51 tegen, en 10 leden onthielden zich. De 10 onthoudingen betroffen vooral Vlaamse en Franstalige liberalen. Twee Franstalige liberalen stemden tegen de wet. De Nederlandstalige christen-democraten kondigen aan de wet te zullen aanvechten tot bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

IV. Vergelijkende evaluatie en slotbeschouwingen : «bespreekbaarheid»

Resumerend zouden we kunnen zeggen dat er sprake is geweest van een sterke polarisatie in het euthanasiedebat. De regeringspartijen leken niet bereid om op cruciale momenten maar op enige wijze in debat te treden met de christen-democratische oppositie, zoals overigens de oppositie, waarmee ik in eerste instantie op de christen-democraten doel, ook geen toonbeeld van openheid is geweest. Deze polarisatie is verklaarbaar in die zin dat, zoals ik hiervoor heb proberen aan te tonen, het juist de christen-democraten zijn geweest die tot ver in de jaren '90 niet bereid leken over dit onderwerp enige wetgevende activiteit te ontplooiën. Men kan die houding vanuit democratisch standpunt zeker bekritisseren, maar ik geloof desondanks dat de Belgische samenleving in ieder geval tot midden jaren '80 ook nog niet rijp was voor wetgeving terzake. Ik wijs er in dat verband op dat zeker ook in politiek-liberale kringen, zelfs tot op de dag van vandaag, twijfels bestonden over de wenselijkheid van een ethisch-liberale wetgeving inzake euthanasie.

Hoe dit alles ook zij, alles overziende en gelet op de ontwikkeling in het naburige Nederland rijst de vraag : hoe komt het dat in Nederland bepaalde factoren en actoren ervoor hebben kunnen zorgen dat euthanasie relatief vroeg onderwerp van maatschappelijk debat en regulering is kunnen worden, terwijl dat in België niet het geval was ? Met andere woorden : wat kan de positie van België in vergelijking met Nederland verklaren³⁸? Daarbij wil ik overigens aantekenen dat in deze vergelijking de Nederlandse situatie mij meer bijzonder lijkt dan de Belgische. In die zin dat, vanuit een meer globaal perspectief, Nederland uitzonderlijk vroeg is geweest met het maatschappelijk en politiek aanvaarden van beleid en regulering inzake euthanasie³⁹.

³⁸ Zie voor een bespreking en analyse van de Nederlandse ontwikkelingen WEYERS, H., *Euthanasia : the process of legal change in the Netherlands*, pp. 11-27 in A. KLIJN, M. TRAPPENBURG, M. OTLOWSKI (eds.), *Regulating Physician-Negotiated Death*, Den Haag, Elsevier, 2001. Tevens GRIFFITHS, J., BOOD, A. en WEYERS, H., *Euthanasia & Law in the Netherlands*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 1998, 382 p. en WEYERS, H., *Euthanasie. Het proces van rechtsvorming*, Groningen, diss.doct., 2002, 401 p.

³⁹ Inmiddels lijkt de meerderheid van de Belgische bevolking inderdaad voorstander van een wettelijke regeling inzake euthanasie. Uit een enquête die in oktober 1999 in opdracht van de krant *La Libre Belgique* werd gehouden zou blijken dat 80 % van de Belgen onder bepaalde voorwaarden wetgeving inzake euthanasie wenst. Vragen naar de inhoud van dergelijke wetgeving werden evenwel niet gesteld. Verder bleek dat amper 10 % van de Belgen radicaal afwijzend staat tegenover elke vorm van euthanasie, en dat eveneens 10 % geen enkele wettelijke beperking wenst.

Laat me eerst een aantal opvallende verschillen tussen beide landen inventariseren.

1. Het rechtsvormingsproces blijkt in België veel korter te zijn geweest in vergelijking met Nederland, en is vooral een parlementair proces gebleken. Rechtsvorming blijkt in België vrijwel samen te vallen met wetsvorming via het parlement. In Nederland blijkt een geleidelijk proces van rechtsvorming veel meer samen te vallen met een lang uitgesponnen maatschappelijk proces van discussie en aanvaarding van euthanasie.
2. In België valt in vergelijking met Nederland de afwezigheid op van de medische professie, zowel in de recente politieke euthanasiediscussie als daaraan voorafgaand.
3. In België heeft de rechterlijke macht zich vrijwel volledig afzijdig gehouden in de rechtsontwikkeling met betrekking tot euthanasie. In Nederland heeft deze actor een prominente rol gespeeld in de ontwikkeling van juridische normen.

Er is overigens tevens een opvallende overeenkomst met betrekking tot de rechtsontwikkeling: een *parlementair* wetsvoorstel krijgt in beide landen namelijk pas een kans op het moment dat de christen-democraten niet meer in de regering zitten.

De verklaring voor het eerste verschil heeft mijns inziens met een aantal aspecten te maken. Zo is daar het feit dat de klassieke ideologische scheidslijn tussen respectievelijk confessionele en niet-confessionele posities – zoals onder meer tot uiting komend in wat gemeenlijk «verzuiling» wordt genoemd – zich in België maatschappelijk en politiek veel langer dan in Nederland heeft kunnen voortzetten. Waar in Nederland de secularisering, minstens maatschappelijk, al in de jaren zestig intreedt, was dat in België nog niet het geval. In bepaalde sectoren is de verzuiling, die van die tegenstellingen het gevolg was, zelfs tot op de dag van vandaag aanwezig, waarbij de katholieke zuil nog vaak de meest invloedrijke blijkt te zijn⁴⁰. Zelfs ondanks een gestadige neergang van het electorale aandeel van de christen-democratie, heeft die politieke beweging door middel van regeringsdeelname tot in 1999, belangrijke invloed kunnen blijven uitoefenen. Dit lijkt me één verklaring voor het kunnen instandhouden van minstens de politieke invloed van het christelijk-katholieke denken. Een belangrijke en meer externe verklaring voor de instandhouding na de jaren '60 van de invloed van het maatschappelijke en politieke christelijk-katholieke denken in België, is dat deze niet hoeft concurreren, zoals in Nederland, met het protestantisme. Deze concurrentie lijkt in Nederland in ieder geval tot een cultuur van bespreekbaarheid te hebben geleid. In zijn cultuurhistorische studie van het Nederlandse euthanasiebeleid in de periode 1968-1985 schetst de Amerikaanse historicus James Kennedy de maat-

⁴⁰ Bijvoorbeeld in de gezondheidszorg, waar 80 % van de Vlaamse verzorgingsinstellingen zijn aangesloten zijn bij het Verbond der Verzorgingsinstellingen (VVI), dat weer deel uitmaakt van Caritas Catholica Vlaanderen.

schappelijke en culturele veranderingen waarin de Nederlandse euthanasiediscussie kon gedijen⁴¹. Kennedy brengt deze veranderingen samen onder de noemer 'bespreekbaarheid', een concept dat in deze context wat mij betreft uiteindelijk vooral samenhangt met secularisering en ontzuiling. De term 'bespreekbaarheid' betekent veel méér dan iets bediscussiëren, het gaat erom zich van maatschappelijke taboes te bevrijden én om tegelijkertijd door die openheid greep te blijven houden op anders onzichtbare, de maatschappelijke orde eventueel bedreigende gedragingen. Bespreekbaarheid van euthanasie is daarom tevens een voorwaarde voor het controle kunnen uitoefenen op euthanaserend handelen : «de enige manier om controle te krijgen op een praktijk die, ongeacht het bestaan van wettelijke verboden, tóch zal plaatsvinden»⁴². De bespreekbaarheid van euthanaserend handelen krijgt in Nederland meer concreet vorm in onder meer het gebruik van een ruime opvatting over zelfbeschikking. Waar dit laatste bijvoorbeeld in de VSA nogal atomistisch wordt opgevat, ziet en zag men dit in Nederland, aldus nog Kennedy, als een concept dat verdisconteert dat men bij het maken van eigen keuzes ook rekening moet houden met de gevoelens van anderen.

Hoe dan ook, de veel langer durende politieke invloed in België van het christelijk-katholieke denken, zeker in geïnstitutionaliseerde vorm, is in ieder geval geen stimulans gebleken voor het bespreekbaar maken van euthanasie. We hebben gezien dat slechts een deel van de christen-democraten pas sinds het einde van de jaren '80, wellicht mede onder invloed van de veranderende politieke cultuur, euthanasie bespreekbaar heeft willen maken (zonder daarom tot regulering over te gaan !). De Nederlandse christen-democratie daarentegen, heeft al in het begin van de jaren '90 een gedoogbeleid van euthanasie (geen legalisering !) mogelijk gemaakt. Zij werd daar overigens in zekere zin toe gedwongen door de verregerende 'regulering' die het gevolg was van een aantal gezaghebbende rechterlijke uitspraken. Vandaag is in België een belangrijk deel van het maatschappelijk draagvlak dat de ideologische tegenstellingen schraagde, weggefallen. De 'ontideologisering' in de geesten is voor een heel aantal mensen een feit⁴³. Ook binnen de christen-democratie beginnen sommigen in de jaren '90 te beseffen dat, wil men nog als brede centrumpartij fungeren, men zich ook op ethisch terrein toleranter moet opstellen. In het licht daarvan is het logisch dat in België sinds het midden van de jaren '90, op het moment dat de christen-democraten nog in de

⁴¹ KENNEDY, J., *Een weloverwogen dood. Euthanasie in Nederland*, Amsterdam, Bert Bakker, 2002, 247 p. Zie voor een welwillende doch kritische bespreking van dit boek, WEYERS, H., *De weloverwogen dood volgens Kennedy, Facta*, 10, maart 2002, 8-11.

⁴² KENNEDY, J. o.c., 18.

⁴³ Ook zijn er tekenen die erop wijzen dat de met de vermelde tegenstellingen gepaard gaande geïnstitutionaliseerde verzuiling begint weg te ebbten. Zo hebben bijvoorbeeld de zuilorganisaties, alleszins in Vlaanderen, niet altijd politieke invloed meer, begint het personeelsbeleid binnen de overheid te objectiveren, en is de (dagblad)pers niet langer de spreekbuis van deze of gene politieke partij.

regering zitten, de euthanasiediscussie ook op politiek niveau heel voorzichtige kansen begint te krijgen.

Waar dus de langer aanhoudende verzuiling een verklaring kan bieden waarom euthanasie tot voor kort niet op een open wijze bespreekbaar was, moet dat inzicht, om de relatief korte duur van het wetgevingsproces te kunnen verklaren, gekoppeld worden aan de ideologische inhaalslag die na juli 1999, datum van aantreden van een nieuwe federale (en regionale) regeringscoalitie, plaats heeft gegrepen. Voor het eerst sinds lang wordt er zonder christen-democraten geregeerd, die naar het oordeel van de voorstanders van een dergelijke wet de kwestie te lang hebben geblokkeerd. Het valt inderdaad op dat enkele parlementaire tenoren afkomstig uit de partijen die in regering zetelen, steeds maar weer aandrongen op haastige spoed. In dit artikel heb ik daar een aantal voorbeelden van gegeven.

Het tweede verschilpunt heeft ook te maken met wat hierboven bespreekbaarheid werd genoemd : waar in Nederland de algemeen erkende en aanvaarde artsenorganisatie, dat is de Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter bevordering van de Geneeskunst (KNMG), vroegtijdig openheid van de artsen heeft gepropageerd inzake euthanasierend handelen, en daarmee de rechterlijke macht als het ware de mogelijkheid heeft geboden om een rechtsvormende rol te gaan spelen⁴⁴, heeft de officiële artsenorganisatie in België er niet echt blijk van gegeven invloed te willen uitoefenen op het politieke rechtsvormingsproces⁴⁵. Zo is de Orde van Geneesheren van mening dat de euthanasiekwestie maar beter geheel wordt overgelaten aan de beroepsklasse zelf. De Nederlandstalige ondervoorzitter van de Orde verklaarde in het voorjaar van 2000, tijdens de hoorzittingen in de Senaat, dat «[d]e Nationale Raad [van de Orde der Geneesheren] zich noch vóór noch tegen een wetgevend initiatief ter zake heeft willen uitspreken. (...) Een andere grote vraag voor ons is of een wetgevend initiatief ons meer rechtszekerheid brengt. Natuurlijk, zeggen sommigen, want alles zal in een wettekst vastliggen. Wij artsen en de juristen van de Nationale Raad zijn er niet zo zeker van dat die rechtszekerheid daarmee gegarandeerd is. (...) De vraag is ook of de arts-patiënt-relatie, waar we zeer veel belang aan hechten, niet zal worden ondermijnd door de nieuw bijgebrachte connotatie van de arts als brenger van de dood. Wij voelen ons daar als arts in een ongemakkelijke rol. Misschien omdat we die rol nog niet gewoon zijn, maar

⁴⁴ Die dat dan ook gedaan heeft, waarbij het jaar 1984 als markeerpunt fungeert, toen de Nederlandse Hoge Raad een standaardarrest wees. De Hoge Raad ontwikkelde in haar rechtspraak een aantal zorgvuldigheidsvereisten voor het kunnen plegen van euthanasie, die door de KNMG eerder (ook in 1984) waren gepubliceerd. Bij die gelegenheid stelde het hoofdbestuur van de KNMG tevens dat de artsenstand de plicht heeft een maatschappelijk aanvaardbare regeling van het euthanasievraagstuk mogelijk te maken.

