

Volume XLIII

---

# RES PUBLICA

2001 / 4

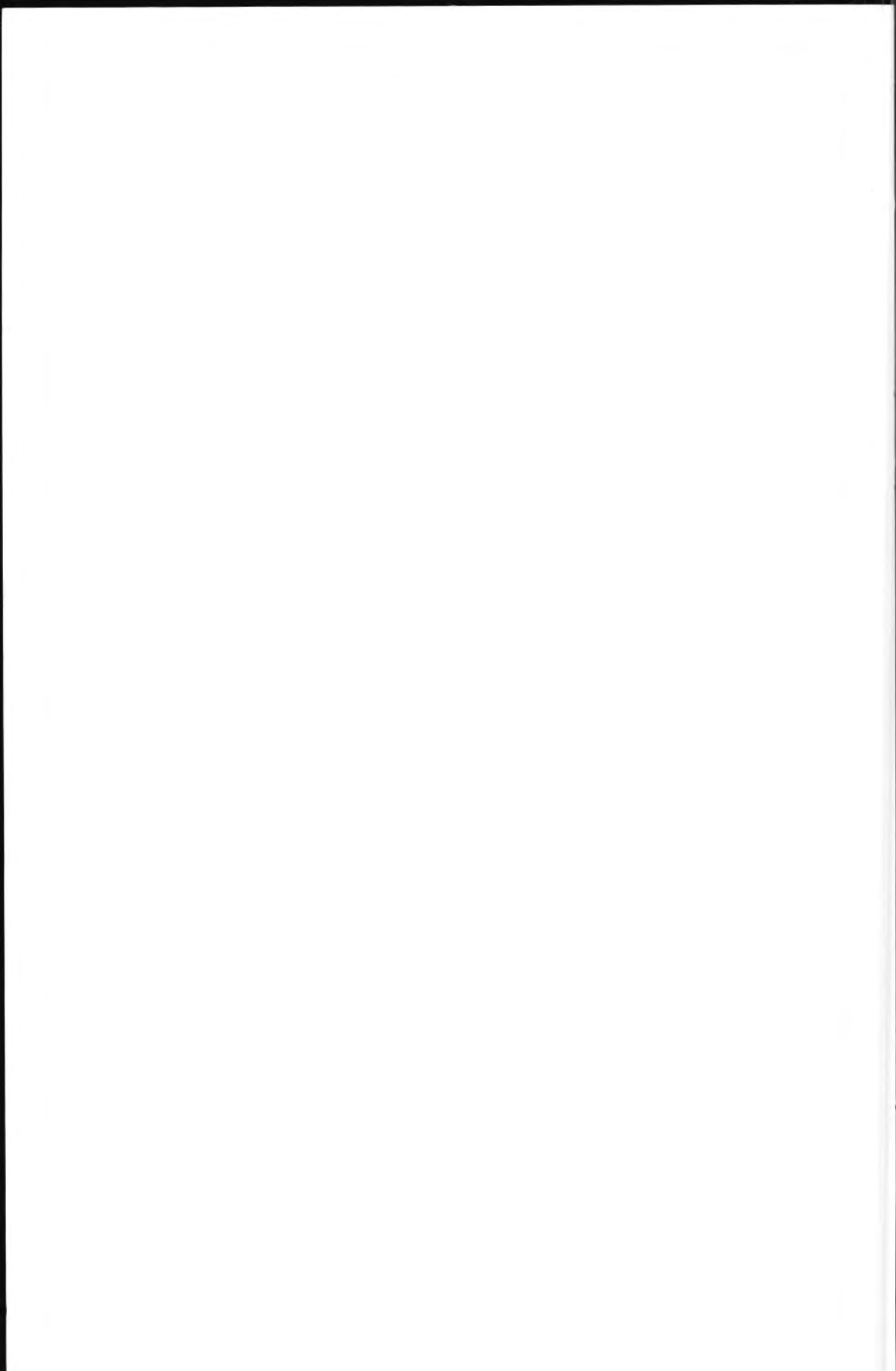


---

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

<b>Het politiek gebruik van internet naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2000</b> <i>Marc HOOGHE en Patrick STOUTHUYSEN</i> .....	507
<b>Consociationalism : Theoretical Development Illustrated by the Case of Belgium</b> <i>Tom KNAPPSKOG</i> .....	529
<b>On the Theoretical Acknowledgement of Diversity in Representation</b> <i>Petra Meier</i> .....	551
<b>Vertegenwoordiging in vrouwelijk meervoud. Behartiging van vrouwenbelangen en 'vrouwelijke' vertegenwoordiging in het Vlaams Parlement, 1995-1999</b> <i>Karen CELIS</i> .....	571
<b>Het Belgische kiessysteem : de klassieke en alternatieve methode D'Hondt</b> <i>Patrick VANDER WEYDEN</i> .....	595
<b>Kritische Theorie en Globalisering. Op weg naar een beter begrip van Multi-Level Governance</b> <i>Wouter DE VRIENDT</i> .....	617

## 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 wil elk van de beoordelaars 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. These people 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-Josephides – *University of Cyprus*
- Jo Buelens – *Vrije Universiteit Brussel*
- Ann Carton – *Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap*
- Gita Deneckere – *Universiteit Gent*
- Sam Depauw – *Katholieke Universiteit Leuven*
- Guido Dierickx – *Universiteit Antwerpen*
- Kris Deschouwer – *Vrije Universiteit Brussel*
- Carl Devos – *Universiteit Gent*
- Wilfried Dewachter – *Katholieke Universiteit Leuven*
- Lieven De Winter – *Université Catholique de Louvain-La-Neuve*
- Hans De Witte – *Katholieke Universiteit Leuven*
- Cyril Fijnaut – *Katholieke Universiteit Leuven*
- Eliane Gubin – *Université Libre de Bruxelles*
- Liesbeth Hooghe – *University of North Carolina at Chapel Hill*
- Bart Kerremans – *Katholieke Universiteit Leuven*
- Zdenka Mansfeldova – *Institute of Sociology, Academy of Sciences (Czech Republic)*
- Monique Leijenaar – *Katholieke Universiteit Nijmegen*
- Paul Ponsaers – *Universiteit Gent*
- Benoit Rihoux – *Université Catholique de Louvain-La-Neuve*
- Fried Swenden – *Katholieke Universiteit Leuven*
- Frank Thevissen – *Vrije Universiteit Brussel*
- Peter Van Aelst – *Universiteit Antwerpen*
- Mieke Van Haegendoren – *Limburgs Universitair Centrum*
- Leen Van Molle – *Katholieke Universiteit Leuven*
- Lode Wils – *Katholieke Universiteit Leuven*



# Het politiek gebruik van internet naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2000

Marc Hooghe

Post-doctoraal onderzoeker van het FWO-Vlaanderen aan de Vrije Universiteit Brussel  
en deeltijds docent aan de Universitaire Instelling Antwerpen

Patrick Stouthuysen

Hoofddocent Vrije Universiteit Brussel

## I. Inleiding

De bijzonder snelle doorbraak van het internet heeft de afgelopen jaren geleid tot het op gang komen van een stroom veelal slechts zwak empirisch gefundeerde speculaties omtrent de mogelijke politieke gevolgen van de verspreiding van dit nieuwe medium. Binnen deze literatuur kunnen we twee hoofdstromen onderscheiden : terwijl sommige auteurs menen dat het internet kan leiden tot een democratisering van de samenleving in het algemeen en van de politieke verhoudingen in het bijzonder, gaan anderen er van uit dat deze nieuwe technologie niet veel meer zal doen dan de bestaande machtsongelijkheden te bestendigen en eventueel zelfs nog verder te polariseren<sup>1</sup>. De meer optimistisch gestemde auteurs stellen dat internet er voor kan zorgen dat burgers in de nabije toekomst meer mogelijkheden zullen krijgen, niet alleen om politieke informatie te verzamelen, maar ook om zelf politiek actief te worden en hun eisen en voorkeuren kenbaar te maken aan het politiek systeem<sup>2</sup>. De interactieve mogelijkheden van het net zouden bijvoorbeeld toelaten om on line discussiegroepen en referenda te organiseren, waardoor de politieke *decision makers* in sterkere mate gedwongen zouden worden rekening te houden met de voorkeuren van hun kiezers. Sommige auteurs zijn dan ook van mening dat het internet de perfecte belichaming vormt de van de publieke sfeer, die binnen de politieke filosofie van Jürgen Habermas een uitermate belangrijke rol speelt<sup>3</sup>. Een van de meest fervente verdedigers van de politieke rol van het internet stelt zelfs : 'The incredible speed and interactivity

<sup>1</sup> BARBER, B., Three Scenarios for the future of technology and strong democracy, *Political Science Quarterly*, vol. 113, 1998(4), p. 573-590; NORRIS, P., *A Virtuous Circle. Political Communications in Postindustrial Societies*, Cambridge : Cambridge University Press, 2000, p. 120-136.

<sup>2</sup> MORRIS, D., *Vote.com*, San Francisco : Renaissance Books, 1999; HAGUE, B., LOADER, B. (Eds.), *Digital Democracy*, London : Routledge, 1999; van den BOOMEN, M., *Leven op het net. De sociale betekenis van virtuele gemeenschappen*, Amsterdam : Instituut voor Publiek en Politiek, 2000; COLEMAN, S., Can the New Media Invigorate Democracy ?, *Political Quarterly*, vol. 70, 1999(2), p. 16-22.

<sup>3</sup> SPARKS, C., The Internet and the Global Public Sphere, pp. 75-95, in BENNETT, W.L., ENTMAN, R., (Eds.), *Mediated Politics. Communication in the Future of Democracy*, Cambridge : Cambridge University Press, 2001.

of the Internet will inevitably return our country to a de facto system of direct democracy by popular referendums. The town-meeting style of government will become a national reality<sup>4</sup>. Andere auteurs zijn echter veel sceptischer ten opzichte van het democratisch potentieel van dit nieuwe medium. Zij verwachten dat het internet zal worden ingepalmd door economische groepen die nu reeds een groot gedeelte van de informatiemarkt beheersen. Op politiek vlak wordt gesteld dat het internet vooral zal gebruikt worden door de politieke elite, die van de nieuwe elektronische communicatiemogelijkheden gebruik zal maken om haar informatiestroom naar de bevolking te optimaliseren en verder te versterken<sup>5</sup>. In dit verband wordt ook verwezen naar de sterke ongelijkheden inzake de toegang tot internet : niet alleen is het zo dat in de ontwikkelingslanden de bevolking in veel mindere mate toegang heeft tot internet, ook in de industriële landen zelf stellen we een sterke mate van ongelijkheid vast inzake de toegang tot dit nieuwe medium<sup>6</sup>.

De afgelopen jaren is op internationaal vlak reeds heel wat empirisch onderzoek verricht omtrent de mogelijke politieke impact van internet, en daarbij spitst de aandacht zich toe op de manier waarop politieke partijen het nieuwe medium aanwenden<sup>7</sup>. Meer nog dan andere politieke actoren blijken partijen inderdaad de mogelijkheden van internet hebben ontdekt, en Pippa Norris, een van de belangrijkste onderzoeksters op dit vlak, stelt dan ook dat de websites van politieke partijen kunnen beschouwd worden als 'the most important public face of the internet'<sup>8</sup>. Norris erkent weliswaar dat ook allerlei actiegroepen en niet-gouvernementele organisaties in toenemende mate het internet gebruiken, onder meer voor het opzetten van transnationale mobilisatie-inspanningen, maar over het algemeen gaat het hier over een netwerkvorming tussen organisaties die elkaar reeds kennen, en deze informatie is dan ook niet altijd toegankelijk voor het ruime publiek; dit in tegenstelling tot de websites van de politieke partijen. Uit een door Norris uitgevoerde inventarisatie blijkt dat wereldwijd meer dan 1200 politieke partijen een actieve website onderhouden. Mede gezien het feit dat politieke partijen in veel landen geconfronteerd worden met niet alleen een daling van hun ledencijfers, maar ook met een algemene verzwakking van de mate van partij-

<sup>4</sup> MORRIS, *o.c.*, 1999, 28.

<sup>5</sup> DAVIS, R., *The Web of Politics. The Internet's Impact on the American Political System*. New York : Oxford University Press, 1999; WILHELM, A., *Democracy in the Digital Age. Challenges to Political Life in Cyberspace*, London : Routledge, 2000.

<sup>6</sup> UNESCO, *World Communication Report. The Media and Challenges of the New Technologies*. Paris : UNESCO, 1998. Hierbij dient wel opgemerkt worden dat uit het meest recente onderzoek blijkt dat het gebruik van internet in een snel tempo democratiseert : vrouwen, ouderen en midden- of laaggeschoolden behoren duidelijk tot de tweede golf van internetgebruikers, cfr. NIE, N., ERBRING, L., *Internet and Society. A Preliminary Report*, Stanford : Stanford Institute for the Quantitative Study of Society, 2000.

<sup>7</sup> NORRIS, P., *Digital Parties. Civic Engagement and Online Democracy*. Paper presented at the ECPR Joint Sessions, Grenoble, 6-11 april 2001, BIEBER, C., *Revitalizing the Party System or Zeitgeist-online ?*, pp. 59-75, in FERDINAND, P., (Ed.), *The Internet, Democracy and Democratization*, London : Frank Cass, 2000.

<sup>8</sup> NORRIS, P., *o.c.*, 2001, 4.

identificatie, lijken partij-elites dit nieuwe medium te beschouwen als een methode om toch nog een zekere band met potentiële kiezers en sympathisanten uit te bouwen<sup>9</sup>. Zeker in de Angelsaksische wereld gebruiken veel partijen internet nu reeds als een van de belangrijkste onderdelen van hun totale campagnestrategie, zij het dat de kwaliteit van de websites, en de interactieve mogelijkheden die worden geboden, eerder wisselvallig zijn<sup>10</sup>. In zoverre enig onderzoek hieromtrent nu reeds beschikbaar is, blijkt dat partijen vooral tijdens verkiezingscampagnes veel aandacht besteden aan hun aanwezigheid op het internet, om die aanwezigheid al dan niet te continueren in de postelectorale periode<sup>11</sup>.

We zien met andere woorden dat op internationaal vlak zowel de theorievorming als het empirisch onderzoek inzake de manier waarop politieke partijen internet aanwenden, reeds volop bezig is. België blijft wat dit betreft voorlopig echter braakliggend terrein. Gezien het feit dat we uit internationaal onderzoek weten dat politieke partijen vooral tijdens verkiezingsperiodes geneigd zijn te investeren in hun aanwezigheid op het internet, hebben we van de campagne leidend naar de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2000 gebruik gemaakt om een eerste inventaris te maken van het politiek gebruik van internet in België. Hoewel het hier slechts om een beperkte studie gaat, leek het ons van belang nu reeds deze gegevens te verzamelen: we moeten er immers rekening mee houden dat het volgende bevoorrechte observatiemoment wat betreft het gebruik van internet door politieke partijen zich pas over enkele jaren zal aandienen, en gezien de razendsnelle evolutie van het medium kunnen we er van uitgaan dat het internet op dat moment reeds een heel andere maatschappelijke functie zal vervullen.

In het kader van dit onderzoek werd tijdens het academiejaar 2000-2001 systematisch materiaal verzameld betreffende de websites van de Vlaamse politieke partijen, zowel partijen die in het parlement vertegenwoordigd zijn als de kleinere partijen (Partij van de Arbeid en Vivant)<sup>12</sup>. Deze sites werden nogmaals

<sup>9</sup> SCARROW, S., Parties Without Members? Party Organization in a Changing Electoral Environment, pp. 78-101, in DALTON, R., WITTENBERG, M. (Eds.), Parties without Partisans, Oxford: Oxford University Press, 2000.

<sup>10</sup> NORRIS, P., Digital Divide. Civic Engagement, Information Poverty and Internet in Democratic Societies, Cambridge: Cambridge University Press, 2001; GIBSON, R., WARD, S., U.K. Political Parties and the Internet, *Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 3, 1998(3), p. 14-38; NEWELL, J., The Italian General Election On-line. Paper presented at the ECPR Joint Sessions, Grenoble, 6-11 april 2001; STROMER-GALLEY, J., Democratizing Democracy: Strong Democracy, US Political Campaigns and the Internet, pp. 36-58, in FERDINAND, P. (Ed.), The Internet, Democracy and Democratization. London: Frank Cass, 2000.

<sup>11</sup> VOERMAN, G., de GRAAF, J., De websites van de Nederlandse politieke partijen, 1994-1998, *Jaarboek Documentatiecentrum Politieke Partijen*, 1997, p. 238-268; MARGOLIS, M., RESNICK, D., WOLFE, J., Party Competition on the Internet, *Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 4, 1999(4), p. 24-47; FARMER, R., SPIKER, J., FENDER, R., How Wired are They? State Parties Online in 2000. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, 30 augustus- 2 september 2001.

<sup>12</sup> Dit onderzoek werd mede uitgevoerd door de VUB-studenten van de 1ste en 2de licentie Politieke wetenschappen, in het kader van het werkcollege 'Politieke Actualiteit', thema 'Politiek gebruik van internet' (academiejaar 2000-2001). Omwille van de duidelijkheid gebruiken we in dit artikel de namen van de partijen zoals die golden ten tijde van het onderzoek.

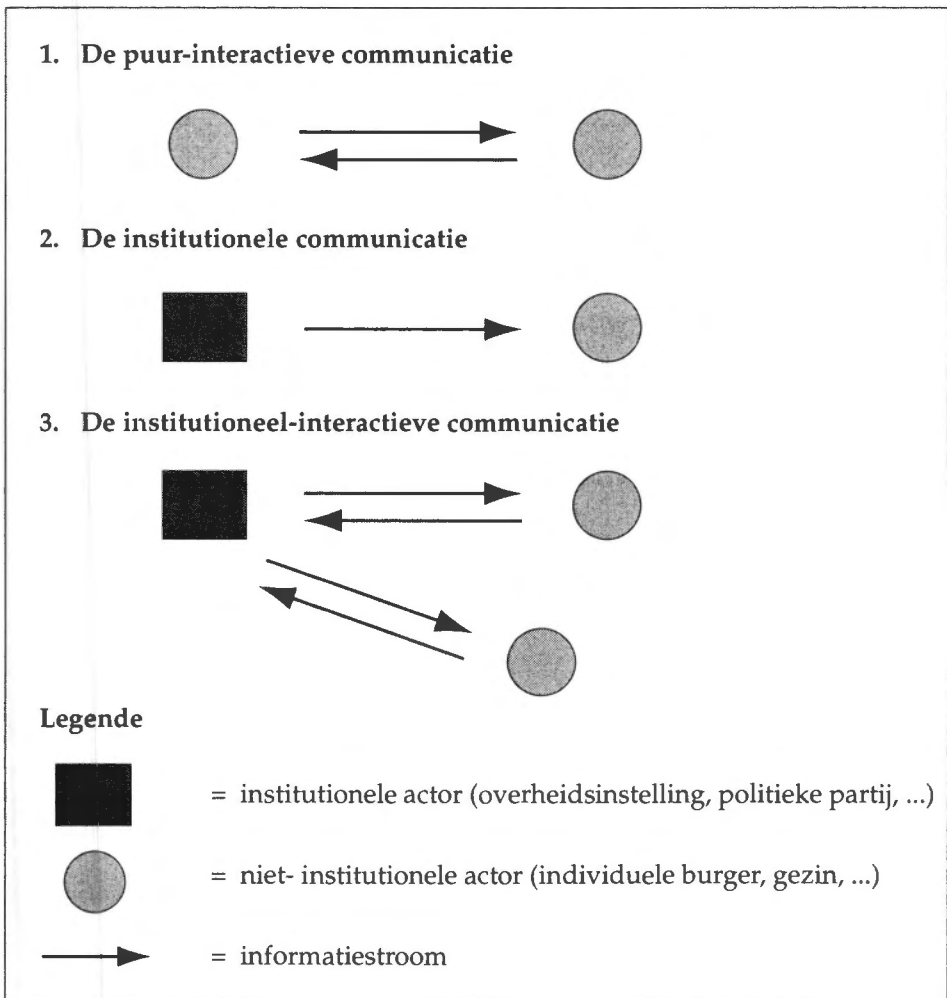
bezocht en in kaart gebracht in juni-juli 2001, bij de redactie van dit artikel. Tevens werden in de periode onmiddellijk na de verkiezingen (november en december 2000) de volgende webmasters geïnterviewd : Angelo Callant (ID21), Piet Wollaert (Agalev), Veerle Degryse (SP), Geert Van Cleemput en Arnaut Collier (Vlaams Blok), Piet De Zaeger (VU), Vincent Stuer (VLD), Koenraad Van Coppenolle (CVP), Alberik Luyckx (Vivant) en Sabine De Mont (PvdA). In dezelfde periode werden ten slotte ook een aantal politici geïnterviewd die nadrukkelijk campagne voerden op het net : minister van sociale zaken Frank Vandenbroucke (SP), kamerlid en partijvoorzitter Stefaan Declerck (CVP), senator Vincent Van Quickenborne (VU-ID), Vlaams Parlementslid André Denys (VLD) en kamerlid Peter Vanhoutte (Agalev). De keuze voor deze respondenten werd ingegeven door het feit dat het hier duidelijk om pioniers gaat inzake het politiek internetgebruik, zodat het ons relevant leek specifiek hun ervaringen in dit onderzoek te verwerken. De gesprekken met webmasters en politici vertrokken vanuit een semi-gestructureerde vragenlijst, waarin onder meer gepeild werd naar de motivatie van de partij om het internet te gebruiken, en naar de evaluatie die binnen de partij werd gemaakt van het internetgebruik tijdens de voorbije campagne voor de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2000. Tevens werd gevraagd wie verantwoordelijk was voor de aanmaak van de website (intern personeelslid of extern bureau ?), wat de kostprijs was van de internetaanwezigheid en hoeveel mensen de website hadden geconsulteerd. Ten slotte werd ook gevraagd of er, in het kader van de campagne voor de gemeenteraadsverkiezingen, hieromtrent specifieke afspraken waren gemaakt tussen de nationale en de lokale partijgeledingen. Zoals straks nog zal blijken, vielen echter vooral de antwoorden op de zeer concrete vragen (kostprijs, aantal gebruikers) enigszins tegen, ofwel omdat deze gegevens niet beschikbaar waren, ofwel omdat de partijen het blijkbaar niet opportuun achtten deze gegevens ter beschikking te stellen.

## II. Vormen van communicatie op het internet

We kunnen in principe drie vormen van communicatie onderscheiden binnen het internet. Er is ten eerste wat we zullen noemen de puur-interactieve communicatie waarbij een dialoog tot stand komt tussen niet-institutionele gebruikers van het internet, idealiter zonder een al te grote inmenging van geïnstitutionaliseerde actoren. Typische voorbeelden hiervan zijn de discussies in chatrooms of de berichten die worden ingezonden naar nieuwsgroepen. De tweede vorm noemen we de institutionele communicatie, waarbij een institutionele gebruiker van het internet een éénrichtingsverkeer op gang brengt, ofwel met niet-institutionele actoren, ofwel met andere institutionele actoren. Het beschikbaar stellen van informatie op een website door bijvoorbeeld een overheidsinstelling of door een politieke partij kunnen gelden als voorbeeld van deze vorm van internetcommunicatie. De derde vorm ten slotte, is eerder een mengvorm, en we zullen het in dit verband dan ook hebben over de institutioneel-interactieve communicatie. Bij deze vorm gaat het initiatief terug uit van een institutionele actor, maar wordt tegelijk de mogelijkheid gecreëerd interactie mogelijk te maken met niet-geïnstitutionaliseerde gebruikers. Een typisch voorbeeld hiervan is dat een overheidsinstelling

op haar website aan het publiek de mogelijkheid biedt te reageren op de aangeboden informatie. Het grote onderscheid met de puur-interactieve communicatie is dat het initiatief en de praktische organisatie van deze vorm van communicatie blijft berusten bij de institutionele actor, terwijl in principe ook geen informatie-uitwisseling mogelijk is tussen de diverse niet-geïstitutionaliseerde actoren. Om in ditzelfde voorbeeld te blijven : burger A weet over het algemeen niet hoe burger B gereageerd heeft op bepaalde informatie op een website van de overheid. In Figuur 1 worden deze drie vormen van communicatie op het internet schematisch voorgesteld.

Figuur 1 : Vormen van communicatie op het internet



Het onderscheid tussen deze drie vormen van communicatie heeft belangrijke implicaties voor de mogelijk democratiserende effecten van internet. De auteurs die verwachten dat internet zal leiden tot een verdere democratisering van de politieke handelings sfeer, gaan er van uit dat internet vooral zal gebruikt worden voor vormen van puur-interactieve communicatie en in mindere mate ook van institutioneel-interactieve communicatie. Op deze manier kan het net immers zorgen voor een grotere mobilisatie en participatie vanwege de bevolking, en kan tevens een nieuw kanaal aangeboord worden om de eisen en verzuchtingen van de bevolking op een meer systematische wijze over te brengen naar het politiek systeem. Van de institutionele communicatie wordt echter in veel mindere mate een democratiserend effect verwacht : het feit dat een institutionele actor informatie verspreidt via een website in plaats van via kranten, televisie of gedrukte formulieren kan in mindere mate beschouwd worden als een revolutionaire vernieuwing<sup>13</sup>. Omdat het eventuele democratiserend effect van internet zo sterk afhankelijk is van de aard van de communicatie waarvoor dit medium in de toekomst zal worden aangewend, zullen we in het verdere verloop van dit artikel dan ook een onderscheid tussen deze communicatiemodi blijven hanteren.

### III. De puur-interactieve communicatie

De sterk toegenomen mogelijkheden tot onmiddellijke interactie vormen allicht het belangrijkste onderscheid tussen het internet en andere communicatiemiddelen<sup>14</sup>. Bovendien gaan de verdedigers van het internet er van uit dat juist deze interactieve toepassingen een belangrijke politieke en maatschappelijke betekenis hebben : 'On the Internet, interactivity is the norm. (...) Chat rooms and discussion boards on Web sites serve not only as a vent for opinions, but also as a virtual community'<sup>15</sup>. Het leek ons dan ook logisch onze speurtocht naar het politiek gebruik van het internet in Vlaanderen te beginnen bij deze puur-interactieve toepassingen, zoals de chatrooms en de nieuwsgroepen.

Zeker in de maanden voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen hebben zowel politieke partijen, commerciële internetproviders als kranten via hun websites diverse mogelijkheden tot chatsessies met kandidaten aangeboden, waaraan soms enkele tientallen internetgebruikers hebben deelgenomen<sup>16</sup>. De evaluatie van dit soort electorale chatsessies is echter eerder gemengd te noemen : niet alle deelnemers blijken even constructief mee te werken aan de dialoog, terwijl ook de aard van het medium een aantal hinderpalen oplevert. Zo had toenmalig premier Jean-Luc Dehaene ernstige twijfels na een chatsessie tijdens de verkiezingscampagne van 1999 : 'Ik heb een keer meegedaan aan een chatsessie die

<sup>13</sup> SUNSTEIN, C., Republic.com. Princeton : Princeton University Press, 2001.

<sup>14</sup> DREYFUS, H., On the Internet. London : Routledge, 2001.

<sup>15</sup> MORRIS, o.c., 1999 : 104-105.

<sup>16</sup> Cfr. bijvoorbeeld 'Oostende chat met Vandecasteele en Vande Lanotte', *De Standaard*, 24 september 2000. Tijdens de verkiezingscampagne van juni 1999 organiseerde *De Standaard* een chatsessie met toenmalig premier Jean-Luc Dehaene, waaraan 1.400 personen hebben deelgenomen, cfr. Johan Mortelmans, in *De Standaard*, 19 juni 1999.

door De Standaard was georganiseerd (...). Dat was nogal een eigenaardig gedoe, waar dat je niet echt de indruk had dat je met elkaar in dialoog was, omdat je dus opeenvolgende reacties had. Je moest daar vrij rap reageren om echt op iemand te reageren, en dan blijkt van tijd tot tijd, dat je na drie, vier dingen nog een reactie krijgt op drie, vier dingen ervoor. Dan wist je niet meer juist op wie de reactie was. Het is een vorm van discussie waar ik van moet toegeven dat ik het er nogal moeilijk mee had, wegens het ongeordend verloop<sup>17</sup>.

We stellen echter vast dat dergelijke chatsessies zeker geen routinematig karakter hebben gekregen : in de maanden na de verkiezingen hebben we, ondanks intensief speurwerk, zeer weinig voorbeelden teruggevonden van interactieve politieke internettoepassingen in België. Hoewel er een ruim aanbod van chatrooms blijkt te bestaan, zijn er nauwelijks voorbeelden van chatrooms die expliciet gewijd zijn aan maatschappelijke of politieke discussies. Een overzicht van de chatroom-mogelijkheden die worden aangeboden door grote internet-providers (Yahoo, Microsoft Network, Planet Internet, Skynet, Ad Valvas, ...) toont aan dat de nadruk er vooral ligt op algemene gezelligheid, popmuziek, jongerencultuur, films, relationele en erotische aspecten, en dergelijke. Politiek lijkt niet echt een grote aantrekkingskracht uit te oefenen op het chatroom-publiek. Zo stelden we vast dat op de website [www.chat.to.be](http://www.chat.to.be), die zich, al dan niet terecht, 'de grootste chatgemeenschap van België' noemt, over het algemeen zo'n 200 chatkamers worden aangeboden, waarvan echter geen enkele over een specifiek politiek thema handelt. We vinden daarentegen wel telkens meer dan vijf kamers terug over thema's als VT4-programma's, *dating*, jeugdcultuur, holebi-relaties en popmuziek. Ondanks het feit dat we, onder meer met behulp van zoekrobots, intensief hebben gezocht naar zowat alle mogelijke chatgelegenheden in België, kregen we niet de indruk dat politiek, of maatschappelijke problemen in het algemeen, een vaak voorkomend gespreksonderwerp zijn in deze chatrooms. De verwachting dat de toegenomen mogelijkheid tot interactieve communicatie via het net vooral zal gebruikt worden voor politieke doeleinden kan dan ook gezien worden als een continuering van de traditionele misvatting dat het volstaat meer technische of institutionele mogelijkheden voor politieke communicatie aan te bieden om er voor te zorgen dat de bevolking van de westerse democratieën ook op een meer intensieve wijze zal participeren aan het politieke debat<sup>18</sup>. Men kan zich overigens afvragen in hoeverre het chat-fenomeen, waaraan auteurs als D. Morris zo'n belangrijke democratiserende functie toeschrijven, zich niet expliciet richt tot een eerder lager opgeleid, en in elk geval jonger publiek. Het is in elk geval zo dat de massamedia die zich richten tot een publiek met een wat lagere maatschappelijke status (VTM, VT4, Radio Donna, Radio 2, ...) wel drukbezochte chatrooms uitbaten, terwijl de massamedia die zich richten tot een wat meer elitair publiek (De Standaard, Canvas, Radio Klara, ...) deze mogelijkheid ofwel niet

<sup>17</sup> Geciteerd in TOCZAK, T., Het internet als campagne-instrument. Een exploratief onderzoek naar het gebruik van het Internet als campagne-instrument bij Vlaamse kandidaten voor de Senaat. Licentiaatsverh. Vrije Universiteit Brussel, 2000.

<sup>18</sup> HOOGHE, M., The Rebuke of Thersites. Deliberative Democracy under Conditions of Inequality, *Acta Politica*, vol. 34, 1999(4), p. 287-301.



aanbieden, dan wel met een zeer beperkt succes. Ook uit een meer grootschalig internationaal onderzoek bleek dat diegenen die internet vooral gebruiken voor sociale doeleinden (chatten, *on line communities*, e.d.) in een factoranalyse duidelijk te onderscheiden zijn van diegenen die het internet vooral instrumenteel gebruiken voor het opzoeken van informatie. De *socialisers* blijken daarbij lager opgeleid dan de *instrumental users*<sup>19</sup>. Indien we hier te maken hebben met een systematisch patroon, dan krijgen we echter de paradoxale vaststelling dat de interactieve toepassingen van internet, waarvan men juist de grootste democratiserende effecten verwacht, in de praktijk vooral gebruikt zullen worden door die maatschappelijke strata waarvan men, op grond van de beschikbare achtergrondkenmerken, kan verwachten dat hun politieke belangstelling over het algemeen relatief laag zal zijn.

Bij de interactieve toepassingen dienen we ook de nieuwsgroepen te vermelden, waarbij echter enkel 'be.politics' systematisch aandacht besteedt aan Belgische politieke ontwikkelingen. Deze nieuwsgroep ontvangt gemiddeld ca. 40 berichten per dag, zij het van zeer uiteenlopende lengte, kwaliteit en relevantie. Zo goed als alle verstuurders van berichten doen een beroep op een pseudoniem, wat de kwaliteit van de dialoog niet echt ten goede komt. We stellen in elk geval vast dat de behandelde thema's een sterke mate van volatiliteit vertonen, en dat er niet echt sprake is van uitgesponnen gedachtewisselingen.

#### IV. Institutionele communicatie

Als we vervolgens de aandacht toespitsen op de institutionele communicatie door de Vlaamse politieke partijen, merken we dat alle in het Vlaams Parlement vertegenwoordigde partijen over een uitgebouwde website beschikken. Alle nationale mandatarissen hebben ook een internetadres via de server van hun parlement. Een groeiend aantal lokale partijafdelingen houdt er eveneens een webstek op na, terwijl een beperkt aantal parlementsleden experimenteert met een persoonlijke site. In het kader van dit exploratief onderzoek hebben we de officiële websites van de partijen geanalyseerd, zowel van alle in het parlement vertegenwoordigde (CVP, SP, VLD, VU, Agalev, Vlaams Blok, ID21), als van twee niet vertegenwoordigde partijen (Vivant en PvdA). Bij de analyse lieten we ons leiden door twee vragen :

1. versterkt het politiek gebruik van het internet de positie van de gevestigden of biedt het nieuwe kansen voor buitenstaanders ?
2. leidt het politiek gebruik van internet tot meer interactie tussen burger en politiek ?

<sup>19</sup> GIBSON, R., HOWARD, P., WARD, S., Social Capital, Internet Connectedness and Political Participation : A Four-Country Study. Paper presented at the 18<sup>th</sup> World Congress of the International Political Science Association, Québec, 1-5 August 2000.



De vraag naar de verhouding tussen gevestigden en nieuwkomers vertrekt vanuit de hypothese dat het uitbouwen van een aanwezigheid op het internet relatief goedkoop kan gerealiseerd worden, wat zou moeten leiden tot een democratisering van de toegang tot de markt van de politieke communicatie<sup>20</sup>. De tweede vraag sluit uiteraard nauw aan bij onze centrale onderzoeksvraag over de mate waarin de verspreiding van internet leidt tot een veralgemening van een meer egalitaire en interactieve politieke communicatiestijl.

Binnen het internationaal onderzoek naar partij-websites zien we een duidelijke tendens waarbij de eerder impressionistische beschrijvingen uit de beginfase van het onderzoek worden vervangen door meer systematische analyses. De meest ambitieuze poging dusver om te komen tot een duidelijke methodologie voor de beschrijving van politieke websites komt van het Britse onderzoeksduo Rachel Gibson en Stephen Ward<sup>21</sup>. Zij sommen een groot aantal indicatoren op, die ten dele worden opgevat als een dichotomie (aanwezig/niet aanwezig), ten dele als een kwantitatieve indicator. Vooral deze kwantitatieve indicatoren zijn echter bijzonder problematisch, zoals deze onderzoekers trouwens zelf toegeven<sup>22</sup>. Het fundamentele probleem is namelijk dat we nog niet beschikken over een uniforme meeteenheid: een 'internetpagina' zal over het algemeen de grootte hebben van één beeldscherm, maar op sommige websites gaat een pagina door over verschillende schermen, zodat een vergelijking wat dat betreft weinig zin heeft. Specifiek voor lokale verkiezingen wordt de vergelijking nog verder scheefgetrokken, omdat bij sommige partijen de lokale pagina's op de centrale server staan (wat zou resulteren in een hoge score als we de meetmethode van Gibson en Ward gebruiken), terwijl andere partijen op hun centrale website enkel een link voorzien naar de server van de lokale afdelingen (wat een lage score zou opleveren). Ook het tellen van het aantal woorden, zoals dat door Gibson en Ward wordt voorgesteld, overtuigt niet echt. Een partij als Agalev, bijvoorbeeld, heeft nu eenmaal een gedetailleerder en dus uitgebreider verkiezingsprogramma dan andere partijen. Als men de kwantitatieve methode van Gibson en Ward letterlijk volgt, zou dit tot de conclusie leiden dat Agalev intensiever gebruik maakt van internet dan andere partijen, wat o.i. een onterechte conclusie zou zijn. Omwille van al deze overwegingen hebben we afgezien van een kwantitatieve analyse, en hebben we ons beperkt tot een minder ambitieus en dichotomisch opgebouwd codeerschema van Pippa Norris (Harvard University). Norris wil met haar schema vooral comparatief onderzoek toelaten, en dit in tegenstelling tot de methode van Gibson en Ward, die weliswaar toelaat meer verfijnde informatie te achterhalen per partij-website, maar die omwille van haar omslachtig karakter in de praktijk voor ten hoogste één of twee partijen kan worden gebruikt. Het nadeel van de methode van Norris is dan weer dat ze slechts een dichotome meting toelaat, waardoor de meer precieze meting per partij niet aan bod komt.

<sup>20</sup> MORRIS, o.c., 1999, 125-130.

<sup>21</sup> GIBSON, R., WARD, S., A Proposed Methodology for Studying the Function and Effectiveness of Party and Candidate Web Sites, *Social Science Computer Review*, vol. 18, 2000(3), p.301-319.

<sup>22</sup> GIBSON, R., WARD, S., o.c., 2000, 313.

Norris inventariseerde de websites en klasseerde ze enerzijds in functie van hun informatiegehalte (steunend op 19 criteria), waarbij de nadruk ligt op de institutionele communicatie, en anderzijds hun communicatieve interactiviteit (13 criteria), waarin vooral gepeild wordt naar wat wij de institutioneel-interactieve communicatiemogelijkheden hebben genoemd. Wat het informatiegehalte betreft gaat het dan over de al dan niet aanwezigheid op de site van informatie over de partijgeschiedenis, het partijprogramma, de partijstructuren, de statuten en reglementen, over de kandidaten en verkozenen, de jongeren-, vrouwen- en vakbondsorganisaties; of er persberichten en speeches te vinden zijn, of er gegevens beschikbaar zijn omtrent verkiezingsresultaten, partijcongressen en evenementen. Voorts worden ook een aantal meer technische gegevens opgenomen : of er een website bestaat in het Engels en in een andere dan de eigen taal, of er externe links worden gelegd, of er aangegeven wordt wat nieuw is op de site en of er multimedia-toepassingen beschikbaar zijn. De communicatieve interactiviteit wordt bepaald op basis van de aanwezigheid van de mogelijkheid e-mails te sturen naar partijfunctionarissen, mandatarissen en de partijvoorzitter, of er informatie op de site staat over hoe kandidaten en of mandatarissen kunnen worden gecontacteerd, of men zich als lid kan aanmelden, of men zijn diensten kan aanbieden, of men zich kan abonneren op een elektronische nieuwsbrief. Ook hier worden een aantal technische aspecten in rekening gebracht : de aanwezigheid van een zoekfunctie, van de mogelijkheid om de webmaster te contacteren, of er een standaardformulier voorhanden is om berichten te verzenden naar de partij en of er een discussieserver aan de website is verbonden.