⁴⁵ Over de consequenties hiervan, zie ADAMS, M. en GEUDENS, G., Op zoek naar de derde weg. Medische beslissingen bij het levenseinde en zelfregulering door artsen, *Ethiek en Maatschappij*, 4, 2001, 82-91.

de ongerustheid is er niet minder om»⁴⁶. Kortom, waar de rol van de KNMG in het Nederlandse rechtsvormingsproces dus van groot belang is geweest – samen met die van de rechterlijke macht –, is dat voor de Belgische Orde van Geneesheren bepaald niet het geval geweest. De Orde was geen vragende partij, en heeft zich zeer terughoudend willen opstellen.

Ik zie een aantal redenen die de verschillen tussen Nederland en België terzake kunnen verklaren. In de eerste plaats wordt de KNMG in vergelijking met de Belgische Orde van Geneesheren meer gedragen vanuit de basis, of is er in ieder geval een veel meer representatieve rol voor weggelegd als vertegenwoordiger van de beroepsgroep naar samenleving en politiek toe. Onder de Belgische Orde fungeren evenwel een aantal eerder syndicale organisaties, die wel degelijk als woordvoerder voor hun leden (kunnen) optreden. De toenmalige voorzitter van het grootste Belgische artsensyndicaat, dhr. Marc Moens van het BVAS (Belgische Vereniging van Artsensyndicaten), verklaarde kort na het verschijnen van het meerderheidsvoorstel dat ingaan op een vraag om euthanasie best aan het individuele oordeel van de arts wordt overgelaten, want «die beschikt over voldoende deontologie en ethiek om zijn beslissing waardig te nemen en te weerstaan aan druk (...)». Op de vraag of een nieuwe wet de artsen niet meer rechtsbescherming zou bieden, repliceerde hij: «Dat is relatief, kan U mij de meest recente veroordeling van een arts aanhalen voor het plegen van euthanasie? Ik weet er geen. Er bestaan misbruiken, maar die ga je niet te lijf door een wetsverzachtning»⁴⁷. In de tweede plaats lijken de Belgische artsen nooit echt voorstander geweest van de wet. Deze twee gegevens maken het moeilijk voor de Orde, in de mate dat die zich beschouwde als woordvoerder van de artsenklasse, om uit een mond te spreken en zich als pleitbezorger van de wet op te stellen. Ook vanuit de optiek van de hierboven vermelde verzuiling is de afwezigheid van de Orde van Geneesheren overigens geen toeval. De Orde is namelijk een eerder neutrale organisatie die moet instaan voor tuchtrechtspraak en administratieve registratie van artsen e.d.m. Als organisatie die dus niet in het klassieke zuilenpatroon is opgenomen heeft en had de Orde niet alleen veel minder directe toegang, via de klassieke zuilenorganisaties, tot de politiek. Al deze gegevens maken het moeilijk om politieke invloed uit te oefenen. De andere grote artsenvakbond, de ASGB (Algemeen Syndicaat van Geneeskundigen van België) wenste zelfs helemaal geen standpunt in te nemen over deze aangelegenheid. «Zulke keuzen maken hoort niet toe aan een vakbond»⁴⁸.

Voor wat in de derde plaats de afwezigheid van de rechtspraak en het Openbaar Ministerie betreft, heb ik geen sluitende verklaring. Een aantal elementen kunnen daarin een rol hebben gespeeld. Zo heeft in de eerste plaats in België de rechtspraak, zoals zojuist aangegeven, niet de mogelijkheid gekregen om zich te

⁴⁶ *Parl.St.* Senaat 1999-2000, nr. 2-244/24.

⁴⁷ *De Standaard*, 24 december 1999.

⁴⁸ *De Standaard*, 10 februari 2000.

ontwikkelen : artsen zijn in België immers niet bereid gebleken, zoals in Nederland, zich kwetsbaar en dus juridisch toetsbaar op te stellen. Dat is in die zin begrijpelijk, dat gegeven de stand van het maatschappelijk debat over deze kwestie – het thema was tot aan midden jaren '90 nog niet breed bespreekbaar (gesteld) – er een gereede kans bestond dat die artsen vanwege de rechter op weinig clementie hoefden te rekenen. In ieder geval is het zo dat doordat er in België geen rechtspraak bestaat, zoals in Nederland, de maatschappelijke en politieke discussie niet juridisch voorgestructureerd is, wat ten dele het sterk parlementaire karakter van het Belgische euthanasiedebat kan verklaren. In de tweede plaats : in Nederland is doden op verzoek, in artikel 293 van het Wetboek van Strafrecht van 1886, als een apart misdrijf strafbaar gesteld dat minder zwaar bestraft wordt dan moord. De afwezigheid van een dergelijke bepaling in de Belgische strafwet, gekoppeld aan de onduidelijkheid over de positie van de rechtbanken ten aanzien van euthanaserend handelen⁴⁹, zou eveneens kunnen meespelen in de beperktere bereidheid van artsen om zich toetsbaar (en kwetsbaar) op te stellen ten aanzien van de rechterlijke macht. In de derde plaats was (en is) ook de mogelijkheid voor het Parket om verdachte overlijdens, waaronder tot voor kort als gevolg van euthanaserend handelen, op het spoor te komen niet ideaal, en alleszins veel kleiner dan in Nederland. En dit met name omdat in België voor een arts niet, zoals in Nederland, een plicht bestaat om overlijdens te melden. België is juist omwille van het ontbreken van efficiënt systeem van controle op overlijdens dan ook berucht omwille van het hoge aantallen opgravingen dat plaatsgrijpt.

Vanuit een ander perspectief is de afwezigheid van het Openbaar Ministerie in de *vervolg*ing van euthanaserend handelen daarentegen opmerkelijk, aangezien in de context van abortus handelen wel degelijk een actief beleid werd gevoerd. Sinds 1971 was er parlementaire discussie over deze kwestie, maar door interne verdeeldheid bij de verschillende politieke partijen en het veto van de christendemocraten kwam het niet tot wetgeving. Sinds 1976 lag de kwestie op politiek vlak helemaal stil. Toen tegen het einde van de jaren '70 de poliklinische abortushulpverlening ingeburgerd geraakte, besloot het Openbaar Ministerie, juist omdat regering en parlement niet tot besluitvorming wilden komen, (opnieuw) tot vervolging over te gaan⁵⁰.

Wat tenslotte vanuit een meer globaal perspectief opvalt is in ieder geval dat abortus in zijn algemeenheid veel sneller in vele landen van de westerse wereld werd gelegaliseerd dan euthanasie. Want wat dit laatste betreft zijn Nederland en België momenteel uniek. Wellicht dat dit verschil te maken heeft met de ontwikkeling en invloed van de vrouwenbeweging sinds de jaren '60 en '70, die abortus tot

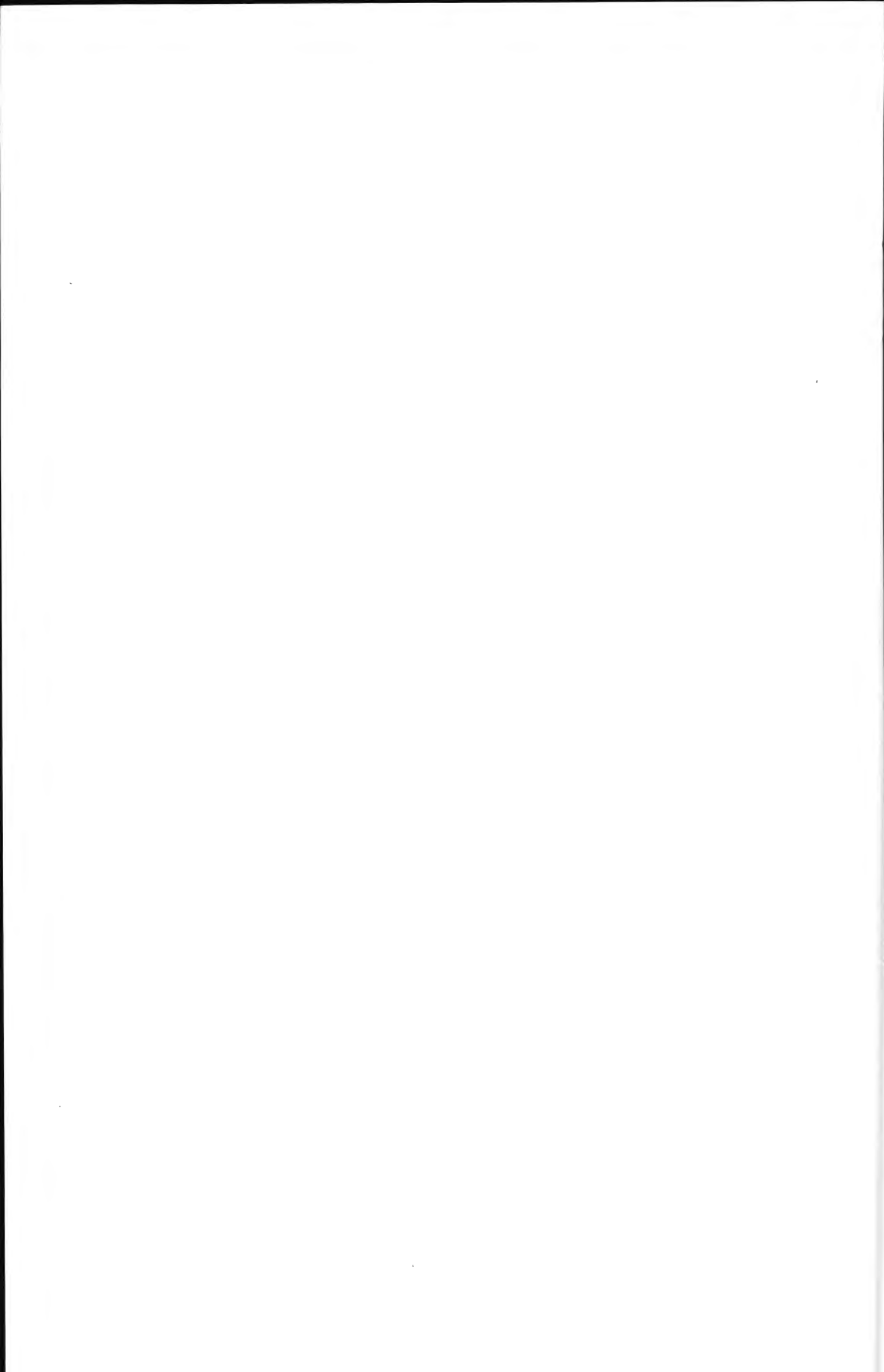
⁴⁹ Zie hierover reeds eerder paragraaf II van deze bijdrage.

⁵⁰ Over het rechtsvormingsproces inzake abortus in België, zie WITTE, E., Twintig jaar politieke strijd rond de abortuswetgeving in België (1970-1990), *Res Publica*, 32, 1990, 427-487.

een van haar strijdpunten heeft gemaakt. Een dergelijke invloedrijke buitenpolitieke actor heeft inderdaad ontbroken in de euthanasiediscussie.

Summary: The Decision-making process on euthanasia in Belgium: political explanations and comparative considerations

On the 16th of May 2002, the Belgian House of Representatives approved of a Bill on euthanasia. Belgium is now the second country in the world, next to the Netherlands, that has legislation which under certain conditions legitimizes euthanasia (i.e. intentionally terminating life by another person than the person concerned, at this persons request). In this article the Belgian legislative procedure on euthanasia is looked upon from a political point of view. To be able do so, first of all the legal context on euthanasia before the new bill was approved of, has to be discussed. Then the political history of the process of legal change with regard to euthanasia is analysed from 1980 onwards. And finally the Belgian process of legal change on this subject is compared with the process of legal change in the Netherlands.



Ministeriële kabinetten als flexibele brug tussen politiek en administratie. Een onderzoek naar de instroom in de ministeriële kabinetten

Christophe PELGRIMS

Wetenschappelijk medewerker aan het Instituut voor de Overheid,
Katholieke Universiteit Leuven

I. Inleiding

In handboeken over de uitvoerende macht in België wordt vaak verwezen naar de verantwoordelijkheid van de minister en zijn ambtenaren voor de uitvoering van wetten en besluiten. De ambtenaren staan de minister bij in de beleidsvoorbereiding en de beleidsevaluatie. Daarnaast staat het ambtelijk apparaat ten dienste van de minister om met hem of haar het beleid in concreto uit te voeren. De minister wordt, volgens de handboeken, bijgestaan door een aantal medewerkers die toezien op de goede gang van zaken en de minister met raad en daad bijstaan in de dagelijkse uitoefening van zijn ministerieel ambt.

Tot zover klopt deze voorstelling in theorie. In de praktijk verlopen de zaken in België en in Vlaanderen op een andere manier. Het aantal medewerkers van de minister wordt al snel een legertje experts die de minister niet enkel en alleen bijstaan met raad en daad maar bovendien het hele beleid mee gaan bepalen, van beleidsvoorbereiding tot beleidsevaluatie. In elke fase van de beleidscyclus interveniëren deze wachters van het regime. Dewachter geeft dit weer als volgt: «[...] die algemene en deskundige steun verstrekt bij de probleemontdekking, bij de probleemformulering, bij het ontwerp en de keuze van het beleid»¹. Enkel de beleidsuitvoering wordt op deze manier aan de ambtenaren overgelaten, zoals door Hondegheem expliciet wordt gesteld: «Door de uitbouw van de beleidsrol van het kabinet werd de administratie te weinig betrokken bij de beleidsvoorbereiding. Als gevolg hiervan werd de administratie gedegradeerd tot een louter uitvoerend orgaan»².

Het leger experts, waarvan boven sprake was, brengt nog een resem ondersteunende diensten met zich mee, zodat we al gauw praten over een parallelle administratie.

In de literatuur worden verschillende redenen gegeven om de opgang van de ministeriële kabinetten te beschrijven en te verklaren. Vaak gaan deze redenen

¹ DEWACHTER W., *Besluitvorming in politiek België*, Leuven, Acco, 1995, p. 242.

² HONDEGHEM A., De politieke en de ambtelijke component in het openbaar bestuur, In: *Inleiding tot de bestuurskunde Deel 2*, Brussel, STOHO, 1996, pp. 57-58.

terug tot politiek-historische gebeurtenissen. Vandaag zijn misschien de organisatiestructurele en -culturele redenen belangrijker. Er bestaan belangrijke verschillen inzake de manier waarop de minister zijn of haar ambt wil uitoefenen en de wijze waarop de administratie werkt. Om het in extremen uit te drukken: de minister wil verandering, de ambtenaar wil continuïteit; de minister wil flexibiliteit, de ambtenaar houdt vast aan zekerheid,... Het ministerieel kabinet wordt op deze manier een noodzaak voor een minister en beantwoordt aan de vraag van de minister om zijn taak naar behoren te vervullen.

De laatste tijd ontstaat op Vlaams beleidsniveau³ de intentie om de rol van de ministeriële kabinetten terug te dringen en de minister meer met zijn ambtenaren te laten samenwerken. Ter illustratie een extract uit het laatste Vlaamse regeerakkoord: «*In het verleden namen kabinetten specifieke taken van de administratie over. Dat vermindert de verantwoordelijkheid van de administratie en werkt demotiverend. De administratie moet ten volle haar rol in de beleidsuitvoering kunnen spelen, met sturing vanuit de regering. Bovendien moeten de beleidsvoorbereiding en de beleidsevaluatie een wezenlijke kerntaak van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap worden*»⁴.

Wanneer we er vanuit gaan dat een ministerieel kabinet niet enkel ontstaat en groeit vanuit politiek-historische gebeurtenissen, maar ook omwille van organisatiestructurele en -culturele redenen, dan kan het functioneren van het ministerieel kabinet aanduiding geven over hoe men de ambtelijke component van ons staatsbestel kan verbeteren. Inzicht in de ministeriële kabinetten betekent inzicht in de wijze waarop de minister wil werken en betekent op zijn beurt een doel waarnaar de administratie kan streven om zijn taak van beleidsvoorbereider en -ondersteuner aan de minister optimaal te kunnen vervullen. Ministeriële kabinetten worden op deze manier niet enkel wetenschappelijk relevant, maar ook beleidsrelevant.

Vertrekkende van deze invalshoek presenteert dit artikel enkele inzichten gebaseerd op de studie van de ministeriële kabinetsleden en hun loopbaan op Vlaams beleidsniveau⁵. Dit artikel wil de instroom van de ministeriële kabinetsleden in de ministeriële kabinetten onderzoeken. Vanuit deze inzichten kunnen een aantal aanbevelingen gedaan worden naar de administratie toe, voor wat het aspect instroom betreft. Onder invloed van ideeën omtrent het primaat van de politiek en het New Public Management werden een aantal moderniseringsinitiatieven binnen de overheid gestart. Daar waar mogelijk, zal kort een terugkoppeling gemaakt worden naar deze moderniseringsinitiatieven en worden nagegaan in welke mate er convergentie en/of divergentie bestaat met de gemaakte aanbeve-

³ Op federaal niveau bestaat deze intentie ook (cfr. Copernicusplan), maar wij refereren in dit artikel alleen naar het Vlaams beleidsniveau omdat het onderzoek zich ook enkel op dit niveau richtte.

⁴ X, *Vlaams regeerakkoord*, <http://www.vlaanderen.be/ned/sites/regeerakkoord>, 22.02.00.

⁵ PELGRIMS C., *Ministeriële kabinetsleden en hun loopbaan. Tussen mythe en realiteit*, Brugge, Die Keure, 2001, 128 p. In het onderzoek werd d.m.v. een gestandaardiseerde vragenlijst de instroom, doorstroom en uitstroom van ministeriële kabinetsleden in kaart gebracht.

lingen. Aangezien het onderzoek naar de kabinetsleden zich enkel op het Vlaams niveau richtte, zal de koppeling zich ook enkel richten naar de Vlaamse moderniseringsinitiatieven.

In eerste instantie wordt ingegaan op het theoretisch kader nl. de politiek-historische redenen en de verschillen m.b.t. de organisatie-structuur en organisatiecultuur waardoor ministeriële kabinetten ontstaan. Nadat in het tweede deel het onderzoek is geschetst zal in de derde paragraaf van het artikel dieper ingegaan worden op een aantal aspecten van het personeelsbeleid van ministeriële kabinetsleden. Tenslotte wordt een conclusie geformuleerd betreffende de vraag wat de administratie kan leren van de ministeriële kabinetten en meer bepaald inzake de instroom van ministeriële kabinetsleden.

Gelet op de verandering in het partijlandschap, zal binnen dit artikel steeds verwezen worden naar de namen van de politieke partijen op het moment van het onderzoek⁶.

II. Politiek-historische gebeurtenissen én organisatiestructurele en -culturele verschillen : de oorzaken van het ontstaan van ministeriële kabinetten

In de wetenschappelijke literatuur wordt een aantal redenen naar voren geschoven die het ontstaan en de groei van de ministeriële kabinetten trachten te verklaren. Deze kunnen onderverdeeld worden in politiek-historische gebeurtenissen en organisatiestructurele en -culturele elementen.

De politiek-historische elementen kunnen worden teruggebracht tot de groeiende rol die de minister opneemt in het besluitvormingsproces, de expansie van de overheidsdiensten en de politisering van de administratie. Opmerkelijk binnen het politiek-historische argumentatieschema is het stijgend belang van de politieke partijen die er als rode draad doorheen loopt.

Onder organisatiestructurele en -culturele verschillen kunnen de culturele verschillen tussen minister, kabinetsleden en ambtenaren begrepen worden. Daarnaast wordt ook op de verschillende vormen van flexibiliteit in de organisatie geduid.

A. De politiek-historische redenen

Een eerste reden die aldus naar voren komt, is de toenemende beleidsrol die de minister speelt in de politieke besluitvorming. Vooral de stijgende verzelfstandiging van de minister t.a.v. de koning, wordt in de literatuur naar voren geschoven

⁶ Zo werd de CVP (christen-democratische partij) omgevormd tot de CD&V, de SP (de Vlaamse Socialistische partij) tot de SP.A en viel de VU (Vlaams-nationale partij) uit elkaar in SPIRIT en N-VA.

als zijnde een belangrijke reden voor het ontstaan van de ministeriële kabinetten, zoals we ze vandaag de dag kennen. In de beginjaren van het Unionisme was het vooral de koning die het beleid bepaalde. De ministers waren veeleer de uitvoerders van de visie van de koning «*Hij wenste niet alleen een werkelijk benoemingsrecht van zijn ministers te bewaren, maar tevens de activiteit van deze ministers grondig te beïnvloeden*»⁷. Het ministerieel kabinet bestond in deze periode vooral uit het persoonlijk secretariaat van de minister. De invloed op het beleidsniveau was nihil. Naarmate de ministers losser kwamen te staan van de koning, politiek mondiger werden en zich sterker gingen integreren in de partijstructuren, kregen de ministeriële kabinetten een duidelijker beleidsprofiel. Zij gingen de minister meer en meer bijstaan in de uitoefening van zijn ambt. «*Het ministerieel kabinet werd de consecratie van het volle ministerschap*»⁸.

Ten tweede werd het ministerambt meer en meer gekenmerkt door een groot aantal taken. Deze taken werden ook steeds meer getypeerd door een hogere heterogeniteitsgraad. Dit noodzaakt de minister tot de creatie van een ploeg rond zich die de beleidsinformatie kan opvangen en verwerken. Vanuit hun eigen deskundigheid kunnen ze de minister dan op hun beurt adviseren.

Ten derde wordt de expansie van de overheidsdiensten als reden naar voren gehaald voor het ontstaan en groei van ministeriële kabinetten. De uitbouw van de welvaartstaat en de groter wordende economische overheidspolitiek leiden tot een intensiever optreden van de overheid. Dit brengt een stijgend aantal ministeriële departementen met zich mee, wat de controle en de sturing bemoeilijkt. Het ministerieel kabinet wordt dan ook doorheen de geschiedenis belangrijker als stuur- en controleorgaan van het groot aantal departementen dat de minister onder zijn bevoegdheid heeft.

Door het wisselen van liberale en katholieke regeringen en hun ingrijpen in de benoemingen van ambtenaren als tegenprestatie voor bewezen diensten ziet Van Hassel de dialectiek ontstaan tussen enerzijds de administratie en anderzijds het ministerieel kabinet⁹. Door het feit dat in de ambtenarij verschillende partijpolitieke invloeden spelen, wordt een minister die aan het bewind komt vaak geconfronteerd met departementen die bevolkt worden door getrouwen van een andere partij, benoemd door zijn voorganger. Uit onderzoek is gebleken dat aanhangers van partijen die lange tijd in de regering zaten oververtegenwoordigd en aanhangers van oppositiepartijen ondervertegenwoordigd zijn in de administratie¹⁰. Dit leidt tot een wantrouwen aan de kant van de minister die vreest voor tegenwer-

⁷ LUYCKX T. & M. PLATEL, *Politieke geschiedenis van België. Deel 1*, Antwerpen, Kluwer, 1985, p. 63.

⁸ VAN HASSEL H., *Regering en ambtenarij ten aanzien van de beleidsbeheersing in België*, In: *Acta Politica*, juli 1975, p. 304.

⁹ *Ibid.*, p. 305.

¹⁰ MAJERSDORF P. & G. DIERICKX, *De onweerstaanbare charme van de ministeriële kabinetten*, In: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1992, 47(8), p. 549.

kingen en vertragingen vanwege de administratie. Dit wantrouwen is volgens De Borger ook mede ingegeven door het feit dat de ambtenarij een moeilijk te controleren macht is. Doordat ambtenaren permanent aanwezig zijn, kunnen zij zich beter documenteren en informeren dan de tijdelijke minister¹¹. Vanuit de perceptie van dit wantrouwen, zal de minister zich wapenen door een sterk ministerieel kabinet rond zich uit te bouwen.

B. De organisatiestructurele en -culturele redenen

Over het algemeen kunnen we wat deze redenen betreft drie grote verschillen zien tussen de ministeriële kabinetten en de administratie. In eerste instantie de verschillen inzake organisatiecultuur, ten tweede de flexibiliteit in personeelsbeleid en tenslotte de flexibiliteit inzake arbeidsorganisatie. Deze zullen achtereenvolgens nader worden toegelicht.

In het boek de «politieke cultuur van ambtenaren en politici» onderzoeken Dierickx en Majersdorf de *cultuur* die heerst bij ambtenaren, politici en kabinetsleden¹². Zo focussen zij op een aantal verschillende aspecten waarom ministeriële kabinetten in België bestaan. Telkens worden deze variabelen gelinkt aan hun studie rond de cultuur van ambtenaren.