In Tabel 1 worden de resultaten van dit onderzoek voor de Vlaamse partijen samengevat. Een kruisje betekent dat de partijwebsite aan het desbetreffende criterium voldoet. De voorlaatste kolom bevat een totaalscore en geeft aan hoeveel van de negen onderzochte partijen deze vorm van informatie aanbieden. In de laatste kolom wordt, ter vergelijking, aangegeven hoeveel procent van de door Norris geïnventariseerde partijen positief scoorden voor dit item.

Tabel 1 : Gebruik van het internet door de Vlaamse politieke partijen (2000-2001)

	CVP	VU	SP	VLD	Agalev	Vl. Bl.	Vivant	PvdA	ID 21	score	Norris
partijgeschiedenis	X	X	X	X	X	X		X		7	78
partijprogramma	X	X	X	X	X	X	X	X		8	78
partijstructuur	X	X	X		X	X				5	63
partijstatuten	X	X		X						3	52
info kandidaten	X	X	X	X	X	X			X	7	60
jongerenorganisaties		X	X	X	X			X		5	31
vrouwenorganisaties		X	X					X		3	25
vakbondsorganisaties								X		1	20
partijorganisaties	X	X	X	X	X	X		X		7	32
persberichten	X	X	X	X	X	X	X	X	X	9	70
speeches	X	X	X	X		X	X	X	X	8	53
verkiezingsresultaten					X	X				2	45
partijcongressen		X		X					X	3	37
kalender		X		X	X	X	X	X	X	7	37
Engelse website	X	X				X	X	X		5	52
website andere taal	X	X				X	X	X		5	24
externe links	X	X	X	X	X	X	X	X	X	9	60
'wat is nieuw'									X	1	42
multimediatoepassing										0	31
TOTAAL INFORMATIE /19	11	15	10	11	10	12	07	12	07	10.6	
e-mailen partijfunctionaris	X	X	X	X	X	X	X		X	8	79
e-mailen mandatarissen	X	X	X	X	X	X	X		X	8	26
e-mailen partijvoorzitter	X		X	X	X		X		X	6	32
hoe kandidaten contacteren	X	X	X	X	X	X	X	X	X	9	50
lid maken	X	X	X	X	X	X	X			7	57
geld geven								X		1	15
dingen kopen	X	X	X			X		X		5	07
diensten aanbieden			X		X		X		X	4	28
abonneren e-nieuws	X	X	X	X	X	X	X	X	X	9	26
zoekfunctie	X		X	X	X					4	31
contacteren webmaster	X					X	X		X	4	57
berichtenformulier	X		X	X	X		X		X	6	50
discussie-server	X	X	X	X			X	X	X	7	26
TOTAAL COMMUNICATIE /13	11	07	11	09	09	07	10	05	09	8.7	
EINDTOTAAL /32	22	22	21	20	19	19	17	17	13	19.3	

De websites van de Vlaamse partijen behalen in het algemeen een vrij behoorlijke score voor wat het informatiegehalte of de institutionele communicatie betreft. De meeste websites voldoen zeker aan de eisen van de gemiddelde gebruiker : wie dat wil kan de essentiële informatie vinden. Zo goed als alle partijen bieden informatie over de persberichten van de partij, het partijprogramma, de toespraken van de voorzitter en de geschiedenis van de partij. Het is wel opvallend hoe de meer institutionele informatie over bijvoorbeeld partijstatuten en -congressen slechts karig aan bod komt in vergelijking met het internationaal gemiddelde uit de studie van Norris. De websites van de Vlaamse partijen zijn, in vergelijking met buitenlandse voorbeelden, eerder sober : geen enkele website is van de meer spectaculaire audiovisuele multimediatoepassingen voorzien : bij geen enkele partij vonden we geluids- of beeldtoepassingen. De door internetgebruikers vaak als storend ervaren 'toeters en bellen' zijn grotendeels afwezig, wat allicht ook kan verklaard worden door het feit dat op het ogenblik van de studie breedbandaansluitingen, die toelaten dergelijke toepassingen optimaal aan te wenden, nog relatief weinig verspreid waren in Vlaanderen. Twee van de nieuwere partijen (Vivant en ID21) scoren opmerkelijk lager in de totaalscore. Dat heeft grotendeels te maken met het ontbreken van, mogelijk voor deze partijen niet ter zake doende, informatie over de algehele partijorganisatie.

Internet is in principe een goedkoop medium. Iedereen kan, met een beetje technische vaardigheid, internetpagina's aanmaken. De kosten om een website op te zetten zijn marginaal vergeleken met die van de klassieke media als kranten, advertenties en folders. Onze pogingen om een precieze kostprijs van de internetaanwezigheid te achterhalen hadden echter weinig succes. De belangrijkste kostprijs voor een website zal normaliter bestaan uit het loon van de webmaster, maar over het algemeen wordt deze kost niet afzonderlijk gecalculeerd, ofwel omdat deze persoon ook nog andere ICT-verantwoordelijkheden heeft binnen de partij-organisatie, ofwel omdat men hiervoor een beroep kan doen op vrijwilligers. Als men abstractie maakt van deze personeelskost, kan de aanwezigheid op het internet zeer goedkoop gerealiseerd worden. Zo schat de webmaster van de PvdA de kosten van de server op niet meer dan 2000 frank per jaar. In die zin zou men kunnen argumenteren dat de gevestigde partijen op gelijke voet komen te staan met de buitenstaanders, wat zou kunnen leiden tot een meer open partijcompetitie, waarin ook kleine en nieuwe partijen gelijke kansen krijgen om het publiek te bereiken. Ook dit kan men beschouwen als een democratiserend effect van de verspreiding van het internet<sup>23</sup>. Dit beeld dient echter enigszins genuanceerd te worden. Het is correct dat het voor kleine partijen als Vivant of de PvdA gemakkelijker wordt een zekere aanwezigheidsdrempel te overschrijden : dergelijke partijen die geen verkozenen hebben in het parlement komen over het algemeen niet aan bod in de massamedia, maar ze kunnen uiteraard wel aanwezig zijn op het internet, waardoor een groter aantal personen kennis kan nemen van hun standpunten. Eenmaal deze drempel overschreden blijft de concurrentiestrijd echter bijzonder ongelijk : grote en relatief rijke partijen kunnen een uitgebreide en attractieve website uitbouwen, die ook nog dagelijks wordt onderhouden. Voor

<sup>23</sup> NORRIS, P., o.c., 2001, 2.

kleine partijen die een beroep moeten doen op vrijwilligers, is dit onbegonnen werk : hun websites zijn veel minder ambitieus en zij zullen daardoor waarschijnlijk ook minder bezoekers aantrekken. De buitenstaanders worden met andere woorden wel in staat gesteld een zekere drempel te overschrijden, dit betekent nog niet dat ze op gelijke voet komen te staan met de traditionele partijen : die blijken systematisch over de best uitgebouwde en meest volledige websites te beschikken. Het is duidelijk dat de dagen van amateurisme en huisvlijt voorbij zijn : het net wordt professioneler en de toon wordt gezet door de commerciële sites, waardoor de verwachtingen van de gebruikers stijgen. Daardoor komen de verschillen tussen gevestigden en buitenstaanders toch weer bovendien. De aanmaak van websites wordt bijvoorbeeld in regel een zaak van professionele bureaus. Wie over meer financiële middelen beschikt krijgt hierdoor opnieuw een voorsprong. Zo trok de SP naar aanleiding van de recente gemeenteraadsverkiezingen 1,6 miljoen uit om de lokale SP-afdelingen op het net te zetten. Ook is mankracht nodig voor onderhoud : uit ons onderzoek bleek dat de websites van de partijen-met-verkozenen over het algemeen elke werkdag een update krijgen, wat niet het geval is bij een buitenparlementaire partij als de PvdA. ID21-senator Van Quickenborne schat dat de kosten voor het onderhouden en updaten van zijn website op professionele basis al gauw 25.000 frank per maand zouden bedragen; hij behelpt zich daarom voorlopig met een vrijwilliger. Agalev-kamerlid Peter Vanhoutte onderhoudt zijn website zelf en is daar één tot anderhalf uur per week mee bezig. Vanhoutte, die vroeger zelf in de informaticasector beroepsmatig actief was, schat dat optimaal een halve dag per week moet worden uitgetrokken voor onderhoud. De situatie van minister Frank Vandenbroucke, die over medewerkers beschikt die dagelijks gemiddeld één à twee uur aan de website kunnen besteden, is dan ook uitzonderlijk. Zijn webstek wordt terecht door gebruikers als één van de meest geslaagde beoordeeld. Dat geeft evenwel precies aan in welke richting de ontwikkeling gaat : voortaan zal het politiek gebruik van internet een zaak van professionelen en van beschikbare middelen zijn. De afstand tussen gevestigden en buitenstaanders zal er zeker niet kleiner op worden, zodat we, wat dit aspect betreft, vraagtekens kunnen plaatsen bij het vermeende democratiserende effect van de verspreiding van internet. Buitenparlementaire partijen krijgen dan misschien wel een toegangsticket voor het openbare debat, dit betekent niet dat ze dezelfde kansen krijgen als de grote traditionele partijen.

## **V. De institutioneel-interactieve communicatie**

Als we vervolgens de aandacht richten op de institutioneel-interactieve communicatie (de 'communicatiefunctie' in het schema van Norris), zien we dat de Vlaamse politieke partijen hier duidelijk erg veel aandacht aan besteden. Een website is voor alle partijen meer dan enkel een uithangbord : politici zijn per mail bereikbaar en partijen onderhouden via elektronische nieuwsbrieven contact met de achterban. Op het eerste gezicht lijkt het nieuwe medium dan ook de interactie tussen burger en politicus ten goede te komen. Op basis van de gesprekken met de webmasters werd echter duidelijk dat al deze interactieve mogelijkheden dan wel worden aangeboden, maar dat er in de praktijk niet zo heel intensief gebruik van

wordt gemaakt. Bovendien manifesteert zich stilaan een flessenhalsprobleem, dat de efficiëntie en misschien ook de effectiviteit van de interactie hypothekeert. Een politicus als CVP-voorzitter Stefaan Declerck houdt er onderhand vier websites op na : zijn persoonlijke webstek, die van zijn partij, die van de stad Kortrijk en die van de Kamer<sup>24</sup>. Het probleem is dat op elk van die vier adressen berichten binnenkomen, wat problemen stelt voor de verwerking van de binnengekomen informatie. De meeste politici hebben inmiddels ook de beperkingen van het medium ervaren. Wie ooit aan een chatsessie deelnam, concludeert – zoals Frank Vandenbroucke – dat de chatbox een uiterst oppervlakkig medium is, dat eigenlijk zelfs niet geschikt is om een discussie te voeren. Er wordt erg snel over en weer, maar vooral *naast* elkaar gepraat. Een discussieforum op de server laat in principe een grondiger gedachtenwisseling toe, omdat hier wordt gewerkt op basis van e-mails. In het onderhouden en in goede banen leiden van zo'n discussieforum kruipt evenwel veel energie om, zoals de webmaster van de PvdA het uitdrukte, 'de zeveraars van de site te gooien'. Dat is meteen het sleutelprobleem bij deze nieuwe vorm van interactie. Een handjevol gedrevenen – politieke extremisten of mensen die monomaan een bepaalde gedachte kwijt willen – is in het staat het medium te monopoliseren. Peter Vanhoutte merkt bovendien op dat er momenteel zoveel elektronische discussiefora zijn, dat hun effect als gevolg van de grote versnippering vrijwel nihil is. Agalev, dat nochtans alle vormen van directe democratie en interactie gunstig gezind is, koos er dan ook bewust voor om geen chatbox of discussieforum te installeren. Eerdere experimenten hadden, aldus de webmaster Piet Wollaert, aangetoond dat de respons over het algemeen lauw is en dat de inzendingen gemakkelijk evolueren naar scheldproza.

De ondervraagde politici schrijven het politiek gebruik van internet een grote toekomst toe, zij het als aanvulling, maar niet als alternatief voor de klassieke manier van campagne voeren. De respons tijdens de recente gemeenteraads-campagne wordt als positief ervaren. Alle partijen constateren, voor zover ze over deze gegevens beschikken, een gevoelige toename van het aantal bezoekers in de week voor de stembusgang<sup>25</sup>. De Vivant-site trekt normaal 30 bezoekers per dag, maar tijdens de laatste week van de campagne liep dat op tot 100 à 200. Bij de PvdA ging men van 100 naar pieken van 900 gebruikers per dag. De CVP trekt normaal 200 bezoekers, tijdens de campagne werden dat er 1000 per dag<sup>26</sup>. Bij de VU ging het van 100 naar 400. ID21 krijgt doordeweeks 70 bezoekers per dag, tijdens de campagne werden het er 115. Bij de VLD, ten slotte, ging het

<sup>24</sup> Stefaan Declerck heeft na het beëindigen van dit onderzoek ontslag genomen als Kamerlid.

<sup>25</sup> Ook hier slaagden we er niet in concrete cijfers te verzamelen, maar ook in de internationale literatuur stellen we vast dat onderzoekers hier nog nooit in zijn geslaagd. We kampen hier evenzeer met het probleem dat er geen uniforme meet-eenheid beschikbaar is. Sommigen baseren zich op het aantal *hits*, of opgevraagde pagina's (waarbij één bezoeker uiteraard tientallen pagina's kan opvragen), anderen registreren het aantal bezoekers (waarbij één persoon herhaaldelijk dezelfde site kan bezoeken) en nog anderen registreren het aantal verschillende bezoekers, zonder rekening te houden met gebruikers die diverse keren langskomen. Dit zorgt er voor dat, voor zover er al gegevens beschikbaar zijn, ze totaal onvergelijkbaar zijn.

<sup>26</sup> De webmaster van de CVP schat dat elk van de lokale CVP-sites tijdens de campagne hooguit een tiental bezoekers per dag tregent.



bezoekersaantal naar verluidt van 300 naar 3000 per dag. De overige partijen konden of wilden ons geen gegevens verstrekken over het aantal gebruikers van hun website. Het probleem is evenwel dat, zoals VLD-parlementslid André Denys het samenvat, je als partij 'geen zicht hebt op wie passeert'. In het beste geval kan men de plaats van herkomst van de bezoeker terugvinden, wat echter niet noodzakelijk als vitale informatie kan worden beschouwd. Over één ding is men het evenwel eens : het net is voor jongeren een vanzelfsprekend medium geworden. Wie zich tot de jonge kiezers – en dus de kiezers van de toekomst – wil richten, kan het zich niet langer veroorloven niet op het net aanwezig te zijn, zowel in als buiten de campagnetijd. Voor de kleinere partijen wordt die aanwezigheid ook om andere redenen als noodzakelijk ervaren : zij vinden immers veel moeilijker toegang tot de klassieke media. Voor het Vlaams Blok vormt internet zelfs een noodzakelijke vorm van correctie tegen wat genoemd wordt de 'desinformatie door de traditionele media'.

De Vlaamse politici verwachten duidelijk geen wonderen van internet, en dit ondanks het feit dat de geïnterviewde politici juist tot de meest actieve gebruikers van internet behoren. Er is zeker geen sprake van overschatting van het belang van de interactieve communicatiemogelijkheden van het medium. Piet Wollaert (Agalev) stelt zelfs dat hij wél overtuigd is van het nut van e-mail voor de politiek, maar niet van het politieke gebruik van internet als dusdanig. Zowel bij de VU als de VLD geeft men aan dat het voorlopig vooral het partijsecretariaat is dat de grootste baten van de nieuwe technologie ondervindt. Het dagelijkse administratieve werk wordt vereenvoudigd door het feit dat lidmaatschappen en vragen naar informatie via elektronische weg kunnen worden behandeld. Eén van de meer opmerkelijke neveneffecten van het veralgemeend gebruik van e-mail is dat de contacten tussen politici, over de partijgrenzen heen, een stuk informeler blijken te worden. Peter Vanhoutte merkt op dat in de Kamer, waar voorzitter H. De Croo een enthousiast e-mail-gebruiker is, op deze wijze nogal wat van de overgeërfde administratieve geplogenheden over boord worden gegooid. De vraag blijft evenwel of zulks ook de interactie tussen burger en politiek ten goede komt. Veralgemeend gebruik van e-mail kan immers net zo goed de bestaande, zowel formele als informele, interactiepatronen versterken. Zo'n vaart zal het evenwel op korte termijn niet lopen. De meeste politici, zo besluiten hun ondervraagde collega's, zijn alsnog weinig vertrouwd met het medium, ondergaan internetgebruik passief en hebben het te druk om zich bij te scholen. Veel van de persoonlijke sites die naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen werden opgestart, werden later nooit geactualiseerd en leiden sindsdien een slapend bestaan. Stefaan Declerck besluit dan ook dat 'je veel wrakken vindt op de elektronische snelweg'. Wat dit betreft wijken deze resultaten niet ingrijpend af van de conclusie uit eerder internationaal onderzoek : 'the most common conclusion drawn is that many parties lack a clear rationale for their online activities, other than maintaining an image of professionalism and being seen as up-to-date'<sup>27</sup>. De pogingen van CVP-voorzitter Declerck om althans een deel van de discussie over de vernieuwing van zijn partij via het internet te laten verlopen, zijn allicht het enige voorbeeld van een

<sup>27</sup> GIBSON, R., WARD, S, o.c., 2000, 302.

systematisch en strategisch internetgebruik door een Vlaamse politieke partij, maar ook hier bleek de respons eerder matig te noemen.

Een laatste kwestie betreft opnieuw de vraag of het politiek gebruik van internet tot meer interactie tussen burger en politiek leidt. In theorie biedt het net de geïnteresseerde gebruiker de kans om zich beter en gericht te informeren over de verschillende politieke partijen. De gebruiker kan tussen de verschillende sites surfen en met betrekking tot specifieke thema's de programma's vergelijken. De Amerikaanse grondwetdeskundige Cass Sunstein argumenteert zelfs dat politieke partijen een link zouden moeten voorzien naar de website van andere politieke partijen, zodat de surfende kiezer kan kennismaken met een veelheid aan opinies<sup>28</sup>. Uit ons onderzoek blijkt alvast dat de Vlaamse politieke partijen geen gebruik maken van deze mogelijkheid : enkel de Volksunie biedt een link aan naar de websites van andere politieke partijen. Andere partijen doen dat enkel naar ideologisch verwante partijen in andere landen of landsdelen.

## VI. Internet in een kleine politieke ruimte

Deze inventarisatie van de aanwending van internet door de Belgische politieke partijen wijst in elk geval niet op revolutionaire wijzigingen in het communicatiepatroon tussen burgers en politieke elite. We komen in feite tot dezelfde conclusie als bij eerder, vergelijkbaar Nederlands onderzoek : politieke partijen gebruiken internet vooral als een bijkomend instrument in hun top-down informatiestroom, terwijl de interactieve mogelijkheden eventueel wel worden aangeboden, maar in de praktijk slechts matig gebruikt worden<sup>29</sup>. De nadruk blijft dus liggen op de institutionele communicatie, zoals ook blijkt uit het feit dat letterlijk alle Vlaamse partijen op hun website uitvoerig plaats inruimen voor de persberichten die door het partijsecretariaat worden verspreid. De institutioneel-interactieve communicatie krijgt een veel beperktere plaats, terwijl we nauwelijks sporen hebben teruggevonden van effectieve puur-interactieve communicatie. Als we er van uit gaan dat juist deze meer interactieve toepassingen van internet de potentie in zich dragen een bijdrage te leveren tot de democratisering van het politiek gebeuren moeten we tot de conclusie komen dat we tot dusver weinig aanwijzingen vinden voor de stelling dat de veralgemening van het gebruik van internet zou leiden tot een verregaande democratisering van het politiek systeem. Ook in de internationale literatuur stellen we trouwens vast dat de initiële hooggespannen verwachtingen omtrent het democratiserend karakter van het internet nu sterk gematigd worden : ofwel gaat men er van uit dat het internet weinig uitgesproken effecten zal hebben<sup>30</sup>, of zelfs zal leiden tot een verdere machtsconcentratie<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> SUNSTEIN, *o.c.*, 2001, 59.

<sup>29</sup> VOERMAN & de GRAAF, *o.c.*, 1997, 263.

<sup>30</sup> SCHEUFELE, D., NISBET, M., Being a Citizen Online. New Opportunities and Dead Ends. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, 30 augustus- 2 september 2001.

<sup>31</sup> DAHLGREN, P., The Public Sphere and the Net : Structure, Space, and Communication, pp. 33-55, in BENNETT, W.L., ENTMAN, R. (Eds.), *Mediated Politics*. Cambridge : Cambridge University Press, 2001.



Over het algemeen blijken de resultaten van deze inventarisatie ietwat bescheiden : de Belgische politieke partijen beschouwen internet nog niet als een van hun belangrijkste communicatiekanalen. Die vaststelling wordt trouwens bevestigd op basis van de interviews met de politici en met de webmasters van de politieke partijen : er wordt duidelijk geen prioriteit gegeven aan de communicatie via internet. Hoewel we er niet in slaagden de precieze kostprijs te achterhalen van de aanwezigheid op het internet, zal deze prijs, rekening houdende met de noodzaak van de aankoop van een krachtige server en de aanwezigheid van een geschoold personeelslid hooguit enkele miljoenen frank bedragen. Dit is slechts een gering percentage van de totale kostprijs van een verkiezingscampagne voor een grote partij, maar het blijft uiteraard wel een aanzienlijk bedrag voor een kleine of beginnende partij zonder vertegenwoordigers in het parlement (en dus ook zonder de parlementaire afdrachten en dotaties). Dit relatieve gebrek aan enthousiasme kan ten dele te maken hebben met het feit dat het hier om lokale verkiezingen ging, waarbij de toepassing van het internet minder voor de hand ligt. We stellen echter vast dat noch in de grote steden, noch in de post-electorale periode sinds oktober 2000 de politieke partijen opeens meer aandacht zijn gaan besteden aan de meer gesofistikeerde en interactieve internet-toepassingen.

Het feit dat de interactieve mogelijkheden van het internet in Vlaanderen slechts uitzonderlijk worden gebruikt voor politieke doeleinden, heeft dan ook waarschijnlijk een andere verklaringsgrond. Ten eerste weten we dat de internetpenetratiegraad in België duidelijk lager ligt dan in andere West-Europese landen. Volgens de laatste gegevens van de Belgische vereniging van internetproviders zijn er in België momenteel 1.266.820 actieve gebruikers van het medium<sup>32</sup>. Hoewel de gebruikte definitie in dit verband van land tot land verschilt, en de gegevens dus moeilijk vergelijkbaar zijn, kunnen we wel stellen dat het percentage actieve gebruikers in ons land lager ligt dan bijvoorbeeld in Scandinavië, Nederland of de Verenigde Staten. Het internetgebruik ligt in ons land dan echter weer hoger dan in landen als Italië of Frankrijk<sup>33</sup>. Uit cijfers van de OESO blijkt echter dat niet zozeer het aantal gebruikers problematisch is in ons land : voor wat dat cijfer betreft bevindt België zich op het OESO-gemiddelde, samen met landen als Ierland en Spanje. België scoort echter vooral laag wat betreft het aantal aanbieders van informatie op het internet (zie Tabel 2). Daar bereiken we slechts de helft van het OESO-gemiddelde, met 40 aanbieders per 1.000 inwoners, terwijl bijvoorbeeld in de Verenigde Staten dit cijfer 234 bedraagt.

<sup>32</sup> Actief wordt hier gebruikt in de betekenis van : een verbinding die de afgelopen zestig dagen ten minste één keer werd gebruikt. Voor deze gegevens zie, [www.ispa.be](http://www.ispa.be).

<sup>33</sup> MYERS, W., DYKE, C., State of the Internet 2000. Washington, D.C. : United States Internet Council, 2000, p. 9 (<http://usic.wslogic.com/intro.html>).

Tabel 2 : Internetgebruik in de industrielanden

land	Aantal aanbieders/1000 inwoners (01.10.2000)	aantal gebruikers/100 inw. (01.01.2000)
Verenigde Staten	234.2	18.2
Finland	159.1	10.9
IJsland	130.8	17.7
Canada	127.2	20.2
Noorwegen	116.5	15.6
Zweden	106.3	23.0
Nieuw-Zeeland	92.6	14.0
Nederland	81.6	17.9
Australië	75.0	12.7
Denemarken	72.5	21.3
Zwitserland	63.5	12.6
Oostenrijk	57.6	6.0
Verenigd Koninkrijk	52.5	12.4
<b>België</b>	39.7	10.6
Italië	32.6	8.6
Japan	32.5	8.4
Duitsland	31.7	11.0
Ierland	31.1	10.8
Frankrijk	19.2	5.1
Spanje	15.7	9.2
Hongarije	15.4	1.1
Portugal	13.4	4.7
Griekenland	13.0	1.9
Tsjechië	12.9	1.9
Korea	10.8	23.2
Mexico	3.8	1.9
<b>OESO</b>	<b>81.5</b>	<b>10.9</b>

Bron : OECD, Communications Outlook 2001, Paris : OECD, 2001, pp. 110-111. Resp. aantal informatie-aanbieders (hosts) per 1000 inwoners op 1 oktober 2000 en aantal gebruikers/100 inwoners op 1 januari 2000. 'Host' wordt door de OECD omschreven als een geregistreerde domeinnaam met een daarbij horend IP adres.

Het feit dat internet in ons land in mindere mate verspreid is dan in andere landen, betekent echter dat het voor Belgische politieke partijen minder opportuun is om financieel te investeren in hun aanwezigheid op het internet dan dat dit bijvoorbeeld het geval is bij politieke partijen in de Verenigde Staten of Nederland. Deze achterstand vormt uiteraard geen blijvend kenmerk en we kunnen er van uitgaan dat de internetpenetratiegraad in ons land nog verder zal stijgen. Uit cijfers van de vereniging voor internetproviders blijkt trouwens dat het aantal actieve internetgebruikers op anderhalf jaar tijd met 84 procent is gestegen, van 687.066 in maart 2000 tot 1.266.820 op 30 september 2001<sup>34</sup>. Als we deze trend extrapoleren naar de toekomst, lijkt het zeer aannemelijk dat ons land over enkele jaren de huidige achterstand zal hebben ingelopen, zeker indien we rekening houden met diverse beleidsinitiatieven van de regering-Verhofstadt, die juist bedoeld zijn om het internetgebruik in België verder te stimuleren.

Toch stuiten we hier ook op een meer fundamentele beperking. We kunnen er immers van uitgaan dat de veralgemening van internet zal leiden tot een nog grotere hegemonie van de wereldtalen en een verdergaande marginalisering van kleine taalgebieden<sup>35</sup>. Het Nederlands bevindt zich dan nog in een relatief geprivilegieerde situatie : in de rangorde van de meest gebruikte talen op internet, bekleedt het Nederlands de 9de plaats met 2 procent van het gebruik, na het Engels (51 procent van alle internetverkeer in de wereld), het Japans, Duits, Spaans, Chinees, Frans, Koreaans en Italiaans<sup>36</sup>. We kunnen er dan ook van uit gaan dat in nog kleinere taalgebieden dan het Nederlands, deze problematiek zich des te scherper stelt. Dit impliceert dat conclusies uit onderzoek naar de toepassing van internet in de Engelstalige wereld niet zomaar kunnen getransponeerd worden naar de situatie in het Nederlandstalig taalgebied. Daarbij moeten we nog een onderscheid maken tussen culturele en politieke toepassingen van het nieuwe medium. Voor wat de cultuur betreft kunnen we er, zeker voor een aantal thema's, van uitgaan dat we te maken hebben met één taalgebied met circa 20 miljoen gebruikers van het Nederlands. Een literaire website, bijvoorbeeld, zal zich zowel tot Vlaanderen als tot Nederland richten. Voor wat de politieke toepassingen betreft, spelen de landgrenzen echter wel een belangrijke rol : het lijkt weinig waarschijnlijk dat Nederlanders veel belangstelling zullen vertonen voor de informatie die wordt aangeboden door Vlaamse politieke partijen. Dit betekent dat de communicatie van de Vlaamse politieke partijen een maximaal bereik heeft van ongeveer zes miljoen Vlamingen.

<sup>34</sup> Cfr. [www.ispa.be](http://www.ispa.be), 10ste marktstudie Internetgebruik in België. Vergelijkingen op langere termijn zijn moeilijk te maken : tot 1999 registreerde men enkel het aantal aansluitingen, maar na de introductie van het gratis abonnement door een aantal providers stelde men wel een spectaculaire toename vast van het aantal verbindingen, maar niet al deze verbindingen worden ook effectief gebruikt. Het is pas sinds 1999 dat de ISPA systematisch gegevens verzamelt over de actieve gebruikers.

<sup>35</sup> de SWAAN, A., *Political Sociology of the World Language System (2) : The Unequal Exchange of Texts, Language Problems and Language Planning*, vol. 22, 1998(2), p.109-128; SALVERDA, R., *De lokroep van het Engels*, *Ons Erfdeel*, vol. 44, 2001(1), p. 3-10.

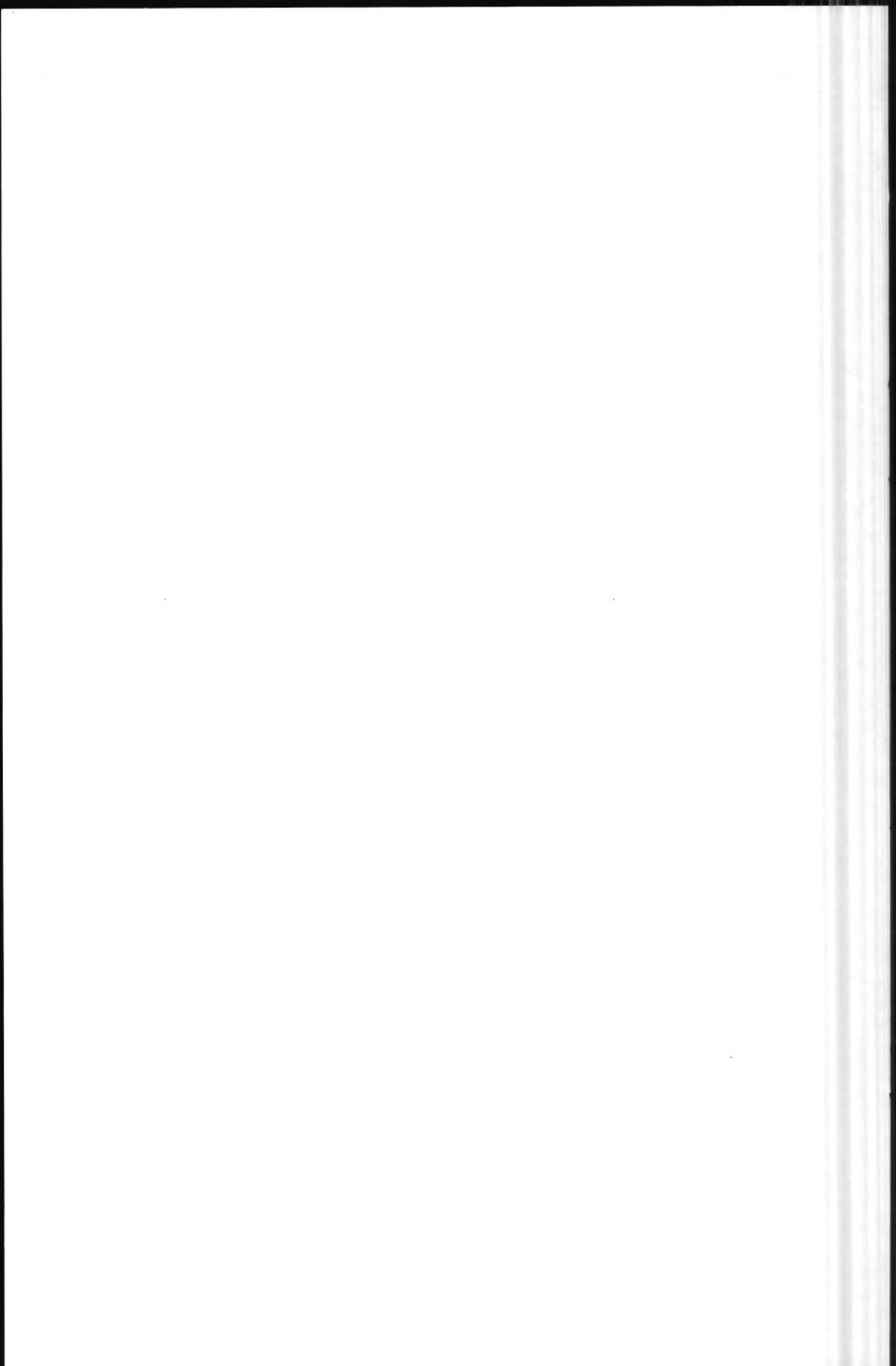
<sup>36</sup> MYERS & DYKE, o.c., 2000, 2.

De elektronische communicatiestrategie van Vlaamse politieke actoren zal dus onvermijdelijk een ander karakter hebben dan bijvoorbeeld in de Angelsaksische wereld, waar men zich kan richten tot een publiek van enkele tientallen of zelfs honderden miljoenen potentiële lezers. Dit verschil heeft niet alleen graduele gevolgen, maar kan ook een invloed hebben op de structurele politieke impact van het nieuwe medium. Voor een aantal interactieve toepassingen is er duidelijk nood aan een kritische massa : een politieke chatroom zal bijvoorbeeld pas aantrekkelijk worden voor de gebruiker, indien er voldoende andere gebruikers aanwezig zijn om van deze interactieve mogelijkheid gebruik te maken. Het is niet evident dat deze kritische massa even gemakkelijk zal bereikt worden op het niveau van het Vlaams Gewest, als op het niveau van bijvoorbeeld de Verenigde Staten. Als we bijvoorbeeld kijken naar een internetprovider als Microsoft Network, die zich vooral op de Angelsaksische markt richt, dan zien we dat binnen de duizenden chatrooms die door dit bedrijf worden aangeboden, er slechts enkele zich specifiek op politieke thema's richten. Voor wat de Vlaamse context betreft, vinden we echter maximaal enkele honderden chatrooms terug, waarvan er zich geen enkele specifiek bezighoudt met politieke onderwerpen. Dit betekent dat we in de toekomst kunnen geconfronteerd worden met een situatie waarin het gebruik van internet belangrijke structurele verschillen vertoont, afhankelijk van de grootte van het taalgebied. Zo is een scenario denkbaar waarbij in een land als de Verenigde Staten wel de nodige kritische massa wordt bereikt om volop gebruik te maken van de interactieve communicatiemogelijkheden, zodat internet in een dergelijk groot taalgebied een democratiserende functie krijgt, terwijl in een kleiner gebied als het Vlaams Gewest die massa niet wordt bereikt, met als gevolg dat internet er vooral zal gebruikt worden voor institutionele communicatie, waardoor het medium als dusdanig er geen democratiserende functie uitoefent. Het gaat uiteraard slechts om een mogelijk scenario, maar we moeten er wel rekening mee houden dat de politieke gevolgen van internet sterk kunnen variëren naargelang de context waarin het medium wordt gebruikt. We stellen echter vast dat er tot dusver nauwelijks onderzoek bestaat naar het politiek gebruik van internet in kleinere politieke ruimtes als Vlaanderen, Portugal, Denemarken of Griekenland : het overgrote deel van het onderzoek spitst zich toe op de situatie in de Verenigde Staten of het Verenigd Koninkrijk. De resultaten van dergelijk onderzoek zijn echter niet automatisch van toepassing op de situatie op Vlaanderen, zodat er, wat dat betreft, duidelijk nood is aan onderzoek binnen de specifiek Vlaamse context.

***Summary : The political usage of the Internet during the Belgian local elections of 8 October 2000***

*The proliferation of the use of Internet has led to speculations that the interactive possibilities offered by this technology will lead to a democratisation of political communication. It is argued that citizens will enjoy more opportunities to discuss politics with other citizens and to express their opinions toward the political system. In this case study, we examine the political use of internet at the time of the Belgian local elections of 8 October 2000. Building on the coding scheme developed by Pippa Norris, we distinguish*

*interactive and institutional communication through the Internet, in which we expect that interactive communication has a democratic potential, while the institutional communication shows a tendency to strengthen existing power relations. The data show that during this election campaign the Internet has been used mainly for institutional purposes, not for interactive applications. Therefore our conclusion is that, especially in small language areas, the democratic potential of Internet remains limited.*



# Consociationalism : Theoretical Development Illustrated by the Case of Belgium<sup>1</sup>

Tom Knappskog

*Research Student of the Department of Comparative Politics at the University of Bergen in Norway*

## I. Introduction

Consociationalism and consociational democracy are well-established concepts in the vocabulary of political science. In this article, I will focus on the present status of consociational theory, taking the theoretical approach of Arend Lijphart as my starting point.

Consociational theory has developed in (at least) three senses, all of which I will scrutinise. Firstly, Lijphart has himself ameliorated and adapted his theory to new theoretical interests, empirical changes and as response to critiques. Secondly, the criticism of consociational theory and its empirical applications has been substantial and diverse. Criticism is itself aimed at theoretical development and improvement. Thirdly, elements of consociationalism have been incorporated into other and very different types of political science theories. After having presented Lijphart's definition of consociational democracy and his discussion of conditions favouring such a democracy to develop and sustain itself, I proceed by showing how Lijphart himself has changed theoretical perspective. Thereafter, I elaborate on the main criticisms of consociational theory; of the theoretical logic, concerning the status and relevance of the favourable conditions and of the theory's empirical application. Finally, I show how a synthesis of Lijphart and his critics can be forged by incorporating elements of consociational theory into more actor-oriented approaches. I will in particular consider game theory, the use of consociationalism in crisis management and a political-activist perspective.

This article is first and foremost a theoretical exploration. However, the case of Belgium will be used to illustrate theoretical points and to justify the criticism of Lijphart's empirical applications. Belgium is an interesting case not only because Lijphart refers to it extensively, but also because the recent federalisation process corresponds to some theoretical developments. Nevertheless, the aim of the article is not to make an account of consociational democracy in Belgium, but to discuss consociationalism in theory, point out its weaknesses and show that its explanatory power is conditioned by its incorporation into more actor-oriented theoretical perspectives.

<sup>1</sup> I am heavily indebted to Professor Bart Maddens for the finalising of this article. I am also grateful to the editors and four anonymous reviewers of *Res Publica* who commented on earlier versions.

## II. Consociational democracy : Defining characteristics and favourable conditions

Lijphart's 1977 book on democracy in plural societies<sup>2</sup> does not alone represent the extensive literature on consociational democracies. Other scholars have also been studying the relations of plural societies and accommodation. Neither does the book mark the beginning of Lijphart's own academic exploration of the theme. He had elaborated on consociational democracy a decade earlier<sup>3</sup>. Nevertheless, Lijphart's 1977 work stands out as the culmination of the literature on consociationalism. The book has established itself as a classic in comparative political science and will be taken as the point of departure in the following discussion.