Een eerste reden die zij vermelden is het politiek vertrouwen. Ambtenaren blijken geen a-politieke wezens te zijn. Ambtenaren hebben zich wel degelijk een mening gevormd omtrent politiek maatschappelijke ideeën. Deze ideeën kanaliseren zij ook in één van de drie grote ideologische opties¹³. Opvallend en belangrijk is dat deze meningen minder radicaal en meer gematigd zijn dan die van kabinetsleden en politici. Wanneer hierop aansluitend de beroepsbeelden van de verschillende groepen worden onderzocht, dan blijkt de culturele kloof tussen ambtenaren en politici wel degelijk te bestaan. Deze leegte wordt opgevuld door de kabinetsleden. Zo blijkt uit het bovenvermeld onderzoek van Dierickx en Majersdorf dat ambtenaren zich veel meer kunnen vinden in de rollen van «vertegenwoordiger van de staat» en «deskundige». Daarentegen kunnen zij zich veel moeilijker terugvinden in de rollen van «vertolker van politieke eisen» en «advocaat van een politiek programma». De beroepsrollen van politici blijken hier diametraal tegenover te staan en kabinetsleden lijken veel dichter bij politici te staan dan bij ambtenaren. Wanneer dieper wordt ingegaan op de protestgeneigdheid van ambtenaren blijkt 76.5 % van de ambtenaren het onaanvaardbaar te vinden dat zij de vorige

¹¹ DE BORGER J., Depolitiserings van het openbaar ambt, een must voor fatsoenlijke politiek, In : *Nieuw Tijdschrift voor politiek*, 1988, 3, pp. 59-60.

¹² DIERICKX G. & P. MAJERSDORF, *De politieke cultuur van ambtenaren en politici in België*, Brugge, Vanden Broele, 1993, 194 p.

¹³ De drie grote ideologische opties waarvan hier sprake zijn : de christen-democratische, de socialistische en de liberale.

beleidslijnen blijven ondersteunen bij een nieuwe regeringscoalitie. 82.2 % van de ambtenaren zou de minister eerst proberen te overtuigen, maar daarna het regeringsprogramma uitvoeren. Volgens de onderzoekers hebben kabinetsleden een streepje voor op ambtenaren om samen te werken met de minister, omdat zij een politieke cultuur aankleven die veel dichter staat bij die van de minister. Ministers kiezen niet zozeer voor kabinetsleden omwille van hun wantouwen tegenover de administratie maar eerder omwille van de neutraliteit van de ambtenaren. «Zelfs een onpartijdig ambtenaar zal altijd een tweede keuze zijn wanneer hij in competitie moet treden met een partijdig kabinetslid. Als het niet zijn kleur is, dan is het wellicht zijn kleurloosheid die hem ongeschikt maakt voor functies in het centrum van het beleidsvormingsproces»¹⁴.

Daarnaast wordt in het onderzoek ook ingegaan op de beleidsvriendelijkheid van ambtenaren. Hier zien we dat ambtenaren veel meer technocratisch zijn ingesteld dan politici. Ambtenaren passen hier volledig binnen de ambtelijke rationaliteit, nl. het geloof in het bestaan van één oplossing voor een bepaald probleem. Kabinetsleden blijken daarentegen een veeleer ontechnocratische attitude te hebben, net zoals de minister. Tenslotte blijkt ook dat het politiek radicalisme nl. de neiging om te vernieuwen veel groter is bij politici dan bij ambtenaren.

Ministeriële kabinetten blijken over een grotere flexibiliteit te beschikken dan de administratie. Vooral de flexibiliteit inzake het «*personeelsbeleid*» is significant. In tegenstelling tot de ministeriële kabinetten wordt de administratie gekenmerkt door een gesloten loopbaansysteem. Dit betekent dat over het algemeen de personeelsleden volgens formele procedures gerekruteerd worden in ingangsposities van de organisatie. Daarnaast zijn ook de aanwezigheid van specifieke diploma's vereisten voor een ambtelijke carrière. De carrière ontwikkelt zich vervolgens volgens een vastgelegd promotiesysteem, maar met een beperkte mobiliteit. Wat het beloningssysteem betreft, houdt een gesloten loopbaansysteem in dat men betaald wordt volgens een statutair schema, dat vooral gebonden is aan anciënniteit.

Uit het onderzoek naar de loopbaan van de kabinetsleden bleek dat de loopbanen van de ministeriële kabinetsleden vooral gekenmerkt worden door een positie-systeem. Dit houdt in dat elke positie zowel door iemand van binnen de organisatie als van buiten de organisatie kan worden opgevuld. Er wordt bovendien niet gerekruteerd op basis van formele procedures. Ook zijn er geen specifieke diploma's noodzakelijk, maar worden er veeleer competenties vereist. Op deze gevraagde competenties zal later in het artikel worden teruggekomen.

¹⁴ Ibid., p 112.

De carrièreontwikkeling gebeurt los van een vastgelegd promotiesysteem en met ruime mobiliteitsmogelijkheden. Binnen het positie-systeem wordt men individueel verloond of volgens collectieve overeenkomsten, maar niet zoals in het gesloten loopbaansysteem op basis van een statutair schema¹⁵. Omwille van het feit dat de positie centraal staat in de ministeriële kabinetten, laat het systeem veel meer toe dat expertise die buiten de structuren werd opgedaan wordt ingeschakeld daar waar zij optimaal kan renderen. Dit in tegenstelling tot het hoger beschreven gesloten loopbaansysteem.

In de Vlaamse administratie maken statutaire ambtenaren nog steeds de kern uit van het ambtenarenkorps, gebaseerd op een gesloten loopbaansysteem. Weliswaar is er een tendens aan de gang om steeds meer personen op contractuele basis aan te werven. Volgens het personeelsplan van de Vlaamse administratie steeg het aantal contractuelen in de Vlaamse administratie van 13.7 % in 1993 tot 22.9 % in 2000¹⁶. Hierin kan een verhoogde flexibiliteit inzake personeelsbeleid worden herkend.

Ook naar stroombeleid toe tekent zich een specifieke situatie af binnen de ministeriële kabinetten. Daar waar in de administratie het merendeel van de ambtenaren een levenslange werkgarantie hebben blijkt dit bij de ministeriële kabinetsleden per definitie niet het geval te zijn. In de meeste gevallen krijgt men een gecombineerd patroon. Er zijn kabinetsleden die het ministerieel kabinet vroegtijdig verlaten waardoor men kan spreken van een in-and-out systeem¹⁷. Daarnaast zijn er ook veel kabinetsleden die geruime tijd, zeker over de verschillende legislaturen heen, meegaan. Hierdoor kan men ook spreken van een up-or-out systeem¹⁸.

De flexibiliteit van ministeriële kabinetten komt niet enkel tot uiting op het vlak van het personeelsbeleid, maar uit zich ook binnen de *arbeidsorganisatie*. Ministeriële kabinetten worden niet gekenmerkt door hiërarchische grenzen en een sterke gelaagdheid. In tegendeel, in het ministerieel kabinet bestaat er veeleer een vlakke organisatie. Hier wordt verder in dit artikel op teruggekomen.

¹⁵ De kenmerken van zowel het gesloten loopbaansysteem als van het positie-systeem zijn gebaseerd op: HONDEGHEM A. & F. VANDERMEULEN, *Perspectieven voor het Human Resources Management in de Vlaamse Overheid*, Brugge, Die Keure, 2000, p. 69.

¹⁶ MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP, *Beleidsrapport. Personeel en organisatie-Deel 1*, 2000, http://internet.vlaanderen.be:80/personeelsbeleid/informatie/beleidsrapport/bijlagen/PDF/het_personeelsbestand.pdf, 10.02.01.

¹⁷ In een dergelijk systeem kunnen de medewerkers op elk niveau instromen. Daarnaast kan aan de personen op elk niveau gevraagd worden om de organisatie te verlaten omwille van uiteenlopende redenen, zoals bijvoorbeeld slechte economische conjunctuur of slechte prestaties.

¹⁸ Over het algemeen ziet men in dit systeem een vastgesteld patroon inzake loopbanen naar boven toe aanwezig. Individuen stromen meestal onder aan de organisatie in en volgen het vastgestelde patroon totdat de persoon het maximum van zijn capaciteiten heeft bereikt. Wanneer de persoon het maximum aan capaciteiten heeft bereikt en geen perspectieven meer heeft om verder door te stromen betekent dit meestal dat de persoon de organisatie zal verlaten.

Wil men de taken die deze flexibele groep uitoefent, laten opvangen door de administratie en bovendien de minister meer met zijn administratie laten samenwerken, dan is het noodzakelijk dat de flexibiliteit mee wordt geïntegreerd in diezelfde administratie.

III. Het onderzoek naar de loopbaan van de ministeriële kabinetsleden

De resultaten die in dit artikel worden gepresenteerd vonden plaats in een groter onderzoek naar de loopbaan van de kabinetsleden op Vlaams beleidsniveau¹⁹. In dit onderzoek werd er naast de instroom in de ministeriële kabinetten ook ingegaan op het profiel van de kabinetsleden, de inter- en intralegislaturale doorstroom en tot slot de uitstroom uit de ministeriële kabinetten.

Het onderzoeksuniversum bestond uit de kabinetsleden van de regering Van den Brande II (1996-1999) en Dewael (1999-...). Hiertoe werden alle inhoudelijke kabinetsleden van de Vlaamse regering Dewael en de Vlaamse regering Van den Brande II nader onderzocht door gebruik te maken van een postenquête. Het onderzoek werd vervolledigd met een aantal diepte-interviews met bevoorrechte getuigen.

Aangezien het onderzoek is gebaseerd op een bevraging van de ministeriële kabinetsleden zelf is het belangrijk erop te wijzen dat het gevaar voor sociaal-wenselijke antwoorden steeds aanwezig is. Dit zal dan ook steeds in het achterhoofd dienen gehouden te worden.

A. De onderzoekspopulatie

Van beide regeringen werden personenregisters samengesteld. Voor de regering Dewael werd de vragenlijst afgenomen bij alle kabinetsleden die zich op de webstek van de Vlaamse regering bevonden op 2 november 2000²⁰. In totaal bedroeg dit 165 leden. De vragenlijsten werden verstuurd naar het ministerieel kabinet. De leden van de regering Van den Brande II werden ook gecentraliseerd in een personenregister. Hierbij werd een beroep gedaan op de publicaties van de Federale Voorlichtingsdienst. Er werd beslist om diegenen die zowel in de Van den Brande II populatie, als in de Dewael populatie zaten enkel te behouden in de Dewael populatie. In totaal werden er 120 vragenlijsten verstuurd voor wat de populatie van Van den Brande II betreft.

¹⁹ Het volledige onderzoek is te vinden in : PELGRIMS C., *Ministeriële kabinetsleden en hun loopbaan. Tussen mythe en realiteit*, Brugge, Die Keure, 2001, 128 p.

²⁰ <http://www.vlaanderen.be/ned/sites/regering/index.html>

B. De respons op de vragenlijst

Wanneer beide populaties samen worden bekeken, komt de respons neer op 68 %. De voormalige kabinetsleden scoren in verhouding tot de huidige kabinetsleden iets beter. Zo werd 59 % van de verstuurd vragenlijsten uit de Dewael populatie terug ontvangen. De voormalige kabinetsleden stuurden in totaal voor 71 % de vragenlijst terug.

Tabel 1 : Respons uitgedrukt naar 'populatie'

	<i>Populatie</i>	<i>respons</i>	<i>procentueel</i>
Dewael	164	97	59
Van den Brande II	120	85	71
Totaal	284	192	68

Wanneer we de respons van de regering Dewael uitsplitsen naar politieke partij, zien we dat de liberale partij procentueel het minst aantal vragenlijsten instuurde. Agalev is de regeringspartij die het meest aantal vragenlijsten instuurde, 83 % van de vragenlijsten kwamen ingevuld terug. De socialistische regeringspartij en VU&ID beantwoordden ongeveer in dezelfde mate de oproep.

Tabel 2 : Respons van de regering Dewael, opgesplitst naar politieke partij

<i>Politieke partij</i>	<i>Populatie</i>	<i>respons</i>	<i>procentueel</i>
VLD	60	21	35
SP	41	28	68
AGALEV	29	24	83
VU&ID	34	23	68
Totaal	164	96	59

Binnen de regering Van den Brande II blijkt de respons van de leden afkomstig uit CVP kabinetten hoger te liggen dan de respons van de SP kabinetten. Het is niet mogelijk om de gegevens uit te splitsen naar het afzonderlijk kabinet, doordat dit niet werd bevraagd in het onderzoek.

Tabel 3 : Respons van de regering Van den Brande II, opgesplitst naar politieke partij

<i>Politieke partij</i>	<i>Populatie</i>	<i>respons</i>	<i>procentueel</i>
CVP	70	55	79
SP	50	30	60
Totaal	120	85	71

IV. Een reconstructie van de instroom in de ministeriële kabinetten

Ministeriële kabinetsleden worden op een eigen wijze geworven en geselecteerd. Dat dit vaak op een informele wijze gebeurt zal niet verwonderen. In het onderzoek naar de loopbaan van de kabinetsleden op Vlaamse beleidsniveau werd dan ook getracht om dit proces te reconstrueren.

Zoals reeds in de inleiding gesteld, kan inzicht in de werving en selectie van kabinetsleden leiden tot inzichten in welke richting de administratie kan evolueren. Dit omwille van het feit dat ministeriële kabinetten niet enkel en alleen ontstaan zijn vanuit politiek-historische gebeurtenissen maar ook omwille van organisatiestructurele en -culturele verschillen.

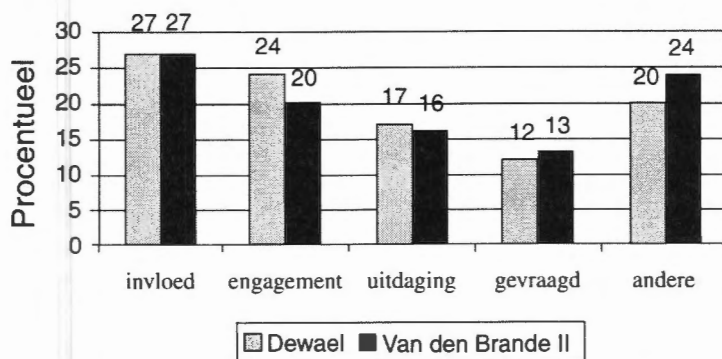
Deze derde paragraaf brengt vier variabelen uit het onderzoek samen. In eerste instantie wordt gepeild naar de redenen van motivatie om op een ministerieel kabinet te gaan werken.

Ten tweede wordt de gemiddelde leeftijd van de kabinetsleden en de leeftijd waarop zij voor de eerste maal op een kabinet beginnen te werken nader onderzocht. Tenslotte zal ingegaan worden op het sollicitatiegesprek en de criteria waarop kabinetsleden geselecteerd worden.

A. De motivatie van de kabinetsleden om op een ministerieel kabinet te gaan werken

In het onderzoek naar de loopbaan van de kabinetsleden werd onderzocht waarom personen worden aangetrokken door een kabinetsfunctie. Dit werd zowel bij de voormalige Vlaamse regering Van den Brande II als bij de huidige Vlaamse regering Dewael onderzocht. Aangezien de motiveredenen door middel van een open vraag werden onderzocht, waren hier meerdere antwoorden mogelijk. Omwille van het gegeven van de open vraag, was het opvallend dat zowel de voormalige als de huidige kabinetsleden dezelfde redenen van motivatie naar voren schoven. De top vier van de antwoorden waren bovendien voor beide groepen dezelfde. Daarnaast lagen de antwoorden van beide regeringen ook in gelijke mate gespreid.

Figuur 1 : Motivatierechten van ministeriële kabinetsleden binnen de regering Dewael en de regering Van den Brande II



De belangrijkste motivatie voor de kabinetsleden om op het kabinet te gaan werken is de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het beleid. «Op een kabinet heeft men de mogelijkheid om macht uit te oefenen, al zullen ze [de kabinetsleden] het zelf nooit macht noemen, maar eerder invloed»²¹. De kabinetsleden van de twee regeringen noemden deze reden voor 27 %. In het licht van deze vaststelling is een getuigenis van een kabinetslid zeer treffend : «Gelijk hebben is mooi, de macht om (althans gedeeltelijk) gelijk te krijgen is beter».

Daarnaast komt ook de interesse en het engagement naar voren bij de twee regeringen. Deze vorm van motivatie scoorde bij de huidige kabinetsleden 24 % en bij de voormalige kabinetsleden 20 %. Een kabinetslid van de regering Dewael verwoordde deze stelling vanuit zijn eigen inzicht : «Mijn sociale ingesteldheid alsook mijn inzet in de maatschappij nog te verbeteren».

Een aantal kabinetsleden vermeldde bovendien dat het een uitdaging voor hen leek om op het ministerieel kabinet te werken. De kabinetsleden van de regering Dewael vermeldden voor 17 % van de motivatierechten dat het voor hen een uitdaging is, om op een kabinet te werken. De kabinetsleden van de regering Van den Brande II duiden dit voor 16 % aan. Aangezien niet verder bevestigd werd hoe ze deze uitdaging begrijpen, kan hier niet verder op ingegaan worden.

Opmerkelijk is ook de vierde vorm van motivatie. Deze scoorde onder de kabinetsleden van de regering Dewael 12 % en onder de kabinetsleden van de vorige regering 13 %. Het betreft hier het feit dat men gevraagd wordt om op een kabinet te gaan werken. Een illustratie uit het onderzoek : «Uit nieuwsgierigheid en de uitdaging van de nieuwe ervaring. Ik werd gevraagd wat toch iets betekent». Het lijkt wel alsof het feit dat men gevraagd wordt een deel kan zijn van motivatie.

²¹ Interview Guy Tegenbos (journalist De Standaard), Leuven, 17 maart 2001.

In de inleiding werd reeds aangehaald dat het beleid op de ministeriële kabinetten wordt gemaakt. Daarnaast werd ook gesteld dat dit leidt tot het uithollen van de functie als ambtenaar. De job van ambtenaar verliest hierdoor een deel van zijn aantrekkingskracht en leidt tot demotivatie bij de ambtenaren. Uit onderzoek van Vandenaabeele en Hondeghem is gebleken dat 'aanwezig zijn in de politieke besluitvorming' en 'invloed op het beleid' belangrijke elementen zijn in de uiteindelijke keuze voor een job als ambtenaar²². Er dient hier evenwel opgemerkt te worden dat er een verschil ligt in de perceptie en de uiteindelijke beleving. Aanvankelijk bestaat de perceptie dat ambtenaren wel degelijk invloed hebben op het beleid en aanwezig zijn in de besluitvorming. De literatuur leert ons evenwel dat de uiteindelijke beleving tegenovergesteld is. Dit verschil tussen perceptie en beleving leidt bijgevolg tot een daling van de aantrekkelijkheid en een demotivatie.

Door de administratie opnieuw te herstellen in de functie van beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie binnen het beleidsproces, kan men de aantrekkelijkheid van een functie als ambtenaar opnieuw vergroten.

In de moderniseringsprocessen van de Vlaamse regering wordt voornamelijk gefocust op arbeidsvoorwaarden om de job als ambtenaar te herwaarderen, zoals blijkt uit volgend citaat. «Maar ook het aanbod van de 'werkgever' op het vlak van loopbaan- en ontwikkelingsperspectieven, remuneratiemogelijkheden en arbeidsvoorwaarden dient veel aantrekkelijker en flexibeler gemaakt om talent aan te trekken en 'te houden'»²³. Daarnaast kan evenwel niet worden genegeerd dat door de moderniseringsprocessen de beleidsondersteunende rol van de administratie versterkt zou worden. Dit komt sterk naar boven in de voorstellen van de bijzondere commissarissen voor de reorganisatie van het Vlaamse overheidsapparaat. Dit rapport vertrekt vanuit de visie van het primaat van de politiek, maar kent een duidelijke rol aan de ambtenarij toe inzake beleidsvoorbereiding en beleidsevaluatie. «De regel van het politiek primaat doet dan ook geen afbreuk aan de opdracht van de Vlaamse administratie (in de ruime zin) op het vlak van beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie, met inbegrip van monitoring, toezicht en inspectie»²⁴. Vooral de nieuw op te richten departementen binnen de basisstructuur zullen deze rol waarnemen²⁵. De erkenning van de administratie in zijn rol van beleidsondersteuner leidt er toe dat de functie van ambtenaar inhoudelijk aantrekkelijker gemaakt zal worden.

²² VANDENABEELE W. & A. HONDEGHEM, *De roep van de Vlaamse overheid --arbeidsoriëntaties van hogeschoolden in Vlaanderen en het imago van de overheid*, Brugge, Die Keure, 2002, p.180 en p. 186

²³ SAUWENS J., *Beleidsnota Ambtenarenzaken 2000-2004*, <http://www.vlaanderen.be/ned/sites/regering/beleidsnota/ambtenarenzaken.pdf>, 22.11.00, p. 10.

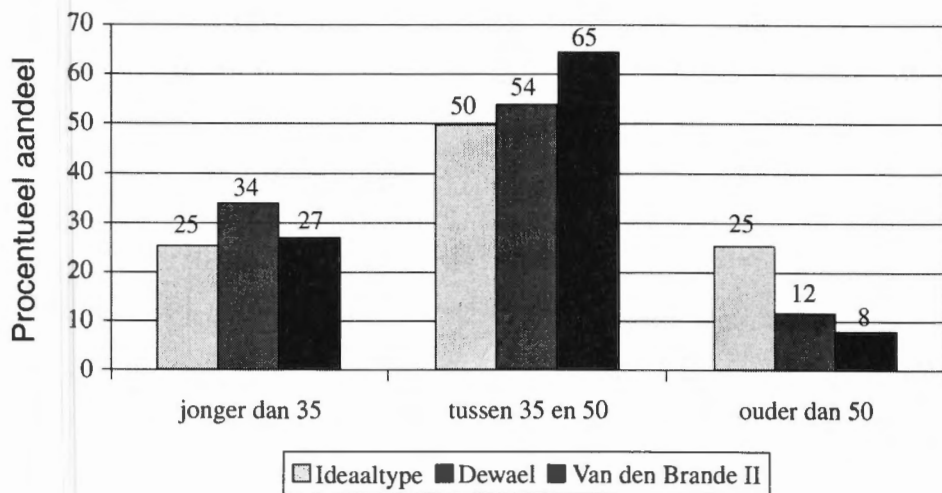
²⁴ VICTOR L. & E. STROOBANTS, *Beter Bestuur. Een visie op een transparant organisatiemodel voor de Vlaamse administratie. Voorstellen van de bijzondere commissarissen voor de reorganisatie van het Vlaams overheidsapparaat*, 21 december 2000, p. 23.

²⁵ Ibid, p. 53.

B. De leeftijd van de ministeriële kabinetsleden

De gemiddelde leeftijd van het kabinetslid op Vlaams niveau, zowel in de regering Dewael als in de regering Van den Brande II, is 40 jaar. Volgens Bantje ziet de leeftijdsopbouw van een organisatie, die vooral bestaat uit hoge functionarissen, er best uit als volgt : 25 % jonger dan 35 jaar, 50 % tussen 35 en 50 jaar en 25 % ouder dan 50 jaar²⁶. De middengroep wordt gezien als de meest productieve groep. De ouderen vormen door hun ervaring en kennis een waardevol element voor de organisatie. Daarnaast moet de organisatie ook voorzien in de nodige aanvulling opdat de uitstroom kan opgevangen worden.

Figuur 2 : Leeftijdsopbouw in de ministeriële kabinetten van de regering Dewael en de regering Van den Brande II



Een eerste opvallende vaststelling, in het onderzoek, is de ondervertegenwoordiging van de ouderen. Ideaaltypisch zou deze categorie 25 % van de totale personeelsbezetting moeten bedragen. De regering Dewael telt 12 % kabinetsleden ouder dan 50. In de regering Van den Brande II bedroeg dit aandeel slechts 8 %. Daarnaast ziet men dat de twee andere categorieën sterk oververtegenwoordigd zijn. In de regering Van den Brande II nam de meest productieve groep 65 % in. Op de ministeriële kabinetten van de regering Dewael omvat deze groep op zijn beurt 54 % van alle kabinetsleden.

²⁶ BANTJE, H.F.W., *Personeelsbeleid heden en morgen*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1979, 288 p.

Suetens en Walgrave stellen dan ook dat: «*het in de kabinetten gaat om een vrije jonge populatie, maar toch in grote mate om mensen die al een tijdje beroepsactief zijn en over een professionele ervaring beschikken*»²⁷. Opmerkelijk is de hoge vertegenwoordiging van kabinetsleden onder de 35 jaar althans voor de regering Dewael. In de regering Van den Brande II komt dit minder tot uiting.

Daarnaast werd in het onderzoek ook ingegaan op de leeftijd van kabinetsleden toen ze voor de allereerste maal op een kabinet begonnen te werken. Meer dan de helft van de kabinetsleden onder de regering Dewael trad binnen in het kabinet op een leeftijd die lager ligt dan 35 jaar. Het aandeel van de kabinetsleden die ouder waren dan 50 toen ze voor de eerste maal op een kabinet begonnen te werken was zeer laag. Een andere indeling laat nog duidelijkere cijfers zien. Zo trad 75 % van de kabinetsleden voor de eerste maal binnen op een ministerieel kabinet voor zijn veertigste. Voor de regering Van den Brande II bedroeg dit aandeel 71 %.