Lijphart uses a model of consociationalism to explain why and how a plural society can have a stable democracy and an effective system of government. The model was originally designed to account for the fact that Austria, Belgium, the Netherlands and Switzerland are well-functioning democracies despite their divisions along particularly salient religious, ideological, linguistic, regional, cultural or ethnic segmental cleavages.

Lijphart applies the case of Belgium to illustrate his theory : 'What is remarkable about Belgium is not that it is a culturally divided society – most of the countries in the contemporary world are divided into separate and distinct cultural, religious, or ethnic communities – but that its cultural communities coexist peacefully and democratically. What is more, Belgium can legitimately claim to be the most thorough example of consociational democracy, the type of democracy that is most suitable for deeply divided societies'<sup>4</sup>. Accordingly, the consociational formula can explain why Belgium, despite its plural character, remains a democratic unity.

Consociational democracy is only defined by its four major characteristics<sup>5</sup> :

### A. Grand coalition

The leaders of all significant segments in a plural society co-operate in a grand coalition. The leaders are coalescing. No important, political decision is taken by a simple majority rule. For the system to work, it requires that the political leaders have a moderate attitude and a will to compromise. The grand coalition is typically ensured by a grand coalition cabinet, but the same functions can also be performed by shifting government coalitions, different types of ad hoc grand councils and committees, or by rules of, or *de facto*, separation of powers.

<sup>2</sup> LIJPHART, A., *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven : Yale University Press, 1977.

<sup>3</sup> See in particular LIJPHART, A., *Consociational Democracy*, *World Politics*, Vol. 21, 1969(2), p. 207-225.

<sup>4</sup> LIJPHART, A., Introduction : The Belgian Example of Cultural Coexistence in Comparative Perspective, pp. 1-12, p. 1, in LIJPHART, A. (Ed.), *Conflict and Coexistence in Belgium. The Dynamics of a Culturally Divided Society*, Berkeley : Institute of International Studies, University of California, 1981.

<sup>5</sup> LIJPHART, A., *o.c.*, 1977.



*B. Mutual veto*

A mutual veto right gives each segment a guarantee of protection from majority rule. The mutual veto can be informal or laid down in the constitution of the country. This principle implies that special majorities or even unanimity are required in order to take certain very important decisions.

*C. Proportionality*

Civil service posts and financial resources are allocated proportionally to the segments. The segments are also proportionally represented in all decision-making organs. Overrepresentation of the minority, even to the level of parity with the majority, is a kind of extraordinary extension of the proportionality principle that can be used to protect the minority, especially in cases with only two segments. A problem arises in relation to questions that cannot be 'proportionally' answered – the clear-cut yes or no questions. Making package deals where the answers to several questions are combined and dealt with in secret elite negotiations can solve this.

*D. Segmental autonomy and federalism*

This principle ensures that each minority can rule over itself and links federalism to consociationalism. Federalism is a consociational method that is especially applicable in cases where the segmental cleavages coincide with the territorial distribution of the segments. Federalism is thus an implementation of segmental autonomy. A system of non-territorial federalism can be applied wherever the segments are geographically mixed.

The Belgian government is a grand coalition with respect to the linguistic groups (both Dutch- and French-speakers are always included), but not with respect to religious and ideological groupings. Only in exceptional cases have Catholics, Socialists and Liberals all shared governmental responsibilities. Mutual veto is ensured through a measure enabling a three-fourth majority of one of the language groups to suspend the law-making procedure for one month and send the bill back to the government. The Special Law procedure requires extraordinary parliamentary majorities in order to pass bills affecting the Communities and a two-thirds majority is needed in both Houses of Parliament to change the Belgian Constitution. The Parliament is elected according to ordinary PR-rules and the language groups are proportionally represented in the Senate too. Furthermore, a mixed system of territorial (the Regions) and non-territorial (the Communities) federalism<sup>6</sup> has been established in Belgium.

<sup>6</sup> The notion of non-territorial Communities is in fact partly misleading. The principle of non-territoriality does only apply to Brussels. Apart from the bilingual capital, the Dutch-speaking, the French-speaking and the German-speaking Communities are all territorially defined and limited. The concept of non-territoriality is nevertheless widely used because it underlines the difference from a classical federation based on territorial competences.

Consociational democracy requires leaders with a commitment to democracy and, for the sake of institutional stability, to the unity of the country. The leaders must have the willingness to moderation and compromise and at the same time be able to keep their support from the followers. There is no doubt that 'The politics of accommodation places heavy burdens on the political leaders'<sup>7</sup>. The elites have not only managed to reach compromises among themselves, but also to sell the policy outcomes to their respective following groups. The fact that the masses accept the elite negotiated agreements is also a crucial condition for the functioning of a consociational system of governance.

To ensure the predictive power of his model, Lijphart introduces a list of favourable conditions for elite coalescence and thereby consociational democracy to develop. In 1977<sup>8</sup>, Lijphart lists the following favourable conditions :

a. *The balance of power*

A multiple balance of power among the segments is better than a dual balance or hegemony because the former makes domination by one segment as good as impossible. The power should be balanced both with respect to numerical strength, economic power and cultural predominance. Co-operation and especially efficient decision-making gets difficult with too many segments, three or four should be the optimal number. In Belgium 'The two language communities are afraid of being dominated by the other : the French-speaking Belgians fear the numerical superiority of the Flemings, and the Flemings fear and resent the economic and cultural dominance of the French-speaking segment'<sup>9</sup>. According to Val R. Lorwin, this implied a national situation with two oppressed minorities (the Walloons and the Brusselers) and one oppressed majority (the Flemings)<sup>10</sup>.

b. *Multiparty systems*

It is a favourable condition if a political party represents each segment. This makes formal negotiations easier and the party leaders will have legitimacy to negotiate and act on behalf of the segments. In Belgium, the Christian-Democratic, the Socialist and the Liberal parties represent the three old pillars. The linguistic segments are represented by specific parties, but also by the regional Christian-Democratic, Socialist, Liberal and Green parties. There can thus be no doubt about the multiparty character of the Belgian polity.

---

<sup>7</sup> LIJPHART, A., *The Politics of Accommodation : Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley : University of California Press, 1968, p. 122.

<sup>8</sup> LIJPHART, A., *o.c.*, 1977.

<sup>9</sup> LIJPHART, A., *o.c.*, 1977, p.61.

<sup>10</sup> LORWIN, V.R., *Belgium : Religion, Class, and Language in National Politics*, pp. 147-187, in DAHL, R.A. (Ed.), *Political Opposition in Western Democracies*, New Haven : Yale University Press, 1966.

c. *Small size of the country*

In a small country the elites know each other personally and will therefore seek compromises. Political actors in small countries often have a feeling of vulnerability on behalf of their country with respect to big power neighbours, and, in the case that the external threat is perceived as a danger by all the segments, this feeling creates internal solidarity. In addition, the decision load is low because of less complexity in politics and fewer foreign policy engagements. Belgium is small and weak compared to most of its neighbours. The perception of being small and vulnerable has produced a certain sense of internal solidarity and cohesion and can have subdued the internal forces of disintegration and fragmentation<sup>11</sup>.

d. *Crosscutting cleavages*

Crosscutting of conflicts can provide for moderate attitudes and actions. Different segmental alliances can develop, depending upon the issue matter at stake. With strong crosscutting cleavages and alliances a clear-cut split into two sides is hampered. Lijphart argues that the language cleavage cuts across both religion and class in Belgium. This means that in religious or social issues, religious groups or class representatives can work together across the language border.

e. *Overarching loyalties*

Overarching loyalties moderate all conflicts. This means that it is 'helpful for consociationalism if the divisions among the segments are counterbalanced to some extent by an overarching sense of belonging together'<sup>12</sup>. Such a feeling of belonging together produces cohesion both within the different segments and, through the ideology of statewide nationalism, in the country as a whole. Most Belgians, both in Flanders and in Wallonia, identify more with Belgium than with their respective Regions<sup>13</sup>.

f. *Representative party system*

The political parties should represent all major social cleavages such as religion, class and language, so that efforts to compromise are automatically institutionalised. Since World War II, the party system in Belgium has changed to include the

---

<sup>11</sup> ROKKAN, S., *Citizens, elections, parties. Approaches to the comparative study of processes of development*, Oslo : Universitetsforlaget, 1970.

<sup>12</sup> LIJPHART, A., *Power-Sharing in South Africa*, Berkeley : Institute of International Studies, University of California : 1985, p. 124.

<sup>13</sup> 51,9 % of the Flemings identified first and foremost with Belgium in 1995. Only 24,7 % identified primarily with Flanders. In Wallonia, 65,1 % identified with Belgium and only 18,0 % with Wallonia. 73,3 % of the respondents in Flanders say that they feel just as Belgian as Flemish, more Belgian than Flemish or only Belgian. The equivalent result for Wallonia was 88,0 %. Only 3,6 % claim to be exclusively Flemish and 1,9 % to be exclusively Walloon. Data based on ISPO-PIOP polls presented in MADDENS, B., BILLIET, J., BEERTEN, R., *De (sub)nationale identiteit en de houding tegenover vreemdelingen in Vlaanderen en Wallonië*, pp.298-313, in DEPREZ, K., VOS, L. (Eds.), *Nationalisme in België. Identiteiten in beweging 1780-2000*, Antwerp : Houtekiet, 1999.

linguistic cleavage<sup>14</sup>. Today there is a high degree of compatibility between the political cleavages and the party system.

*g. Segmental isolation and federalism*

To actively isolate the different segments is a method of consociational democracy, whereas the given of geographically isolated segments is a favourable condition. By segmental isolation the segments are kept away from each other and thus are direct and frequent confrontation, conflict and violence avoided. Federalism is simply a territorial and judicial-political expression of segmental autonomy. Federalism is favourable to elite coalescence because it can increase the homogeneity of the federal units as compared with the country as a whole and provide new political arenas for the possible solution of sensitive issues. There can be no doubt about the federal character of Belgium, and the Constitution has since 1993 recognised this by simply stating that Belgium is a federal state.

*h. Traditions of elite accommodation*

A long tradition of political moderation, compromises and territorially dispersed power can inspire the present segmental leaders to seek moderation and co-operation as well. In Belgium, the most important in this respect is the development of the pillarised society, starting with the 1918 Pact of Loppem to introduce universal male suffrage. For decade after decade, the pillar elites agreed on policy compromises and thereby they established a very strong tradition of elite accommodation.

Despite his long discussion of favourable conditions, Lijphart underlines the voluntary aspect of consociational democracy. Consociationalism can freely and deliberately be created and followed by the leaders of a plural society. This implies that consociationalism can work by elite efforts despite the lack of favourable conditions, but also that the favourable conditions are not sufficient to ensure consociationalism in cases where elite coalescence is absent. The elites should therefore be a group of consociational engineers wishing to establish and maintain democracy and act according to what this aim requires. Moreover, even a model example of consociational democracy is neither necessary nor sufficient for the stability of a democratic regime. Lijphart admits thus that consociational structures alone cannot guarantee peace and unity in a random country. This is precisely why he stresses the importance of the favourable conditions. A country with a consociational constitution, but where none of the favourable conditions are present is not likely to escape deterioration. Consociational democracies are thus not successful by luck, but because the existence of the favourable conditions gives stability to the consociational structures.

---

<sup>14</sup> For a thorough elaboration on the changes in the Belgian party system, see DEWACHTER, W., *Changes in a Particratie: The Belgian Party System from 1944 to 1986*, pp. 285-363, in DAALDER, H. (Ed.), *Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, the Netherlands, and Belgium*, London: Frances Pinter, 1987.

**Table 1. MATRIX SUMMARISING FAVOURABLE CONDITIONS AND MODEL ELEMENTS IN SELECTED LIJPHART VOLUMES**  
(Years corresponding to Lijphart volumes cited in the main text)

1977	1985	1981	1984	1999
Favorable conditions for consociational democracy	Favorable conditions for consociational democracy	Characteristics of consociational model of democracy	Elements of consensus model of democracy	Elements of consensus model of democracy
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. The balance of power</li> <li>2. Multiparty system</li> <li>3. Small size of the country</li> <li>4. Crosscutting cleavages</li> <li>5. Overarching loyalties</li> <li>6. Representative party system</li> <li>7. Segmental isolation and federalism</li> <li>8. Traditions of elite accommodation</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. No majority segment</li> <li>2. Segments of equal size</li> <li>3. Small number of segments</li> <li>4. Small population size</li> <li>5. External threats</li> <li>6. Overarching loyalties</li> <li>7. Socio-economic equality</li> <li>8. Geographical concentration of segments</li> <li>9. Traditions of accommodation</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Executive power-sharing: grand coalitions</li> <li>2. Balanced executive-legislative relations and semi-separations of powers</li> <li>3. Balanced bicameralism and minority representation</li> <li>4. Multiparty system</li> <li>5. Multidimensional character of the party system</li> <li>6. Proportional representation</li> <li>7. Territorial and non-territorial "federalism" and decentralization</li> <li>8. Minority veto</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Executive power-sharing: grand coalitions</li> <li>2. Separation of powers, formal and informal</li> <li>3. Balanced bicameralism and minority representation</li> <li>4. Multiparty system</li> <li>5. Multidimensional party system</li> <li>6. Proportional representation</li> <li>7. Territorial and non-territorial federalism and decentralization</li> <li>8. Written constitution and minority veto</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Executive power-sharing in broad coalition cabinets</li> <li>2. Executive-legislative balance of power</li> <li>3. Multiparty system</li> <li>4. Proportional representation</li> <li>5. Interest group corporatism</li> <li>6. Federal and decentralized government</li> <li>7. Strong bicameralism</li> <li>8. Constitutional rigidity</li> <li>9. Judicial review</li> <li>10. Central bank independence</li> </ol>

### III. Development in Lijphart's writings

Lijphart's 1977 publication<sup>15</sup> inspired a large scale scholarly debate on consociationalism. Other scholars have used the concepts of Lijphart in various studies and Lijphart has himself adapted and developed his theory and his concepts to new ideas, empirical evidence and critiques. First, we consider the development in Lijphart's own writings.

One point of interest is the theoretical relationship between consociationalism and federalism. Although there are clear theoretical and empirical links between the two, it is crucial for Lijphart to prove that a consociation is something more than a federation<sup>16</sup>. A federation is only consociational when it is democratic, when the society is plural, when all the principles of consociational democracy (grand coalition, mutual veto, proportionality and segmental isolation) are applied, when the federation is decentralised, when the boundaries of the federal state increase the segmental homogeneity of territorial units and when the federation is made up of many and small component units. Thus consociation and federation can combine, but non-federal consociations and non-consociational federations can also exist.

In 1985, Lijphart undertakes a major review of the favourable conditions for consociational democracy, basically to prove that consociationalism is a realistic option for a democratic South Africa<sup>17</sup>. Lijphart now lists nine favourable conditions, all of which are recognisable from the earlier listing, though conditions linked to the party system and to the pattern of political cleavages are now left out. For the exact listings of favourable conditions and elements of consociational and consensus models of democracy in various Lijphart volumes, see Table 1. Significantly, the 1985 list of favourable conditions does not correspond very well to the empirical situation in Belgium. Due to its majority segment and lack of strong overarching loyalties, Belgium does not score any better than South Africa, i.e. the conditions for consociational democracy is no better in Belgium than in South Africa. This result explains Lijphart's optimism on behalf of South Africa, but can indeed just as well provide for pessimism on behalf of Belgium !

Still, Lijphart maintains that Belgium is *the* model consociation. In 1981, Belgium was described as an almost perfect example of the consociational ideal, fulfilling eight characteristics of consociational democracy<sup>18</sup>. This listing of consociational characteristics resembles listings of favourable conditions, but is now presented to define consociational democracy (as opposed to the British system of majoritarian democracy).

<sup>15</sup> LIJPHART, A., *o.c.*, 1977.

<sup>16</sup> LIJPHART, A., Consociation and Federation : Conceptual and Empirical Links, *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 12, 1979 (3), p. 499-515.

<sup>17</sup> LIJPHART, A., *o.c.*, 1985.

<sup>18</sup> LIJPHART, A., *o.c.*, 1981.

Perhaps is it this confusion of defining elements and helpful conditions that explains Lijphart's change of theoretical concept in a major publication from 1984<sup>19</sup>. The same eight characteristics are listed, although with some denominational changes, but now as elements of a *consensus* model of democracy. The shift from consociational to consensus is convenient because the latter is 'shorter – and easier to pronounce !'<sup>20</sup>, but does also signify an alternation of theoretical approach. Consensus democracy is one of two basic models of democracy and is derived as the logical opposite of the majoritarian model. The main point is no longer to explain why divided societies do not split, but to examine the political structures of these societies. The model of consociational democracy was developed to explain exceptions in democratic theory, i.e. to show how democracy can work despite societal divisions. The consensus model of democracy describes an ideal-type of democracy. Many of the factors studied are the same, but the theoretical perspective is new.

Recently, Lijphart has added new characteristics to his consensus model<sup>21</sup>. Belgium still serves as a good empirical example, 'especially after it formally became a federal state in 1993'<sup>22</sup>. The essentially new characteristics are interest group corporatism, judicial review and central bank independence. They are all believed to work against a dictatorship of the majority. Lijphart finds that the general elements of corporatism are present in Belgium. The really powerful interest groups are privileged, few and large and have a profound impact on social policy. The Court of Arbitration can be regarded as a real constitutional court with the right to review all kinds of legislation and the Belgian central bank has been increasing its political autonomy.

There has always been a normative element in Lijphart's writings. He argued that consociational devices should be adopted in South Africa<sup>23</sup> and claims that consensus democracy can improve macroeconomic performance and the control of violence and moreover that there are strong correlations between consensus democracy and democratic quality<sup>24</sup>.

Lijphart has developed, adapted and expanded his own theory during the last decades in order to respond to empirical evolution and new theoretical interests. However, he has stuck to a certain framework of theoretical conceptions and empirical examples that have not escaped profound criticism.

<sup>19</sup> LIJPHART, A., *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven : Yale University Press, 1984.

<sup>20</sup> LIJPHART A., *o.c.*, 1984, xiv.

<sup>21</sup> LIJPHART, A., *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven : Yale University Press, 1999.

<sup>22</sup> LIJPHART, A., *o.c.*, 1999, 33.

<sup>23</sup> LIJPHART, A., *o.c.*, 1985.

<sup>24</sup> LIJPHART, A., *o.c.*, 1985.



#### IV. Critique of Lijphart

Lijphart himself identifies six categories of criticism of consociational theory<sup>25</sup>. He summarises these as: A. Consociationalism does not lead to peace and democracy in plural societies; B. Majoritarianism does not lead to violence and democratic failure; C. Consociationalism causes plurality; D. Consociationalism is not democratic; E. The ideal of consociationalism is not found in reality; F. Criticism directed against the favourable conditions. I will proceed less selectively and consider criticism of three general types; against the logic of consociational theory, concerning the status and application of the favourable conditions, and against the application of consociational theory to the empirical example of Belgium.

##### A. Critique of Lijphart's general theory

The consociational model should not be seen as some kind of a magic formula to contain societal divisions, to manage nationalism or to make federalism work. Lijphart is himself pointing at some disadvantages<sup>26</sup>. Federalism might lead to secession, but as a last resort Lijphart is willing to pay the price of secession if it helps avoiding an outright civil war. Consociational democracy may provide less liberty or equality to the individual citizen and does not create any kind of fraternity between the segments. Other potential problems with consociationalism are that the grand coalitions can slow down the decision-making process, that the mutual veto can immobilise the complete political system, the proportional allocation of civil service posts can lead to administrative inefficiency and the segmental autonomy can easily turn out to be an expensive way of governance. Another democratic problem is the fact that the election results not necessarily nor automatically inflict upon the composition of the grand coalition government. This can provoke people to vote for anti-regime or protest parties. Nevertheless, Lijphart maintains that consociational democracy is the best realistic kind of democracy (or indeed the only democracy possible) in a divided society. Later, he is outright rejecting any assumption that consociational democracy is not sufficiently democratic: 'There is nothing in consociationalism that true democrats have to be ashamed of. It is fully democratic – to the extent that any real-world democracy can approximate the democratic ideal'<sup>27</sup>.

In a fundamental critique of Lijphart's model, Adriano Pappalardo questions both theoretical and empirical applications<sup>28</sup>. He has several theoretical objections. He finds a fault in Lijphart's logic due to the fact that elite behaviour in the past explains the nature of both present and future political regimes. Such an argument lacks a causal connection. Actually, it remains blurred what is cause and what is effect in Lijphart's model. It seems as the favourable conditions cause elite

<sup>25</sup> LIJPHART, A., *o.c.*, 1985.

<sup>26</sup> LIJPHART, A., *o.c.*, 1977.

<sup>27</sup> LIJPHART, A., *o.c.*, 1985, 109.

<sup>28</sup> PAPPALARDO, A., *The Conditions for Consociational Democracy: a Logical and Empirical Critique*, *European Journal of Political Research*, Vol. 9, 1981 (4), p. 356-390.



behaviour, but this may logically speaking just as well be the other way around. In any case, the model includes a theoretical flaw since no direct explanation is provided for how or why a consociational democracy develops.

Donald L. Horowitz points at the complete lack of any mechanism to ensure 'good' elite behaviour. Horowitz states that 'there is no reason to think automatically that elites will use their leadership position to reduce rather than pursue conflict'<sup>29</sup>. The elites have no theoretically given incentives to seek intergroup accommodation, even where this has traditionally been the case, and Horowitz refuses to believe that politicians are only motivated by a notion of the common good. Horowitz is also afraid that granting of cultural autonomy and specific group rights only strengthens ethnic divisions and thereby increases the conflict. Central in Horowitz' approach are incentives for the politicians to act in a moderate way. Lasting and effective democratic arrangements are better ensured by internal incentives than by consociational external constraints.

To Lijphart, consociationalism was never meant to guarantee peace and democracy in a plural society. His theory is fundamentally probabilistic and not supposed to present absolute explanations<sup>30</sup>. However, the major problem, consisting of the fact that the working of Lijphart's consociational model seems to depend on the good will of the political actors, remains unattained.

#### *B. Favourable conditions*

Criticism concerning the favourable conditions goes to the heart of Lijphart's reasoning and deserves special attention. Important objections to Lijphart's model has been put forward by Matthijs Bogaards<sup>31</sup>. The main point of his critique concerns the ambiguity in Lijphart's model with respect to voluntarism and determinism. This is also partly reflected in Pappalardo's discussion of the causes and effects. It is not made explicit in Lijphart's model whether a consociational democratic system is a result of the choices made by political elites or a product of historical or socio-economic determinants, i.e. favourable conditions. Lijphart defends his approach by arguing that the favourable conditions never were supposed to be seen as absolute prerequisites, but merely as helpful circumstances<sup>32</sup>. A consociational system can therefore, by elite efforts, work irrespective of the existence of favourable conditions. To escape Lijphart's ambiguity, Bogaards suggests 'an elite centred approach to explain and predict the choices made by political elites, especially in the context of plural societies'<sup>33</sup>. The favourable conditions are thus important only insofar as they affect the political choices of the elites.

<sup>29</sup> HOROWITZ, D.L., *A Democratic South Africa ? Constitutional Engineering in a Divided Society*, Berkeley : University of California Press : 1991, p. 141.

<sup>30</sup> LIJPHART, A., *o.c.*, 1985.

<sup>31</sup> BOGAARDS, M., The favourable factors for consociational democracy : A review, *European Journal of Political Research*, Vol. 33, 1998 (4), p. 475-496.

<sup>32</sup> LIJPHART, A., *o.c.*, 1985.

<sup>33</sup> BOGAARDS, M., *o.c.*, 1998, 492.

Bogaards points to the considerable changes of favourable conditions from one publication by Lijphart to another and sees this as a lack of theoretical coherence. Only a few factors are regarded as favourable in all of Lijphart's works. Bogaards argues that other factors can be added as well. He also underlines other problems. The favourable conditions do not explain why elite behaviour can change. The conditions can be altered through political engineering and the relationship between factors influencing the establishment and factors influencing the maintenance of consociational democracy is not discussed by Lijphart. Bogaards also criticises Lijphart's attempt at quantifying the favourable conditions<sup>34</sup> since he thereby assumes that they are all of equal importance, something that is not at all evident.

Pappalardo criticises the specific favourable conditions listed by Lijphart<sup>35</sup>. His first argument concerns the multiple balance of power and the multiparty system. Where a large number of parties want to push their views in a process of negotiation, the political brokering will tend to be chaotic and an agreement difficult to reach. Pappalardo argues that a multiparty system in this respect has a negative effect on consociational decision-making. Furthermore, he is unable to find any empirical evidence indicating that a multiple balance of power situation or a multiparty system promotes elite moderation and accommodation more than it favours elite extremism. Instead Pappalardo underlines the importance of the stability of the segments. He states: 'consociational democracy is not so much a pact among minorities in equilibrium or minorities *tout court*, as a pact among minorities who do not want and are not in a position to change the existing distribution of power' and 'consociationalism owes much to an electoral behaviour which is a predictable consequence of the 'inflexible' cleavages in segmented systems'<sup>36</sup>. Briefly, this means 'Consociationalism is most likely to work if the segments (...) do not change in size and importance relatively to one another'<sup>37</sup>. This is because a declining segment will be afraid of losing its important position and may thus cease to co-operate.

Pappalardo rejects Lijphart's assumption that the small size of a country or external threats is favourable to consociationalism. Pappalardo argues that 'external threats are not necessarily a catalyst of internal solidarity, but can also prove to be counter-productive'<sup>38</sup>. Lijphart's assumption is also weakened by the fact that 'there is at least one example of a large countries (Canada) which operates moderately successfully on consociational principles, and small countries (Northern Ireland, Sri Lanka, Fiji) failing to do so'<sup>39</sup>. When it comes to cleavage structure, Pappalardo points out that even though cleavages may be crosscutting they are never equally salient. The most salient cleavage will always remain a source of conflict.

<sup>34</sup> LIJPHART, A., *o.c.*, 1985.

<sup>35</sup> PAPPALARDO, A., *o.c.*, 1981.

<sup>36</sup> PAPPALARDO, A., *o.c.*, 1981, 369.

<sup>37</sup> KELLAS, J.G., *The Politics of Nationalism and Ethnicity*, Basingstoke: Macmillan Press, 1988, p. 181.

<sup>38</sup> PAPPALARDO, A., *o.c.*, 1981, 376.

<sup>39</sup> KELLAS, J.G., *o.c.*, 1988, 183.

Crosscutting cleavages do therefore not in their own force create moderation and accommodation. Pappalardo does even argue that crosscutting cleavages can be a direct obstacle to consociation because 'Crosscutting divisions logically work in favour of segments which are barely homogenous, cohesive and organized, and which are governed by weakly representative élites'<sup>40</sup>. Furthermore, he sees no direct causal link between an overarching national sentiment and the possibility of conflict resolution.

Pappalardo has three main objections against Lijphart's idea of segmental isolation. Firstly, segmental isolation does not solve the conflict. The conflict is simply maintained. Secondly, the lack of contacts between individuals and groups across the segmental cleavage do not provide any possibility for mutual understanding. All knowledge of the other segment is thus based on stereotypical notions. Segmental isolation does not imply conflict regulation and does not provide the segments any reason to stay together. It can be argued that the highly consociational system of segmental autonomy and isolation in Lebanon could not only not prevent the Lebanese civil war starting in 1975, but can to some extent even explain the outbreak of war. Since the political life was completely based on sectarianism, i.e. segmental isolation, substance was provided to the centrifugal forces of the confessional constituencies<sup>41</sup>. Finally, Pappalardo argues that starting a process of federalisation tends to initiate further demands for autonomy. This is how he sees the development in Belgium after 1970.

Lijphart does not give any reasons or explanation to why elites will not deviate from a tradition of accommodation if and when it suits them. Pappalardo concludes his critique of Lijphart's favourable conditions by arguing that the only clearly favourable conditions for a consociational democracy are 'stability among subcultures, and élite predominance over a deferential and organizationally encapsulated following'<sup>42</sup>. Lijphart's response is to underline that the favourable conditions neither are necessary nor sufficient for consociational democracy, and that 'even if most or all of the favourable factors are lacking, it is still possible to have a successful consociation'<sup>43</sup>. But this leaves the question of the real status of the favourable conditions within the theory open, and eventually confirms the doubt to whether the favourable conditions are either favourable to, or conditions for, consociational democracy. Thus, the favourable conditions may influence some factors of, but cannot explain consociational democracy.

### *C. Empirical application*

The logic of consociational theory has been criticised and the theoretical status of the favourable conditions is in particular ambiguous. In addition to this, the empirical application of the favourable conditions is dubious too. Belgium is

<sup>40</sup> PAPPALARDO, A., *o.c.*, 1981, 380.

<sup>41</sup> MACDOWALL, D., *Lebanon : A conflict of minorities*, London : The Minority Rights Group, 1986.

<sup>42</sup> PAPPALARDO, A., *o.c.*, 1981, 387.

<sup>43</sup> LIJPHART, A., *o.c.*, 1985, 116.

regarded as a crown example of consociational democracy, although it can be argued that most of the favourable conditions do not apply to this country.

Belgium can hardly be regarded as a perfect example of a country with a multiple balance of power situation. There are only two important segments in Belgium. The Flemings are in a clear numerical majority, the economic dominance of Flanders (over Wallonia) is obvious and the Francophone cultural hegemony is at least weakened, if not simply historical. It can therefore be argued that Belgium's institutions are modelled so as to provide a dual (and not a multiple) balance of power. Most experts on nationalism and ethnic conflict seem to agree that such an existence of two and only two ethnic groups<sup>44</sup> within a country normally makes it difficult to maintain political unity and peace. Dominique Schnapper concludes, after having discussed nationalism in Belgium, 'The reciprocal position of the two groups is a constant threat to national unity'<sup>45</sup>. Luc Reychler elaborates on the practical management of ethnic conflicts and states: 'Some of the most difficult conflicts to manage can be found in countries with predominantly two ethnic groups (dyadic conflicts) which are asymmetrically related with respect to power, population and the interest at stake. With a high propensity for violence, they tend to become protracted conflicts'<sup>46</sup>.

It can be discussed whether Belgium is a small country or not, the answer depending on the comparison made<sup>47</sup>. If the political leaders know each other any better in Belgium than in other countries or if the decision load in Belgium is smaller than elsewhere are open questions. Foreign threats represented by German invasions in both World Wars may have helped to unite some Belgians, but did indeed foster an accentuation of the internal conflict as well, as Francophones perceived the Flemish movement to flirt with the occupiers.

Stein Rokkan points out that the most important political cleavages, at least historically speaking, actually fell together in Belgium<sup>48</sup>. Of the two languages, he argues, one was an elite language, the other was not. The established political and economic elite all over the country identified with the French language. The Flemish opposition was therefore an expression of both the class conflict and a territorial-cultural conflict. The Catholic hierarchy together with Liberal unions managed for a long time to maintain the contact between the two cultural groups,

<sup>44</sup> It can of course be contested if Dutch-speakers and French-speakers form different ethnic groups, and even if they do, they are not the only ethnic groups in Belgium. For the sake of the argument, however, these considerations are left out here.

<sup>45</sup> SCHNAPPER, D., *Community of Citizens. On the Modern Idea of Nationality*, New Brunswick: Transaction Publishers: 1998, p. 100.

<sup>46</sup> REYCHLER, L., *Democratic Peace-building and Conflict Prevention: The devil is in the transition*, Leuven: Leuven University Press: 1999, p. 110.

<sup>47</sup> The population of Belgium is 10,19 millions and the territory is 30 528 km<sup>2</sup>. In a ranking of the worlds 192 independent states, Belgium has the 75<sup>th</sup> largest population and the 135<sup>th</sup> largest territory. Within the European Union, Belgium has the 9<sup>th</sup> largest population (after Germany, the United Kingdom, France, Italy, Spain, the Netherlands, Greece and Portugal) and the smallest but one territory (only larger than Luxembourg).

<sup>48</sup> ROKKAN, S., o.c., 1970.

but could not prevent the establishment of a regional-federal party after World War I. Briefly, a Dutch-speaking, agricultural and Catholic Flanders has been pitted against a French-speaking, industrial and secular, even anticlerical Wallonia<sup>49</sup>. Rokkan sees the fundamental reconsideration of the Belgian state structure, i.e. the genesis of federalisation, as a result of an accumulation of political crises; the growth of mass democracy, the economic mobilisation of the Flemish population and the waves of linguistic demands<sup>50</sup>. Although cleavages may crosscut to a greater extent in present-day Belgium, Rokkan's historical analysis also casts lights on actual political rhetoric and conflict patterns.

Concerning overarching loyalties, Pappalardo states that 'in Belgium nationalism is much weaker than in any other European country'<sup>51</sup>. The condition of overarching loyalties does therefore not apply to Belgium. On the other hand there is strong evidence that Flemish and Walloon nationalism is weak too<sup>52</sup>.

Brussels defies the condition of segmental isolation. Lijphart is well aware that 'In Belgium a special problem involves the bilingual capital of Brussels'<sup>53</sup>. The function as the all-Belgian capital makes Brussels a national unifier and its additional role as a European capital can serve to confirm its community-neutral status within Belgium: 'Grâce à ses caractéristiques contradictoires, Bruxelles joue actuellement un rôle de rassembleur. En tant que capitale de l'Europe, elle pourrait remplir une fonction acceptable tant pour les Flamands que pour les Wallons'<sup>54</sup>. André Leton and André Miroir go as far as to argue that as long as Brussels is in the middle, Belgium will survive<sup>55</sup>. Brussels defies the favourable condition of segmental isolation, but seems nevertheless, or maybe precisely therefore, to provide an explanation in its own force of Belgian federal unity.

Fundamentally, it is not even evident that Belgium suits the original main characteristics of a consociational democracy. The country is undisputedly a federation, but is far from an ideal consociational federation with many and small component units. The Belgian government is only a grand coalition in the sense

<sup>49</sup> FROGNIER, A.P., QUEVIT, M., STENBOCK, M., Regional Imbalances and Centre-Periphery Relationships in Belgium, pp. 251-278, in ROKKAN, S., URWIN, D.W. (Eds.), *The Politics of Territorial Identity. Studies in European Regionalism*, London : Sage, 1982.

<sup>50</sup> ROKKAN, S., Dimensions of state formation and nation-building : A possible paradigm for research on variations within Europe, pp. 562-600, in TILLY, Ch. (Ed.), *The formation of national states in Western Europe*, Princeton : Princeton University Press, 1975.

<sup>51</sup> PAPPALARDO, A., *o.c.*, 1981, 384.

<sup>52</sup> MADDENS, B., et al., *o.c.*, 1999.

<sup>53</sup> LIJPHART, A., *o.c.*, 1985 : p. 126. The formal power sharing between the language groups in the Region of Brussels is ensured by a rather complex institutional structure. This is profoundly explained in SENELLE, R., The Reform of the Belgian State, pp. 266-324, in HESSE, J., WRIGHT, V. (Eds.), *Federalizing Europe ? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford : Oxford University Press, 1996.

<sup>54</sup> DEWACHTER, W., La Belgique d'aujourd'hui comme société politique, pp.105-142, in DIECKHOFF, A. (Ed.), *Belgique. La force de la désunion*, Brussels : Éditions Complexe, 1996 : p. 142.

<sup>55</sup> LETON, A., MIROIR, A., *Les conflits communautaires en Belgique*, Paris : Presses universitaires de France, 1999.

that it includes representatives from the two main linguistic segments. Grand coalitions of representatives of all the three traditional pillars are seldom the case. In addition, the government posts are not proportionally distributed among the segments, since the French-speaking minority enjoys equal representation (with the exception of the Prime Minister) with the Dutch-speaking majority. Furthermore, federalisation can be seen to have undermined the mutual veto. Representatives of the other linguistic segment cannot veto unilateral decision-making in the Regions and Communities.

There is thus considerable disagreement concerning to what extent Belgium (and other countries) is fulfilling the favourable conditions and correspondingly to what extent it can serve as an example to consociational theory.

#### V. Towards a synthesis to explain democracy and unity in a plural society

Lijphart develops his theory to explain democratic stability and unity in plural countries. However, critics have found flaws, ambiguities and logical weaknesses in this theory, especially concerning the role of the elites and its relation to the favourable conditions, and it is even dubious if the empirical examples actually fit the conditions for consociationalism. The explanatory power of the theory has been severely contested. So how then can a retained peace and functioning democracy in Belgium and other divided societies be explained? An answer can be sought through a synthesis of Lijphart and his critics, i.e. by undertaking a more elite-centred approach within a broad consociational framework.

Modern social science should take duly account of both actors and structures. A satisfactory social science explanation must include analyses of both the micro- (individual) and the macro- (society) level. Lijphart's theory is mainly concerned with macro-variables at the level of the political system within states. Most analyses of the micro-level are based on rational choice theory. However, it is clear that a pure rational choice approach implies some serious problems<sup>56</sup>. In some cases it is impossible to tell what the rational choice will be. All possible actions can cause both advantages and disadvantages and these are impossible to weight against each other in a rational way. In other cases different actions may be equally effective or rational in order to achieve a certain aim. In such cases the usefulness of rational choice theory is limited. Not to mention situations where people do not behave rationally at all. Importantly, individual as well as group rationality can only be understood within certain constraints. Variations in political and social outcome are thus the result of actors' behaviour within a framework not only of preferences, information and opportunity costs, but also institutional constraints<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> ELSTER, J., Introduction, pp. 1-33, in ELSTER, J. (Ed.), *Rational Choice*, Oxford: Basil Blackwell, 1986.

<sup>57</sup> FRIEDMAN, D., HECHTER, M., 'The Contribution of Rational Choice Theory to Macrosociological Research', *Sociological Theory*, Vol. 6, 1988 (Fall), p. 201-218.



George Tsebelis has transfused the logic of rational choice and game theories to the study of consociationalism<sup>58</sup>. Along with the main criticism of Lijphart, Tsebelis objects that consociational theory tends to omit the strategic aspect of elite behaviour. He cannot accept that accommodative behaviour by the elites is treated as an independent variable in the theory. Whereas consociational literature presupposes that elites share a concern for the political system and co-operate accordingly, Tsebelis finds that elites, even within consociational systems like Belgium, sometimes initiate political conflict. This choice of conflict can appear illogic (or suboptimal in the language of game theory) when accommodation is possible, and is only understandable in the view of context. Context is introduced to game theory by what Tsebelis calls nested games, i.e. a whole network of games in different arenas or concerning institutional change: 'if actors do not choose what appears to be the optimizing strategy, it is because they are involved in nested games : games in multiple arenas or institutional design'<sup>59</sup>.

Tsebelis sees the mobilisation over linguistic issues and the proceeding political conflicts in Belgium from the 1960s onwards as initiated by political elites playing a double or nested game. On the parliamentary arena the rules of pragmatism and compromise were adhered to, but this game combined with a game on the electoral arena, much more ideological and polarised. By seeking conflict over linguistic issues, elites could both win credit in the electorate by faithfully representing the interests of a linguistic segment *and* convince parliamentary opponents that the polarising situation could only be managed if the opponents gave in.