Ministeriële kabinetsleden zijn, in tegenstelling tot ambtenaren in de ministeries, relatief jonge mensen wanneer zij in een topfunctie terechtkomen. Uit onderzoek van Hondegheem naar het carrièreverloop van ambtenaren blijkt dat de carrières zeer langzaam verlopen. Gemiddeld genomen is men 14 jaar in dienst in niveau 1 vooraleer men benoemd wordt in het middenkader (rang 13)²⁸. Een topfunctie (rang 15) bereikt men gemiddeld als niveau 1 pas na 19 jaar dienst. De administratie kan hieruit leren dat jonge mensen de mogelijkheid zouden moeten krijgen om sneller door te groeien naar boven toe. Het feit dat jonge, bekwame mensen vandaag de dag in de administratie worden opgehouden in hun groei naar boven toe omwille van bureaucratische maatregelen leidt tot een daling van de aantrekkelijkheid van de functie als ambtenaar. Bovendien bevordert dit de zoektocht van jonge bekwame mensen naar instellingen waar ze wel promotiekansen krijgen en zichzelf meer kunnen ontplooiën.

De snellere doorstroom van jonge, bekwame personen komt niet expliciet naar voor in de moderniseringsplannen. De geplande invoering van het mandaatsysteem kan hiertoe leiden. Vervolgens heeft de Vlaamse regering zich voorgenomen om meer inspanningen te leveren om zijn imago als 'werkgever' te verbeteren. Dit niet enkel om potentiële werknemers aan te trekken, maar ook om goede mensen te kunnen houden²⁹. Daarnaast wordt er werk gemaakt van een verruimde interne arbeidsmarkt. Hierdoor kan de doorstroom gestimuleerd worden. In al deze

²⁷ SUETENS M. & S. WALGRAVE, *Leven en werk van de kabinetsleden. Wie zijn de mannen achter de minister en wat doen ze ?*, In : *Res Publica*, 1999, 41(4), p. 506.

²⁸ HONDEGHEEM A., *De loopbaan van de ambtenaar. Tussen droom en werkelijkheid*, Leuven, Symons, 1990, 498 p.

²⁹ SAUWENS J., *Beleidsnota Ambtenarenzaken 2000-2004.*, <http://www.vlaanderen.be/ned/sites/regering/beleidsnota/ambtenarenzaken.pdf>, 22.11.00.

elementen kan een aanzet gezien worden tot het verbeteren van de doorstroom naar boven toe van jonge, bekwame mensen.

C. Het sollicitatiegesprek

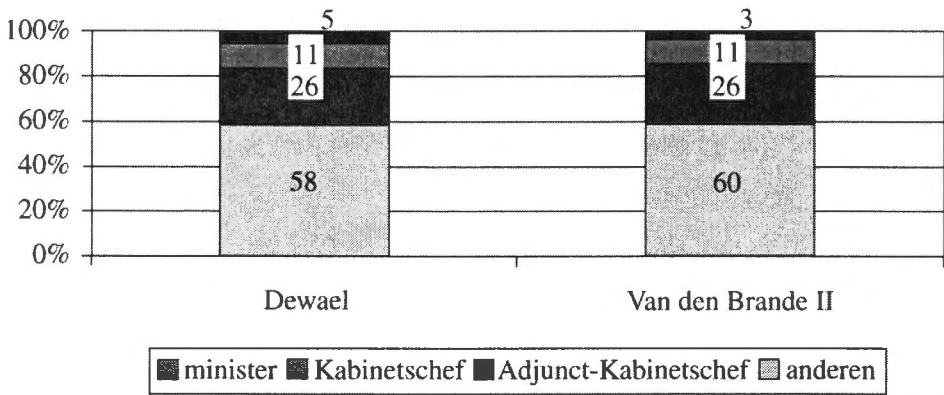
Vooraleer men de kabinetsfunctie betreedt, blijkt in de regering Dewael 65 % van de kabinetsleden een sollicitatiegesprek te hebben gehad. Onder de regering Van den Brande II bedroeg het aandeel dat een sollicitatiegesprek had meegemaakt 69 %. Aan de respondenten die geen sollicitatiegesprek hadden gehad, werd de bijkomende vraag gesteld waarom dit niet gebeurde. Op deze vraag kwamen hoofdzakelijk twee antwoorden naar voor : ofwel had men voordien reeds op een ministerieel kabinet gewerkt (36 % voor de regering Dewael en 44 % onder de regering Van den Brande II) ofwel was men een oude bekende (45.5 % voor de regering Dewael en 36 % voor de regering Van den Brande II).

Uit de chikwadraattoets bleek een afhankelijkheid tussen het al dan niet hebben van een sollicitatiegesprek en de functie van de kabinetsleden onder de regering Dewael ($\chi^2=17.208$; $P<0.016$). Raadgevers en medewerkers hebben over het algemeen wel een sollicitatiegesprek gehad, terwijl kabinetschefs, kabinetssecretarissen en woordvoerders veeleer gekenmerkt worden door afwezigheid van een sollicitatiegesprek.

In het onderzoek werd gepeild naar de functies van de personen die aanwezig waren op het sollicitatiegesprek. Op deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk. De kabinetsleden van de huidige regering en de kabinetsleden van de regering Van den Brande II geven ook hier gelijklopende antwoorden. Het blijken vooral de minister (38 % onder de regering Dewael en 29 % onder de regering Van den Brande II) en de kabinetschef (40 % onder de regering Dewael en 38 % onder de regering Van den Brande II) te zijn die deelnemen aan het sollicitatiegesprek. Adjunct-kabinetschef wordt in deze materie ook wel vernoemd, maar in mindere mate (13 % onder de regering Dewael en 21 % onder de regering Van den Brande II).

Wanneer aan kabinetsleden gevraagd werd, wie ze dachten dat het meest op de beslissing heeft gewogen om hen aan te nemen bleek dit vooral de minister te zijn. Aangezien dit werd gepeild via een open vraag, waren ook hier meerdere antwoorden mogelijk. Gelet op het feit van de open vraag, komen ook hier voor de twee regeringen gelijklopende resultaten naar voren. De minister scoorde onder de regering Dewael uit alle antwoorden 58 %, bij de regering Van den Brande II was dit 60 %. De kabinetschef en de adjunct-kabinetschef wordt hierin door de kabinetsleden een veel kleinere rol toegewezen zoals blijkt uit Figuur 3.

Figuur 3 : Persoon die het meest op de beslissing weegt om een kandidaat aan te nemen



In 1974 schreef Van Hassel dat het vooral de adjunct-kabinetschef is die de meeste leiding over mensen uitoefent³⁰. Zonder dit in twijfel te trekken voor toen, blijkt vandaag de dag dat de rol van de adjunct-kabinetschef in de aanwerving en selectie veeleer gering is. De kabinetschef en vooral de minister nemen deze taken in belangrijke mate op zich. Het concept van de hiërarchie binnen het ministerieel kabinet kan hier enige duiding in geven. De kabinetschef of de minister zijn onder de regering Dewael voor 80 % de eerste directe verantwoordelijke. Beiden vertegenwoordigen ongeveer elk 40 % van de totale antwoorden op de vraag: "Wie is Uw directe verantwoordelijke?". De adjunct-kabinetschef haalt op alle mogelijke antwoorden slechts 16 %. Onder de regering Van den Brande II werden identiek dezelfde resultaten bekomen.

Hieruit kunnen twee conclusies worden getrokken. In eerste instantie bestaat er in het ministeriële kabinet een vlakke organisatie in plaats van een sterk gelaagde hiërarchie. Hiërarchische grenzen zijn bijna onbestaande in een ministerieel kabinet. Dit zorgt voor de nodige flexibiliteit. Indien men op termijn wil gaan naar een afschaffing van de ministeriële kabinetten dan zal de administratie veeleer naar een vlakke organisatie moeten werken. Sterke hiërarchische lagen zorgen voor onnodige vertragingen en een problematische hokjesmentaliteit.

De Vlaamse regering werkt hieraan in de huidige moderniseringsprocessen. Zowel in de beleidsnota Ambtenarenzaken als in de persmededeling van de Vlaamse regering wordt er gesteld dat er nood is aan een afbouw van de hiërarchische structuur.

³⁰ VAN HASSEL H., *Het ministerieel kabinet. Peilen naar een sociologische duiding*, Leuven, K.U. Leuven, 1974, p. 383.

Zo wordt er gesteld in de beleidsnota dat de Vlaamse administratie in haar personeels- en organisatiebeleid de meest functionele samenwerkingsmodaliteiten moet hanteren³¹.

In de persmededeling van de Vlaamse regering wordt evenwel nog explicieter melding gemaakt van de afbouw van de hiërarchie : «*De grote piramidale hiërarchische structuren worden afgebouwd en vervangen door kortere en soepeler procedures, niet-hiërarchische verhoudingen, en een maximale zelfstandigheid van de diverse departementen en agentschappen*»³².

Ten tweede komt uit de onderzoeksresultaten naar voren dat vooral de twee topmensen op het ministerieel kabinet, nl. de minister en de kabinetschef, instaan voor zowel de aanwerving als de selectie van de kabinetsleden. De twee rechtstreekse verantwoordelijken hebben een grote, zonet de grootste inspraak, voor wat betreft de aanwerving en selectie van de kabinetsleden. Lijnmanagers binnen de administratie zouden op hun beurt meer moeten betrokken worden bij de aanwerving en selectie van het personeel. Op deze manier krijgt men een cascade-systeem waarbij steeds de directe verantwoordelijke van het nieuwe personeelslid inspraak krijgt in de aanwerving en selectie. Dit kan op zijn beurt leiden tot een verhoogde responsabilisering.

In de moderniseringsprocessen van de Vlaamse regering wordt er gewezen op het belang van de lijnmanager voor het voeren van een goed personeelsbeleid. Daarnaast wordt er onmiddellijk gesteld dat dit niet het geval kan zijn voor de aanwerving en selectie van personeel. «*Men kan niet verwachten van de lijnmanager dat hij/zij op alle vlakken van het personeelsbeleid (bv. vorming, selectie,...) de nodige competentie bezit om de juiste keuzes te maken*»³³. Op het vlak van de responsabilisering van de lijnmanager is er dus nog een hele weg af te leggen. Ook moet erop gewezen worden dat er op dit moment belangrijke institutionele belemmeringen zijn tegen een grotere betrokkenheid van het lijnmanagement op het vlak van het personeelsbeleid in het algemeen en de werving en selectie in het bijzonder.

D. Criteria waarop de kabinetsleden worden geselecteerd

In een laatste deel van het artikel zal nog even worden stilgestaan bij de criteria waarop kabinetsleden geselecteerd worden. Hierdoor kan men nagaan welke competenties vereist en verwacht worden bij de kabinetsleden. Aangezien deze rechtstreeks aan de kabinetsleden bevroegd worden dient hier nogmaals herhaald

³¹ SAUWENS J., *Beleidsnota Ambtenarenzaken 2000-2004.*, <http://www.vlaanderen.be/ned/sites/regering/beleidsnota/ambtenarenzaken.pdf>, 22.11.00.

³² X, *Persmededeling van de Vlaamse regering van de vergadering van 17 november 2000*, <http://www.vlaanderen.be>, 22.11.00.

³³ SAUWENS J., *Beleidsnota Ambtenarenzaken 2000-2004.*, <http://www.vlaanderen.be/ned/sites/regering/beleidsnota/ambtenarenzaken.pdf>, 22.11.00.

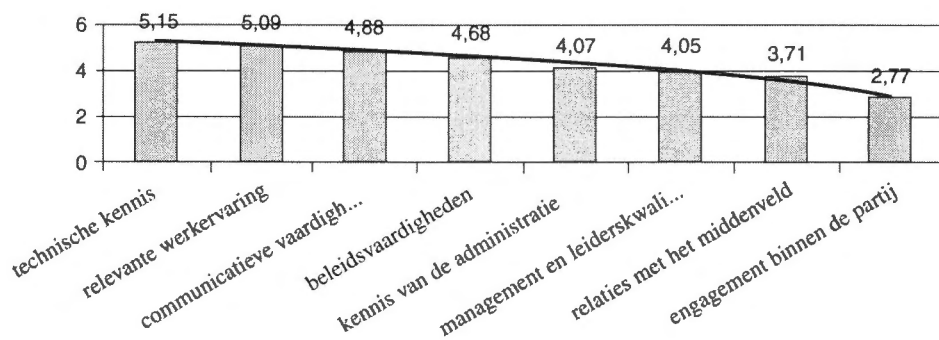
te worden dat het gevaar voor sociaal wenselijkheid mogelijks een vertekening kan geven.