The continuous negotiations and conflicts over community problems in Belgium can, within a rational choice theoretical framework, also be regarded as iterated games<sup>60</sup>. According to Tsebelis, the best strategy in playing repeated or iterated games varies between mutual co-operation and alternating defection, or in other words between compromise and a combination of unilateral decisions. In Belgium both solutions have been adopted. Some issues are dealt with through consociational devices of negotiation and decision-making, others, due to the process of federalisation, are left to the segments to decide upon unilaterally. Tsebelis argues that since consociational features are institutionalised in Belgium (formal rules ensuring grand coalition, mutual veto, proportionality and segmental autonomy and federalism), policy outcomes tend to be collectively optimal, and thus can consociationalism be understood as a rational choice. But the rules of iterated games do not always apply. The status of Brussels was of such an importance to all parties during the Egmont Pact negotiations in 1977-78, that this

<sup>58</sup> TSEBELIS, G., *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley : University of California Press, 1990. For the application to consociationalism, see especially Chapter 6 : 'A Rational-Choice Approach to Consociationalism', pp. 159-186.

<sup>59</sup> TSEBELIS, G., *o.c.*, 1990, p. 10.

<sup>60</sup> The terminology is subtle here. *Nested* (or double, triple...) games are typically taking place simultaneously but at different arenas. The actors can pursue suboptimal strategies in one game (at one arena) in order to increase gains in another game (at another arena). *Iterated* games are a series of repeated games (typically at the same arena) in which the actors can learn from experience and plan for the future.

conflict can only be analysed as a single-shot game<sup>61</sup>. The failure of the Egmont Pact illustrates that even when all consociational measures are resorted to in secret elite negotiations, the elites cannot avoid conflict when the issue at stake is of crucial importance to all parties.

Rational choice theory and consociationalism have several points of contact. Tsebelis shows how consociationalism can result from a series of rational choices or iterated games. Furthermore, it is clear that consociational structures are part of the context or the institutions that constrain or open up possibilities for political actors.

The Belgian scholar Kris Deschouwer takes a more institutionalist point of view than Tsebelis. Deschouwer builds on the general theoretical concepts of Lijphart and defines consociational democracy as 'social segmentation and, via the organisational penetration, incorporation and encapsulation of those segments, a high degree of pillarization of (...) society'<sup>62</sup>. According to Deschouwer, Belgium has developed from a 'classic' to a 'federal' consociation. The modern Belgian society is just as segmented and pillarised as it used to be, the only difference being that the language groups have substituted the traditional pillars.

Deschouwer's main point concerning the relation between consociationalism and the choices of political actors is that although Belgium is still the prime example of a consociational democracy, the consociational tools are normally reserved for the big crises and are not used in the every-day life of politics: 'the adoption of consociational structures and techniques has historically occurred in the context of crisis management'<sup>63</sup>. Consociationalism is thus more a technique of crisis solving than a normal pattern of behaviour. On this point, it is clear that Deschouwer is more actor-oriented than Lijphart. To Lijphart, consociationalism can be interpreted as a framework binding the political elites. According to Deschouwer, the elites are in fact free to choose whether to use consociational approaches to reach an agreement or not.

Whereas Lijphart sees consociationalism as a type of democracy, Tsebelis regards it merely as a result of political games. Deschouwer takes a middle position. To him, consociationalism is primarily a way of decision-making. In fact, the same concept is used to describe three different features of the Belgian polity. Firstly, consociational arrangements are laid down in the Constitution and are thus parts of the democratic structure of the country. Secondly, consociationalism can represent collectively optimal outcomes in repeated rounds of negotiations. Finally, in Deschouwer's view, the political elites can resort to more extraordinary consociational measures in order to find solutions to an acute problem. This was

---

<sup>61</sup> COVELL, M., 'Agreeing to Disagree: Elite Bargaining and the Revision of the Belgian Constitution', *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 15, 1982 (3), p. 451-469.

<sup>62</sup> DESCHOUWER, K., From consociation to federation. How the Belgian parties won, pp. 74-107, p. 91, in LUTHER, K.R., DESCHOUWER, K. (Eds.), *Party Elites in Divided Societies. Political Parties in Consociational Democracy*, London: Routledge, 1999.

<sup>63</sup> DESCHOUWER, K., *o.c.*, 1999: 80.



for instance the case when eight parties negotiated a reform of the judicial system after the White March in 1996.

Although Deschouwer accepts the general framework of the consociational model, he stresses that the change from a classic to a federal consociationalism has altered the political system in Belgium and has thus changed the nature and the interest of the main political actors. To him, consociationalism is only a structural device the political elites are free to use or an institutional framework within which they are free to act. The elites have used the consociational structures to federalise the country, contain the community conflict and thereby manage sub-state nationalism.

Liesbet Hooghe has taken an active part in the theoretical debate on consociationalism and applies what she calls a political-activist perspective to explain the Belgian federalisation process<sup>64</sup>. Her perspective is founded on the political parties' strategies and includes a set of constraints on the actors' freedom, and is thus a rational choice approach. However, as both Tsebelis and Deschouwer, Hooghe maintains a consociational framework of analysis, although consociationalism now is reduced to a constraint or an institution among others that shape the behaviour of the political actors. Hooghe points out that when it comes to managing nationalist conflicts, the political elites are often more conflict oriented than the general public. Conflicting identities and diverging interests do not alone determine conflict. Just as important are resources for political mobilisation and, crucially, the ability, strategy, tactics and perseverance of the elites<sup>65</sup>. As Tsebelis, Hooghe denies that consociational structures render political conflicts impossible. It seems as if the consociational principles of segmental accommodation and elite coalescence are only followed insofar as they serve the self-interests of the political elites involved in the decision-making process. This clearly shows the resemblance between Hooghe and Deschouwer too. They both see consociationalism more as a possibility than as an imperative. However, the freedom of the political actors is in general restricted by political institutions and formal and informal rules, by the necessity of finding a compromise with other political actors, by the international environment and by the expectations of their audiences (e.g. the general public, constituencies or party militants). It is only within these constraints that a political actor can behave strategically: 'Within the limits of these extensive constraints, the strategic behaviour of political actors ultimately shapes nationalist conflict and decides how this conflict will be managed'<sup>66</sup>. The corner stone of Hooghe's perspective is that political actors use the nationalist conflict as a tactical or strategic tool to reach political aims such as government positions.

<sup>64</sup> HOOGHE, L., *A Leap in the Dark : Nationalist Conflict and Federal Reform in Belgium*, Itacha : Western Societies Program, Occasional Paper no. 27, Cornell University, 1991.

<sup>65</sup> HOOGHE, L., Nationalist Movements and Social Factors : a Theoretical Perspective, pp. 21-44, in COAKLEY, J. (Ed.), *The Social Origin of Nationalist Movements. The Contemporary West European Experience*, London : Sage, 1992.

<sup>66</sup> HOOGHE, L., *o.c.*, 1991.

Hooghe's analysis is illustrated by the process leading up to the 1988 State Reform. During the 1980s, the Belgian state came under increasing pressure from on the one hand the European integration process and on the other hand from the steadily more comprehensive regionalisation resulting from the 1980 State Reform. The negotiations leading up to the 1988 Reform followed an almost perfect consociational pattern. An agreement was achieved after long and secret elite negotiations. All participants rejected separatism and a real effort was made to reach a deal. The result was an extremely complicated compromise that combined solutions of several issues, most important the Voeren/Fouron-issue and the status of Brussels. It is quite clear that both the CVP and the PS used the federalisation of the country to maintain their dominance in their respective Regions and at the same time stay in power at the federal level. This last point is crucial. As long as the main actors can maintain their federal power, or at least have reasonable prospects of obtaining it or return to it, it will not be in their interest to break up the federation.

Eventually, Hooghe can be seen to bridge Tsebelis and Deschouwer: The actors are rational and can choose to use consociational structures to solve problems and obtain goals. She explains Belgian federalism, as well as the continuous unity of the country, as the result of political actors negotiating their political ideas and interests within a general framework of consociationalism, and at the same time being constrained by more specific conditions such as the economic conjunctures, the secularisation of society, the process of European integration and the complexity of population distribution in Brussels. Within these constraints, it is the aims and the strategies of the political actors that decide the development.

Here we have approached a theoretical synthesis of Lijphart and his critics. Tsebelis' as well as Deschouwer's theoretical elaborations, but first and foremost Hooghe's application of a political-activist perspective, focusing on the elites' aims and actions in relation to consociational possibilities and constraints, provide a logical link between macro-level social, historical and political conditions and micro-level elite behaviour. Lijphart's theory highlights significant preconditions for consociational democracy, but fails to produce concrete tools for its explanation. Rational choice theory faces the inverse problem. Its explanatory power is strong (as long as actors behave rationally), but crucial context tends to be ignored. Even Tsebelis admits that: 'It is true that historical, temporal, cultural, racial, or other qualifiers do not enter directly into any rational choice explanation' and asks rhetorically: 'What kind of explanation seems to exclude everything that matters?'<sup>67</sup>. Tsebelis tries to rescue context through his concept of nested games. To Deschouwer, consociational devices are tools that can be resorted to in situations of political crises. Hooghe's incorporation of consociational structures into her political-activist perspective is as far as we get in finding a theoretical unification of conditions and explanation, of context and behaviour.

<sup>67</sup> TSEBELIS, G., *o.c.*, 1990, 44.

## VI. Conclusion

I have shown how consociational theory has developed throughout Lijphart's writings, via critiques and by incorporation into more actor-oriented approaches. Consociational theory is meant to explain how and why democratic efficiency and political unity can be maintained in divided, plural societies. Countries fulfilling a checklist of favourable conditions are more likely than others to work according to consociational principles, but the success of consociationalism will in the last instance depend upon accommodative elite behaviour. Critics of consociational theory have found both theoretical flaws and dubious empirical applications. The main problem is that consociational theory can only point to some factors influencing or *conditioning* peace and democracy and not *explain* how accommodative elite behaviour and consociational democracy come about. To provide a profound explanation, as well as to avoid important theoretical ambiguity, a more actor-oriented approach must be undertaken. Rational choice theory is actor-oriented and can centre round political elites. Within the framework of a political-activist perspective, political outcome is explained by the aims and strategies of the main political actors. In Belgium, these are preconditioned by consociational structures. Only this kind of perspective can take duly account of both micro-level human behaviour and the macro-level structures framing it. Future analyses of how and why politics works in consociational democracies should therefore apply a more actor-oriented approach than what Lijphart pursues.

Lijphart's consociationalism gave good reasons to be optimistic on behalf of a continuous peace and democracy in plural societies. To the extent Belgium fits the model, its success is guaranteed. More actor-oriented approaches appear less optimistic. According to them, the faith of Belgium (or any other state for that matter) depends on the self-interests of the political elites. Such interests can change according to circumstance, and do not in any case represent a guarantee for a continued unity of Belgium, although some structural constraints and federal arrangements make a split-up of the country very difficult.

### **Summary : Consociationalism : theoretical development illustrated by the case of Belgium**

*The theory on consociational democracies has evolved significantly in the last decades. One aim of the article is to discuss this development. Arend Lijphart's groundbreaking book from 1977 has inspired critics and lead to important theoretical amelioration. A main problem has been the lack of theoretical connections between the favourable conditions for consociational democracy and accommodative elite behaviour. This reduces the explanatory power of the traditional consociational model. To resolve this, one option is to incorporate elements of consociational theory into more actor-oriented approaches. Such a solution is the closest we come to a functioning synthesis of Lijphart and his critics, and several attempts to combine macro- and micro-level analyses are discussed in the article. The*

*empirical case of Belgium is applied throughout the article to illustrate the theoretical elaboration.*

# On the Theoretical Acknowledgement of Diversity in Representation

Petra Meier

*Researcher at the Department of Political Sciences and the Center for Women's Studies of the Free University of Brussels*

## I. Introduction

Twenty years ago, McLeay argued that political theory pays too little attention to the representation of minorities.<sup>1</sup> Today, such a statement is more difficult to hold. The last two decades there has been a growing body of literature, which could be called a plea for enhanced representativeness, a form of representation where the socio-demographic particularities of society are better reflected in the composition of parliament. This trend fits with the increased criticism regarding the liberal individualistic and abstract definition of citizenship, undermining the recognition of diversity marking daily reality. Not only does this criticism underline the existence of – numerical and other – minorities in terms of sex, sexuality, ethnicity, religion, age, disability, social class, or others. It also lifts their recognition to the public sphere instead of relegating it to the private one, reconsidering concepts such as rights, equality, justice, and tolerance and the extent to which a liberal framework should allow us to be particular. Little of this literature deals with political representation. This surprises, because political fora are important if we want to take particular social groups into account

It might be less surprising though, if we consider that a plea for representativeness is often conceived as coming close to descriptive representation, where formal characteristics are of higher importance than the activity of representation. Purely descriptive or microscopic representation undermines all concern about the activity of representation. Representatives would be representatives for the mere sake of whom they are and not for what they do, which undercuts the principle that representatives should be authorised by and accountable to their constituents.<sup>2</sup> Pursuing this logic to the end purely descriptive representation undermines the concept of representation as such.

The aim underlying enhanced representativeness is not to turn institutions of political representation into organs merely reflecting the composition of society. The issue is not one of form but of content, which means that the aim consists in substantially improving representation. Part of a substantive improvement lies in

<sup>1</sup> MCLEAY, E.M., *Political Argument about Representation: The Case of the Maori Seats*, *Political Studies*, 28, 1980, p. 43-62.

<sup>2</sup> PITKIN, H.F., *The Concept of Representation*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1972.

the enhanced representation of structurally excluded or marginalised social groups so as to enable them to express themselves. As we will see below, scholars pleading for enhanced representativeness do not share one explanation of why the presence of excluded or marginalised social groups is important. But we can say that for all of them it is not a concern about presence for the mere sake of presence, but about presence for the sake of the full integration and participation of all.

It is generally assumed that a totally proportional system of representation would be most faithful to the ideal of a representative democracy where the socio-demographic particularities of society are best reflected in the composition of parliament. Even opponents of proportional representation often accept that it is the most fully egalitarian method of representation in this respect while they reject it for other reasons such as the potential dangers of instability, weak governments or policies lacking continuity. But although proportional representation might ideally lead to a fairer form of representation in socio-demographic terms than any other system, it is not necessarily a sufficient condition in practice. This is especially the case when society is a complex entity with structural minorities, but in most contemporary societies large numbers of social groups are marginalised in political representation even though they are not necessarily a numerical minority. In most systems of proportional representation women, making up half the population, are not present in parliamentary assemblies in a share corresponding to their number. As we will see, some scholars pleading for enhanced representativeness do take this aspect into account while others do stick to the notion of proportionality.

In this contribution we take a closer look at two growing bodies of literature pleading, at least to a certain extent, for enhanced representativeness, the Anglo-American one on group representation and the mainly French debate on parity democracy. Both of them thereby subscribe to a liberal framework. Our aim is to provide for a state of the art on this literature, not in terms of an exhaustive list of scholars writing on the subject, but in terms of the idea as such. Looking at the arguments developed by some of the major scholars of these currents, we try to come to grips with the idea. This seems to be interesting as such because, whether we like it or not, the issue is politically salient. It is either on the political agenda, *cf.* the claims for an enhanced representation of women or ethnic social groups, if not already a given fact, *cf.* the seats reserved for the Maori minority in New Zealand. Furthermore, the theoretical plea does seem to be consistent with certain features of existing systems of representation, such as the composition of federal Upper Houses.<sup>3</sup> However, the originality of this contribution does, we think, mainly lie in the comparison of the two bodies of literature as such. To a large extent they seem to exist parallel to each other without really cross-fertilising. This

<sup>3</sup> KYMLICKA, W., *Finding Our Way. Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*, Toronto : Oxford University Press, 1998; YOUNG, I.M., *Deferring Group Representation*, pp.349-376, in SHAPIRO, I., KYMLICKA, W. (Eds.), *Ethnicity and Group Rights*, New York : New York University Press, 1997.

might be due to language reasons or others; the point is that they seem to share aspects in common, which explains why a comparative analysis might be fruitful. In the rest of this contribution we first establish a state of the art of the normative arguments provided in favour of enhanced representativeness by the two bodies of literature. We subsequently focus on the questions and issues they struggle with when it comes to putting their claim into practice.

## II. The Anglo-American scholars on group representation

The Anglo-American scholars construct an argument defending and legitimising what, for the sake of facility, is called group representation, although, as we will see later on, the term is misleading. Searching for a theoretically grounded argument meeting the criticism generally addressed at 'descriptive representation' this literature wants to clear the way for social characteristics not considered in the traditional liberal concept of representation.

### *A problematic conceptualisation of citizenship*

Young argues that existing electoral and legislative processes are unrepresentative because they fail to reflect the diversity of the population at large.<sup>4</sup> At the bottom of this unrepresentativeness lies the universal notion of citizenship and the claim that it allows for the inclusion and participation of all. The problem lies in the supposition that a general impartial view of a common good should or does transcend particular interests. The definition of citizenship in an abstract universal way hinders the inclusion and participation of all for two reasons. First it excludes the views of those who do not conform to the majority because the so-called common good does reflect but the interests of the majority. Second the same formal treatment of all feeds new and existing forms of inequality. A 'true' universality can only be achieved through group differentiated citizenship rights. Social groups that have been marginalised or oppressed should be enabled to speak from their point of view and interests. Explicitly recognising and taking into account differences should overcome the unrepresentativeness of our present institutions.

Phillips does provide for a more detailed explanation of why particular perspectives should be present in political decision-making.<sup>5</sup> She argues that the traditional liberal conception of representation fails because it concentrates on ideas or interests without considering their interference with the identity of the one carrying them. It cannot be assumed that opinions and beliefs and the interests shaped in that framework are objectively given and exist independently of those who carry them, because personal experiences and opinions shape them.

Kymlicka, mainly focusing on ethnic or national minorities, adds another dimension, namely the lack of attention paid to the cultural background and

<sup>4</sup> YOUNG, I.M., *Justice and the Politics of Difference*, Princeton : Princeton University Press, 1990.

<sup>5</sup> PHILLIPS, A., *The Politics of Presence*, Oxford : Clarendon Press, 1995; PHILLIPS, A., *Dealing with Difference : A Politics of Ideas or a Politics of Presence ?*, *Constellations*, vol. 1, 1994, p. 74-91.

surrounding of citizens.<sup>6</sup> Cultural membership has more importance than is generally recognised and admitted in liberal democracy, because individuals use and need their cultural context in order to be able to make optimal choices. Whereas this context of choice is equally available in a homogenous society, in a heterogeneous one minorities do not dispose of their cultural context to the same degree as the majority does. In order to provide each citizen in a heterogeneous society with an equal amount of cultural context, this has to be protected as a distinct source of political rights. When it comes to the issue of representation, one could argue, he says, that shared experiences or characteristics enable the true understanding of one's interests and needs.

Young, in her more recent work, as well as Williams elaborate especially on why marginalised or oppressed social groups should be enabled to speak from their point of view. Young thereby uses the notion of a social perspective.<sup>7</sup> She underlines that group differentiation arises from different positions in social fields and that this involves different social perspectives, which are broader than interests. The social perspectives of marginalised or oppressed groups are not taken into account as long as these groups are not present in political decision-making. Williams supports this idea, arguing that privileged groups have a limited capacity to represent the interests of marginalised groups because they do not share the same experiences and, therefore, marginalised social groups need to have their own voice present in parliament.<sup>8</sup>

These arguments underline the need for an effective presence in the political process and not for a mere formal equality as traditionally proclaimed by liberalism. Phillips, for instance, argues that the traditional antagonistic distinction between two concepts of representation, the 'politics of ideas' and the 'politics of identity', i.e. the representation of opinions or beliefs and the representation of social characteristics or identities, is a mistake. It is in a combination of the two concepts, a politics of presence understanding and respecting the relationship between ideas and identity, that she sees a more democratic – in the sense of fair as meaningful – system of representation. Having the panoply of points of views and opinions represented might also have a beneficial effect on the decisions taken because it helps to avoid the pitfalls due to decisions based on a particular perspective.

#### *Group representation and the activity of political representation*

Scholars arguing for group representation do not only underline the fact that we are all shaped by our social context. Phillips and Mansbridge also underline that interests are not just pre-given, because a large part of them is formulated within

<sup>6</sup> KYMLICKA, W., *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford : Clarendon Press, 1995.

<sup>7</sup> YOUNG, I.M., *Inclusion and Democracy*, Oxford : Oxford University Press, 2000.

<sup>8</sup> WILLIAMS, M.S., *Voice, Trust, and Memory. Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*, Princeton : Princeton University Press, 1998.



the political process itself.<sup>9</sup> They argue that in many contexts interests are uncrystallised, especially where representatives have a considerable amount of autonomy. If voters could choose among issues that were precisely defined beforehand it would not matter whom the representatives are as long as they defend the voters' interests. Where issues have to be shaped or even detected in the process of political decision-making, identity plays a role, because the personal experience and opinion of the representatives influence this process. This explains why it matters who our representatives are.<sup>10</sup> Here Phillips and Mansbridge, like Kymlicka and Young underline the importance of not only respecting but also explicitly taking into account citizens' social or cultural background.

Another reason to consider social backgrounds within the activity of representation is the issue of trust. Williams argues that marginalised groups are justified in believing that members of their group are – on average – more apt to be trustworthy representatives. Not only are group members more likely to understand the needs as defended in the 'voice argument'. They are also more likely to be affected by the rules established, which is, referring to Madison, one of the elements inciting citizens' to trust their representatives. In a heterogeneous society representatives are not necessarily submitted to the rules they establish given the differences that persist between citizens. Selfrepresentation might increase citizens' trust in their representatives. It is likely that, because they share a social group, representatives are submitted to the same rules as those whom they represent.

A similar argument is put forward by Kymlicka and Mansbridge. Kymlicka underlines that even if it were possible to understand the interests and needs of those with a different social or cultural background, there remains the issue of distrust. A representative could be considered not fully to promote the needs and interests of others, because they might conflict with his/her own needs and interests.<sup>11</sup> Mansbridge emphasises the fact that group representation will enhance communication in a context of distrust. The communication between constituents and representatives from different social groups might be disturbed by distrust, especially in cases of historical marginalisation or oppression. A common social or cultural background, shared experiences and likeliness of having lived through similar experiences facilitates communication because it is more likely that representatives understand what their constituents mean, and that there is the

<sup>9</sup> MANSBRIDGE, J., What does a Representative Do? Descriptive Representation in Communicative Settings of Distrust, Uncrystallized Interests, and Historically Denigrated Status, pp. 99-123, in KYMLICKA, W., NORMAN, W. (Eds.), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford: Oxford University Press, 2000; MANSBRIDGE, J., Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent 'Yes', *Journal of Politics*, vol. 61, 1999, p. 628-657; PHILLIPS, A., o.c., 1994.

<sup>10</sup> PHILLIPS, A., Democracy and Representation: Or, Why Should it Matter Who our Representatives Are?, pp. 224-240, in PHILLIPS, A. (Ed.) *Feminism and Politics*, Oxford: Oxford University Press, 1998.

<sup>11</sup> KYMLICKA, W., o.c., 2000; KYMLICKA, W., Group Representation in Canadian Politics, pp. 61-89, in SEIDLE, L. (Ed.), *Equity and Community. The charter, interest advocacy and representation*, Montreal: The Institute for Research on Public Policy, 1993.

belief in a possible understanding. Here she actually draws together both Williams' 'voice' and 'trust' arguments.

### III. The French debate on parity democracy

So far the literature mentioned has been Anglo-American and most of it tries to deal with political representation in a more comprehensive way, not specifically focusing on one social group or another. However, one of the most extensive accounts of the last two decades' literature on representation and on the deficit in terms of representativeness has been and is provided by scholars focusing on the persistent character of both the descriptive and substantial under-representation of women. Most of these scholars refer to three arguments in order to defend the claim of an increased presence of women in political representation. First, there is the issue of representing what is generally called the interests and needs or perspectives of women, either based on a gendered division of roles or on a more essentialist conceptualisation of both sexes. Second, there is what the Anglophone literature calls the justice argument and what is known as the democracy argument in the Francophone literature. Given our contemporary inclusive interpretation of democracy, it is unfair that women, making up half of the population, are structurally under-represented in spheres of decision-making. The third argument for an enhanced presence of women in political decision-making actually flows out of the two former ones. It runs that more women in politics will lead to a qualitative change of politics and policies.<sup>12</sup>

The second argument is further elaborated in the debate on parity democracy. Sometimes referred to as a modern version of 'la querelle des femmes'<sup>13</sup>, it is one of the most extensive debates on the lack of representativeness that contemporary democratic institutions face. (Gender) parity is often used to indicate the request for a 50-50 participation of both sexes in politics, but there is more behind it.

<sup>12</sup> DEGAUQUIER, C., Retour sur les arguments fondant la demande d'une représentation accrue des femmes en politique, *Res Publica*, vol. 36, 1994, p. 119-127; LISTER, R., *Citizenship: Feminist Perspectives*, London: Macmillan, 1997. OUTSHOORN, J., Parity democracy as a theory of representation: a critical look, *Contemporary French Civilisation*, to be published in 2001; OUTSHOORN, J., Being present to make difference visible? 'Parity Democracy' and the question of political representation of women, Paper delivered at the 1994 Annual Meeting of the American Political Science Association, New York, 1-4.9.1994; PHILLIPS, A., *o.c.*, 1998, 1995; SAWER, M. Parliamentary Representation of Women: From Discourses of Justice to Strategies of Accountability, *International Political Science Review*, vol. 21, 2000, p. 361-380; SQUIRES, J., *Gender in Political Theory*, Cambridge: Polity Press, 2000; SQUIRES, J., Quotas for Women: Fair Representation?, *Parliamentary Affairs*, vol. 49, 1996, p. 71-88; VOET, R., *Feminism and Citizenship*, London: Sage, 1998.

<sup>13</sup> SCOTT, J., 'La Querelle des Femmes' in the Late Twentieth Century, *New Left Review*, 226, 1997, p. 3-19.

*A problematic conceptualisation of citizenship and of equality*

The concept parity democracy appeared in 1989 when Sledziewski refused to conceive the problem of the female under-representation in politics in terms of simply eliminating barriers and lowering thresholds.<sup>14</sup> She underlined that the problem was not an issue of insufficiently implementing democratic principles. It is rather the principles themselves that are flawed. Much the same as Young Sledziewski and with her other advocates on parity democracy such as Vogel-Polsky criticise the prevailing concept of a so-called universal citizenship, pointing at the exclusive character of the French Republic. They argue that citizenship, although universal at an abstract level, was not equally available to all. Only available to men the entire concept of the French Republic was built on the exclusion of women. The most well known example is the political exclusion of women. Not being citizens they were not entitled to vote nor to stand at elections. Women were not explicitly excluded; they were simply ignored as if they did not exist. Therefore, the foundation of the entire French Republic is one of an exclusive democracy.

Over time women became citizens little by little but the theoretically neutral concept of citizenship was practically a male one and has never been fundamentally adapted.<sup>15</sup> Liepitz explains this lack of adaptation distinguishing between the official discourse and the actual features of social structures. Women have first been excluded on the grounds of a religious, mystifying differentialism, in which the difference of women consisted in their lack of universalism, due to their preoccupation with offspring and matters related to it. A laic differentialism replaced the religious one, be it only at the surface. With the growing number of women in the public sphere this discourse was replaced by an abstract universalism, whereas the social structures were still imbued with differentialising features.<sup>16</sup> In other words, the conceptualisation of citizenship is problematic.

<sup>14</sup> GASPARD, F., De la parité : genèse d'un concept, naissance d'un mouvement, *Nouvelles Questions Féministes*, vol. 15, 1994, p. 29-44; HENRY, N., Gender Parity in French Politics, *Contemporary Review*, 265, 1994, p. 86-89.

<sup>15</sup> COLLIN, F., Mythe et réalité de la démocratie, pp.35-42, in *Manuel de ressources women's studies*, Bruxelles : ULB, 1994; FRAISSE, G. La démocratie exclusive : un paradigme français, *Pouvoirs*, 82, 1997, p. 5-16; JENSON, J., La citoyenneté à part entière. Peut-elle exister ?, pp.25-46, in DEL RE, A., HEINEN, J. (Eds.) *Quelle citoyenneté pour les femmes ? La crise des Etats-providence et de la représentation politique en Europe*, Paris : L'Harmattan, 1996; SINEAU, M., Les femmes politiques sous la Vième République. A la recherche d'une légitimité électorale, *Pouvoirs*, 82, 1997, p. 45-57; SLEDZIEWSKI, E.G., Fondements philosophiques de la démocratie paritaire, pp. 43-48, in *Manuel de ressources women's studies*, Bruxelles : ULB, 1994; SLEDZIEWSKI, E.G., Les idéaux démocratiques et les droits des femmes, pp.17-27, in CONSEIL DE L'EUROPE (Ed.), *La démocratie paritaire, quarante années d'activité du Conseil de l'Europe*, Strasbourg : Conseil de l'Europe, 1992.

<sup>16</sup> LIEPITZ, A., L'homme politique, loup pour la femme, pp.53-60, in MARTIN, J. (Ed.), *La parité. Enjeux et mise en oeuvre*, Toulouse : Presses Universitaires du Mirail, 1998.

The same goes for the prevailing formal conception of equality. Vogel-Polsky underlines that it undermines equality between the sexes.<sup>17</sup> All citizens are treated as equals at a formal level. Such a perception of equality is based on the presumption that citizens face similar backgrounds. In daily life, men and women often face very different living conditions, which are not so much shaped by a conscious choice than by societal structures. A formal notion of equality does not take into account such a reality. Furthermore, it hinders the elimination of the persisting structural inequality between the sexes, because measures such as positive discrimination would violate the prevailing principle of equality, and can, therefore, only be tolerated on a temporary and exceptional basis. Hence, the formal definition of equality does not allow for discrimination, but neither does it pave the way for equality.

Parity democracy rejects the abstract definition of formal equality between non-specified citizens, considering this to be the main barrier to de facto equality between the sexes. Vogel-Polsky argues for a new foundation of the concepts of citizenship and of equality. Instead of being based on a universal abstract citizen democracy should be based on the recognition of the fact that the human kind is dual. There is one human being, but it has two faces, a male and a female one. Similarly to the advocates of group representation, those defending parity democracy argue that the social background of citizens should be taken into account. Contrary to those defending group representation, the advocates of parity democracy are primarily preoccupied with sex, although they argue that the other dimensions of social groups are indirectly considered because sex is the only variable cross-cutting all of them.

Taking the explicit recognition of the two sexes as a starting point, so runs the argument, would change the conception of equality. Not formally equal subjects but the equality of the two sexes of which the human kind is composed would become primordial. The explicit recognition of male and female equality is crucial to the scholars defending parity democracy, because it implies not only the prohibition of discrimination but also the obligation to achieve equality. The entire logic underlying the concept of equality would be turned around. Equality would no longer be a formal principle but the obligation to book result, namely to realise equality between the sexes. Achieving equality becomes a concrete goal and measures meant to improve the equality between the sexes would get a positive connotation.

---

<sup>17</sup> VOGEL-POLSKY, E., Les actions positives, les Quotas au crible du droit de l'égalité, pp.109-137, in ARIOLI, K. (Ed.), *Quoten und Gleichstellung von Frau und Mann*, Basel: Helbing & Lichtenhahn, 1996; VOGEL-POLSKY, E., Les impasses de l'égalité ou pourquoi les outils juridiques visant à l'égalité des femmes et des hommes doivent être repensés en termes de parité, pp.119-133, in *Manuel de ressources women's studies*, Bruxelles: ULB, 1994.

*Parity democracy and political representation*

What does all this imply for political representation? First, the argumentation behind parity democracy provides an explanation for the under-representation of women in politics. It stems from the abstract universal principles underlying contemporary representative democracy, which flaw an equal participation of women in politics.<sup>18</sup> Starting from a society that consists of non-specified formally equal individuals implies passing over the prevailing gender-related differences and the structural inequalities that stem from it. Here they join most Anglo-American scholars pleading for a form of group representation.

Second, the advocates of parity democracy provide an argument for an equal representation of both sexes in politics. It is a logical consequence of the recognition that society is constituted of two equal sexes. In this respect the advocates of parity democracy do away with other arguments put forward in order to defend more women in politics. There need not be any arguing on why women should be enabled to claim their share of political representation. An inclusive democratic system just lacks all legitimacy in case it does not reflect an equal participation of both sexes in all functions of decision-making. As we will see below, this consequence of their argument makes it easier for them than for the Anglo-American scholars to translate their claim into concrete measures.

**IV. A comparison of the Anglo-American and French debates**

Looking at the two bodies of literature presented we can say that they reflect a revival and evolution in the thinking on the concept of representation. Concerned about the structural exclusion or marginalisation of large numbers of citizens from the political arena, these scholars base their criticism on its prevailing interpretation and putting into practice, thereby accepting to a certain degree the model of liberal democracy as such.<sup>19</sup> However, while both groups of scholars are concerned about presence for the sake of the full integration and participation of all, they stress similar issues to a different extent.

<sup>18</sup> For example Gaspard is very formal on this when it comes to the French case: GASPARD, F., *Système politique et rareté des femmes élues. Spécificité française ?*, pp.97-118, in LE BRAS-CHOPARD, A., MOSSUZ-LAVAU, J. (Eds.), *Les femmes et la politique*, Paris: l'Harmattan, 1997.

<sup>19</sup> Both Kymlicka and Williams explicitly subscribe to the model of liberal democracy. Their aim is to show that a form of group representation or selfrepresentation is compatible with the liberal conception of representation. They try to complement the model in order to increase its representativeness. Young and Phillips are more critical towards the model of a liberal representative democracy. Central to their argumentation is the deliberative or communicative aspect of democracy and the need for an enhanced participation of citizens in this process. More than the others, although Williams also pays attention to this aspect, they follow the current developments of deliberative and communicative democracy. Most advocates of parity democracy are equally eager to show that their criticism is not directed against democracy as such. Even though they criticise both its functioning and the definition of its underlying concepts, this does not imply that they would like to replace the model of liberal representative democracy as such.

First, the Anglo-American scholars lay a much more explicit link between whom we are and how we act, and mainly base their explanation of why the presence of excluded or marginalised social groups is important on this point. Notwithstanding their angle of criticism, the Anglo-American scholars argue that a link consists between social positioning, experiences and perspectives, and they explicitly politicise this link. Politicising this link and taking it into account in the process of political representation enhances the chance of coming to better substantive representation. It does so because it would lead to the inclusion of a broader range of perspectives by making formerly marginalised or excluded social groups participate in politics. This would reveal the partiality of actually dominant perspectives in representation, allow for a truer understanding of reality and of the existing needs and problems, and lead to qualitatively improved communication and deliberation. This would not only increase the trust in politics and politicians. It would further allow for a more adequate concretisation of fundamental principles such as justice and equality. The Anglo-Americans actually argue that the activity of political representation requires a full inclusion and participation of all in order to meet the contemporary understanding of a representative democracy.

The advocates of parity democracy, on the contrary, are less explicit on the link between social positioning, experiences and perspectives, and on the fact that taking it into account in the process of political representation enhances the chance of coming to better substantive representation. To them an enhanced political presence of women is an outflow of the recognition of the equality of the two faces of the human kind. We should not forget, though, that the incentive to redefine the concept of equality lies in the recognition of the gendered societal structures and living conditions of men and women. But they less explicitly focus on the activity of political representation as such, and on the improvement of the substantive representation of women's interests once parity democracy would be achieved. However, arguing that parity democracy does not imply that only women can represent women and that female representatives would take up women's issues, there is the same – at least implicit – conviction as in the Anglo-American case that it would lead to an improvement in substantive terms of their representation.

A second difference in emphasis lies in the fact that the scholars on group representation speak of the need for special representation rights, while the advocates of parity democracy reject this idea. The latter argue that they claim but the putting into practice of an existing right. The Anglo-American scholars finally do the same, even if they call it special representation rights. They consider what they claim to be special rights, because they should complete the insufficiency of the existing right to representation. The advocates of parity democracy, on the contrary, explicitly reject this idea of special representation rights, because they frame, to a more explicit extent than the Anglo-Americans, their plea as a redefinition of the system as such. They argue that the actual one undermines a correct interpretation of what democracy and representation stand for.



However, notwithstanding the fact that not necessarily all of the literature is framed in these terms, the outcome of both currents can be called a concern for representativeness in terms of socio-demographic characteristics. The liberal democratic device 'one person one vote' is not a sufficient condition to put democratic principles into practice, to provide for substantive equality when it comes to representation. Democracy is the power of the demos and even if demos is a singular word it is not such a uniform and homogeneous bunch of citizens as is often suggested. All these normative arguments question the current basis for democratic representation and open the door, be it often on a merely theoretical level, to a form of representation paying attention to the social characteristics of representatives.

#### **V. Normative challenges for enhanced representativeness**

The plea for enhanced representativeness in socio-demographic terms faces more than one normative challenge. As we said before, we will not deal with the opponents of such an approach. We rather deal with the challenges raised by the advocates themselves. It is evident that they reveal to a certain extent on which issues the opponents of enhanced representativeness would base their criticism. However, the point here is that looking at the way in which the advocates of enhanced representativeness struggle with certain issues helps to clarify our understanding of where they stand.

One strategy to deal with normative challenges that enhanced representativeness in socio-demographic terms faces consists in explicitly rejecting any form of purely descriptive representation and in pleading for a contextual or selective form of it.<sup>20</sup> But even such a form of descriptive representation faces major challenges. The first and foremost issue addressed is the potential danger of essentialism. A corollary of this is the potential harm to the liberty of the various actors involved in political representation, namely individual candidates, parties as such and the electorate. Kymlicka further considers that any form of contextual group representation should answer four questions: i) which social groups should be represented; ii) how many seats should they receive; iii) how to prevent disintegration<sup>21</sup>; and iv) how to hold social groups accountable?<sup>22</sup>

##### *A. The danger of essentialism*

The advocates of parity democracy and the Anglo-American plea for group representation pay a lot of attention explaining that what they claim does not involve an essentialist definition of citizens.

<sup>20</sup> KYMLICKA, W., *o.c.*, 1993; MANSBRIDGE, J., *o.c.*, 1994.

<sup>21</sup> The literature speaks of balkanisation but disintegration is more neutral, hereby respecting Attila Agh's comment made during the ECPR Joint Sessions workshop on 'Competing Conceptions of Democracy in the Practice of Politics' (Copenhagen, April 2000), for which we are very grateful.

<sup>22</sup> KYMLICKA, W., *o.c.*, 1998, 1995.

The advocates of parity democracy admit that difference has been the argument by excellence to discriminate specific social groups, such as women. Their move away from a discourse emphasising the importance of non-specified formally equal subjects is due to the fact that they consider that this approach is no longer fruitful. First, they argue, talking in terms of difference is a strategical choice meant to reveal the inequality hidden by abstract definitions. Emphasising difference does not necessarily create more inequality than neutral abstract definitions, because the last are generally not as neutral as they seem, the best example being the so-called universal concept of citizenship. All citizens are equal, but who is a citizen?<sup>23</sup> Second, parity democracy is not meant to lead to the representation of biological differences between men and women. Parity democracy is required because gender-related differences involve structural inequality. The structural unequal power relations between the sexes rather than the existence of two biological sexes as such require parity democracy. There is no need for women in politics in order to represent women but in order to be present, because it is inadmissible that they are excluded. Parity democracy cannot contain an essentialist connotation for its aim consists in putting into practice what the universalism of the concept of citizenship claims, the participation of all.<sup>24</sup> This second argument also reveals why they lift the variable sex above other features. They argue that it is the only one cross-cutting all other socio-demographic features by which society is characterised, and being characterised by structural inequality.