In het onderzoek werden aan de kabinetsleden criteria voorgelegd die van invloed kunnen zijn geweest bij hun aanstelling op het kabinet. Deze criteria werden aangeboden als ordinale variabele. Er werd aan de respondent gevraagd om voor elk criterium het belang van het criterium weer te geven op een schaal.

De schaal was samengesteld uit de volgende elementen : geen, heel weinig, weinig, noch weinig; noch veel, veel, heel veel. Om een rangschikking toe te laten werden deze beschouwd als een metrische variabele. Op deze manier werden punten gescoord op een schaal van 1 tot 6 ('geen' werd beschouwd als score '0').

Elk criterium kon via deze weg gerangschikt worden op basis van de gemiddelde score per criterium. De criteria worden schematisch weergegeven in de onderstaande figuur in volgorde van belangrijkheid. Aangezien er geen verschillen inzake volgorde voor de twee regeringen konden worden vastgesteld, bevat de figuur de resultaten van de twee regeringen samen.

Figuur 4 : Belang van de verschillende criteria voor de beide regeringen



In eerste instantie valt op dat aan alle criteria een vrij hoge waarde wordt toegekend met uitzondering van 'relaties met het middenveld' en het criterium betreffende 'het engagement binnen de partij'. Kabinetsleden kennen een zeer hoge waarde toe aan de 'technische kennis'. Op de tweede plaats scoort de 'relevante werkervaring' ook zeer hoog. Suetens en Walgrave besloten op basis van de aard van de diploma's dat kabinetten eerder centra zijn van strategie en beleidsafweging en slechts op de tweede plaats van inhoudelijke technische kennis³⁴. Aanvankelijk lijkt het alsof de stelling van Suetens en Walgrave en onze bevindingen tot contradicties leiden. Overeenkomst tussen de twee elementen bestaat in het feit dat het kabinetslid niet noodzakelijk de technische zaken tot in het detail moet uitwerken. Daarvoor kan hij of zij terugvallen op de administratie. Dit houdt niet

³⁴ SUETENS M. & S. WALGRAVE, Leven en werk van de kabinetsleden. Wie zijn de mannen achter de minister en wat doen ze ?, in : *Res Publica*, 1999, 41(4), p. 507.

in dat het kabinetslid niet op de hoogte moet zijn van de zaken, wil hij een goed beleid voeren. Op de derde plaats komt het aspect van de 'communicatieve vaardigheden' naar voren. Dat dit aspect hoog scoort, hoeft niet te verwonderen, daar dit één van de functies is die in de literatuur aan de ministeriële kabinetten wordt toegeschreven³⁵.

De impact van de criteria verschilt echter van functie tot functie. Voor verschillende criteria kon afhankelijkheid bewezen worden tussen de criteria en de verschillende functies van de kabinetsleden onder de regering Dewael. Alhoewel er geen afhankelijkheid bewezen kon worden voor deze relatie onder de kabinetsleden van de regering Van den Brande II, bleken deze toch in zekere mate gelijklopend te zijn met de kabinetsleden van de huidige regering.

Onderstaande Tabel geeft de resultaten weer voor de regering Dewael. De vetgedrukte waarden geven binnen ieder criterium aan welke groep kabinetsleden hierop het hoogste scoorde (procentueel aandeel t.o.v. het totaal aantal respondenten per functie).

Tabel 4 : Aantal respondenten per functie die het belang van het selectiecriterium als veel of heel veel aanduiden, binnen de regering Dewael

	kabinets- chef n=7	adjunct- kabinets- chef n=13	kabinets- secretaris n=8	woord- voerder n=6	raad- gever n=48	mede- werker n=11	prive-se- cretaris n=5	x ²
Management en Leiderskwaliteiten	6	8	7	4	15	3	1	55.66 p<0.028
Communicatieve vaardigheden	5	9	7	6	32	10	3	32.04 p<0.273
Beleidsvaardigheden	7	9	3	4	34	7	0	51.381 p<0.037
Relevante werkervaring	5	12	2	3	40	5	1	61.85 p<0.001
Technische kennis	5	11	7	5	41	7	1	41.44 p<0.049
Engagement binnen de partij	1	3	2	2	6	6	3	31.401 p<0.643
Kennis van de administratie	4	4	5	4	22	4	1	37.704 p<0.347
Relatie met het middenveld	1	3	5	3	23	6	1	31.652 p<0.631

³⁵ Zie in dit verband : DIERICKX G. & P. MAJERSDORF, *De politieke cultuur van ambtenaren en politici in België*, Brugge, Vanden Broele, 1993, 194 p. en SUTENS M. & S. WALGRAVE, *Leven en werk van de kabinetsleden. Wie zijn de mannen achter de minister en wat doen ze ?*, In : *Res Publica*, 1999, 41(4), pp. 499-528.

Zoals uit Tabel 4 blijkt, lijken 'management en leiderskwaliteiten' belangrijk te zijn geweest voor kabinetschefs en kabinetssecretarissen. De meest centrale posities rond de minister denken dat het criterium 'management en leiderskwaliteiten' veel of heel veel belang heeft gehad bij hun werving en selectie op het ministerieel kabinet. Dit verklaart mede waarom dit criterium zo laag scoort in Figuur 4. De functies waarbij dit criterium van groot belang is, zijn maar dun gezaaid op een ministerieel kabinet.

De communicatieve vaardigheden zijn blijkbaar vooral voor de functie van woordvoerder, medewerker en kabinetssecretaris van belang. Iedereen in de functie van woordvoerder onder de regering Dewael duidde aan dat dit criterium veel of heel veel belang heeft gehad bij hun werving en selectie. Opmerkelijk is de afwezigheid van de kabinetschef in dit koppelton. Er kon evenwel geen afhankelijkheid worden vastgesteld tussen het criterium en de functie voor de regering Dewael.

Het criterium 'beleidsvaardigheden' scoort vooral bij de kabinetschef en bij de woordvoerders goed. Van de 6 woordvoerders duiden 4 respondenten aan dat zij denken dat dit criterium veel of heel veel belang heeft gehad bij hun aanwerving en selectie. Onder de kabinetschefs is het beeld nog duidelijker. In de regering Dewael duidden alle kabinetschefs aan dat het criterium 'beleidsvaardigheden' voor hun aanwerving en selectie veel of heel veel belang heeft gehad.

Het criterium 'relevante werkervaring' blijkt dan weer volop van toepassing te zijn op de adjunct-kabinetschefs. Van de 13 adjunct-kabinetschefs onder de regering Dewael geven er 12 aan dat dit veel of heel veel belang heeft gehad bij hun werving en selectie. Daarnaast blijkt het criterium 'relevante werkervaring' ook van belang te zijn voor de raadgevers. 84 % van de raadgevers gaven aan dat dit criterium sterk van belang is geweest.

Voor de 'technische kennis' zijn het vooral de raadgevers, de woordvoerders en de kabinetssecretarissen die aanduiden dat dit voor hen van belang was. 7 van de 8 kabinetssecretarissen duidde er op dat dit van veel of zeer veel belang was bij hun aanwerving en selectie. Ook de verschillende adjunct-kabinetschefs scoren hier hoog, met 11 van de 13 die aangeven dat dit veel of heel veel belang heeft gehad.

Voor de drie andere criteria kwamen uit het onderzoek geen duidelijke tendensen naar voren. Het betreft hier: 'kennis van de administratie en de daar gangbare procedures', 'relaties met het middenveld' en tenslotte 'engagement binnen de partij'. De twee laatste werden zoals blijkt uit Figuur 4 door alle functies laag gequoteerd. Er dient evenwel opgemerkt te worden dat voor deze criteria het niet mogelijk was om afhankelijkheid vast te stellen. Vandaag ziet men dus dat het

criteria 'het engagement binnen de partij' veel van zijn kracht heeft verloren, al kan men niet stellen dat de factor volledig is verdwenen, aangezien 23 % van de kabinetsleden van de regering Dewael aanduidde dat dit veel of heel veel belang heeft gehad. Vooral voor personen in de functie van medewerker of privé-secretaris had dit criterium veel of heel veel belang. Van de medewerkers gaf de helft aan dat 'het engagement binnen de partij' veel of heel veel belang had gehad bij hun aanwerving en selectie voor het ministerieel kabinet. Het aantal privé-secretarissen dat veel of heel veel aanduidde, bedroeg 3 op 5.

Het feit dat 'inzicht en kennis van de administratie en de daar gangbare procedures' laag scoort en voor geen enkele functie van belang zou geweest zijn mag toch enige verwondering opwekken. Van Hassel maakt in zijn onderzoek melding van het feit dat de aanwervingscriteria in de eerste plaats steunen op deskundigheid en kennis van het bestuur³⁶. Daarnaast wordt ook door Robert Vandeputte melding gemaakt van dit aspect : «Zij werden door de minister verkozen hetzij omdat zij een materie horende tot de bevoegdheid van het departement verondersteld zijn onder te knie te hebben, hetzij omdat zij een nuttig bindteken kunnen zijn met de politieke partij van de minister, hetzij omdat zij een lange ervaring hebben betreffende de radarwerken van de staatsactiviteit»³⁷.

We zouden dus kunnen stellen dat het criterium 'inzicht en kennis van de administratie en de daar gangbare procedures' niet zo belangrijk blijkt te zijn bij de aanwerving en selectie voor het individueel kabinetslid, toch is deze kennis voor een ministerieel kabinet onontbeerlijk.

Uit de criteria komt duidelijk naar voren dat de ministeriële kabinetsleden geselecteerd worden op basis van welbepaalde criteria volgens functie. In het bijzonder valt hierbij de specificiteit op van de functie van kabinetschef, waar vooral management, leiderschap en beleidsvaardigheden belangrijk zijn.

Binnen het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap wordt momenteel gewerkt aan nieuwe profielen voor topambtenaren. «[...] de inhoud en het vereiste profiel van de functies voor het topmanagement opnieuw te onderzoeken en te expliciteren. Contractmanagement, mandaten, responsabilisering, verzelfstandiging,... zullen ongetwijfeld een fundamentele wijziging van de verantwoordelijkheden en het vereiste profiel van deze groep meebrengen»³⁸. Het onderzoek naar de Vlaamse kabinetsleden kan wat dit betreft inspirerend werken, te meer omdat het de bedoeling is dat de administratie een deel van het takenpakket van de kabinetten zou overnemen.

³⁶ VAN HASSEL H., *Het ministerieel kabinet. Peilen naar een sociologische duiding*, Leuven, K.U. Leuven, 1974, p. 410.

³⁷ VANDEPUTTE R., *Een machteloos minister*, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 1982, p. 134.

³⁸ MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP, *Ontwerp mededeling Vlaamse regering : competentie-management* : <http://internet.vlaanderen.be/personneelsbeleid/informatie/competentie-management/info/mededeling.htm>, 15.02.02

V. Conclusie

Er bestaan sterke organisatiestructurele en -culturele verschillen tussen de ministeriële kabinetten enerzijds en de administratie anderzijds. Omwille van deze verschillen tussen de manier waarop de minister werkt en de administratie zijn taken uitvoert is de minister geneigd om een intermediair orgaan op te richten om de kloof tussen de politiek en de administratie te overbruggen. In het verlengde van de Nieuwe Politieke Cultuur wordt de rol van de ministeriële kabinetten echter in vraag gesteld en gaan er stemmen op om deze intermediaire organen tot een absoluut minimum te beperken. In dit geval wordt er gesproken over een politiek secretariaat i.p.v. een ministerieel kabinet.

Een deel van de taken zou op deze manier moeten overgenomen worden door de administratie waardoor haar rol in het beleidsproces hersteld wordt. Dat dit niet kan zonder rekening te houden met de organisatiestructurele- en culturele verschillen lijkt evident te zijn. Toch wordt vaak voorbij gegaan aan deze verschillen.

Wil men een aantal taken, die momenteel door de ministeriële kabinetten worden uitgevoerd laten overnemen door de administratie, dan is het noodzakelijk dat men de kloof tussen de politiek en de administratie wegwerkt of tenminste overbrugt. Wil men de administratie de taken laten uitvoeren die aanvankelijk door de flexibele ministeriële kabinetten uitgevoerd werden, dan moet men de organisatiecultuur en -structuur van de kabinetten mee overnemen. Daarnaast is het belangrijk dat, wil men de minister met zijn administratie laten samenwerken, de minister in zijn administratie een flexibel, kwalitatief hoogstaand orgaan vindt. Op deze manier kunnen inzichten in de ministeriële kabinetten ons de richting tonen waarheen de administratie kan evolueren.