When it comes to the Anglo-American scholars, Young deals most explicitly with the issue of essentialism in her recent work.<sup>25</sup> Most critics to group-based approaches make the mistake, she argues, to reduce such an approach to 'identity' politics. They further make the mistake to consider identities as something fixed and essential. Young argues that such an approach is wrong because identities should not be conceived as fixed and essential. First, groups are not characterised by rigid borders clearly distinguishing between insiders and outsiders because social relations are characterised by a certain 'fluidity'. The mistake often made when conceptualising groups is to use a 'logic of substance' where certain attributes are employed to constitute the identity of a given group. Second, identities should not be conceived as fixed and essential because many individuals implicitly or explicitly reject the idea that group positioning is important for the constitution of their personal identity. Third, such an approach wrongly assumes that there is a shared set of interests, needs and values, but also an agreement on how to defend and promote them. Fourth, such an approach would deny the differences that exist within and across social groups. Finally, we could add to Young's list that individuals might belong to several social groups and that not all of them are similarly relevant in all situations.

<sup>23</sup> LIPIETZ, A., *Parité au masculin, Nouvelles questions féministes*, vol. 15, 1994, p. 45-64.

<sup>24</sup> AGACINSKI, S., *Politique des sexes*, Paris : Seuil, 1998; VIENNOT, É., *Parité : les féministes entre défis politiques et révolution culturelle, Nouvelles questions féministes*, vol. 15, 1994, p. 65-89.

<sup>25</sup> YOUNG, I.M., *o.c.*, 2000, p. 80-120.



Young argues that because of its misleading connotation one actually should not speak of identity but of social groups.<sup>26</sup> She then looks at how to conceive social groups, and puts forward two key elements. First, social groups should not be conceived in terms of substance but in relational terms. Social groups do not define the identity of individuals but position that person in society. What makes a group a group is less some attributes shared by the members of a given social group than the relations in which they stand to other members of society. However, these relational terms are structural and this is the second key element she puts forward when conceiving social groups. Individuals have a certain sex, ethnical, religious or philosophical background, age, sexual preference, etc., providing them with a structural and institutionalised background influencing their prospects in life. But this social structure does not determine an individual, as would be the case when conceiving social groups in substantive terms of identity. Social structures position an individual prior to his/her initiatives but do not necessarily retain individuals in that setting. They do so within the institutional background they are positioned in, but individuals nonetheless forge their own identity. Underlining that being part of a social group is not so much an issue of identity than of social positioning, Young also shows why social groups and a form of group representation cannot simply be labelled essentialist. Even though social structures position an individual prior to his/her own initiatives, they do not essentialise an individual's identity.

The initial impetus was to develop an argument justifying the representation of structurally marginalised or excluded social groups. However, the issue at stake is not the representation of groups as such. The emphasis lies not in the opposition between the individual and the group but in the opposition between the abstract uniform individual and the socially located one. This social location is not necessarily one group. Every individual's social location has many facets, one being more important in a specific context than in another. But as much as the term *identity* is misleading, the term *group representation* also contains the danger that it might lead the attention away from the actual issue. We would therefore like to stress that group representation is not so much a shift from representation on an individual basis to representation on a group basis, than from the representation of an abstract individual to that of a socially embedded one.

Further, enhanced representation in socio-demographic terms does not entail that individuals have to be represented by someone sharing their social group or can only be represented by those emanating from the same social group. Enhanced representativeness is meant to make those formerly excluded participate in the political process. Presence is a prerequisite to influencing and changing the political agenda. In that sense a plea for group representation or for parity does not undermine the deliberative process as such, because their advocates do not conceive representatives in terms of delegates. On the contrary, deliberation is central to the argument of many advocates of enhanced representativeness.<sup>27</sup> The

<sup>26</sup> We will come back to this later but it is actually also misleading to speak of groups.

<sup>27</sup> MANSBRIDGE, J., op.cit., 2000; PHILLIPS, A., op.cit., 1999, 1995; WILLIAMS, M.S., op.cit., 1998.

recognition of the fact that interests and needs are not predetermined but get raised, defined and shaped within the process of political decision-making not only provides an answer to the fact why it is important that various social groups have to share the responsibility of political representation and decision-making.

It could also explain why the representation of social groups is not an essentialist pitfall. Group representation and parity democracy contain an emancipating aspect because formerly excluded social groups can – once they are present – intervene in the framing of issues and try to reframe them. And a different framing of issues can challenge and change the power balance underlying social relations and structures. It is exactly this emancipatory aspect of group representation and of parity democracy that allows for an improved respect of differences and diversity without locking representatives up in a static essentialist identity. The evolution of the definitions of interests and the potential for societal change arising out of this undercut an essentialist definition of representation in terms of representativeness.

#### *B. The harm to liberty*

A corollary issue with which especially the advocates of parity democracy struggle is the question to what extent parity democracy and eventually other forms of group representation are in conflict with the liberty of political parties, of candidates and of the electorate as such. They argue that it is true that parties would lose part of their liberty to present the candidates of their choice. It is also true that candidates would have to face a further criterion, namely that of their sex. However, both parties and individual candidates have per definition but a limited liberty to, in the one case, select candidates, or, in the other one, run for elections. Because both sets of actors have to yield to and respect certain rules. When it comes to candidates it can also be underlined that certain social groups have traditionally been excluded from election on the grounds of their features, be it often on an unconscious basis or in a disguised way. It is not that sex will at once be of more importance than capacities in terms of knowledge and attitudes. The issue is the imbalanced valuing of gendered capacities in the present procedures to select candidates. When it comes to the electorate, it is true that it might have to vote for women, when it comes to a strict application of the principle of parity democracy. This is for instance the case with double tickets, where the electorate would have to vote for a pair of candidates instead of a single one. However, it can also be argued that the choice of the electorate is limited as such because it can but choose from a given number of candidates that have been selected by parties. And parity democracy or any other form of special right to representation for social groups can actually enhance that liberty, namely in those cases where candidates with specific features have been excluded from electoral lists and political representation.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> GASPARD, F., *La parité, pourquoi pas, Pouvoirs*, 82, 1997, p. 115-125; GASPARD, F., SERVAN-SCHREIBER, C., LE GALL, A., *Au pouvoir, citoyennes ! Liberté, égalité, parité*, Paris : Seuil, 1992; JOLY, C., *Parité ou quotas : quelle solution pour une plus grande représentation des femmes en politique ?*, Bruxelles : Institut de Formation de l'Administration fédérale, 1997.

C. *The selection of social groups*

This issue is more of a concern for the Anglo-American scholars than for the advocates of parity democracy. For the last the problem of selecting social groups does not exist. Taking women into account is an outflow of the recognition of the explicit equality of the two components of the human kind.

Mansbridge calls this issue the cost of selecting social groups entitled to special representation rights.<sup>29</sup> Reserving a certain number of seats for a given social group, affirmative gerrymandering, the application of quota to a pool of candidates, all define the social group for which a specific right to representation is established. The only exception is a system of proportional representation. It might be symptomatic that many especially Anglo-American scholars plead for proportional representation. Quite obviously, the advocates of parity democracy do not follow the same line, because systems of proportional representation have as such not proven to lead to a truly representative assembly.

Most Anglo-American scholars argue that it is very difficult to establish which social groups should be entitled to special representation rights. They underline that the criteria to select social groups entitled to special representation rights should not be contextual. However, on the whole they do not get much further than developing the rather evident statement that such rights should be awarded to structurally marginalised or excluded social groups. Mansbridge emphasises that such techniques could be awarded to social groups present in the legislature to a lower proportion than should be in case of a smoothly working system not containing any barriers or thresholds for this social group. She adds a second criterion, which runs that such techniques should be awarded to systematically marginalised or excluded social groups because of barriers raised by the dominant social groups.<sup>30</sup> Kymlicka also invokes Mansbridge's first criterion and adds a second one, arguing that social groups claiming self-government could request such techniques. He thereby mainly thinks of national minorities such as the Aboriginals and the Québécois in Canada.<sup>31</sup> Young finally argues that magnitude of the issue is also reflected in the fact that selecting social groups entitled to group representation poses a paradox of political origins. Those defining the criteria are in power whereas it is those lacking power who would like to express themselves...<sup>32</sup>

<sup>29</sup> MANSBRIDGE, J., *o.c.*, 2000, 1999.

<sup>30</sup> MANSBRIDGE, J., *o.c.*, 2000, 1999.

<sup>31</sup> KYMLICKA, W., *o.c.*, 1998, 1995.

<sup>32</sup> YOUNG, I.M., *o.c.*, 1990.

*D. The problem of their number*

The Anglo-American scholars face, contrary to the advocates of parity democracy, another problem, which is the number of seats that should be awarded to social groups entitled to special representation rights. Presence in the political process makes no sense if it does not entail influence. Kymlicka distinguishes between threshold and proportional representation, underlining that the choice for one or another depends on the features of the political system. The more consensual a system the more a form of threshold representation may be sufficient.<sup>33</sup> Mansbridge, referring to the idea that the primary function of representative democracy consists in representing the substantive interests of those who are represented, and that substantive representation contains a deliberative and an aggregative function, specifies that a threshold representation may do in the case of deliberation. Proportional representation would be required when it comes to aggregation.<sup>34</sup>

Both scholars, then, conceive a form of threshold representation as less than what would be the case in a properly functioning system of proportional representation. This might pose a problem when it comes to numerically small social groups, because in a system of proportional representation they might be outvoted on a structural basis. A threshold could therefore also be defined as what would be necessary to be present for a given social group, a positive one referring to more than what proportionality would provide for and a negative one to less than what proportionality would provide for. This last one would only make sense in the case of marginalised social groups that are large in number.

We said that the advocates of parity democracy do not struggle with this issue of numbers. For them there is no question on numbers, because women, making up 50 % of the human kind, should therefore occupy half the positions of representation. This argument explains why the advocates of parity democracy, to the astonishment of many Anglo-American scholars, make a fundamental difference between quota and a political translation of the concept of parity democracy. While the logic of parity democracy starts from an equal participation of both sexes in political decision-making, quota have a more restrictive character. First, quota situate themselves in the old logic of making a derogation to formal equality, forming a passing manoeuvre in order to raise the number of women in politics. They are conceived as a favour for a discriminated social group. In this sense quota do not put into question the principles underlying a representative democracy as such. This is also reflected in the fact that the advocates of parity democracy refuse to speak of 'special' representation rights. Second, quota do not postulate the principle of fundamental equality between the sexes, translated into an equal participation of both sexes in political decision-making. They merely fix a minimum percentage. This leads to a numerical anchoring and perpetuation of

<sup>33</sup> KYMLICKA, W., *o.c.*, 1998, 1995.

<sup>34</sup> MANSBRIDGE, J., *o.c.*, 2000, 1999.

unequal relations between the sexes.<sup>35</sup> In practice the minima prescribed by quota are often interpreted as a maximum to achieve. Quota are neither always result oriented in the sense that quota applied to electoral lists do not automatically imply an equal share of both sexes in parliament as such.

*E. The danger of disintegration*

Another issue addressed, by both the Anglo-American scholars on group representation and the advocates of parity democracy is that enhanced representativeness might emphasise what differentiates citizens rather than stressing what unites them, and might undermine solidarity.

Agacinski, one of the advocates of parity democracy, argues that part of the problem lies in the fact that it postulates the indivisibility of notions such as citizenship or the Nation. And that it further overstates the danger of such a conceptual division, because a division at the conceptual level does not necessarily imply the falling apart of the Nation as such. In order to sustain her argument she compares the effect of parity democracy on the Nation to that of attributing women the suffrage on the family. Providing women with the right to vote and admitting a plurality of votes within families did not make the institution of the family perish, even though it had been one of the arguments invoked against women's suffrage.<sup>36</sup> Other scholars on group representation support her argumentation. Kymlicka stresses that the concept of citizenship handled in daily practice is much more differentiated than what theory generally wants us to believe. The fear of disintegration might therefore, even though it could be a problem in certain cases, be a proof of theoretically consistent thinking rather than a concrete empirical problem. Unleashing the conceptual and the empirical level might help to overcome part of that fear.

Young further underlines that the fear for disintegration implies essential conflicts over interests, which is generally not the case.<sup>37</sup> Here again, the conceptual level has to be distinguished from what happens in a concrete situation. Phillips adds to this that the fact that enhanced representativeness establishes a possibility for having all voices heard and for dialogue might have an accommodating effect as such.<sup>38</sup> It might reveal for instance that differences are not as important as is thought in abstracto.

However, even if it does not contain the aim of disintegration, group representation – and not parity democracy – might imply this effect, and all Anglo-American scholars are aware of this. But it could be said, runs the argument, that the greatest dangers might not come from what could involve disintegration but

<sup>35</sup> VOGEL-POLSKY, E., *Démocratie, Femmes et Citoyenneté européenne*, *Sextant*, vol. 7, 1997, p. 17-39.

<sup>36</sup> AGACINSKI, S., *o.c.*, 1998.

<sup>37</sup> KYMLICKA, W., *o.c.*, 1995; YOUNG, I.M., *o.c.*, 1990.

<sup>38</sup> MANSBRIDGE, J., *o.c.*, 2000, 1999; PHILLIPS, A., *The Politicisation of Difference : Does this Make for a More Intolerant Society ?*, pp.126-145, in HORTON, J., MENDUS, S. (Eds.), *o.c.*

from a forced unity. In certain cases group representation might provide for stability where the unity is anyway in danger and prevent much higher risks of disintegration. Mansbridge further argues that the danger of disintegration depends to a large extent on the institutional arrangements established in order to provide for selective descriptive representation.

#### *F. The problem of accountability*

This problem consists in the impossibility to base representatives' accountability on their membership of a given social group. Enhanced representativeness refers to descriptive representation, which stands for the idea that a political representation should mirror the composition of society. Representation is then based on the social and cultural features of which society is composed. It becomes 'standing for' as Pitkin calls it.<sup>39</sup> This form of representation, she argues, misses the interpretation of what representation means as a task to fulfil as well as the relation between representation as an activity and the legitimisation to act on behalf of others. Representatives are elected for whom they are and not for what they do. However, sharing a set of socio-demographic characteristics is not a sufficient reason to act on behalf of others. Representatives cannot be held accountable for whom they are, only for what they do and this is the aspect lacking.

All advocates of enhanced representativeness are well aware of the importance to establish a link of accountability between the representatives and those whom they represent. They therefore underline that enhanced representativeness is meant to increase the likeliness of having all voices heard. Enhanced representativeness in terms of the presence of specific social groups is no guarantee that members of these groups will per definition represent the others nor a prerequisite that this will happen. Or, as Williams puts it, the presence of those with similar socio-demographic features is not a 'sufficient' but often a 'necessary' condition for fair representation.<sup>40</sup> They also emphasise, like with the issue of disintegration, that much depends on the form that enhanced representativeness will take. As Phillips remarks, the problem of accountability is not specific to forms of enhanced representativeness.<sup>41</sup> Especially where such forms are integrated in traditional techniques and tools to elect representatives, such as separate electoral lists, the classic mechanisms establishing accountability work, although they might be improved.

## **VI. Concluding remarks**

Having presented the issue of enhanced representativeness in socio-demographic terms it seems to face, how appealing the normative plea as such might look, several normative challenges, to which no exhaustive answer is provided. What Kiss says on the politics of recognition, goes to a certain extent also for the

<sup>39</sup> PITKIN, H.F., *o.c.*, 1972.

<sup>40</sup> WILLIAMS, M.S., *o.c.*, 1998.

<sup>41</sup> PHILLIPS, A., *o.c.*, 1995.

advocates of enhanced representativeness. They 'have been stronger on diagnosis than on prescription'.<sup>42</sup>

This lack of prescription can mainly be found in two arguments. First, it is argued that the scope of many normative challenges depends on the institutional design chosen. This argument is for instance evoked when it comes to the problem of disintegration. Second, it is underlined that certain normative challenges are not inherent to the issue of enhanced representativeness. Phillips mentions this point when it comes to the issue of accountability and the advocates of parity democracy when it comes to candidates', parties', and the electorate's liberty. Both might seem like an easy attempt of getting away with the problem, but it has to be admitted that there is something in this argument. In a system of closed electoral lists for example little is left of the traditional expression of accountability where the electorate decides whether a representative gets another term, because of the determining impact of the list order on who actually gets elected. We could also think of the possibility for candidates to change constituency before new elections take place. When it comes to the question of institutional design, we can also find examples confirming that much of a potential normative challenge depends on the form enhanced representativeness takes. Reserving seats for various social groups in the Upper House does not necessarily make a country fall apart.

What is more important is that this entire discussion on enhanced representativeness and on the normative challenges it faces, shows that the question of representing social groups is to a large extent an issue of choice at the level of normative assumptions underlying the conception of representation. Representation is an issue that is not approached in a vacuum. It is linked to other concepts, like citizenship or equality. This becomes very clear in the discussion on the normative challenges, because arguments are countered by turning them around. Instead of underlining the potential of essentialism inherent to a definition of citizens, its potential not to ignore large groups of citizens is emphasised. Instead of considering that an abstract definition of citizens contains advantages, its dangers are underlined. Instead of revealing the potential danger of disintegration, the advantages in terms of communication and deliberation are presented. The point is not that one or another is correct, but that the scholars pleading for enhanced representativeness do not share traditionally prevailing normative assumptions in terms of their democratic – in the sense of inclusive – outcome.

What makes this literature pleading for enhanced representativeness so valuable, then, is the fact that it does not reject the representation of social groups as such because of assumptions that have long been taken for granted. It rather dares putting these assumptions into question. However, comparing both bodies of literature, we can see that the advocates of parity democracy made clearer and more explicit normative choices than their Anglo-American colleagues. Starting

---

<sup>42</sup> KISS, E., *Democracy and the politics of recognition*, pp.193-209, in SHAPIRO, I., HACKER-CORDÓN, C. (Eds.), *Democracy's Edges*, Cambridge : Cambridge University Press, 1999.



from the assumption – or conclusion – that the actual foundations of the (French) representative democracy are flawed to an extent that they undermine the equality of both sexes, they made the consequent normative choices in order to establish a framework mediating what they consider to be the major problem. These choices discord with what in their eyes is the dominant (male) normative political consensus, but they are clearly established and argued for. In the case of the Anglo-American plea for group representation the question of choice seems to be less clear-cut. There is, for example, more hesitation to drop a principle of proportionality when it comes to small minorities.

On the whole, however, the literature discussed can be labelled optimistic – or progressive – because it perceives the positive sides of representing social groups instead of being paralysed by its potential dangers. But reading these scholars carefully one realises that they are not naïve. The advocates of group representation and of parity democracy see the possible danger inherent in such an approach, but try to provide an answer to it, underlining that one should not per definition exclude a step in this direction, a change.

***Summary : On the theoretical acknowledgement of diversity in representation***

*This article provides a state of the art of the growing normative plea for enhanced representativeness, by which we understand a form of representation considering the socio-demographic particularities of society. We look at the Anglo-American plea for group representation and the (mainly) French debate on parity democracy. Concerned with the structural marginalisation of large numbers of citizens from the political arena, these scholars criticise the abstract concept of citizenship and the interpretation of the process of representation as such. The plea for enhanced representativeness faces more than one normative challenge. Dealing with these issues the scholars pleading for enhanced representativeness above all reveal that the issue for or against representation in terms of representativeness is a matter of choice on underlying normative assumptions.*



# Vertegenwoordiging in vrouwelijk meervoud Behartiging van vrouwenbelangen en 'vrouwelijke' vertegenwoordiging in het Vlaams Parlement, 1995-1999

Karen Celis<sup>1</sup>

*Aspirant FWO-Vlaanderen, verbonden aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen  
van de Vrije Universiteit Brussel*

## I. Inleiding

Bedrijven vrouwen politiek anders dan mannen ? Er wordt inderdaad vaak beweerd dat vrouwen zowel inhoudelijk als qua 'stijl' een andere stem laten klinken. Vrouwelijke volksvertegenwoordigers zouden de politieke agenda veranderen; meer bepaald zouden ze vrouwenbelangen behartigen en andere, 'nieuwe' onderwerpen aansnijden. Bovendien zouden ze hun politiek mandaat verschillend invullen; ze zouden een afwijkende stijl vertonen en andere accenten leggen. Deze bijdrage wil deze hypothesen toetsen op hun waarheidsgehalte, al ambiëren we geen waterdichte bevestiging of ontkenning van dit 'anders-zijn' van politicae. We willen ook van meet af aan benadrukken dat deze bijdrage exploratief en beschrijvend van karakter is. We maken gebruik van onderzoeksgegevens die betrekking hebben op de leden van het Vlaams Parlement van de legislatuur 1995-1999 en onze conclusies zijn dan ook enkel van toepassing op dit parlement gedurende de onderzochte periode. Concreet bekijken we 1) of de vrouwelijke leden van het Vlaams Parlement, die in het Vlaams Parlement een minderheid van 17,7 % vormden, inhoudelijk andere accenten legden en of ze zich profileerden als vertegenwoordigers van hun sekse in de zin dat ze zich opwierpen als de verdedigers van de vrouwenbelangen en 2) of zij hun mandaat anders opvatten in de zin dat zij een andere rol aannamen of een andere visies koesterden op de taak van een parlement en van een parlements lid.

Dit artikel is grotendeels gebaseerd op het onderzoek '*Het Vlaams Parlement, Nieuwe Politieke Cultuur en het potentieel voor de valorisering van het maatschappelijk kapitaal van vrouwen in de politieke besluitvorming*' dat aan het VUB-Centrum voor Vrouwenstudies werd uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Gelijke Kansen in Vlaanderen.<sup>2</sup> In totaal werden 46 parlements-

<sup>1</sup> Met dank aan Patrick Stouthuysen en Petra Meier voor hun kritische lectuur.

<sup>2</sup> Voor de volledige onderzoeksresultaten evenals de beleidsaanbevelingen die naar aanleiding van het onderzoek werden geformuleerd, verwijzen we naar CELIS, K., WOODWARD, A., *Het Vlaams Parlement, Nieuwe Politieke Cultuur en het potentieel voor de valorisering van het maatschappelijk kapitaal van vrouwen in de politieke besluitvorming*, Brussel : Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2001.

leden<sup>3</sup> (21 vrouwen en 25 mannen) uitvoerig geïnterviewd over de werkwijze en -sfeer in het Vlaams Parlement, de werkzaamheden in de commissie, de plenaire vergadering en de fractie, de positie van de vrouwelijke parlementairen en de Nieuwe Politieke Cultuur.

Aansluitend op de interviews werden alle leden van het Vlaams Parlement schriftelijk bevestigd over hun politieke functie, over de functie en werking van het Vlaams Parlement, hun tijdsbesteding, over de positie van vrouwen in de politiek en over NPC. In totaal stuurden 93 van de 124 (75 %) leden van het Vlaams Parlement de enquête ingevuld terug; 15 van de 22 vrouwelijke parlementsleden (68 %) werkten mee aan de enquête en 78 van de 102 mannelijke parlementsleden (76 %).

Gezien het beleidsgerichte opzet van het onderzoek dat aan de basis van deze bijdrage ligt, wordt er gefocust op sekseverschillen en niet op verschillen die toe te schrijven zijn aan partijaffiliatie, leeftijd of anciënniteit. Hiermee willen we niet beweren dat onderzoek met betrekking tot deze laatste elementen geen interessante inzichten kan opleveren. Deze bijdrage wil echter focussen op de man-vrouwverschillen zoals ze zich concreet voordeden in een specifieke context gedurende een welbepaalde periode. Het ligt dan ook niet in onze bedoeling om voorspellingen te doen over wat er zal gebeuren wanneer meer vrouwen hun intrede doen in een parlement.

Niettemin is het belangrijk om kort een beeld te schetsen van de vrouwelijke leden van het Vlaams Parlement tijdens de voorbije legislatuur omdat ze inzake partijaffiliatie, leeftijd en anciënniteit wel degelijk een ander profiel vertoonden dan hun mannelijke collega's. Zo waren ten eerste de grootste fracties niet de fracties met het grootste percentage vrouwen. De twee kleinere fracties Agalev en VU hadden respectievelijk een hoge vrouwelijke vertegenwoordiging, namelijk respectievelijk 42,9 % en 33,2 % vrouwen. De CVP, de grootste fractie in het Vlaams Parlement, telde 21,6 % vrouwelijke leden. De twee andere grote fracties, VLD en SP hadden respectievelijk 18,5 % en 11,5 % vrouwen in hun rangen.<sup>4</sup> De meeste leden van het Vlaams Parlement waren tussen de 46 en de 55 jaar oud. Opvallend was de geringe aanwezigheid van vrouwelijke parlementsleden jonger dan 46 jaar. Vrouwen kwamen in vergelijking tot hun mannelijke collega's op latere leeftijd het Vlaams Parlement binnen. Anderzijds bekleedden de vrouwelijke parlementsleden in vergelijking tot hun mannelijke collega's minder lang een

<sup>3</sup> De selectie van de te interviewen parlementsleden gebeurde aan de hand van 'paarsgewijze matching': voor elk vrouwelijk parlements lid werd een persoon van het andere geslacht geselecteerd met een (in de mate van het mogelijke) vergelijkbaar profiel op het vlak van partij, leeftijd, opleiding, politieke loopbaan en interesses. Op die manier werd een onderzoeksgroep van 42 personen samengesteld. Slechts één vrouwelijk parlements lid wenste niet te participeren aan het onderzoek omdat ze de politiek zou verlaten. Om het aantal politieke nieuwkomers gelijk te stellen met het aantal 'anciens' werden nog drie extra parlementsleden geselecteerd.

<sup>4</sup> In absolute aantallen: Agalev-fractie telde 3 vrouwen op 7 verkozenen; de VU-fractie 2 op 9; de CVP-fractie 8 op 37; de VLD-fractie 5 op 27; de SP-fractie 3 op 26. De Vlaams Blok-fractie telde 1 vrouwelijk lid op 15 verkozenen (6,7%). Onder de onafhankelijken en in de UF-fractie waren geen vrouwen aanwezig.

functie in de partij en doorliepen ze sneller de hiërarchie binnen de partij vooraleer een parlementair mandaat op te nemen. Mogelijk is dit een gevolg van de quotawet voor de gegarandeerde aanwezigheid van vrouwen op de kieslijsten. De vrouwelijke leden van het Vlaams Parlement hadden dan ook een lagere anciënniteit: gemiddeld 6 jaar minder anciënniteit in het lokaal mandaat en 2 jaar minder in het federaal mandaat. Onder de mannelijke parlementsleden is de groep die reeds vóór 1995 een parlementair mandaat bekleedde in de meerderheid; onder de vrouwelijke parlementsleden de nieuwkomers: 70% van de vrouwelijke leden in het Vlaams Parlement zetelde voor het eerst in een parlement. Ook dit kan een gevolg zijn van de quotawet voor het aantal vrouwen op de kieslijsten.

## II. De behartiging van vrouwenbelangen

### A. Vrouwenbelangen

De theoretici die zich buigen over 'vrouwenbelangen' (en wie die kan behartigen), zijn het erover eens dat vrouwenbelangen stammen uit de verschillende rollen die vrouwen in de samenleving bekleden. Vrouwenbelangen zijn om die reden contextgebonden en historisch bepaald. Onenigheid bestaat evenwel over wat aan de basis ligt van deze verschillende rollen en welke de onderwerpen zijn die dan als vrouwenbelang moeten beschouwd worden. Sapiro<sup>5</sup> ziet als basis voor de 'representable interests' van vrouwen de 'private arbeidsverdeling', namelijk het baren van en de zorg voor kinderen. De plaats die vrouwen innemen binnen een gezin creëert (ondersteund door wet en beleid) een verschillende socio-economische positie.

Hartsock en Diamond<sup>6</sup> stellen daarentegen dat om de belangen te vatten die vrouwen gemeenschappelijk hebben, gekeken dient te worden naar de verdeling naar sekse van de arbeid en dus niet, zoals Sapiro voorstelt, naar de verdeling die samenvalt met de intra-huishoudelijke taakverdeling rond zorg voor kinderen. Bovendien argumenteren ze dat het utilitaire woordgebruik dat samenhangt met belangenbehartiging niet afgestemd is op de problematiek van de vrouwenbelangen. Zij verkiezen de term 'needs' (behoeften) omdat dit een meer omvattende analysecategorie is<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> SAPIRO, V., When are Interests Interesting? The problem of Political Representation of Women, pp. 161-192, in PHILLIPS, A. (Ed.) *Feminism and Politics*, New York: Oxford University Press, 1998. Deze bijdrage werd reeds gepubliceerd in *The American Political Science Review*, vol. 75, 1981(3), p. 701-716.

<sup>6</sup> DIAMOND, I., HARTSOCK, N., Beyond Interests in Politics: a comment on Virginia Sapiro's 'When are interests interesting? The problem of Political Representation of Women', pp. 193-202, in PHILLIPS, A. (Ed.) *Feminism and Politics*, New York: Oxford University Press, 1998. Deze bijdrage werd reeds gepubliceerd in *The American Political Science Review*, vol. 75, 1981(3), p. 717-721.

<sup>7</sup> DIAMOND, I., HARTSOCK, N., Beyond Interests in Politics: a comment on Virginia Sapiro's 'When are interests interesting? The problem of Political Representation of Women', pp. 193-202, in PHILLIPS, A. (Ed.) *Feminism and Politics*, New York: Oxford University Press, 1998.

Jónasdóttir<sup>8</sup> gaat in haar definitie van vrouwenbelangen nog een stapje verder. Volgens haar komen vrouwenbelangen voort uit een verschillende 'levenservaring'.

'Understood historically and seen as emerging from people's lived experiences, interests about basic processes of social life are divided systematically between groups of people in so far as their living conditions are systematically different. Thus historically and socially defined, interests can be characterised as 'objective'<sup>9</sup>

De gegenderde arbeidsverdeling is grotendeels verantwoordelijk voor deze verschillende levenservaring, maar is niet voldoende om alle gender/seksverschillen in belangen te omvatten.

In de meer recente theorievorming merken we dat de tendens zich voortzet om de inhoudelijke afbakening van vrouwenbelangen zo ruim en zo vaag mogelijk te laten. Phillips<sup>10</sup> stelt ronduit dat vrouwenbelangen niet te definiëren zijn, dat ze variërend en onstabiel zijn omdat ze voortkomen uit een zich steeds wijzigende 'situatie'. Young<sup>11</sup> die, zoals we later zullen beschrijven, opteert voor het begrip 'perspectief', stelt dat dit voortkomt uit de structurele sociale positie die vrouwen in de samenleving bekleden.

De theorie beschrijft wat aan de oorsprong van vrouwenbelangen ligt, maar laat de concrete, inhoudelijke invulling ervan in het ongewisse. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in verscheidene empirische onderzoeken het begrip vrouwenbelangen gehanteerd wordt zonder er een definitie of omschrijving voor te geven.<sup>12</sup> In de empirische onderzoeken die wél een definitie of omschrijving van vrouwenbelangen formuleren, stellen we vast dat, net als de oorzaak van het bestaan van vrouwenbelangen, ook de concrete invulling zeer ruim wordt gelaten. *Grosso modo* kunnen we twee stromingen onderscheiden: een eerste die als criterium de vrouwen of het vrouwelijk electoraat hanteert; een tweede die rechtstreeks bepaalde thema's als vrouwenbelangen duidt.

Tot die eerste groep kunnen we het onderzoek rekenen van Beth Reingold<sup>13</sup> naar de opvattingen over vertegenwoordiging van mannelijke en vrouwelijke wetgevers in de staten California en Arizona. Zij definieert vrouwenbelangen als 'issues about

<sup>8</sup> JÓNASDÓTTIR, A. G., On the concept of Interests, Women's Interests and the limitation of interest theory, pp. 33-65 in JONES, K.B., JÓNASDÓTTIR A.G. (Eds.), *The political interests of gender*, London: Sage Publications, 1988.

<sup>9</sup> JÓNASDÓTTIR, o.c., 1988, 41.

<sup>10</sup> PHILLIPS, o.c., 1998.

<sup>11</sup> YOUNG, I. M., Deferring Group Representation, pp. 349-376, in SHAPIRO, I., KYMLICKA, W. (Eds.), *Ethnicity and Group Rights. Nomos 39. Yearbook of the American Society for Political and Legal Philosophy*, New York: New York University Press, 1997.

<sup>12</sup> Dit en latere overzichten van empirische onderzoek bevatten enkel recente empirische onderzoeken (gepubliceerd na 1990).

<sup>13</sup> REINGOLD, B., Concepts of Representation Among Female and Male State Legislators, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 17, 1992(4), 509-537.

which the female electorate is particularly concerned'.<sup>14</sup> Susan Carroll<sup>15</sup> hanteert als definitie voor vrouwenbelangen '(issues) where policy consequences are likely to have a more immediate and direct impact on significantly larger numbers of woman than on men'.<sup>16</sup> Wanneer uitgegaan wordt van de interesses van vrouwen om vrouwenbelangen te definiëren, kunnen ook onderwerpen als de daklozenproblematiek<sup>17</sup> en holebi-rechten<sup>18</sup> als vrouwenbelangen beschouwd worden. Dat het onderscheid tussen belangen van mannen en die van vrouwen zich niet beperkt tot voor de hand liggende 'vrouwenrechten' was ook de conclusie van Skjeie<sup>19</sup> die onderzocht of Noorse politici een onderscheid zagen tussen mannen- en vrouwenbelangen. Als belangen van vrouwen werden genoemd (zowel door de mannelijke als de vrouwelijke politici): milieubescherming, sociale voorzieningen, gelijke rechten, ontwapening, onderwijs en cultuur. Belangen van mannen waren economie en industrieel beleid, energievoorziening, transport, veiligheid en buitenlandse zaken.

Een tweede groep auteurs duidt bepaalde thema's als vrouwenbelangen aan. Erickson<sup>20</sup> die onderzoek verrichtte in Canada, definieert vrouwenbelangen als 'issues in which gender dimensions are most explicit'; in dit geval waren dat politieke vertegenwoordiging, abortus, vrouwenrollen binnens- en buitenshuis en gelijke rechten. Een aantal onderzoeksters maakt hierbij een onderscheid tussen feministische thema's enerzijds en onderwerpen die betrekking hebben op de traditionele rol van vrouwen anderzijds. Zo behelst Debra Dodson en Susan Carroll's<sup>21</sup> definitie '1) women's rights bills (those that are feminist in intent and that deal with issues having a direct impact on women); and 2) Women's traditional arena's of interest (bills that reflect women's roles as caregivers both in the family and society and thus that address issues in health, care, care of the elderly, education, housing and environment)'. In hun onderzoek naar de vrouwenpartijen in Nederland, beschrijven Leijenaar en Van de Velde<sup>22</sup> eveneens verschillende categorieën vrouwenbelangen: 1) gelijkstelling van de seksen zoals het toekennen van vrouwenkiesrecht; 2) programmapunten zoals de herverdeling van betaalde

<sup>14</sup> REINGOLD, o.c., 1992, 517.

<sup>15</sup> CARROLL, S., *Women as Candidates in American Politics*, Bloomington: Indiana University Press, 1994.

<sup>16</sup> Geciteerd in TREMBLAY, M., Do Female MPs Substantively Represent Women? A Study of Legislative Behaviour in Canada's 35th Parliament, *Canadian Journal of Political Science*, 31, 1998(3), p. 439.

<sup>17</sup> DOLAN, K., FORD, L.E., Women in the State Legislatures. Feminist Identity and Legislative Behaviors, *American Politics Quarterly*, 23, 1995(1), p. 96-108.

<sup>18</sup> TREMBLAY, o.c., 1998, 453.

<sup>19</sup> SKJEIE, H., *Den Politiske betydningen av Kjønn. En studie av norks topp-politikk (The political meaning of gender. A study of Norwegian political elites)*, Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 1992.

<sup>20</sup> ERICKSON, L., Might More Women Make a Difference? Gender, Party and Ideology among Canada's Parliamentary Candidates, *Canadian Journal of Political Science*, 30, 1997(4), 663-688.

<sup>21</sup> DODSON, D., CARROLL, S., *Reshaping the Agenda: Women in State Legislatures*, New York, New Brunswick, 1991.

<sup>22</sup> LEIJENAAR, M., VAN DE VELDE, H., Belangenbehartiging door vrouwen: vrouwenpartijen, *Acta Politica*, 1989(1), p. 3-29.

en onbetaalde arbeid, roldoorbrekend onderwijs ...; 3) belangen die direct afgeleid kunnen worden uit de biologische man-vrouwverschillen.

Met het oog op het operationaliseren van 'vrouwenbelangen' weerhouden we uit dit bondig overzicht dat deze term een zeer brede lading dekt en betrekking kan hebben op twee soorten thema's. Een duidelijke groep 'vrouwenbelangen' zijn thema's die een feministische inslag hebben en direct gericht zijn op de verbetering van de situatie van vrouwen. Ten tweede is er een hele waaier aan 'zachte' thema's die als vrouwenbelangen beschouwd kunnen worden omdat ze gezien de maatschappelijke rol van vrouwen hoofdzakelijk hen aanbelangen; verbeteringen op deze domeinen betekenen indirect een verbetering van de situatie van vrouwen. Wat binnen dit domein van zachte thema's als vrouwenbelangen beschouwd kan worden, wordt bepaald door de maatschappelijke positie van (groepen) vrouwen. Ze zijn met andere woorden sterk contextgebonden en ze achterhalen zou een onderzoek op zich vergen. Vooraleer we bekijken wie deze thema's opnam in het Vlaams Parlement tijdens de voorbije legislatuur, willen we stil blijven staan bij een aantal theoretische en empirische studies over de band tussen het geslacht van de vertegenwoordiger en de behartiging van vrouwenbelangen.

#### *B. Wie behartigt vrouwenbelangen : vrouwen of feministen (m/v) ?*

In de literatuur die zich buigt over wie vrouwenbelangen behartigt, zien we een onderscheid tussen auteurs die de band tussen de vrouwelijke identiteit en het potentieel om vrouwenbelangen te behartigen, benadrukken enerzijds en auteurs die een feministische dimensie in het vertegenwoordigen van vrouwenbelangen benadrukken anderzijds. In het tweede geval wordt het behartigen van vrouwenbelangen losgekoppeld van het geslacht van de volksvertegenwoordiger en wordt het al dan niet feministisch handelen als criterium genomen.

#### 1. VROUWEN BEHARTIGEN VROUWENBELANGEN

In 'Democracy and Representation. Or why should it matter who our representatives are ?' zet Anne Phillips de argumentatie voor een gelijke formele participatie van vrouwen aan het politieke leven uiteen. In het kader daarvan poneert Phillips pariteit als een garantie voor de behandeling van vrouwenbelangen. In heterogene samenlevingen is er geen duidelijk, transparant algemeen belang, maar eerder een veelheid aan verschillende en potentieel tegengestelde belangen. Vrouwen hebben een specifieke situatie die verschillend is van die van mannen en hebben daardoor ook verschillende behoeften en belangen. Anderzijds is er grote onenigheid onder vrouwen over prioriteiten en doelstellingen. De nadruk die er recent gelegd wordt op de verschillen tussen vrouwen onderling maakt het globaal vatten van 'vrouwenbelangen' moeilijk. Als er dan geen consensus is over wat vrouwenbelangen zijn, maakt het dan wat uit dat de vertegenwoordigers hoofdzakelijk mannen zijn ?

Volgens Phillips maakt net het feit dat vrouwenbelangen niet te definiëren zijn pariteit noodzakelijk. Hoe meer 'vrouwenbelangen' op voorhand zouden vastliggen en hoe meer ze definitief en duidelijk gedefinieerd zouden zijn, hoe minder belangrijk het wordt wie de vertegenwoordiging ervan op zich neemt. Als de belangen daarentegen variëren, onstabiel zijn en in wording, wordt het veel moeilijker voor de vertegenwoordiger om in te zien hoe die belangen kunnen behartigd worden. Dus de onmogelijkheid om vrouwenbelangen *a priori* en *in abstracto* te definiëren is de kern van het pleidooi voor een numerieke pariteit in de politiek.

Bovendien ligt niet elke beleidsbeslissing op voorhand vast in partijprogramma's en nieuwe problemen kunnen zich voordoen. Vertegenwoordigers hebben op bepaalde momenten bijgevolg een grote autonomie waarbij interpretatie en prioriteiten belangrijk zijn. Daarom doet het er wel degelijk toe wie onze vertegenwoordigers zijn. Phillips stelt verder dat de 'politieke ervaring' leert dat een mannelijk of hoofdzakelijk mannelijk parlement slechte advocaten zijn van vrouwenbelangen.<sup>23</sup>

In *Deferring Group Representation* stelt Young dat sociale groepen gestructureerd zijn rond verschillen als gender, ras, nationaliteit, religie ... maar ze onderlijnt dat deze groepen niet kunnen gedefinieerd worden via gemeenschappelijke belangen of via gelijklopende opinies. Een structurele positie in de maatschappij die specifieke sociale en culturele gevolgen heeft, brengt een specifieke ervaringsachtergrond en kennis teweeg. De personen in deze positie zijn daarom gevoelig voor bepaalde onderwerpen, vragen of gebeurtenissen. Volgens Young behelst de vertegenwoordiging van een sociale groep niet zozeer de vertegenwoordiging van belangen en opinies dan wel het vertegenwoordigen van het perspectief van die groep dat afkomstig is van hun structurele sociale positie. Met perspectieven bedoelt Young de manier waarop mensen zaken en gebeurtenissen interpreteren gezien hun structurele, sociale situatie. De vertegenwoordiging van belangen en opinies is gericht op de uitkomst van het besluitvormingsproces. Vertegenwoordiging van een perspectief is daarentegen gericht op het promoten van een bepaald uitgangspunt in een discussie. Young stelt dat achtergestelde groepen om die reden gewaarborgde zetels moeten hebben; enkel zij kunnen immers dat perspectief aanwezig stellen en zodoende de discussie verbreden.<sup>24</sup>

Tal van empirische onderzoeken bevestigen deze band tussen vrouw-zijn en het behartigen van vrouwenbelangen. Met betrekking tot de Amerikaanse politicea concludeerde Reingold<sup>25</sup> dat vrouwelijke vertegenwoordigers meer voorbestemd zijn voor het behartigen van vrouwenbelangen: 1) vrouwen gaven vaker blijk van een engagement ten aanzien van de vrouwelijke achterban en van de vrouwenbelangen; 2) vrouwelijke politici werden sterker gesteund door een vrouwelijke achterban en beschouwden deze vaker als een belangrijke bron van herverkiezing; 3) ze vonden zich uniek gekwalificeerd om vrouwenbelangen te behartigen.

<sup>23</sup> PHILLIPS, o.c., 1998, 233-236.

<sup>24</sup> YOUNG, o.c., 1997, 362-372.

<sup>25</sup> REINGOLD, o.c., 1992.



Bashevkin<sup>26</sup> wees daarentegen op de indirecte behartiging van vrouwenbelangen. De macht van vrouwen inzake het behartigen van vrouwenbelangen was niet gelegen in het 'anders-zijn' in het parlement of in de commissie, maar in het beïnvloeden van de ideologie van de politieke instellingen. 'Met de toename van het aantal vrouwen in de politiek zullen de politieke instellingen en niet de vrouwelijke actoren de belangen van vrouwen vertegenwoordigen', voorspelt Bashevkin.<sup>27</sup> Vega en Firestone<sup>28</sup> vonden geen significant verschil in stemgedrag tussen de mannelijke en de vrouwelijke *Congress*-leden, maar registreerden evenwel dat vrouwen meer wetten inzake vrouwenbelangen indienden in verhouding tot hun aantal. Swers<sup>29</sup> concludeerde daarentegen dat gender wél een onafhankelijke en significante invloed uitoefende op in het *Congress* stemmen voor 'women's issues'.

Voor Noorwegen kwam Skjeie<sup>30</sup> tot gelijkaardige bevindingen als Bashevkin voor de V.S. Noorse politicae namen deel aan die commissies waarin ze ook de belangen van vrouwen konden behartigen. Ze weken echter niet snel af van de standpunten van hun politieke partij, maar met de toename van het aantal vrouwen in de verschillende partijen werd de partijlijn op zich beïnvloed. De belangen van vrouwen werden met andere woorden parallel met de toename van het aantal vrouwelijke politici geïntegreerd in de partijpolitiek.

In het Verenigd Koninkrijk stelde Norris<sup>31</sup> vast dat inzake vrouwenrechten (abortus, verkrachting, ...) politicae het voortouw namen in het politieke debat. Op dit punt waren de grootste verschillen merkbaar tussen de mannen en de vrouwen van de conservatieve partij.

Erickson<sup>32</sup> die een onderzoek voerde naar de genderverschillen in opvattingen onder een groep kandidaten voor de verkiezingen voor het Canadese *House of Commons* van 1993 bekeek of de genderverschillen standhielden wanneer partijaffiliatie in beschouwing werd genomen. Het onderzoek toonde aan dat met betrekking tot 'issues particularly related to women', gender, net als partijaffiliatie, de opvattingen structureerde.

<sup>26</sup> BASHEVKIN, S., *Confronting Neo-Conservatism : Anglo-American Women's Movement under Thatcher, Reagan, Mulroney*, *International Political Science Review*, vol. 15, 1994, 275-296.

<sup>27</sup> BASHEVKIN, S., *o.c.*, 1994, p. 290-291.

<sup>28</sup> VEGA, A., FIRESTONE, J.M., *The Effects of Gender on Congressional Behavior and the Substantive Representation of Women*, *Legislative Studies Quarterly*, 20, 1995(2), p. 213-222.

<sup>29</sup> SWERS, M.L., *Are Women More Likely to Vote for Women's Issue Bills Than Their Male Colleagues ?*, *Legislative Studies Quarterly*, 23, 1998(3), p. 435-448.

<sup>30</sup> SKJEIE, H., *Ending the male political hegemony : the Norwegian experience*, pp. 231-262, in LOVENDUSKI, J., NORRIS, P. (Eds.), *Gender and Party Politics*, Londen : Sage Publications, 1993.

<sup>31</sup> NORRIS, P., *Women Politicians : transforming Westminster*, pp. 91-104, in LOVENDUSKI, J., NORRIS, P. (Eds.), *Women and Politics*, New York : Oxford University Press, 1996.

<sup>32</sup> ERICKSON, L., *o.c.*, 1997.



## 2. DE FEMINISTISCHE DIMENSIE IN HET BEHARTIGEN VAN VROUWENBELANGEN

In andere onderzoeken merken we een tendens om de analysecategorie sekse te vervangen door, of tenminste aan te vullen met, een categorisering op basis van de aan- of afwezigheid van een feministische 'ingesteldheid' of 'gedrag' én om de inbreng van mannelijke vertegenwoordigers in onderzoek naar het behartigen van vrouwenbelangen te betrekken. Het behartigen van vrouwenbelangen wordt (minstens gedeeltelijk) losgekoppeld van het geslacht van de volksvertegenwoordiger en gelieerd aan het al dan niet feministisch handelen van de vertegenwoordiger. Met andere woorden, zowel mannelijke als vrouwelijke volksvertegenwoordigers kunnen al dan niet een feministische attitude hebben die zich uit in het behartigen van vrouwenbelangen. Zo benadrukt Vickers<sup>33</sup> dat een adequate vertegenwoordiging van vrouwen een feministische dimensie bevat. Men moet aandacht hebben voor de aanwezigheid van vrouwen enerzijds en anderzijds ook voor het doel van hun aanwezigheid, met name de hervorming van beleid, programma's, processen en structuren met het doel het leven van vrouwen te verbeteren. Ook Sawyer<sup>34</sup> behandelt de feministische dimensie in de vertegenwoordiging van vrouwen. Zij stelt dat meer representatieve instellingen geen garantie zijn voor een behartiging van vrouwenbelangen. Zelfs integendeel: de aanwezigheid van vrouwen kan als alibi dienen voor vrouwonvriendelijke wetgeving. Sawyer stelt dat het niet alleen de vertegenwoordiging van de vrouwelijke ervaring is die belangrijk is, maar eveneens het feministisch perspectief afgeleid van de collectieve mediatie van die vrouwelijke ervaringen.

Een aantal empirische onderzoeken onderschrijft het belang van het betrekken van mannelijke vertegenwoordigers in onderzoek naar het behartigen van vrouwenbelangen. Carroll e.a.<sup>35</sup> stelden vast dat mannelijke wetgevers in de V.S. belangrijke bondgenoten waren van vrouwen in hun streven naar meer rechten voor vrouwen. De mannelijke wetgevers die vrouwen het meest steunden in hun houding en acties noemden zichzelf liberaal en feministisch en waren jonger dan vijftig jaar oud. Zij vertoonden zelfs vaker een feministische houding dan gematigde, conservatieve en niet-feministische vrouwen. Maar liberale en feministische mannen vertaalden deze houding minder vaak naar actie in vergelijking tot liberale en feministische vrouwen. Ze werkten slechts een beetje meer aan vrouwenrechtenwetgeving dan gematigde vrouwen en gaven niet vaker dan gematigde vrouwen topprioriteit aan vrouwenrechtenwetgeving. Ook Rhodebeck<sup>36</sup>

<sup>33</sup> VICKERS, J., *Towards an understanding of presence*, pp. 20-46, in ARSCOTT, J., TRIMBLE (Eds.), *In the presence of Women. Representation in Canadian Governments*, Toronto: Harcourt Brace & Company, 1997.

<sup>34</sup> SAWER, M., *Parliamentary Representation of women: From Discourses of justice to Strategies of Accountability*, *International Political Science Review*, 21, 2000(4), p. 361-380.

<sup>35</sup> CARROLL, S.J., DODSON, D.L., MANDEL, R.B., *The impact of Women in Public Office. An overview*, New Jersey: Rutgers, 1991.

<sup>36</sup> RHODEBECK, L.A., *The Structure of the Men's and Women's Feminist Orientations: Feminist Identity and Feminist Opinion*, *Gender and Society*, 10, 1996(4), p. 386-403.

toonde aan dat feministische opvattingen bij mannelijke vertegenwoordigers in de V.S. leidden tot enthousiaste ondersteuning van feministische beleidsdoelstellingen. Dolan en Ford<sup>37</sup> stelden, eveneens in de V.S., vast dat het hebben van feministische opvattingen het wetgevend gedrag en de prioriteiten beïnvloedt en dat het niet volledig samenviel met de vrouwelijke sekse: feministische vrouwen hadden een andere hiërarchie van legislatieve prioriteiten dan niet-feministische vrouwen. Daarnaast benadrukt Swers<sup>38</sup> dat, alhoewel sekse een onafhankelijke en significante invloed uitoefende op het in *Congress* stemmen voor 'women's issues', de deelname van mannen waar het de behartiging van vrouwenbelangen betrof, niet te verwaarlozen was. In onderzoeken naar de genderverschillen in het Canadees Parlement stelden Tremblay<sup>39</sup> en Tremblay en Pelletier<sup>40</sup> vast dat het feministische bewustzijn doorslaggevend was in de steun voor vrouwenbelangen en dat dit zowel onder mannen als onder vrouwen aanwezig was.

### 3. DE BEHARTIGING VAN VROUWENBELANGEN IN HET VLAAMS PARLEMENT

Wie behartigde de vrouwenbelangen in het Vlaams Parlement tijdens de legislatuur 1995-1999? In een poging tot antwoord op deze vraag zullen we, naar analogie met bovenstaand literatuuroverzicht, zowel de 'zachte' thema's als de meer expliciet feministische thema's betrekken.

De concentratie van de vrouwelijke parlementsleden in een aantal commissies kan beschouwd worden als een eerste indicatie dat de vrouwelijke parlementsleden de zachte thema's prefereren<sup>41</sup>. Zowel de commissie Welzijn, Gezondheid en Gezin als in de commissie Cultuur en Sport telden 40 % vrouwen; de commissie Onderwijs, Vorming en Wetenschapbeleid was voor 27 % uit vrouwen samengesteld. Gezien de man-vrouwverdeling over de commissies is het niet verwonderlijk dat het merendeel van de initiatieven van de vrouwelijke parlementsleden zich ook in de 'zachte' sector situeerden.

<sup>37</sup> DOLAN, K., FORD, L.E., o.c., 1995.

<sup>38</sup> SWERS, M, o.c., 1998.

<sup>39</sup> TREMBLAY, M., Do Female MPs Substantively Represent Women? A Study of Legislative Behaviour in Canada's 35th Parliament, *Canadian Journal of Political Science*, 31, 1998(3), p. 435-465.

<sup>40</sup> TREMBLAY, M., PELLETIER, R., More Feminists or More Women? Descriptive and Substantive Representation of Women in the 1997 Canadian Federal Elections, *International Political Science Review*, 21, 2000(4), p. 381-405.

<sup>41</sup> Hierbij moet benadrukt worden dat de 'zachte' commissies en thema's gezien de bevoegdheden van het Vlaams Parlement geenszins onbelangrijk zijn. Dit werd ook door de leden van het Vlaams Parlement zelf bevestigd.

Tabel 1 : Concentratie (> 4 %) van vrouwelijke initiatieven in bepaalde thematische domeinen. Vlaams Parlement (1995-1999)

Thema	Aantal initiatieven van vrouwelijke parlementsleden	% binnen geheel vrouwelijke initiatieven
Welzijn	1150	20,9 %
Onderwijs	744	13,5 %
Milieu	523	9,5 %
Vervoer	285	5,2 %
Ruimtelijke ordening en Stedenbouw	263	4,8 %
Gezondheid	259	4,7 %
Vlaamse overheid	251	4,6 %
Vorming	251	4,6 %
Cultuur	235	4,3 %

Uit bovenstaand overzicht van de thematische domeinen waarin de initiatieven van de vrouwelijke parlementsleden zich situeerden, blijkt zeer duidelijk dat zij zich sterk toespitsten op 'zachte' onderwerpen als welzijn en onderwijs. Maar liefst een vierde van de vrouwelijke initiatieven had een onderwerp met betrekking tot welzijn of gezondheid. Anderzijds scoren eerder harde materies als milieu en vervoer ook relatief hoog.

In het kader van dit onderzoek was het niet mogelijk om een volledig overzicht op te maken van de thematische domeinen waarbinnen de initiatieven van de mannelijke parlementsleden zich situeerden. Om de stelling dat mannelijke parlementsleden zich inhoudelijk toespitsten op wat men de 'harde' onderwerpen noemt te toetsen, bekeken we de initiatieven van 22 mannelijke parlementsleden die in de mate van het mogelijke een vergelijkbaar profiel<sup>42</sup> als hun vrouwelijke collega's hadden.

<sup>42</sup> Een vergelijkbaar profiel op het vlak van partij, leeftijd, opleiding, politieke loopbaan en interesses.

Tabel 2 : Thematische domeinen waarin de mannelijke parlementsleden actiever zijn dan de vrouwelijke parlementsleden (verschil > 20 %). Vlaams Parlement (1995-1999)

Thema	Geslacht	
	MAN (N=22)	VROUW (N=22)
Energie	86,0 %	14,0 %
Rechtspraak	77,3 %	22,7 %
Toerisme	76,0 %	24,0 %
Sport	72,9 %	27,1 %
Media	72,1 %	27,9 %
Financiën	71,7 %	28,3 %
Landbouw en visserij	71,6 %	28,4 %
Staatshervorming	71,4 %	28,6 %
Openbare werken	69,1 %	30,9 %
Verkiezingen	68,8 %	31,3 %
Economie	67,5 %	32,5 %
Begroting	65,4 %	34,6 %
Ruimtelijke Ordening en stedenbouw	62,1 %	37,9 %

Mannelijke parlementsleden uit de steekproef bleken op 13 thema's aanzienlijk actiever te zijn dan hun vrouwelijke collega's. Deze verschillen op het vlak van de inhoud van de parlementaire initiatieven zijn erg traditioneel te noemen. De mannelijke parlementsleden uit de steekproef waren inderdaad opvallend actiever in 'harde' thema's zoals energie, rechtspraak en financiën.

Als gevolg van deze thematische opsplitsing naar geslacht kwam er in een aantal commissies een taakverdeling tot stand. Met andere woorden, binnen eenzelfde commissie namen in een aantal gevallen de vrouwelijke commissieleden bepaalde thema's op en namen de mannelijke commissieleden andere onderwerpen ter harte. Een zeer duidelijk voorbeeld daarvan is de commissie Cultuur en Sport. Het onderwerp cultuur werd grotendeels door vrouwelijke parlementsleden opgenomen; de initiatieven met betrekking tot sport werden voornamelijk door mannen genomen. Deze gegevens afkomstig uit de steekproef werden onderschreven door een aantal geïnterviewde parlementsleden :

'Over sport wou ik nog iets zeggen. Als je dan ziet dat het over sport gaat, dan zelfs in de commissie cultuur enzo, dan verdwijnen al de dames en dan komen alle mannen naar voren. Als het bijvoorbeeld gaat over de verlaging van de leeftijd van de wielrenners, dan krijg je in de commissie welzijn allemaal die

mannen van de sport. Sport wordt gevolgd door mannen, cultuur niet.' (32901, m, n)<sup>43</sup>

De geïnterviewde parlementsleden benadrukten deze thematische verschillen in parlementaire initiatieven als één van de meest belangrijke verschillen tussen vrouwelijke en mannelijke parlementsleden. Bovendien bleek uit de interviews dat ook binnen een bepaald thema mannen de meer technische zaken opnamen terwijl vrouwen zich eerder bekommerden om de maatschappelijke en sociale aspecten.

Zoals we reeds eerder stelden, kunnen niet alle zachte thema's als vrouwen-thema's beschouwd worden; een meer accurate afbakening zou een grootschalig onderzoek onder de Vlaamse vrouwen vergen. Zo ook kan het behandelen van zachte thema's door de vrouwelijke leden van het Vlaams Parlement niet beschouwd worden als het behartigen van vrouwenbelangen. Toch kan men er een indicatie in zien dat zij zich toelegden op thema's die, gezien de maatschappelijke positie die vrouwen bekleden, nauwer aansluiten bij de belangen van vrouwen.

Een duidelijkere bevestiging van de hypothese dat de behartiging van vrouwenbelangen in het Vlaams Parlement als de taak van de vrouwelijke parlementsleden werd beschouwd, niet in het minst door henzelf<sup>44</sup>, is de sterke aanwezigheid van vrouwelijke volksvertegenwoordigers in de Werkgroep voor Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen. Deze werkgroep bestond (tijdens de legislatuur 1995-1999) voor 67 % uit vrouwelijke leden. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het merendeel van de initiatieven van de voorbije legislatuur die expliciet betrekking hadden op de situatie van vrouwen, geïnitieerd werd door vrouwelijke parlementsleden. Dit blijkt uit onderstaande tabel die een overzicht bevat van de parlementaire initiatieven waarvan de titel het woord 'vrouwen' bevat en die zich dus expliciet op vrouwen richtten.

<sup>43</sup> Bij dit en latere citaten wordt telkens het geslacht van de geciteerde evenals de anciënniteit vermeld. Hierbij worden volgende afkortingen gehanteerd: v: vrouw; m: man; n: nieuwkomer (bekleedde in de legislatuur 1995-1999 voor het eerst een parlementair mandaat); a: 'ancien' (bekleedde reeds voor de legislatuur 1995-1999 een parlementair mandaat). De citaten worden letterlijk weergegeven.

<sup>44</sup> De voorkeur van het betrokken parlements-lid was, zo blijkt uit de interviews met de leden van het Vlaams Parlement, het vaakst genoemde criterium bij de verdeling van de commissies. De expertise die het betrokken parlements-lid in een bepaald domein heeft opgebouwd (voornamelijk door de vroegere beroepsactiviteit, maar ook via vroegere politieke activiteiten) is de tweede reden waarom men in een bepaalde commissie zetelt. Vaak zetelt men ook in een commissie omdat er nu eenmaal plaatsen moeten worden opgevuld. Als laatste factor bij de verdeling van de commissies wordt anciënniteit aangehaald. Daarnaast spelen bij het verdelen van de commissies ook externe factoren een rol zoals de wens van de fractie en van de politieke partij waartoe men behoort.

Tabel 3 : Parlementaire initiatieven waarvan de titel het woord 'vrouwen' bevat. Vlaams Parlement (1995-1999)

	Mannelijke parlementsleden (N = 102)	Vrouwelijke parlementsleden (N = 22)
Schriftelijke vraag	6	93
Voorstel van decreet	1	4
Voorstel van resolutie	1	3
Mondelinge vraag	0	3
Actuele vragen	1	2
Interpellatie (plenair en in commissie)	0	2
Vraag om uitleg	0	1
TOTAAL	9	108

Bovenstaande tabel is eveneens een sterke indicatie dat de behartiging van vrouwenbelangen in eerste instantie een zaak van vrouwelijke parlementsleden is. Dat vrouwelijke parlementsleden ze verdedigden in het Vlaams Parlement, kan onder andere verklaard worden door het feit dat de vrouwelijke parlementsleden opvallend vaker aangesproken werden door een vrouwenorganisatie voor het verdedigen van vrouwenbelangen.<sup>45</sup> Een derde van de vrouwelijke respondenten werd tweemaal per jaar gecontacteerd, 40 % maandelijks en een vijfde tweemaal per maand. Deze percentages liggen beduidend lager bij de mannen : daarvan werd een derde (28,6 %) nooit gecontacteerd en de helft (50,6 %) slechts tweemaal per jaar. Anderzijds bewijst het feit dat overwegend vrouwelijke parlementsleden aangesproken werden voor het behartigen van vrouwenbelangen, dat de vrouwelijke parlementsleden beschouwd werden als (potentiële) verdedigers van die belangen. Ook in andere onderzoeken bleek het lidmaatschap en de steun van de vrouwenbeweging een belangrijke indicator voor het actief zijn in het veld van de vrouwenbelangen.<sup>46</sup>

Deze vaststelling werd bevestigd door de geïnterviewde leden van het Vlaams Parlement. Ze stelden bijna unaniem dat de behartiging van vrouwenbelangen een zaak van de vrouwelijke volksvertegenwoordigers was. Wanneer er zich discriminaties voordeden ten aanzien van vrouwen, waren het de vrouwelijke parlementsleden die daar aandacht voor vroegen. De vrouwelijke parlementsleden hadden ter zake een voorbeeld- en een voortrekkersfunctie. Voornamelijk de vrouwelijke respondenten waren ervan overtuigd dat het *de facto* de taak van vrouwen was om de vrouwenbelangen te verdedigen.

<sup>45</sup> In totaal werd 47,8% van de respondenten tweemaal per jaar gecontacteerd door een vrouwenorganisatie met het oog op het behartigen van vrouwenbelangen; 21,7 % maandelijks. Een vierde van de parlementsleden werd nooit gecontacteerd door een vrouwenorganisatie.

<sup>46</sup> CARROLL, S., DODSON, D., MANDEL, R., *The impact of Women in Public Office. An overview*, New Jersey : Rutgers, 1991.

'Ja, ge moet werken aan toestanden die onevenwichtig zijn in de samenleving, dus in dat opzicht hebben vrouwen nog altijd een belangrijke taak. Ja, bijvoorbeeld onlangs het decreet op het volwassenenonderwijs. Daar werd vrijstelling van inschrijvingsgeld voorzien voor werklozen, maar niet voor bijvoorbeeld herintreedsters, iemand die geen band meer had met de arbeidsmarkt of met de werklozenreglementering, maar die zich toch wil inschrijven voor onderwijs voor sociale promotie. Dat inbrengen dat begrepen de mannen niet; en daar was dan toch wel een samenspraak tussen vrouwen over de fractiegrenzen heen tegenover de mannen.' (32702, v, n)

Anderzijds blijkt uit bovenstaande tabel 3 dat niet alle initiatieven die zich expliciet richtten op het behartigen van vrouwenbelangen van vrouwelijke signatuur waren; ook mannen ondernamen (vaak als medeondertekenaars) initiatieven ter behartiging van vrouwenbelangen. Wanneer we kijken naar wie deze parlementaire initiatieven nam, blijkt dat 11 vrouwen (d.i. 50 % van de vrouwelijke parlementsleden) en 5 mannen (d.i. 4,9 % van de mannelijke parlementsleden) actief waren op dit domein. Dus niet alle vrouwelijke parlementsleden betuigden zich op het vlak van de behartiging van vrouwenbelangen. Zoals eerder gesteld, werden ook mannelijke parlementsleden veelvuldig gecontacteerd door vrouwenorganisaties. Ook zij werden dus beschouwd als (potentiële) behartigers van vrouwenbelangen.

Een grote groep leden van het Vlaams Parlement bevestigde dat vrouwelijke parlementsleden *de facto* het voortouw namen in de verdediging van vrouwenbelangen; een even groot aantal parlementsleden (en hier zijn de mannen in de meerderheid) stelde echter dat de evidentie dat vrouwelijke parlementsleden vrouwenbelangen zouden moeten behartigen geen goede zaak is. Volgens hen zouden mannen betrokken moeten worden, dan zou het initiatief trouwens sterker staan. Het was opvallend dat meer mannen dan vrouwen vonden dat mannen ook een taak te vervullen hadden in het verdedigen van vrouwenbelangen. Volgens hen was een dergelijk thematisch monopolie niet goed voor de vrouwelijk parlementairen, het thema of de mannelijke parlementsleden.

Vooraleer over te gaan tot het volgende luik van de bijdrage willen we concluderen dat de gegevens met betrekking tot het Vlaams Parlement suggereren dat er inderdaad een band tussen het vrouw-zijn van de volksvertegenwoordiger en het behartigen van vrouwenbelangen bestond. Anderzijds lijkt de nadruk op de feministische opvattingen van de volksvertegenwoordigers als een element in de behartiging van vrouwenbelangen op z'n minst een plaats waard te zijn naast de vrouwelijke identiteit en/of ideeën. Hoe beiden zich precies ten opzichte van elkaar verhouden, snijdt een problematiek aan die het bestek van dit artikel te buiten gaat en verdient het onderwerp te zijn van verder empirisch onderzoek.



### III. Vrouwelijke vertegenwoordiging : rolverschillen ?

Vervolgens willen we het tweede luik van de initiële vraagstelling behandelen, namelijk de 'roloriëntatie' van de vrouwelijke parlementsleden in vergelijking tot hun mannelijke collega's. Roloriëntaties, namelijk 'verwachtingen over het meest wenselijke gedrag', komen voort uit de ideeën over hoe een parlement en parlementsleden zouden moeten functioneren, uit ideeën over de eigen capaciteiten, uit de gestelde doelen en uit de opvattingen over wat anderen (collega's en kiezers) verwachten van politici.<sup>47</sup> Met betrekking tot de roloriëntatie van politici bestaan er verschillende typologieën. Dergelijke roltypologieën zijn uiteraard snel verouderd en in essentie reductief. Toch hebben we er een aantal betrokken in het onderzoek omdat ze het mogelijk maken verschillen beter in de verf te zetten.

In onderstaande paragrafen worden drie elementen van de roloriëntatie van de vertegenwoordiger besproken. Een eerste aspect heeft betrekking op de relatie tussen het parlements lid en zijn/haar achterban, de kiezer. Vervolgens komt een rolaspect aan bod met betrekking tot de 'job' van parlements lid : welke elementen van het mandaat vindt men belangrijk of minder belangrijk ? Tot slot lichtten we één aspect uit de 'politieke cultuur' van het Vlaams Parlement, met name de visie op de verhouding meerderheid-oppositie.

#### A. Vertegenwoordigende stijl

Een vaak gebruikte typologie van roloriëntatie is de 'vertegenwoordigende stijl typologie' van Eulau, Wahlke e.a.<sup>48</sup> die drie types beschrijft naargelang hun graad van onafhankelijkheid ten aanzien van de mening van de kiezer :

- 1) de 'afgevaardigde' of 'delegate', die meent dat de wil en de belangen van de kiezers dienen te prevaleren in de besluitvorming;
- 2) de 'gevolmachtigde' of 'trustee', die op basis van het eigen oordeel beslist hoe de belangen van de kiezer het best gediend kunnen worden;
- 3) de 'politico' die de onafhankelijkheid ten aanzien van de kiezer laat afhangen van de aard van de beslissing die genomen dient te worden.

Vrouwen zouden meer de rol van 'afgevaardigde' opnemen.<sup>49</sup> De Winter constateerde dat 63 % van de Belgische federale parlementsleden zichzelf beschouwde als een 'trustee' tegen 29 % als een 'delegate'.<sup>50</sup> Hij maakte evenwel geen onderscheid tussen mannelijke en vrouwelijke parlementsleden.

<sup>47</sup> LEIJENAAR, M., o.c., 1989, 157.

<sup>48</sup> EULAU, H., WAHLKE, J.C., BUCHANAN, W., FERGUSON, L.C., *The Role of the Representative : Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke*, pp. 111-126, in EULAU, H., WAHLKE J.C. (Eds.), *The Politics of Representation. Continuities in Theory and Research*, Beverly Hills : Sage, 1978.

<sup>49</sup> JENNINGS, M.K., THOMAS, N., *Men and women in party elites : social roles and political resources*, *Midwest Journal of Political Science*, vol. 12, 1968(4), 469-492.; LEIJENAAR, M., o.c., 1989, 158, 167.

<sup>50</sup> DE WINTER, L., *The Belgian Legislator*, Onuitgegeven Doctoraatsverhandeling. European University Institute Firenze, 1992, 252.



Tabel 4 : Vertegenwoordigende stijl van de parlementsleden, opgesplitst naar geslacht. Vlaams Parlement (1995-1999)

'Om de belangen van de groepen die ik vertegenwoordig te behartigen ...	Aantal	Geslacht		Totaal
		Man	Vrouw	
... tracht ik op verschillende manieren steeds hun wil en belangen te kennen'	Absoluut aantal Kolompercentage	35 47,3 %	10 66,7 %	45 50,6 %
... baseer ik mij op mijn eigen oordeel en inzichten'	Absoluut aantal Kolompercentage	25 33,8 %	5 33,3 %	30 33,7 %
... richt ik mij op de mening van mijn fractie en partij'	Absoluut aantal Kolompercentage	14 18,9 %	0 0,0 %	14 15,7 %

De helft van de bevroegde leden van het Vlaams Parlement trachtte op verschillende manieren steeds de wil en belangen te kennen van de groepen die ze meenden te vertegenwoordigen. Met andere woorden, de helft van de Vlaamse parlementsleden kon beschouwd worden als een 'delegate' (of 'afgevaardigde') die een relatief 'lage' autonomie ten aanzien van de burger (kiezer of groep die ze menen te vertegenwoordigen) had of op zijn minst wenselijk achtte. Relatief meer vrouwelijke respondenten waren gericht op het achterhalen van de wil en de belangen van de groep die ze meenden te vertegenwoordigen : 66,7 % van de vrouwen tegen 47,3 % van de mannen. Ook in het Vlaams Parlement namen de vrouwen dus vaker de vertegenwoordigende rol van 'afgevaardigde' op.

Een derde van de mannelijke én van de vrouwelijke respondenten baseerde zich op het eigen oordeel en inzicht om de belangen van de groepen die ze vertegenwoordigden te behartigen. Enkel een aantal mannelijke parlementsleden (18,9 %) was van mening dat ze de belangen van de vertegenwoordigde groep het best dienden door zich af te stemmen op de mening van de fractie en de partij. Deze twee groepen kunnen beschouwd worden als 'trustee' aangezien ze zich niet richten tot de burger (de kiezer of de groep die ze meenden te vertegenwoordigen), maar zich baseerden op het eigen oordeel of het oordeel van de eigen partij. Zij hadden of wensten met andere woorden een relatief 'hoge' graad van autonomie ten aanzien van de kiezer.

#### B. Prioriteiten verleend aan verschillende aspecten van de parlementaire werkzaamheden

Een andere typologie is gebaseerd op de prioriteit die men verleent aan bepaalde aspecten van het parlementaire werk. Deze typologie werd opgemaakt door Donald Searing in de jaren zeventig<sup>51</sup> en wordt ook in recente studies vaak gehanteerd, o.a. door Pippa Norris en Joni Lovenduski<sup>52</sup>. Op basis van deze typologie worden drie types parlementsleden onderscheiden :

<sup>51</sup> SEARING, D., Measuring politicians' values : administration and assessment of a ranking technique in the British House of Commons, *American Political Science Review*, 1978, p. 65-79.

<sup>52</sup> NORRIS, P., LOVENDUSKI, J., *Political Recruitment. Gender, Race and Class in the British Parliament*, Cambridge : University Press, 1995.

- 1) 'constituency workers', die prioriteit geven aan het helpen van mensen met individuele problemen, aan dienstbetoon en aan het vertegenwoordigen van lokale belangen in het parlement;
- 2) 'parliamentarians', die prioriteit verlenen aan het brede wetgevende werk zoals het woord nemen in het parlement, het commissiewerk en het te woord staan van de media;
- 3) 'party loyalists', die prioriteit geven aan het vertegenwoordigen van de partij, het ondersteunen van de partijleider, het ontwikkelen van de partijpolitiek en het verdedigen van die partijlijn in het parlement.

Norris en Lovenduski constateerden dat vrouwen in het Britse Parlement onafhankelijker waren van hun partij, een veel hogere prioriteit gaven aan 'constituency work' dan mannen en dit werd ondersteund door het aantal uren dat vrouwen aan deze activiteit besteedden. Ze besteedden veel meer uren aan individuele zaken en aan dienstbetoon. Daarnaast gaven vrouwen veel hogere prioriteit aan het voorbereiden en bijwonen van de commissies en opvallend minder aan de grote plenaire debatten.<sup>53</sup> Ook De Winter stelde in het Belgisch Parlement vast dat vrouwelijke parlementsleden meer tijd investeerden in de commissievergaderingen.<sup>54</sup>

De twee intra-parlementaire activiteiten waaraan de respondenten uit het Vlaams Parlement gedurende de voorbije legislatuur gemiddeld het meeste tijd spendeerden, waren de commissievergadering en de studie en inhoudelijke voorbereiding van dossiers. Van de extra-parlementaire activiteiten nam het uitoefenen van een lokaal mandaat het meeste tijd in beslag.

Een gemiddelde werkweek besloeg voor de mannelijke respondenten 56,3 uur; voor de vrouwelijke respondenten 57,8 uur. Vrouwen besteedden wekelijks gemiddeld 1 uur meer aan het bijwonen van commissievergaderingen, anderhalf uur meer aan het bijwonen van partijvergaderingen, bijna twee uur meer aan het voorbereiden van dossiers en bijna anderhalf uur meer aan contact met belangen- en drukkinggroepen.

Mannen besteedden in vergelijking tot vrouwen bijna drie uur meer aan het uitoefenen van een lokaal mandaat en bijna twee uur meer aan het uitoefenen van een beroep naast het mandaat.

Vrouwen besteedden met andere woorden meer tijd aan intra-parlementaire activiteiten : gemiddeld was dat bij de vrouwelijke respondenten 32,6 uur per week; bij mannen wekelijks gemiddeld 28,2 uur. Mannen besteedden daarnaast gemiddeld 28,1 uur per week aan extra-parlementaire activiteiten, vrouwen gemiddeld 25,2 uur.

---

<sup>53</sup> NORRIS, P., LOVENDUSKI, J., *o.c.*, 1995, 220-223. NORRIS, P., *o.c.*, 1995, 103.

<sup>54</sup> DE WINTER, L., *o.c.*, 1992, 299.

Tabel 5 : Het tijdsbudget van de leden van het Vlaams Parlement (1995-1999).  
Gemiddeld aantal uren per week besteed aan intra- en extra-parlementaire activiteiten.

	Geslacht		Totaal
	Man (N = 78)	Vrouw (N = 15)	(N = 103)
<i>INTRA-PARLEMENTAIRE ACTIVITEITEN :</i>			
Het bijwonen van commissievergaderingen in het Vlaams Parlement	10,9 u/week	12,0 u/week	11,1 u/week
Studie en inhoudelijke voorbereiding van dossiers	9,5 u/week	11,3 u/week	9,8 u/week
Het bijwonen van plenaire vergaderingen in het Vlaams Parlement	5,1 u/week	5,9 u/week	5,2 u/week
Het bijwonen van fractievergaderingen	2,7 u/week	3,4 u/week	2,8 u/week
<i>EXTRA-PARLEMENTAIRE ACTIVITEITEN :</i>			
Het uitoefenen van een lokaal mandaat	8,3 u/week	5,4 u/week	7,8 u/week
Het bijwonen van andere partijvergaderingen (buiten de fractievergaderingen)	4,6 u/week	6,1 u/week	4,9 u/week
Participatie in lokale socio-culturele evenementen, debatten, spreken, ...	4,7 u/week	4,0 u/week	4,6 u/week
Het uitoefenen van een niet-politieke beroepsmatige bezigheid	4,7 u/week	3,0 u/week	4,4 u/week
Dienstverlening aan individuele burgers ('zitdagen, spreekuren, afspraken, ...)	3,1 u/week	2,7 u/week	3,0 u/week
Contact met afgevaardigden van belangen- en drukingsgroepen	2,7 u/week	4,0 u/week	2,5 u/week
<b>TOTAAL</b>	<b>56,3 u/week</b>	<b>57,8 u/week</b>	<b>56,1 u/week</b>

Bij de respondenten werden er geen sekseverschillen vastgesteld in de tijd besteed aan het bijwonen van de plenaire en de fractievergaderingen, aan de participatie in lokale evenementen. Ook aan de dienstverlening aan de burger besteedden mannelijke en vrouwelijke parlementsleden ongeveer evenveel tijd. Dit vertaalde zich echter niet naar het aantal individuele dossiers die de leden van het Vlaams Parlement tijdens de voorbije legislatuur jaarlijks behandelden : vrouwelijke respondenten behandelden jaarlijks gemiddeld minder dossiers van individuele burgers. Voor de mannelijke respondenten bedroeg dit gemiddeld 437,2 per jaar; voor de vrouwen was dit gemiddeld 271,6 per jaar. Dit hoge gemiddelde bij de mannelijke parlementsleden was te wijten aan de aanzienlijke groep parlementsleden die opgaf meer dan 1000 dossiers per jaar te behandelen. Twaalf van de mannelijke respondenten (17,2 %) gaf op meer dan 1000 dossiers van individuele

burgers jaarlijks te behandelen. Geen enkel vrouwelijk parlementslid gaf op meer dan 1000 dossiers (op jaarbasis) te behandelen.