In dit artikel werden een aantal vaststellingen gemaakt vanuit de studie naar de loopbaan van de ministeriële kabinetsleden. Meer bepaald werden een aantal variabelen geanalyseerd die betrekking hebben op de instroom van de ministeriële kabinetsleden. Telkens werden een aantal aanbevelingen gedaan om de administratie meer te laten werken zoals de ministeriële kabinetten werken.

Door het verschil in loopbaansysteem tussen de administratie (gesloten loopbaansysteem) en de ministeriële kabinetten (positiesysteem) is het voor ministeriële kabinetten gemakkelijker om competenties en expertise die in andere omgevingen werden opgedaan aan te trekken en optimaal te laten renderen.

De posities in de administratie zouden op hun beurt toegankelijker moeten worden om op de verschillende niveaus competenties, ervaring en deskundigheid te kunnen aantrekken.

Daarnaast werd het duidelijk dat de ambtelijke posities ook op andere vlakken aantrekkelijker moeten worden. Jonge mensen moeten vaak lang wachten vooraleer zij kunnen doorgroeien. Binnen de ministeriële kabinetten bleek dat dit net omgekeerd was. Door de verhoging van de flexibiliteit inzake aanwerving, de verruiming van de interne arbeidsmarkt en het verbeteren van het imago als 'werkgever' van de Vlaamse overheid wordt getracht om hierop een antwoord te bieden.

In de inleiding werd gesteld dat ministeriële kabinetten door hun invloed de administratie herleiden tot een uitvoerende instantie. Dit doet de aantrekkingskracht van een functie als ambtenaar dalen en leidt tot demotivatie bij de ambtenaren. Uit het onderzoek werd het duidelijk dat ministeriële kabinetsleden vaak kiezen voor een functie als kabinetslid omwille van de mogelijkheid om invloed te kunnen uitoefenen op het beleid. Indien men de administratie in ere herstelt en haar functies als beleidsvoorbereider en beleidsevaluator laat opnemen, kan de functie van ambtenaar opgewaardeerd worden. In de moderniseringsprocessen blijkt de opwaardering van de functie van ambtenaar aan de orde. Naast de verbetering van de arbeidsvoorwaarden voor de ambtenaar, werd er gewezen op de versterking van de beleidsondersteunende rol van de nieuwe departementen.

Een derde vaststelling die in het onderzoek werd gedaan was het ontbreken van een sterke hiërarchische structuur in de ministeriële kabinetten. Een ministerieel kabinet wordt veeleer gekenmerkt door een vlakke structuur. Dat dit leidt tot een verhoging van de flexibiliteit hoeft geen betoog. De afbouw van een sterke hiërarchie heeft binnen de moderniseringsprocessen een hoge prioriteit.

Wat de verantwoordelijkheid voor de aanwerving en selectie betreft zien we dat dit op het ministerieel kabinet vooral gedragen wordt door de directe betrokkenen (nl. de minister en de kabinetschef). Voor de administratie zou dit betekenen dat de lijnmanager een grotere inspraak moet krijgen in de aanwerving en selectie van nieuwe personeelsleden. In de moderniseringsprocessen wordt de rol van de lijnmanager op het vlak van het personeelsbeleid erkend. Er wordt de lijnmanager evenwel expliciet geen rol gegeven in de selectie van nieuwe personeelsleden. De oorzaak kan gezocht worden bij institutionele redenen.

Tot slot bleek dat bij de top van het ministerieel kabinet het aspect management en leiderskwaliteiten van zeer groot belang was bij de aanwerving en selectie. Bij de aanwerving en selectie van de topambtenaren is dit lange tijd van minder belang geweest. Ook beleidsvaardigheden blijken erg belangrijk te zijn voor topfuncties op het kabinet. Het vernieuwde profiel voor het topmanagement kan hier rekening mee houden. Naast management is kennis en affiniteit met een beleidssector immers een onmisbare competentie voor leidinggevende ambtenaren.

Summary : Ministerial Cabinets as a flexible bridge between politics and administration. A Study of the influx of ministerial Cabinets in Belgium

Handbooks of political science often refer to the minister and the civil service as actors in the policy process. In theory, this representation is correct. However, in Belgium and in Flanders ministers construct a ministerial cabinet around them. The cabinet takes over different tasks from policy preparation to evaluation. In this respect, it reduces the civil service to an office that is only responsible for the implementation of policy.

Frequently politico-historical reasons are used to explain the existence of the system of ministerial cabinets. Nevertheless, these are not the only reasons. Ministerial cabinets also exist because of organisational and cultural reasons. Understanding the ministerial cabinet, means understanding the way ministers want to work. This article highlights the way ministerial cabinets work, with a focus on Human Resources aspects. This gives information in which direction the civil service should move to fulfil the role of a good partner for the minister.

RES PUBLICA

Tijdschrift voor politieke wetenschappen – Revue de science politique

<http://www.respublica.be>

Hoofdredacteur – Stefaan WALGRAVE – Rédacteur en chef
Redactiesecretaris – Stefaan FIERS – Secrétaire de rédaction

Redactie – Comité de rédaction

Johan ACKAERT, Peter BURSENS, Marc HOOGHE,
Bart MADDENS, Patrick SOUTHUYSEN, Herwig
REYNAERT, Hendrik VOS

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. – publiée par
E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

Rekening – Compte : 979-2795315-71

Wettelijk depot – Dépôt légal D/RP/2002/4
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 een Engelse samenvatting van maximaal 150 woorden. De lengte van een artikel bedraagt maximaal 10.000 woorden. 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 hoeven dus niet in een apart bestand opgestuurd te worden. Bijdragen in het Nederlands zijn in de voorkeurspelling gesteld. Res Publica gebruikt het klassieke voetnotensysteem, wat inhoudt dat voetnoten en referenties onderaan de pagina staan. Er wordt niet gewerkt met eindnoten.

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

Niets uit dit tijdschrift, behalve de abstracts, mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, 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. Ils devront être accompagnés d'un court résumé (max. 150 mots) 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 – personne | € 30,0 |
| instelling – Institution | € 72,0 |
| Uitsluitend voor België : student (mits vermelding van de universiteit, de studierichting, het studiejaar en het inschrijvingsnummer – Uniquement pour la Belgique- étudiant (en mentionnant l'université, l'orientation et l'année d'études, le numéro d'immatriculation) | |
| | € 21,0 |

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

- | | |
|---|--------|
| persoon – personne | € 15,0 |
| instelling – Institution | € 15,0 |
| Verkoop dubbel nummer (nog uitsluitend vanaf 1985) – Vente de numéro double
(à partir de 1985) | |
| persoon – personne | € 25,0 |
| instelling – Institution | € 25,0 |
| Uitgeput – Epuisé : 1988/4, 1991/1, 1992/1, 1995/1, 1995/3-4 | |

3. Verzameling van 1963 tot 2002 (zolang de voorraad strekt)

Collection de 1963 à 2002 (jusqu'à l'épuisement du Stock)

Alle landen – Tous pays – All countries

€ 1695 + pp.

RES PUBLICA

Belgian Journal of Political Science

<http://www.respublica.be>

Editor : Stefaan WALGRAVE

Assistant editor : Stefaan FIERS

Editorial Board

Johan ACKAERT, Peter BURSENS, Marc HOOGHE,
Bart MADDENS Patrick STOUTHUYSEN, Herwig
REYNAERT, Hendrik VOS

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/2002/4 ISSN 0486-4700

Printed in Belgium by Acco

No part of this publication, except the abstracts, may be reproduced in any form by print, photoprint, 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. 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>

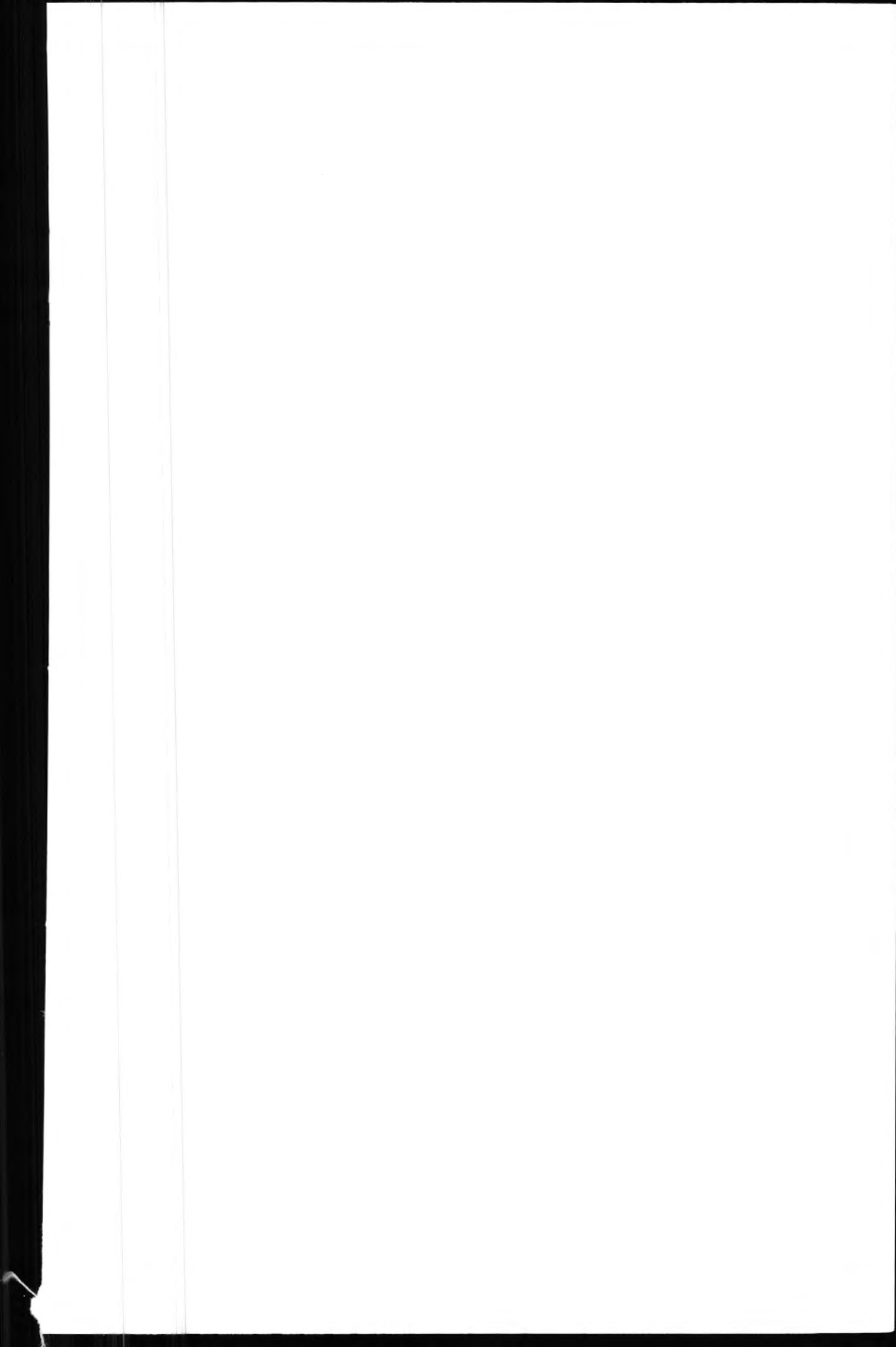
Annual subscription and sales conditions

- | | |
|---|-------------|
| 1. Annual subscription | |
| Individuals | € 30,0 |
| Institutions | € 72,0 |
| Support subscription | € 72,0 |
| 2. Single issues (only from 1985 onwards) | € 15,0 |
| Double issue (only from 1985 on) | € 25,0 |
| 3. Collection 1963-2002 (as long as the issues at stock last) | |
| All countries | € 1695 + pp |

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

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.



INHOUD

Peter THIJSSSEN en Danny VAN ASSCHE

In het oog, in het hart ? De Antwerpse districtraadsverkiezingen en de kloof tussen burger en bestuur

Bart MADDENS, Jan TOMMISSEN, Dieter VANHEE, Wouter VAN MIERLOO
en Karolien WEEKERS

In de ban van de koning ? Een verkennend survey-onderzoek naar de structuur van de attitudes van Vlaamse scholieren tegenover de monarchie

Peter BURSENS

Belgium's Adaptation to the EU. Does Federalism Constrain Europeanisation ?

Maurice ADAMS

Het rechtsvormingsproces inzake euthanasie in België

Christophe PELGRIMS

Ministeriële kabinetten als flexibele brug tussen politiek en administratie. Een onderzoek naar de instroom in de ministeriële kabinetten

Wordt uitgegeven
met de steun van het
Vlaamse Ministerie van Onderwijs
en met de steun van de
Universitaire Stichting België