Tabel 6 : Beoordeling van het belang van een aantal facetten van de parlementaire activiteit door de parlementsliden. Vlaams Parlement (1995-1999)

	Totaal % parlements- leden 'belang- rijk' en 'heel belangrijk' (N = 93)	Geslacht	
		% mannen 'belangrijk' en 'heel belangrijk' (N = 78)	% vrouwen 'belangrijk' en 'heel belangrijk' (N = 15)
Het commissiewerk in het parlement	95,6 %	94,7 %	100,0 %
Het stemmen in het parlement	93,4 %	92,1 %	100,0 %
Het bijwonen van lokale partijvergaderingen	93,3 %	93,3 %	93,4 %
Het woord nemen in het parlement (vragen, tussenkomsten, interpellaties, ...)	88,5 %	86,8 %	100,0 %
Het ontwikkelen van de partijpolitiek of het partijprogramma	83,4 %	80,0 %	100,0 %
Het vertegenwoordigen van de achterban in het parlement	77,8 %	77,4 %	80,0 %
Het te woord staan van de media (T.V., geschreven en gesproken pers, ...)	75,8 %	72,4 %	93,4 %
Het vertegenwoordigen van lokale belangen in het parlement (provinciale, gemeentelijke, arrondissementale ...)	69,7 %	69,0 %	73,3 %
Het werken met belangengroepen (overleg plegen, luisteren naar problemen, ...)	68,8 %	65,3 %	86,7 %
Het participeren in lokale socio-culturele evenementen	62,2 %	62,7 %	60,0 %
Het behartigen van individuele problemen van burgers	52,2 %	54,0 %	42,9 %
'zitdagen' houden voor de burger	41,1	46,7 %	13,4 %

De mannelijke en de vrouwelijke respondenten hechtten in de meeste gevallen min of meer hetzelfde belang aan de verschillende aspecten van het werk als parlementslid. Desondanks wijst bovenstaande tabel ook op een aantal punten van verschil. De vrouwelijke parlementsliden hechtten in vergelijking tot de mannelijke parlementairen meer belang aan het woord nemen in het parlement. Ze hechtten ook meer belang aan het te woord staan van de media en vonden het

werken met belangengroepen belangrijker dan hun mannelijke collega's: 40 % van de vrouwen vond het heel belangrijk tegen 9,3 % van de mannen. Alhoewel het ook voor de mannelijke respondenten als een minder belangrijke taak werd beschouwd, hechtten vrouwen beduidend minder belang aan de zitdagen voor burgers.

Vrouwen vonden het werken met belangengroepen belangrijker. De vastgestelde sekseverschillen bevestigen de stelling dat een meerderheid van de vrouwelijke leden van het Vlaams Parlement zich als een 'afgevaardigde' beschouwde.

Norris en Lovenduski constateerden dat vrouwelijke leden van het Britse Parlement hogere prioriteit verleenden aan het 'constituency work'.<sup>55</sup> In het Vlaams Parlement was dit niet het geval: mannelijke en vrouwelijke parlementsleden besteedden min of meer evenveel tijd aan de dienstverlening aan de burger en aan de participatie in lokale socio-culturele evenementen. De vrouwelijke parlementsleden behandelden jaarlijks gemiddeld minder dossiers van individuele burgers én ze vonden het houden van zitdagen voor de burger aanzienlijk minder belangrijk dan hun mannelijke collega's. Vrouwelijke parlementsleden vonden het behartigen van individuele problemen van burgers en het participeren in lokale socio-culturele evenementen even belangrijk als de mannelijke parlementsleden. Uit de antwoorden op de enquêtevraag 'Hoeveel burgers spreken u gemiddeld per week aan?' bleek bovendien dat vrouwelijke parlementsleden niet toegankelijker waren dan mannelijke parlementsleden. Gemiddeld werd een mannelijk parlementslid 40,4 per week aangesproken; voor de vrouwelijke parlementsleden bedroeg dit gemiddelde 31,5.

De vrouwelijke leden van het Vlaams Parlement waren op basis van de typologie van Searing eerder onder te brengen onder de categorie 'parliamentarians'. Vrouwen besteedden meer tijd aan het commissiewerk, de fractievergadering én aan studie en de inhoudelijke voorbereiding van dossiers. Ze hechtten ook meer belang aan het woord nemen in het Vlaams Parlement en aan het te woord staan van de media. Mannelijke parlementsleden daarentegen vonden het houden van zitdagen voor de burger belangrijker dan hun vrouwelijke collega's, wat eerder onder de categorie 'constituency worker' zou vallen.

Deze categorisering is echter niet absoluut. Vrouwelijke parlementsleden besteedden in vergelijking tot de mannelijke parlementsleden niet meer tijd aan de plenaire vergaderingen en hechtten niet meer belang aan het vertegenwoordigen van lokale belangen in het parlement, het commissiewerk en het vertegenwoordigen van de achterban in het parlement.

### *C. De visie op de rol van de oppositie*

Het Vlaams Parlement profileerde zich in haar eerste legislatuur als rechtstreeks verkozen parlement sterk op het thema van de Nieuwe Politieke Cultuur. Onder die noemer nam het Vlaams Parlement verscheidene 'structurele' maatregelen. Voor de meeste parlementsleden, zo bleek uit de interviews, had NPC echter wel

<sup>55</sup> NORRIS, P., en LOVENDUSKI, J., *op.c.*, 1995, 220-223.

degeijk ook een 'culturele' betekenis. Drie vierde van de respondenten definieerde NPC in termen van 'een andere manier van aan politiek doen': de inhoud van het decreetgevend werk en dossierkennis dienen te primeren op tactische spelletjes tussen meerderheid en oppositie. Gezien de centrale plaats die de verhouding meerderheid-minderheid inneemt in de (nieuwe) politieke cultuur van het Vlaams Parlement, leek het ons aangewezen om dit aspect onder de loep te nemen met ook hier aandacht voor eventuele sekseverschillen.

Tabel 7 : Mate waarin de parlementsleden menen dat een aantal informele regels inzake de verhouding meerderheid-oppositie van kracht zijn. Vlaams Parlement (1995-1999)

	Totaal % parlementsleden 'in sterke mate' en 'in zeer sterke mate' van kracht (N = 93)	Geslacht	
		% mannen 'in sterke mate' en 'in zeer sterke mate' van kracht (N = 78)	% vrouwen 'in sterke mate' en 'in zeer sterke mate' van kracht (N = 15)
'Leden van de minderheid trachten zoveel mogelijk voorstellen aangenomen te krijgen'	60,5 %	59,3 %	66,6 %
'Leden van de oppositie formuleren in de eerste plaats kritiek op de voorstellen van de meerderheid'	59,4 %	63,2 %	40,0 %
'Leden van de meerderheid steunen doorgaans geen ideeën van de oppositie'	48,4 %	52,6 %	26,7 %

Twee derde van de respondenten stelde bij de minderheid de ingesteldheid vast om zoveel mogelijk voorstellen aangenomen te krijgen. Een even grote groep stelde dat het daarnaast ook een belangrijke taak van de oppositie was om kritiek te formuleren op de voorstellen van de meerderheid. Waar twee derde van de mannelijke parlementsleden hiervan overtuigd was, was slechts 40 % van de vrouwelijke parlementsleden die mening toegedaan. De helft van de mannelijke respondenten stelde dat de leden van de meerderheid doorgaans geen ideeën van de oppositie steunden tegen slechts een vierde onder de vrouwelijke parlementsleden.

Het leveren van kritiek op de voorstellen van de meerderheid was met andere woorden volgens een opvallend kleinere groep vrouwelijke parlementsleden de eerste taak van de oppositieleiden. Ook uit de interviews bleek dat er onder de vrouwelijke oppositieleiden een verschillende opvatting over de rol van de oppositie leefde. Vrouwen uit de oppositie hadden eerder de neiging om de kloof tussen meerderheid en oppositie te overbruggen, waar mannelijke oppositieleiden de meer strikte rol van een oppositie (die zich afzet tegen de meerderheid) onderlijnden. Om dit te illustreren laten we eerst een vrouwelijk oppositielid aan het woord, gevolgd door een mannelijke partijgenoot :

'Wat mij betreft : ik heb geen plezier in maar oppositie voeren om oppositie te voeren, en daar mijn voldoening uit te putten. Ik heb die wel als je effectief naar een resultaat kunt gaan. Ik zou geen voorstellen indienen, alleen maar om oppositie te spelen, neen. Ik vind als je iets indient dat dat dient om tot resultaat te komen. (...) Omdat ik altijd bondgenoten zoek, over de partijgrenzen heen. Dat is mijn manier van werken. Iedereen vindt dat niet goed. Ik ben niet de grootste oppositiefan.' (32102, v, n)

'Ik ben gewoon om in een kamer te zitten met meerderheid en oppositie, waar iedereen duidelijk zijn rol had, dat is trouwens de essentie van de democratie. Wel, in het Vlaams Parlement is het zo dat als je tegen iets durft tegen zijn, dat men u al vies bekijkt, zo van 'wat een moeilijke is dat nu'. Terwijl het essentieel is dat iedereen respect heeft voor de rol die de parlementariër moet spelen.' (32101, m, a)

#### IV. Conclusie

De verdediging van vrouwenbelangen was in het Vlaams Parlement (1995-1999) voornamelijk een zaak van de vrouwelijke parlementsleden. Dit blijkt zowel uit de commissies waarin ze zetelden als uit de thema's die ze opnamen. Geruggensteund door gelijkaardig buitenlands onderzoek, willen we echter aandacht vragen voor de actuele en toekomstige rol van mannelijke vertegenwoordigers in het behartigen van vrouwenbelangen. De impact van feministische opvattingen (zowel bij mannelijke als bij vrouwelijke vertegenwoordigers) die zich uit in het behartigen van vrouwenbelangen verdient in dit opzicht verder onderzoek. Misschien behartigen mannelijke parlementsleden vrouwenbelangen om redenen die niet noodzakelijk dezelfde zijn als die van vrouwen omdat zij nu eenmaal niet uit eenzelfde levenservaring kunnen putten. Het is denkbaar dat de behartiging van vrouwenbelangen door mannelijke vertegenwoordigers ingegeven is door een bepaalde ideologie of een verondersteld electoraal potentieel. Anderzijds is niet uitgesloten dat dit ook kan spelen bij vrouwelijke vertegenwoordigers en is niet bewezen dat alle vrouwelijke vertegenwoordigers per definitie vrouwenbelangen behartigen. Een aantal onderzoeksresultaten met betrekking tot het Vlaams Parlement duiden er inderdaad op dat ook mannen, net als vrouwen, feministische ideeën aanwezig kunnen stellen en vrouwenbelangen behartigen.

Hoewel er ook grote overeenkomsten waren op het vlak van de roloriëntatie van de mannelijke en de vrouwelijke parlementsleden, werd ook een aantal relatieve verschillen geconstateerd. Vrouwelijke parlementsleden stelden zich minder autonoom op ten aanzien van de groepen die ze vertegenwoordigden en profileerden zich dus sterker als een 'afgevaardigde'. Vrouwelijke parlementsleden brachten meer tijd door in het Vlaams Parlement en besteedden meer tijd aan commissie- en fractievergaderingen en aan het voorbereiden van dossiers. Daarom hield hun rolopvatting over naar het 'parliamentarian'-type. Vrouwelijke parlementsleden vertolkten ook een opvatting over de verhouding meerderheid-oppositie die sterker consensusgericht was.



De vrouwelijke leden van het Vlaams Parlement (1995-1999) vertegenwoordigden dus wel degelijk vrouwen (in de betekenis van het behartigen van vrouwenbelangen) en vertegenwoordigden 'vrouwelijk' (in die zin dat zij op een aantal punten een andere visie op hun mandaat hadden). Niet zelden worden stellingen over het anders-zijn van vrouwen gekaderd in de argumentatie voor meer vrouwen in de politiek.<sup>56</sup> Als argumenten voor een evenredige politieke vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in de politieke besluitvorming zijn deze stellingen 'gevaarlijk' en zelfs 'overbodig' te noemen. Gevaarlijk omdat men al snel in de valkuil van het essentialisme dreigt te lopen. De nadruk leggen op het anders-zijn van vrouwen is bovendien overbodig omdat er veel sterkere argumenten bestaan in het pleidooi voor een evenwichtige verdeling van politieke macht tussen mannen en vrouwen. Als men ervan uitgaat dat een democratische vertegenwoordiging een evenredige politieke vertegenwoordiging inhoudt, bestaat er voor een door één van beide seksen gedomineerde politieke vertegenwoordiging immers geen democratische rechtvaardiging.

***Summary : Representing women and 'female' representation in the Flemish Parliament (1995-1999)***

*In this contribution we confront the results of a research on the Flemish Parliament (1995-1999) with two hypotheses regarding the request for more women in parliament. First, we ask whether female MPs do defend women's interests. The research indicates that taking care of women's interests was indeed part of the task of female MPs. Supported by other scholars, we argue that the actual and future role of male MPs in defending women's interests deserves further empirical investigation. Second, we focus on the often-assumed difference that female MPs would make regarding their role orientation. Although there were major similarities in the role orientations of female and male MPs, a number of relative differences were found with regard to representational style, priorities and conception of the relations between majority and minority.*

---

<sup>56</sup> DEGAUQUIER, C., Retour sur les arguments fondant la demande d'une représentation accrue des femmes en politique, *Res Publica*, Vol. XXXVI, 1994(2), p. 119-127.

# Het Belgische kiessysteem : de klassieke en alternatieve methode D'Hondt

Patrick Vander Weyden<sup>1</sup>

assistent aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de Katholieke Universiteit Brussel, en de IPSOM-onderzoeksgroep

## I. Inleiding

In de internationale vakliteratuur wordt het Belgisch kiessysteem voor de parlementsverkiezingen op verschillende, soms tegenstrijdige, wijzen getypeerd. Blais en Massicotte duiden het Belgisch kiessysteem aan als een D'Hondt systeem met twee-niveau-districten, waarbij de hogere kieskring een corrigerende functie heeft.<sup>2</sup> Lijphart beschrijft het Belgisch kiessysteem van 1946 tot 1987 als een systeem van evenredige vertegenwoordiging in een tweedistrictsniveau met corrigerende zetels. Lijphart stelt dat in de hogere kieskring het systeem D'Hondt wordt toegepast en in de lagere kieskring het Hare-quota met grootste resten.<sup>3</sup> In de lijn van Lijphart omschrijft Farrell het Belgisch kiessysteem als volgt : 'The largest remainder system is used in Austria, Belgium, Denmark (for upper-tier allocations), Greece and Iceland; Italy formerly used it for lower house elections. ... This is often referred to as the 'simple quota' and is used in Austria and Belgium at the constituency level'.<sup>4</sup> De verwarring en tegenstrijdigheden die in de opsomming hierboven tot uiting komen zijn vooral het gevolg van de verschillende niveaus van zeteltoewijzing in België, namelijk het kieskringniveau en het provinciaal niveau.

Ook in de Belgische literatuur bestaat er verwarring omtrent de typering van het Belgisch kiessysteem. Algemeen wordt het Belgisch kiessysteem aangeduid als een D'Hondt-systeem. Dewachter evenwel duidt de provinciale apparentering aan met de benaming 'het systeem Van de Walle'. 'In 1919 werd deze provinciale apparentering voor de wetgevende verkiezingen ingevoerd. Hierdoor bracht men het aantal keren dat de verdelingstechniek D'Hondt werd toegepast van 30 (voormalige arrondissementen) terug op 9 (provincies)'.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Met dank aan Prof. Dr. Lieven De Winter, Prof. Dr. M. Swyngedouw en de anonieme reviewers voor de nuttige opmerkingen bij eerdere versies van het manuscript en aan Drs. Stefaan Haesen voor de hulp in de ontwikkeling van het wiskundig bewijs.

<sup>2</sup> BLAIS, A., MASSICOTTE, L., *Electoral Systems*, in LEDUC, L., NIEMI, R.G., NORRIS, P., *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, London : Sage Publications, 1996, p.55.

<sup>3</sup> LIJPHART, A., *Electoral Systems and Party Systems : a study of twenty-seven democracies 1945-1990*, Oxford : University Press, 1994, p.34.

<sup>4</sup> FARRELL, D.M., *Comparing Electoral Systems*, London : Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1997, p.62.

<sup>5</sup> DEWACHTER, W., *De Wetgevende Verkiezingen als Proces van Machtverwerving in het Belgisch Politiek Bestel*, Antwerpen : Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, 1967, p. 363-364.

De cruciale vraag blijft : 'Is het Belgisch kiessysteem voor de parlementsverkiezingen een D'Hondt systeem ? Worden er twee verschillende systemen gebruikt bij de toewijzing van de zetels ? Het Hare-quota (met grootste resten) op kieskringniveau en het D'Hondt-systeem op provinciaal niveau ? Het is deze vraag die het uitgangspunt vormt van dit artikel.

Het antwoord op deze vraag is in twee opzichten relevant. Ten eerste proberen we het Belgische kiessysteem, of liever één dimensie van dit kiessysteem, namelijk de electorale formule, terminologisch te duiden. De bovenstaande voorbeelden tonen duidelijk aan dat voor dezelfde electorale formules verschillende benamingen worden gebruikt. In dit artikel trachten we een sluitende argumentatie op te bouwen voor de benaming van de in België gebruikte electorale formules.

Ten tweede, en dit sluit sterk aan bij het eerste punt, is in de classificatie van kiessystemen aan de hand van één bepaalde dimensie ( namelijk de electorale formule) belangrijk dat een concreet kiessysteem, in casus het Belgische, juist wordt geplaatst. Vergelijkend onderzoek naar bijvoorbeeld de effecten van bepaalde electorale formules staat of valt natuurlijk met het juist plaatsen van concrete kiessystemen in de vooropgezette klassen. Zoals hierboven reeds kort werd aangeduid blijkt deze classificatie voor het Belgische kiessysteem niet altijd consequent en juist te zijn, waardoor ook de geldigheid van het vergelijkend onderzoek naar de effecten van kiessystemen wordt aangetast. Het artikel heeft evenwel niet de pretentie om een volledig nieuwe classificatie van kiessystemen in twee-niveau-districten uit te tekenen. Het Belgisch kiessysteem binnen de groep van kiessystemen met twee-niveau-districten is bovendien vrij uniek. Bij ons weten wordt het Belgische kiessysteem voor twee-niveau-districten in geen enkel ander land op dezelfde wijze toegepast. De relevantie van dit artikel ligt dan ook in het feit dat we uitvoerig aantonen dat het Belgisch kiessysteem in vergelijkend onderzoek verkeerd geclassificeerd wordt.

Het artikel is opgebouwd zodat lezers die geen voorkennis hebben van de verschillende kiessystemen de argumentatie kunnen volgen. Dit betekent meteen ook dat in dit artikel de feitelijke werking van het huidige Belgische kiessysteem volledig en omstandig wordt uiteengezet. Deze werkwijze heeft evenwel als nadeel dat de geofende politicoloog bepaalde stukken in het artikel als een evidentie zal beschouwen. Niettemin komt het mijns inziens de bewijskracht ten goede dat de argumentatie volledig is uitgewerkt.

Voorafgaandelijk dienen we nog een opmerking te maken over de begrippen één-district- en twee-districts-niveau. In navolging van Cox zullen we de concepten 'primaire en secundaire kiesdistricten' hanteren, in plaats van één- of twee-districts-niveau. Een primair kiesdistrict is een district dat niet meer kan onderverdeeld worden in kleinere districten voor de allocatie van zetels. Een secundair district is een kiesdistrict dat kan onderverdeeld worden in twee of meerdere primaire districten. Men spreekt van een secundair district wanneer resterende zetels of compenserende zetels in het secundair district worden toegekend op basis van stemmen behaald in het primaire kiesdistrict en wanneer

er in de berekening van zetels in deze secundaire kiesdistricten rekening gehouden wordt met zetel- en stemmenverdeling in de primaire kiesdistricten.<sup>6</sup> Vermits in België bij de toekenning van de zetels in kieskringen (voormalige arrondissementen) en provincies niet onafhankelijk van elkaar gebeuren, zullen we de kieskringen de primaire districten noemen en de provincies de secundaire kiesdistricten.

## II. Het Hare-quota en het D'Hondt systeem

In deze paragraaf wordt aangetoond dat de toepassing van het LR (largest remainder/grootste resten)-Hare-quota en het D'Hondt systeem in feite van dezelfde basis, namelijk het Hare-quota, vertrekken. Het verschil tussen het LR-Hare-quota en D'Hondt is gelegen in de wijze waarop de restzetels worden verdeeld.

### A. Het onderscheid tussen quota-systemen en delerreksen in de literatuur over kiessystemen

Lijphart onderscheidt 'three main types of electoral formulas and a large number of subtypes within each of these : majoritarian formulas (with plurality, two-ballot systems, and the alternative vote as the main subtypes), Proportional representation (classified further into largest remainders, highest averages, and single transferable vote formulas), and semi-proportional systems (such as the cumulative vote and the limited vote).'<sup>7</sup>

Lijphart en andere auteurs stellen dat binnen het systeem van proportionele vertegenwoordiging een onderscheid gemaakt kan worden tussen lijstsystemen en Enkel Overdraagbare Stem (Single Transferable Vote, STV). De lijstsystemen kunnen volgens de meest gangbare typologie dan weer opgesplitst worden in het Quota-systemen (soms ook aangeduid als de systemen van de grootste resten / largest remainders) en delerreksen (ook aangeduid als de systemen van de grootste gemiddelden (highest averages)).<sup>8</sup>

Figuur 1 : Klassieke indeling van kiessystemen

Relatieve Meerderheid	Absolute Meerderheid	Evenredige Vertegenwoordiging		
		Quotasystemen	Dellerreksen	Enkel Overdraagbare Stem (STV)

<sup>6</sup> COX, G.W., *Making Votes Count : Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge : University Press, 1997, p. 48-49.

<sup>7</sup> LIJPHART, A., *o.c.*, 1994, p.10.

<sup>8</sup> BLAIS, A., MASSICOTTE, L., *o.c.*, 1996, p.57; FARRELL, D.M., *o.c.*, 1997, p.62; TAAGEPERA, R., SHUGART, M.S., *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven en London, Yale University Press, 1989, p.29; NORRIS, P., 'Choosing Electoral Systems : Proportional, Majoritarian and Mixed Systems', *International Political Science Review*, 1997, p.303.

Het meest bekende quota-systeem is het Hare-quota met grootste resten. Andere quota-systemen zijn de droop-quota (ook bekend onder de benaming Hagenbach-Bischoff quota), Imperiali Quota, de aangepaste methode Imperiali (bekend onder de benamingen 'modifizierte Wahlzahlverfahrens' of reinforced Imperiali Quota).<sup>9</sup> De meest toegepaste delerreeks is de methode D'Hondt<sup>10</sup>. Andere delerreeksen zijn de aangepaste methode Saint-Laguë, de zuivere methode Sainte-Laguë, Imperiali, het Deense systeem, en de Huntingtonmethode.<sup>11</sup>

Figuur 2 : Verschillende Quota-systemen en Delerreeksen

Quota-Systemen		Delerreeksen	
Benaming	Procedure	Benaming	Procedure/delerreeks
Hare	stemmen/zetels	D'Hondt	1, 2, 3, ...
Droop	stemmen/zetels+1	Aangepaste Saint-Laguë	1,4; 3; 5; 7; ...
Imperiali-quota	stemmen/zetels+2	Zuiver Sainte-Laguë	1,3,5,7, ...
Aangepaste Imperiali	stemmen/zetels+3	Imperiali	2,3,4,5,...
		Deens Systeem	1,4,7,10, 13 ,... en 1; 1,5; 2; 2,5; ...
		Huntington-methode	1,41; 2,45; 3,46; 4,47; ..

We beperken ons in deze paper tot de vergelijking tussen het Hare-quota en het D'Hondt-systeem. In de volgende paragrafen zal aangetoond worden dat D'Hondt systeem als een variatie op de toepassing van het Hare-quota kan worden beschouwd. Eerst zullen we de toepassing van het Hare-quota en de delerreeks D'Hondt beschrijven.

#### B. Het Hare-Quota en de toewijzing van restzetels

'Het oudste en beste gekende Quota-systeem is het systeem dat het Hare-quota gebruikt, welke het totaal aantal geldige stemmen deelt door de districtgrootte (het totaal aantal te verdelen zetels in het district). Vervolgens geeft het aantal keren dat het quota in het stemtotaal van de partij kan, het aantal zetels voor deze partij weer.<sup>12</sup>

De electorale formule die een Hare-quota toepast bestaat altijd uit twee fasen. Bij de toepassing van het Hare-quota in de eerste fase zullen slechts in uitzonderlijke gevallen alle zetels meteen verdeeld zijn. Essentieel voor de toepassing van het Hare-quota is dat de partijen die het quota (of een veelvoud van het quota)

<sup>9</sup> FARRELL, D.M., o.c., 1997, p.64; LIJPHART, A., o.c., 1994, p.152-155; NOHLEN, D. (Ed.), *Die Wahl der Parlamente*, Berlin : Walter De Gruyter & Co, 1969, p.47

<sup>10</sup> NORRIS, P., o.c., 1997, p.303; LIJPHART, A., o.c., 1994, p. 21-30.

<sup>11</sup> NOHLEN, D., o.c., 1969, p.49.

<sup>12</sup> LIJPHART, A., o.c., 1994, p.23, 154.

bereiken, zetels krijgen toebedeeld. Dit betekent dat niet alle zetels in deze eerste fase verdeeld zullen zijn. Cruciaal is dan uiteraard op welke wijze de restzetels in een tweede fase worden verdeeld. De bekendste methode is de methode van de grootste resten. Het is op basis van de tweede fase dat in de meeste typologieën een onderscheid wordt gemaakt tussen quota-systemen of systemen met de grootste resten en delerreeksen of systemen met de grootste gemiddelden.

### C. Het D'Hondt-systeem

#### KLASSIEKE D'HONDT-METHODE

Lijphart omschrijft het systeem D'Hondt op volgende wijze : 'Seats are awarded sequentially to parties having the highest 'average' numbers of votes per seat until all seats are allocated; each time a party receives a seat, its 'average' goes down. These 'averages' are not averages as normally defined but depend on the given set of divisors that a particular divisor system describes. The D'Hondt formula uses the integers 1,2,3,4, and so on.'<sup>13</sup>

De eenvoudigste manier om de zetelverdeling volgens het systeem D'Hondt te berekenen is de stemcijfers van de verschillende partijen als uitgangspunt te nemen. Het grootste stemcijfer krijgt de eerste zetel toegewezen, waarbij het vervolgens gedeeld wordt door 2. Vervolgens gaan we kijken naar het tweede grootste gemiddelde. Als dit aan een andere partij toekomt dan gaat de tweede zetel naar het eerste gemiddelde (dus het stemcijfer) van die partij. Vervolgens wordt dit gemiddelde gedeeld door 2. Stel dat het derde grootste quotiënt opnieuw toekomt aan de eerste partij dan krijgt deze partij de derde zetel toegewezen, waarbij vervolgens haar stemcijfer gedeeld wordt door 3, enzovoort. Een voorbeeld van deze berekeningswijze wordt in tabel 1 weergegeven.

In de provincies Namen, Luxemburg en Limburg wordt de delerreeks D'Hondt, zoals hierboven beschreven, onmiddellijk toegepast bij de verkiezingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Sedert de verkiezingen van 1995 worden deze provincies niet meer onderverdeeld in verschillende kieskringen. Dit betekent dat onmiddellijk de zetels worden toegekend op provinciaal niveau. De methode D'Hondt wordt ook op deze wijze toegepast voor de verkiezingen voor de mandatarissen van de Senaat en het Europees parlement.

We nemen in dit voorbeeld de verkiezingsuitslagen van 1995 voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers voor de kieskring Hasselt-Tongeren-Maaseik (= Provincie Limburg).

<sup>13</sup> LIJPHART, A., o.c., 1994, p.153

Tabel 1 : Zetelverdeling Provincie Limburg, Kamer van Volksvertegenwoordigers 1995

	Agalev	SP	VIBlok	VU	VLD	CVP
Kiesdeler						
Kiesdeler						
Stemcijfers, V	26858	108228	46130	37627	98518	142842
:1	26858	108228 (2)	46130 (8)	37627 (9)	98518 (3)	142842 (1)
:2		54114 (5)			49259 (6)	71421 (4)
:3		36076 (10)				47614 (7)
:4						35711 (11)
<b>Totale Z Zetelverdeling</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>

Totaal te verdelen zetels : 11

In de eerste rij vinden we de stemcijfers van de verschillende partijen. De CVP heeft het grootste gemiddelde met 142.842 stemmen. De eerste zetel van de elf wordt toegekend aan de CVP. Vervolgens wordt het stemcijfer gedeeld door twee, wat resulteert in een nieuw gemiddelde van 71.421. Het tweede grootste gemiddelde is dat van de SP met 108.228. De tweede zetel gaat naar de SP, waarna het stemcijfer van de SP gedeeld wordt door 2, wat een nieuw gemiddelde oplevert van 54.114. Omwille van de duidelijkheid zijn enkel de elf grootste gemiddelden weergegeven. Deze werkwijze resulteert in 3 zetels voor SP. Telkens één zetel voor de VU en het Vlaams Blok, twee zetels voor de VLD en vier zetels voor de CVP. Het laatst toegekende gemiddelde, 35.711 want het elfde grootste gemiddelde, kan als kiesdeler beschouwd worden. Wanneer men nu de stemcijfers van de partijen deelt door dit gemiddelde dan bekomt men dezelfde uitkomst als bij de bewerking met de delerreeks.

#### ALTERNATIEVE TOEPASSING VAN D'HONDT

In deze paragraaf wordt de zetelverdeling op een alternatieve wijze D'Hondt toegepast. Deze alternatieve toepassing bestaat uit twee fasen. In een eerste fase wordt het zogenaamde Hare-quota berekend. Vervolgens gaan we de resten op de zogenaamde wijze D'Hondt verdelen. Namelijk het aantal zetels bekomen met het quota + 1 als deler nemen voor het stemcijfer van de partij, vervolgens door het aantal zetels bekomen met het quota + 2, ... tot het totaal aantal nog te verdelen zetels. Deze alternatieve toepassing D'Hondt werd gebruikt bij de wetgevende verkiezingen in Cambodja in 1998. Volgens Luykx en Platel verliep de zetelverdeling in België aanvankelijk, toen er nog geen sprak was van apparentering, op deze wijze.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> LUYKX, T., PLATEL, M., *Politieke Geschiedenis van België*, Antwerpen : Kluwer, 1985, p.256-257.



Totaal aantal geldige stembiljetten, V : 474531

Totaal aantal te verdelen zetels, M : 11

Quota (Q) : 474531/11= 43139

Tabel 2 : Zetelverdeling Provincie Limburg, Kamer van Volksvertegenwoordigers 1995

	Agalev	SP	VIBlok	VU	VLD	CVP
Stemcijfers, Vi	26858	108228	46130	37627	98518	142842
Ri=Vi/Q	0,6226	2,5088	1,0693	0,8722	2,2837	3,3112
Xi=Zetels toegekend eerste fase	0	2	1	0	2	3
Vi / Xi+1	26858	36076(2)	23065	37627(1)	32839	35710(3)
Vi / Xi+2		27057		18813		28568
Vi / Xi+3	8952	21645	11532	12542	19763	23807
Resterende zetels		1		1		1
<b>Totale Zetelverdeling, S</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>

Er werden dus in de eerste fase, onder het Hare-quota, 8 zetels toegekend. Er moesten dus nog 3 zetels verdeeld worden. In plaats van nu naar de grootste resten te kijken gaan we terug opnieuw de stemcijfers van de partijen nemen en deze delen door het aantal zetels behaald in de eerste ronde +1, vervolgens hanteren we dezelfde methode zoals hierboven reeds beschreven werd voor de klassieke toepassing van het systeem D'Hondt. Aan de partijen met de drie grootste gemiddelden worden vervolgens de zetels toegekend. In dit geval dus aan de SP, VU en CVP.

Deze alternatieve berekeningswijze geeft exact hetzelfde resultaat als de klassieke delerreeks D'Hondt. In volgende paragraaf wordt wiskundig bewezen dat beide methoden steeds hetzelfde resultaat opleveren.

*D. Formeel Bewijs dat Alternatieve wijze D'Hondt en de Klassieke Methode D'Hondt identiek zijn*

#### 1. NOTATIE

Veronderstel dat  $j$  het aantal partijen weergeeft,  $k$  het aantal te verdelen zetels,  $X_i$

het aantal stemmen voor partij  $i$  en  $Q = \frac{\sum_{i=1}^j X_i}{k}$  (A.1.)

het Hare Quota.

## 2. ALTERNATIEVE WIJZE D'HONDT

Fase 1

Het aantal zetels van partij  $i$  is gelijk aan :  $Int\left(\frac{X_i}{Q}\right)$  (A.2.)

Fase 2

Er zijn nog  $l = k - \sum_{i=1}^j Int\left(\frac{X_i}{Q}\right)$  zetels te verdelen

Deze zijn de  $l$  grootste coëfficiënten in de matrix

$$\begin{array}{cccc} \frac{X_1}{Int\left(\frac{X_1}{Q}\right) + 1} & \frac{X_2}{Int\left(\frac{X_2}{Q}\right) + 1} & \dots & \frac{X_j}{Int\left(\frac{X_j}{Q}\right) + 1} \\ \frac{X_1}{Int\left(\frac{X_1}{Q}\right) + 2} & \frac{X_2}{Int\left(\frac{X_2}{Q}\right) + 2} & & \frac{X_j}{Int\left(\frac{X_j}{Q}\right) + 2} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \end{array}$$

## 3. KLASSIEKE METHODE D'HONDT

De  $k$  zetels die nu moeten worden toegekend zijn de  $k$  grootste coëfficiënten in de matrix

$$\begin{array}{cccc} X_1 & X_2 & \dots & X_j \\ \frac{X_1}{2} & \frac{X_2}{2} & & \frac{X_j}{2} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ \frac{X_1}{k} & \frac{X_2}{k} & & \frac{X_j}{k} \end{array} \quad (A.3.)$$

Om te bewijzen dat de twee methoden gelijk zijn, is het voldoende om aan te tonen dat de matrix met de eerste

$\sum_{i=1}^j Int\left(\frac{X_i}{Q}\right)$  zetels in (A.3) de volgende vorm heeft :

$$\begin{array}{cccc}
 X_1 & X_2 & \dots & X_j \\
 \frac{X_1}{2} & \frac{X_2}{2} & \dots & \frac{X_j}{2} \\
 \dots & \dots & \dots & \dots \\
 \frac{X_1}{\text{Int}\left(\frac{X_1}{Q}\right)} & \frac{X_2}{\text{Int}\left(\frac{X_2}{Q}\right)} & \dots & \frac{X_j}{\text{Int}\left(\frac{X_j}{Q}\right)}
 \end{array}
 \quad \text{met } \text{Int}\left(\frac{X_i}{Q}\right) > 0 \quad \forall i$$

De methode om de volgende l zetels te berekenen is in beide gevallen gelijk. Zo is het voldoende om te bewijzen dat in (A.3.)

$$\frac{X_i}{\text{Int}\left(\frac{X_i}{Q}\right)} > \frac{X_s}{\text{Int}\left(\frac{X_s}{Q}\right) + m} \tag{A.4}$$

$\forall i$  en  $s$ , met  $m$  een positief geheel getal verschillend van nul,  $m \leq k - \text{Int}\left(\frac{X_s}{Q}\right)$  en

$$\text{Int}\left(\frac{X_i}{Q}\right) > 0 \quad \forall i.$$

#### 4. BEWIJS

Het is duidelijk dat (A.4.) equivalent is met

$$\frac{X_i/Q}{X_s/Q} > \frac{\text{Int}\left(\frac{X_i}{Q}\right)}{\text{Int}\left(\frac{X_s}{Q}\right) + m} \tag{A.5}$$

of in een kortere notatie

$$\frac{A}{B} > \frac{\text{Int}(A)}{\text{Int}(B) + m} \tag{A.6}$$

voor

$$\frac{A}{B} > \frac{A}{\text{Int}(B) + m} \geq \frac{\text{Int}(A)}{\text{Int}(B) + m} \tag{A.7}$$

omdat

$$B < \text{Int}(B) + m \quad \text{en} \quad A \geq \text{Int}(A).$$

Om de volledige equivalentie van beide methoden te bewijzen, moeten we nog aantonen wat er gebeurt met een partij wanneer  $\text{Int}\frac{X_i}{Q} = 0$ .

B → C

$$\text{Veronderstel } \text{Int}\left(\frac{X_i}{Q}\right) = 0 \text{ of equivalent } X_i < Q \quad (\text{A.8})$$

Verder laat  $\{X_{s1}, \dots, X_{st}\} (t < j)$  de partijen zijn die zetels verwierven onder het Alternatieve systeem D'Hondt, en laat  $\{k_{s1}, \dots, k_{st}\}$  het aantal zetels per partij

$$(k_{sa} \geq 1 \forall a \in \{1, \dots, t\}), \text{ met } \sum_{a=1}^t k_{sa} = \sum_{a=1}^t \text{Int}\left\{\frac{X_{sa}}{Q}\right\} = k - 1$$

$$\text{We hebben dan } X_{sa} \geq Q k_{sa} \quad \forall a \quad (\text{A.9})$$

We moeten nu bewijzen dat  $X_i$  kleiner is dan  $\frac{X_{sa}}{k_{sa}}$  voor elke  $a \in \{1, \dots, t\}$

$$\text{met } \sum_{a=1}^t k_{sa} = k - 1$$

Dit is van toepassing omdat

$$\frac{X_{sa}}{k_{sa}} \geq Q > X_i \quad \forall a \in \{1, \dots, t\} \quad (\text{A.10})$$

C → B

Omgekeerd moeten we aantonen dat wanneer partij  $i$  geen zetels verwerft onder de klassieke methode D'Hondt, deze partij ook geen enkele zetel verwerft bij de Alternatieve wijze D'Hondt. Het is opnieuw voldoende om onze argumenten te

beperken tot de eerste fase, waarbij wordt aangetoond dat  $\text{Int}\left(\frac{X_i}{Q}\right) = 0$ .

$$\text{Dus } X_i < \frac{X_s}{m_s} \quad \forall s \neq i, \quad (\text{A.11})$$

Met  $0 < m_s \leq k$ ,  $\sum_s m_s = k$  en  $m_s$  is het grootste positieve gehele getal zodat

$\frac{X_s}{m_s}$  nog steeds zetels geeft voor partij  $s$ .

Wanneer we vervolgens samenvatten voor  $s$ , in casu alle partijen welke zetels toegewezen kregen, dan hebben we  $\sum_s m_s X_i < \sum_s X_s$ , (A.12)

$$\text{of } X_i < \frac{\sum_s X_s}{\sum_s m_s} < \frac{\sum_{u=1}^j X_u}{\sum_s m_s} = \frac{\sum_{u=1}^j X_u}{k} = Q \quad (\text{A.13})$$

waar we in de tweede stap we uitbreiden tot de sommatie van alle partijen, inbegrepen deze welke geen enkele zetel toegewezen kregen. We krijgen

$$\text{dan } \frac{X_i}{Q} < 1, \quad (\text{A.14})$$

$$\text{of } \text{Int}\left(\frac{X_i}{Q}\right) = 0$$

#### E. Overeenkomsten Hare en D'Hondt

Zoals het bovenstaande wiskundig bewijs aantoont, geven beide methodes D'Hondt altijd hetzelfde resultaat. Dit impliceert dat het D'Hondt-systeem kan worden beschouwd als een quota-systeem bestaande uit twee fasen. Bij het herlezen van de manuscripten van Victor D'Hondt en terugkerend naar de oorspronkelijke doelstellingen van zijn methode, wordt het duidelijk dat hij het Hare-quota als startpunt gebruikt. Zijn uiteindelijke doel is het berekenen van een quota dat onmiddellijk alle zetels op een proportionele wijze toekent.<sup>15</sup>

Naast de toepassing van het Hare-quota, kan ook omwille van de hierboven geschetste finaliteit van de werkwijze van D'Hondt het systeem D'Hondt (als kiesdelerswijze) als een quota-methode worden beschouwd. Lijphart haalt dit terecht aan : 'Although it is a divisor formula, the d'Hondt method can also be interpreted as a particular kind of quota formula – and thus be compared with other quota formulas. Its purpose can be said to be to find a quota that will allow the allocation of all available seats in the first allocation and to disregard all remainders. This quota equals the last parties' votes to which a seat is awarded'<sup>16</sup> (zie ook voorbeeld in ??).

Wat wij hier echter aanvullend hebben aangetoond is dat het D'Hondt systeem als een volledig quota-systeem kan worden beschouwd. Het kan erop lijken dat we hier enkel een terminologische discussie aan het voeren zijn. Maar wanneer verschillende termen gebruikt worden dan hechten we ook een betekenis aan deze termen. En in de literatuur over kiessystemen wordt het simple Hare-quota vaak als een apart systeem aangeduid. Nogmaals het wordt slechts apart als ook de largest remainder wordt toegepast. Vandaar dat ik hier ook voorstel om het Hare-Quota niet als een aparte electorale formule te beschouwen, maar slechts als een mogelijk onderdeel van een electorale formule. En dus te spreken van LR-Hare-Quota, als een volledige formule die meteen ook een oplossing biedt voor de toekenning van de resterende zetels. Talrijke voorbeelden kunnen aantonen dat deze begripsverwarring wel degelijk bestaat. Ik kom hierop terug in het volgende deel van deze bijdrage.

Bovendien kunnen we, zoals het voorbeeld hierboven duidelijk heeft aangetoond ook D'Hondt toepassen in twee fasen : een eerste fase waarbij het quota wordt

<sup>15</sup> D'HONDT, V., *Système Pratique et Raisonné de Représentation Proportionnelle*, Gent : Eug. Vanderhaeghen, 1882, p.20-21.

<sup>16</sup> LIJPHART, A., o.c., 1994, p.157

toegepast, en een tweede fase waarbij de resterende zetels via de delerreeks worden verdeeld. Het is vrij onhandig om de alternatieve berekeningswijze toe te passen in één-niveau-districten. Deze alternatieve berekeningswijze werd evenwel in Cambodja, bij één-niveau-districten toegepast.<sup>17</sup> Deze alternatieve berekeningswijze is evenwel een nuttig uitgangspunt wanneer D'Hondt wordt toegepast in twee-niveau-districten. Dit wordt in de volgende paragraaf verder uitgewerkt.

### III. D'Hondt in een twee-niveau-district : Het Belgisch Kiessysteem

#### A. D'Hondt in twee-niveau-districten

Sedert de verkiezingen van 1995 wordt België voor de verkiezingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers op gedeeld in 20 kieskringen (primaire kiesdistricten) waarvan 17 kieskringen verbonden worden in 6 secundaire kiesdistricten, namelijk vijf provincies (Oost- en West-Vlaanderen, Antwerpen, Henegouwen, Luik en de nieuwe provincies Vlaams en Waals Brabant samengebracht met de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde). De provincies Namen, Luxemburg en Limburg bestaan sedert 1995 slechts uit één niveau. In deze drie provincies worden de zetels direct volgens de delerreeks D'Hondt toegekend. Voor de duidelijkheid van de verdere uiteenzetting nemen we de provincie Antwerpen als voorbeeld.

In tabel 3 wordt voor de provincie Antwerpen aangeduid hoe de zetelverdeling tussen de partijen tot stand komt. De provincie Antwerpen is onderverdeeld in twee kieskringen : de kieskring Antwerpen en de kieskring Mechelen-Turnhout. In de totale provincie Antwerpen moeten 24 zetels verdeeld worden, waarvan er 10 naar Mechelen-Turnhout gaan en 14 naar Antwerpen. In een eerste fase wordt het Hare-quota (in de tabel weergegeven door Q) berekend voor zowel de kieskring Antwerpen (Quota voor kieskring Antwerpen = 41.451) als voor de kieskring Mechelen-Turnhout (Quota voor de kieskring Mechelen-Turnhout = 45.548). Het Hare-quota wordt berekend op de volgende wijze : het aantal geldige stemmen per kieskring (V) (voor de kieskring Antwerpen 580.323 en voor de kieskring Mechelen-Turnhout 455.487) gedeeld door het aantal zetels te verdelen in de kieskring (M, te verdelen zetels in de kieskring Antwerpen is 14, in Mechelen 10). Vervolgens wordt het stemcijfer van elke partij ( $V_i$ ) op kieskringniveau gedeeld door het Hare-quota wat een kieskringquotient ( $R_i$ ) oplevert. Als  $R_i \geq 1$ , dan heeft de partij het quota bereikt. Dit wil zeggen dat alle cijfers voor de komma, het aantal zetels aanduiden die een partij heeft gewonnen. Dit heeft tot gevolg dat niet alle zetels verdeeld zullen zijn in de eerste fase. In tabel 3 wordt onder J aangeduid hoeveel zetels in de eerste fase toebedeeld zijn en onder K het aantal nog te verdelen zetels. Theoretisch is het mogelijk dat alle zetels in deze eerste fase verdeeld zijn, mochten alle partijen een veelvoud van het Hare-quota bereiken. In de praktijk zal dit echter nooit voorkomen.

Om de resterende zetels te verdelen worden achtereenvolgens de provinciale stemcijfers van de partijen berekend, de provinciale kiesgemiddelden (delerreeks

<sup>17</sup> VANDER WEYDEN, P., 'The Cambodian 1998 General Elections', *Electoral Studies*, 2000 (20), p. 615-621.

D'Hondt) en als laatste de lokale breuken in de kieskringen. De eerste twee fasen worden hier onder uiteengezet. Voor de derde fase en de volledige uiteenzetting van de zeteltoewijzing in de Belgische verkiezingen voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers verwijs ik naar Appendix 1. De provinciale kiescijfers worden bekomen door de kiescijfers per partij behaald in de verschillende kieskringen op te tellen.<sup>18</sup> Vervolgens worden de provinciale kiesquotiënten berekend door dit provinciale stemcijfer te delen door het aantal zetels behaald in de eerste ronde voor heel de provincie (dus de zetels behaald in de twee kieskringen, onder toepassing van Hare-quota's in de kieskringen Mechelen-Turnhout en Antwerpen) + 1. Vervolgens wordt dezelfde techniek gebruikt als hierboven aangehaald, maar enkel nog om de resterende zetels te verdelen, in dit voorbeeld worden dus de 8 hoogste gemiddelden er uitgehaald. Bij deze verdeling kennen we de zetelverdeling per partij voor heel de provincie. Namelijk twee zetels voor Agalev, de SP, de VLD en het Vlaams Blok elk vijf, de VU één zetel, en de CVP zeven. We weten echter in deze fase nog niet naar welke kieskring deze verschillende resterende zetels gaan. De toewijzing van de restzetels aan de kieskringen is noodzakelijk omdat er geen provinciale lijsten bestaan, enkel kieskringlijsten. Dit gebeurt in het zogenaamde systeem van de lokale breuken. Dit wordt verder uitgewerkt in Appendix 1.

<sup>18</sup> Om voor de Provinciale verbandingen en zetelverdeling in aanmerking te komen, moet de partijen voor de verkiezingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers minstens in één van de kieskringen een quotiënt behaald hebben van 0,330. Voor de Vlaamse Raad bedraagt het quorum 0,660.



Tabel 3 : Zetelverdeling voor de Provincie Antwerpen, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1995

Kieskringen	A	B	V	M	Q	Agalev		SP		Vlaams Blok		VU		VLD		CVP		J	K	
						V <sub>1</sub>	R <sub>1</sub>	V <sub>2</sub>	R <sub>2</sub>	V <sub>3</sub>	R <sub>3</sub>	V <sub>4</sub>	R <sub>4</sub>	V <sub>5</sub>	R <sub>5</sub>	V <sub>6</sub>	R <sub>6</sub>			
Antwerpen	606733	26410	580323	14	41451	60525	1460158	107531	2,594244	128724	3,105450	37005	0,892741	100609	2,427179	110450	2,664592	10	4	
Mech.-Turnh.	492595	37180	455487	10	45548	36191	0,794568	80937	1,776961	60966	1,338500	34450	0,756345	73159	1,606196	150010	3,293449	6	4	
Totals	1099328	63590	1035810	24																
<i>Provinciale zetelverdeling onder toepassing van Hare (fase 1)</i>						I		3		4		0		3		5		16	8	
<b>PROVINCIALE ZETELTOTALEN (FASE 2, STAP 1)</b>						96716		188471		189690		71455		173768		260460				
<b>PROVINCIALE QUOTIËNTEN (FASE 2, STEP 2)</b>							1	48358 (II)	47117 (III)	37938 (VI)	71455 (I)	43442 (IV)	43410 (V)							
							2	32238	37694 (VII)	31615	35727	34753	37208 (VIII)							
							3	24179	31411	27098	23818	28961	32557							
							4	19343	26924	23711	17863	24824	28940							
<b>TOTALE ZETELDISTRIBUTIE PER PARTIJ VOOR DE HELE PROVINCIE</b>						2		5		5		1		4		7				
<b>LOKALE BREUKEN (FASE 3)</b>																				
Antwerpen							1	0,7301	0,8647	0,7764 (VI)	0,8927 (I)	0,8091 (IV)	0,8882 (V)							
							2	0,4867	0,6486	0,6211	0,4464	0,6068	0,6661							
							3	0,3650	0,5188	0,5176	0,2976	0,4854	0,5329							
							4	0,2920	0,4324	0,4436	0,2232	0,4045	0,4441							
Mech.-Turnh.							1	0,7946 (II)	0,8885 (III)	0,6693	0,7563	0,8031	0,8234 (VIII)							
							2	0,3973	0,5923 (VII)	0,4462	0,3782	0,5354	0,6587							
							3	0,2649	0,4442	0,3346	0,2521	0,4015	0,5489							
							4	0,1986	0,3554	0,2677	0,1891	0,3212	0,4705							
<b>ZETELVERDELING OP KIESKRINGNIVEAU</b>																				
Antwerpen						1+0=1		2+0=2		3+1=4		0+1=1		2+1=3		2+1=3				
Mech.-Turnh.						0+1=1		1+2=3		1+0=1		0+0=0		1+0=1		3+1=4				

A : Totaal aantal, geldige, ongeldige en blanco stemmen; B : totaal aantal ongeldige en blanco stemmen; V : totaal aantal geldige stemmen; M : totaal aantal te verdelen zetels; Q : Hare-Quota; Vi : partijkiecijfers; Ri : quotiënt na de toepassing van het Hare-Quota; J : zetels toegerekend in de eerste fase; K : restzetels, welke moeten toegerekend worden in de tweede fase.

*B. D'Hondt in twee-niveau-districten : De klassieke methode D'Hondt op provinciaal niveau*

Na deze bewerking van de eerste twee fasen weten we hoeveel zetels elke partij behaalt in heel de provincie. Naar welke lijst deze resterende zetels gaan is in deze discussie voorlopig van secundair belang. Wat we verder gaan aantonen is dat *in de praktijk* dit systeem altijd hetzelfde resultaat geeft (abstractie makend van de ingebouwde kiesdrempel : zie verder) in de zetelverdeling tussen de partijen alsof D'Hondt was toegepast op provinciaal niveau zonder rekening te houden met de kieskringen.

In tabel 4 passen we het D'Hondt systeem toe op provinciaal niveau, en doen we alsof de kieskringen binnen de provincie niet bestaan. Als we de resultaten in deze tabel 4 vergelijken met de resultaten in tabel 3 dan merken we voor de verschillende partijen inderdaad dezelfde zetelverdeling op. Dus het ingewikkelde systeem zoals hierboven beschreven voor twee-niveau-districten resulteert in dezelfde resultaten voor de onderscheiden partijen als men deze kieskringen zou wegwerken en meteen D'Hondt zou toepassen op provinciaal niveau. Dus het Belgisch kiessysteem van één Hare-quota op kieskringniveau en een verdeling van de resterende zetels op provinciaal niveau resulteert in een D'Hondt resultaat voor de partijen binnen de provincies. Er ontstaan evenwel eigenaardigheden binnen de provincies omwille van de toepassing van de lokale breuken (zie appendix 1) en omwille van de toepassing van een kiesdrempel op het Hare-quota in de primaire kiesdistricten, namelijk de kieskringen (zie verder).

*Tabel 4 : Hypothetische berekening volgens D'Hondt systeem op provinciaal niveau van de zetelverdeling Provincie Antwerpen, Kamer van Volksvertegenwoordigers, 1995*

Kiesdeler	Agalev F	SP F	VI Blok F	VU F	VLD F	CVP F
:1	96716 (6)	188471 (3)	189690 (2)	71455 (11)	173768 (4)	260460 (1)
:2	48358 (17)	94236 (8)	94845 (7)		86884 (9)	130230 (5)
:3		62824 (14)	63230 (13)		57923 (15)	86820 (10)
:4		47118 (19)	47423 (18)		43442 (20)	65115 (12)
:5		37695 (23)	37938 (22)			52092 (16)
:6						43410 (21)
:7						37209 (24)
<b>Totale Zetelverdeling</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>7</b>

Totaal te verdelen zetels : 24

Deze vaststelling wordt ondersteund door de toepassing van de klassieke D'Hondt delerreeks op de geaggregeerde verkiezingsresultaten op provinciaal niveau voor

de verkiezingen tussen 1946 en 1995. De volgende werkwijze werd gehanteerd : Ten eerste werd de hypothetische zeteldistributie met de klassieke methode D'Hondt op geaggregeerd provinciaal niveau berekend; Ten tweede werden deze verkiezingsresultaten vergeleken met de resultaten berekend op basis van de huidige methode (en zoals hierboven beschreven), maar met één uitzondering : de kiesdrempel werd niet toegepast. Voor de 135 verkiezingsresultaten die werden onderzocht (15 verkiezingen en 9 provincies, secundaire districten)<sup>19</sup> leidden onze twee methoden tot exact dezelfde resultaten, met uitzondering van één enkel geval, welke het gevolg is van een te grote variatie van de Hare-quota's tussen de primaire districten (zie verder). Dit toont aan dat de traditionele D'Hondt delerreeks en de Alternatieve-D'Hondt-methode voor twee-niveau-districten, zonder de implementatie van de kiesdrempel uiteraard, leidt tot hetzelfde resultaat.

Uiteraard zijn de verkiezingsresultaten in België geen zuivere D'Hondt-resultaten op provinciaal niveau omdat er een kiesdrempel wordt toegepast in de primaire districten : het kieskringniveau ( en niet omwille van toepassing van de alternatieve electorale formule, te weten 'alternatieve methode D'Hondt.)

Theoretisch kan naast het effect van de kiesdrempels ook een andere factor een D'Hondt-resultaat met de in België toegepaste 'alternatieve methode D'Hondt' op provinciaal niveau verhinderen, namelijk het verschil in de grootte van de Hare-quota's tussen de verschillende primaire districten in één secundair district. Laten we de laatste twee punten even verder verduidelijken en we zullen starten met het eerste.

Met betrekking tot de 135 verkiezingsresultaten (Kamer van Volksvertegenwoordigers) tussen 1946 en 1995, stelden we 33 afwijkingen vast als een gevolg van het kiesdrempel-effect. Het meest spectaculaire voorbeeld van de werking van de kiesdrempel is te vinden in West-Vlaanderen bij de verkiezingen van 1991. Niet minder dan vier partijen falen in het overschrijden van het quota, namelijk Agalev, de VU, het Vlaams Blok en Rossem. Mocht de kiesdrempel niet van toepassing zijn dan zouden Agalev en VU elk twee zetels hebben behaald, en het Vlaams Blok en Rossem elk één. SP, CVP, VLD zouden dan elk twee zetels moeten inleveren. Dit is exact hetzelfde resultaat wanneer het systeem D'Hondt meteen toegepast zou worden op provinciaal niveau.

Voor doelstelling van dit artikel, namelijk het verband aantonen tussen D'Hondt op alternatieve wijze voor een twee-districten-niveau en de delerreeks D'Hondt, gaan we in het vervolg van deze paper abstractie maken van het kiesdrempel-effect in het Belgisch kiessysteem.

In theorie kan ook een te grote variatie in de Hare-quota's tussen de primaire districten (kieskringen) een niet-D'Hondt resultaat produceren op provinciaal

---

<sup>19</sup> Omwille van de onbeschikbaarheid van de data zijn de verkiezingen van 1956 en 1981 niet opgenomen.

niveau, alhoewel dat dit in het algemeen bijzonder zelden voorkomt in de Belgische context. De quota's tussen de verschillende kieskringen in één en dezelfde provincie zijn in de Belgische context altijd ongeveer gelijk omwille van het feit dat het aantal zetels dat per kieskring toegekend wordt, gebaseerd is op het aantal inwoners van de kieskring. Bovendien is de demografische structuur min of meer gelijk tussen de verschillende kieskringen (meer bepaald het aandeel van de kiesgerechtigde bevolking). Verder is het aantal kiezers dat blanco of ongeldig stemt vrij gelijklopend. Maar de belangrijkste factor is wellicht de opkomstplicht bij de Belgische verkiezingen. Mocht de opkomstplicht afgeschaft worden en mocht de participatiegraad van kieskring tot kieskring binnen de provincie sterk variëren, dan zou men geen D'Hondt resultaat meer krijgen op provinciaal niveau. Mochten in ons voorbeeld het Hare-quota voor Mechelen-Turnhout en Antwerpen bijvoorbeeld sterk van elkaar verschillen dan zou het huidige systeem een ander resultaat voortbrengen dan de toepassing van D'Hondt op provinciaal niveau (zonder dus rekening te houden met de verhoudingen binnen de kieskringen)

Dat een te sterke variatie in de quota's een niet-D'Hondt resultaat kan opleveren, toont het volgende voorbeeld duidelijk aan :

*Stel in kieskring A :*

Aantal geldige stemmen :10.000

Aantal te verdelen zetels : 10

Quota : 1000

*Stel in kieskring B :*

Aantal geldige stemmen : 50.000

Aantal te verdelen zetels :10

Quota : 5000

*Stel volgende stemverdeling :*

	Partij X	Partij Y
Kieskring A	2000	8000
Kieskring B	0	50000

Partij X haalt bij deze verdeling enkel in Kieskring A 2 zetels, Partij Y haalt in kieskring A 8 zetels en in kieskring B 10 zetels wat een totaal geeft van 18 zetels.

Als we nu het systeem D'Hondt toepassen op heel de hypothetische provincie, dus op kieskring A + B, dan gaan alle 20 zetels naar partij B (want  $58.000/20 = 2900 > 2000$ )

Dat de Hare-quota's tussen de verschillende kieskringen binnen een provincie niet te ver uit elkaar mogen liggen, kan geïllustreerd worden met een voorbeeld van de verkiezingen voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers in 1995. In de tabellen voor de kieskringen Brussel-Halle-Vilvoorde, Leuven en Nijvel (de

voormalige provincie Brabant) krijgen we een vertekening van de resultaten als we deze vergelijken met een D'Hondt toepassing op heel de voormalige provincie Brabant. De VLD behaalde in de verkiezingen van 1995 in deze kieskring 5 zetels, het PRL-FDF behaalde er 7. Mocht D'Hondt voor heel de provincie zijn toegepast, dan zou de VLD één zetel hebben moeten afstaan aan PRL-FDF. Deze vertekening is te wijten aan het feit dat de quota van de drie verschillende kieskringen (Brussel-Halle-Vilvoorde; Leuven; en Nijvel) binnen de voormalige provincie Brabant, te ver uit elkaar liggen. In Brussel-Halle-Vilvoorde bedroeg het Hare-quota 34280, in Leuven maar liefst 41702 en in Nijvel 39346. De reden waarom het Hare-quota in Brussel-Halle-Vilvoorde lager ligt heeft te maken met het feit dat het aantal zetels per kieskring wordt toegewezen op basis van de bevolkingsaantallen, vreemde nationaliteiten inbegrepen. Zoals genoegzaam bekend heeft ongeveer 30 % van de bevolking in het Brussels Hoofdstedelijk gewest een vreemde nationaliteit. Voor alle duidelijkheid dient hierbij vermeld te worden dat de Hare-quota's niet exact hetzelfde moeten zijn tussen de verschillende kieskringen. Er mag dus wel een variatie optreden, zoals bij elke verkiezing in elke provincie kan worden vastgesteld. Bovendien is er inderdaad binnen sommige provincies een grotere variatie dan binnen andere provincies. Alleen mag de variatie niet té groot zijn, zoals dit bovenstaande voorbeeld treffend illustreert.

#### IV. Conclusies en Terminologische verduidelijking

In het eerste deel van deze paper werd aangetoond dat de methode D'Hondt, voorgesteld als een delerreeks op een alternatieve wijze kan worden toegepast. De alternatieve methode D'Hondt vertrekt van het Hare-quota in een eerste fase. In de tweede fase worden de restzetels verdeeld, zoals bij andere quotasystemen. Om de restzetels te verdelen in de tweede fase wordt de delerreeks D'Hondt toegepast op de stemcijfers van de verschillende partijen, rekening houdend met de zetels die de respectievelijke partijen reeds behaalden onder het Hare-quota. Beide methode kunnen als één en dezelfde methode worden beschouwd, zij verschillen enkel in de wijze waarop zij de zetels aan partijen toekennen.

De uiteenzetting van het Belgische twee-niveau-districten kiessysteem voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft aangetoond dat het in de Belgische context (met onder andere opkomstplicht) een D'Hondt resultaat wordt geproduceerd op provinciaal niveau (abstractie makend van de kiesdrempel). De D'Hondt-formule wordt hier op alternatieve wijze toegepast, vertrekkende bij het Hare-quota en vervolgens door toepassing van de delerreeks. Het Hare-quota vertrekt van de stemcijfers behaald in de kieskringen. Vervolgens wordt de delerreeks toegepast op de provinciale stemcijfers (door stemcijfers van de verschillende kieskringen op te tellen). Dit betekent in wezen dat enkel de eerste fase van het systeem D'Hondt wordt toegepast, namelijk de toepassing van het Hare-quota, en dat de tweede fase wordt afgebroken. De tweede fase wordt vervolgens op een aangepaste manier toegepast door te vertrekken van de provinciale stemcijfers en vervolgens de delerrij D'Hondt toe te passen en rekening te houden met de reeds behaalde zetels op kieskringniveau onder het Hare-quota.

Dus de klassieke methode D'Hondt toegepast op de provinciale stemcijfers geeft exact hetzelfde resultaat als de alternatieve methode D'Hondt zoals ze heden ten dage wordt toegepast (weliswaar voor onze theoretische uiteenzetting abstractie makend van de kieskringkiesdrempels).

Terminologisch stuiten we hier op problemen. Kunnen we het Belgisch kiesstelsel in de provincies die bestaan uit twee niveaus een D'Hondt systeem noemen? Blais en Massicotte duiden het Belgisch kiesstelsel aan als een D'Hondt systeem met twee-niveau districten, waarbij de hogere kieskring een corrigerende functie heeft.<sup>20</sup> Of moeten we de terminologie gebruiken van Lijphart die het Belgisch kiesstelsel van 1946-1987 beschrijft als een 'PR systems with two-tier districting and adjustment seats'. Higher tier de toepassing van D'Hondt en in de Lower Tier : LR-Hare.<sup>21</sup> In de lijn van Lijphart omschrijft Farrell het Belgisch kiesstelsel als : 'The largest remainder system is used in Austria, Belgium, Denmark (for upper-tier allocations), Greece and Iceland; Italy formerly used it for lower house elections. ... This is often referred to as the 'simple quota' and is used in Austria and Belgium at the constituency level.'<sup>22</sup>

Noch de gebruikte terminologie van Blais & Massicotte, noch deze van Lijphart en Farrell lijken mij correct voor het Belgische kiesstelsel.

Aangezien de 'Alternatieve methode D'Hondt' en de klassieke methode D'Hondt dezelfde resultaten opleveren, zou kunnen beweerd worden dat de Alternatieve methode D'Hondt voor twee-niveau-districten een werkelijk D'Hondt systeem is. Hoe dan ook, door gebruik te maken van de term Alternatieve Methode D'Hondt refereren we naar het feit dat in een eerste fase het Hare-quota wordt toegepast en in een tweede fase de delerreeks op de geaggregeerde stemtotaal van het secundaire district. Dus door te verwijzen naar de alternatieve methode D'Hondt wordt enkel verwezen hoe D'Hondt wordt toegepast. Het lijkt voor de hand liggend dat deze term ook gebruikt kan worden voor systemen waar de *geaggregeerde uitkomst* op secundair niveau *verschillend* is van deze bij de toepassing van de klassieke methode D'Hondt, bijvoorbeeld door het toepassen van kiesdrempels op de Hare-quota's in de eerste fase in de primaire districten zoals in België het geval is. Uiteindelijk zijn in deze gevallen de afwijkingen in de resultaten niet het gevolg van het alternatieve gebruik van D'Hondt, maar omwille van de toepassing van een kiesdrempel op primair districts-niveau. Vanuit dit perspectief, is de terminologie die hier wordt gesuggereerd, namelijk 'Alternatieve methode D'Hondt' enkel een indicatie van hoe de D'Hondt formule wordt toegepast.

Wanneer het Belgische kiesstelsel wordt geclassificeerd, moet het secundaire district niet enkel als het beslissende<sup>23</sup>, maar ook als startpunt moeten worden beschouwd. Wanneer we kiesstelsels gaan vergelijken en we nemen de electorale

<sup>20</sup> BLAIS, A., MASSICOTTE, L., o.c., 1997, p.55.

<sup>21</sup> LIJPHART, A., o.c., 1994, p.34.

<sup>22</sup> FARRELL, D.M., o.c., 1997, p.62.

<sup>23</sup> LIJPHART, A., o.c., 1994, p.32-36.

formule als uitgangspunt, dan moet het Belgische kiessysteem geclassificeerd worden als een eigenlijk D'Hondt systeem : als gevolg van wat we hierboven hebben aangetoond kunnen de primaire districten (kieskringen) genegeerd worden en kunnen we ons concentreren op het geaggregeerde secundaire, provinciale niveau (met de toepassing van de klassieke methode D'Hondt) welke hetzelfde resultaat produceert als het huidige (alternatieve methode D'Hondt) systeem.

In overeenstemming met deze zienswijze, kunnen we bijvoorbeeld ook de gemiddelde districtgrootte herberekenen. Het Belgische grondgebied is verdeeld in zes secundaire districten plus drie primaire districten die geen deel uit maken van een secundair district. Bovendien bestaat het parlement sedert 1995 uit 150 zetels. Dit betekent dat de gemiddelde districtgrootte gelijk is aan 16,7 en de mediaan gelijk is aan 17. Dit is substantieel een grotere districtgrootte (en mediaan) dan de klassieke classificaties in comparatieve electorale studies.<sup>24</sup>

Om evenwel bijvoorbeeld de effectieve kiesdrempel te berekenen, moeten we terugkeren naar de primaire districten en de mechanismen analyseren welke plaatsvinden *in* de secundaire districten. Dit moet evenwel geen obstakel zijn om een effectieve kiesdrempel te berekenen op provinciaal niveau, alhoewel dit niet het voorwerp is van deze bijdrage en subject zou moeten zijn van verder onderzoek.

In het kort kunnen we stellen dat het geaggregeerde secundaire niveau (provincies) als uitgangspunt nemen, een geldige zij het enigszins vereenvoudigde (in de Belgische context omwille van de kiesdrempels) constructie is, welke het eenvoudiger maakt om het Belgische kiessysteem en haar consequenties beter te vergelijken met andere kiessystemen in andere landen.

### Appendix 1 Zetelverdeling bij de Belgische verkiezingen

Voor de verkiezingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt het land onderverdeeld in twee districtniveaus.<sup>25</sup> Het kieskringniveau, waar de eerste zetelverdeling wordt berekend en een tweede niveau, het provinciaal niveau, dat verschillende kieskringen omvat. De provincies Vlaams- en Waals Brabant vormen het kieskringniveau voor het tweede niveau (provinciaal niveau) Brussel-Halle-Vilvoorde. Drie provincies, met name Limburg, Namen en Luxemburg bestaan slechts uit één niveau, het provinciaal niveau. In het verloop van deze appendix zullen we de laatste drie provincies aanduiden met de term 'provinciale primaire districten'. De andere provincies en de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde-Leuven-Nijvel, zal worden aangeduid met 'provinciale secundaire districten'. De kieskringen binnen deze 'provinciale secundaire districten worden aangeduid met de term 'primaire districten'

<sup>24</sup> COX, G.W., *o.c.*, 1997.

<sup>25</sup> Hetzelfde proces vindt plaats bij de verkiezingen van de Vlaamse Raad en de Waalse Gewest- en de Franstalige Gemeenschapsraad.



In de provinciale primaire districten worden de zetels verdeeld volgens de delerreeks van D'Hondt (delen door vervolgens 1,2,3,...), waarbij de grootste quotiënten worden toegekend volgens het aantal toegewezen zetels aan deze provincies. In tabel 1 werd een voorbeeld uitgewerkt voor de provincie Limburg. In de eerste rij worden de stemcijfers van de verschillende partijen weergegeven, die vervolgens gedeeld worden door 1,2,... tot 11 omdat er 11 zetels toegewezen zijn aan de provincie Limburg.<sup>26</sup> In de tabel zijn slechts de eerste 4 reeks quotiënten weergegeven en enkel deze die groot genoeg waren om een zetel te vertegenwoordigen. De grootste 11 quotiënten worden vervolgens aangeduid. Het laatste quotiënt is dan de kiesdeler voor de kieskring, provincie. 35711 voor de CVP is het 11<sup>de</sup> en laatste quotiënt dat wordt toegewezen. Indien we de stemcijfer van de verschillende partijen delen door de kiesdeler 35711 dan bekomen we inderdaad 0 zetels voor Agalev, 3 zetels voor de SP, het Vlaams Blok en de VU elk 1 zetel, de VLD 2 zetels en de CVP 4 zetels. Dit systeem van zeteltoewijzing is algemeen bekend onder de benaming D'Hondt.

In de provinciale secundaire districten verloopt het proces van toewijzing iets ingewikkelder.

In tabel 3 vindt u de zeteltoewijzing voor de Provincie Antwerpen. De provincie Antwerpen bestaat uit twee primaire districten, de kieskring Antwerpen en de kieskring Mechelen-Turnhout. In paragraaf A werd uiteengezet hoe de zetels tussen de partijen werden verdeeld op provinciaal niveau (fase 1 & 2 in tabel 3). Maar we weten nog niet naar welke kieskring deze verschillende zetels gaan. In een volgende fase (fase 3), deze van de lokale breuken gaan we dus kijken naar welke kieskringen de resterende zetels gaan. Dus we gaan hier eigenlijk kijken binnen de partijen naar welke lijst de resterende zetels gaan. Dit is ook noodzakelijk omdat we er geen provinciale lijsten bestaan. De kandidaten op de lijst van partij x in de kieskring Antwerpen, verschillen van de kandidaten op de lijst van dezelfde partij x in de kieskring Mechelen-Turnhout. De lokale breuken bepalen naar welke lijst de tokende partijzetels gaan. De lokale breuken worden opnieuw op kieskringniveau berekend door het kieskringquotiënt R te delen door het aantal behaalde zetels + 1. Vervolgens wordt dezelfde methode D'Hondt toegepast als hierboven beschreven. Dus nemen we het voorbeeld van Agalev dan wordt  $1,460158 / (1+1) = 0,7301$  voor de kieskring Antwerpen. Voor de kieskring Mechelen geeft dit de volgende bewerking :  $0,794568 / (0+1) = 0,7946$ . Eens we de lokale breuken berekend hebben, gaan we kijken naar de partij met de grootste lokale breuk te beginnen bij de partij die de eerste bijkomende zetel kreeg toegekend op basis van de provinciale kiesquotiënten. In ons voorbeeld was dit de VU met een provinciaal kiesquotiënt van 71455. Vervolgens gaan we de grootste lokale breuk van de VU zoeken, dit is 0,8091. Dit betekent dat de zetel die VU kreeg toegekend wordt aan de VU-lijst in Antwerpen. Vervolgens gaan we kijken naar de partij met

<sup>26</sup> Het aantal zetels per provincie en kieskring wordt toegewezen door de totale bevolking op 1 januari voorafgaand aan het verkiezingsjaar te delen door het totaal aantal zetels in de kamer van volksvertegenwoordigers. Dit quotiënt doet vervolgens dienst als deler om per kieskring/provincie het aantal zetels te bepalen.

het tweede grootste provinciale kiesquotiënt, dit is Agalev met 48.358. De grootste lokale breuk van Agalev is 0,7946 en de tweede zetel van de acht en Agalevs enige bijkomende zetel gaat naar de Agalev-lijst in de kieskring Mechelen-Turnhout. Het eigenaardige van dit systeem, dat het systeem van apparentering met lokale breuken wordt genoemd, kan treffend worden geïllustreerd met het voorbeeld dat in de tabel 3 is weergegeven. Laten we even kijken naar de zesde zetel die werd toegekend op basis van de provinciale kiesquotiënten. Deze gaat naar het Vlaams Blok met een provinciaal kiesquotiënt van 37938. De grootste lokale breuk van het Vlaams Blok is 0,7764. De bijkomende zetel van het Vlaams Blok gaat dus naar de Vlaams Blok lijst in de kieskring Antwerpen. In deze fase zijn er dus nog maar 6 zetels van de 8 verdeeld. Maar alle zetels in de kieskring Antwerpen zijn al opgevuld, namelijk het aantal nog te verdelen zetels in Antwerpen was 4. Dit betekent dat in dit voorbeeld alleen nog de resterende 2 zetels naar de kieskring Mechelen-Turnhout kunnen gaan. De CVP en SP hadden het achtste en zevende grootste provinciale kiesquotiënt, dus deze partijen krijgen elk een zetel toegewezen in de kieskring Mechelen-Turnhout. Dit heeft eigenaardige gevolgen want als we naar de lokale breuken kijken van de SP dan zien we dat zij nog 2 lokale breuken in de kieskring Antwerpen heeft die hoger zijn dan de tweede lokale breuk van de SP in Mechelen-Turnhout, maar omdat de kieskring Antwerpen reeds opgevuld was, moesten de zetels wel gaan naar de SP-lijst in Mechelen-Turnhout.

### **Summary : The classic and alternative D'Hondt electoral system**

*In comparative electoral studies, the Belgian electoral formula is classified in different, sometimes rather conflicting, classes. This paper is primarily concerned with the question if the Belgian electoral system truly is a D'Hondt system?' In the first part I argued that the D'Hondt method, as a divisor sequence, can be applied alternatively. This modified method departs from a Hare-quota in the first phase. To allocate the rest seats in the second phase, the parties' aggregated vote totals (and not rest totals) are divided by the number of seats obtained in phase one, added by 1, then 2, then 3 etc. Like all divisor methods, the highest averages are used to assign the rest seats. This alternative D'Hondt method produces exactly the same results as the classical method D'Hondt. Thus, it is also used in the Belgian two-tier-districting system. Furthermore, the Belgian electoral system can be classified as a proper D'Hondt system (in its form and results) while ignoring the primary districts.*

# Kritische Theorie en Globalisering. Op weg naar een beter begrip van Multi-Level Governance

Wouter De Vriendt

Aspirant FWO-Vlaanderen verbonden aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen  
van de Vrije Universiteit Brussel

## I. Inleiding

Bestaand onderzoek omtrent veranderende beleidsvoorwaarden en *multi-level governance* (MLG) vormt de aanleiding voor dit artikel. De politiek-wetenschappelijke literatuur richt zich hoe langer hoe meer op het MLG-fenomeen en binnen het veld vallen dan ook de eerste contouren te onderscheiden van een afzonderlijke discipline met een eigen object en een eigen methodologie. Sociale wetenschappers zijn volop bezig de aan de gang zijnde ontwikkelingen inzake beleidsomgeving en *governance* in te schatten en te begrijpen. Vandaag lijkt een gedegen analyse en begrip van beleid onmogelijk zonder rekening te houden met de MLG-omgeving waarin beleid vorm krijgt<sup>1</sup>. Het besef groeit dat elk beleidsniveau deel uitmaakt van een groter geheel dat beperkingen en opportuniteiten creëert. Meestal richt men zich nogal beschrijvend op de Europese beleidsomgeving, waarvan verondersteld wordt dat deze gekenmerkt wordt door drie niveaus: een *first level* (supra- of internationaal), een *second level* (nationaal) en een *third level* (sub-

<sup>1</sup> Ik wil de volgende personen bedanken voor hun commentaar en suggesties tijdens de voorbereiding van dit artikel: Bruno Coppieters, Kris Deschouwer, Gustaaf Geeraerts, Theo Jans, Patrick Stouthuysen en vier anonieme referenten.

De in dit kader meest relevante bronnen aangaande multi-level governance zijn SAND, I., *Understanding the new Forms of Governance: Mutually Interdependent, Reflexive, Destabilised and Competing Institutions*, *European Law Journal*, 4, 1998, p. 271-293; SOLDATOS, P., *An Explanatory Framework for the Study of Federated states as Foreign-policy Actors*, pp. 34-53, in MICHELMANN, H.J., SOLDATOS, P. (Eds.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, 1990; KEATING, M., *Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies*, *Regional and Federal Studies*, 9, 1999, p. 1-16; HOCKING, B., *Patrolling the 'Frontier': Globalization, Localization and the 'Actorness' of Non-Central Governments*, *Regional and Federal Studies*, 9, 1999, p. 17-39; MIDGAARD, K., *Consensus, Majority Decisions, Power and Autonomy. Fragments Related to the European Union*, *Arena Working Paper*, 10, 1998; MARKS, G., *Structural Policy in the European Community*, pp. 191-224, in SBRAGIA, A.M. (Ed.), *Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the 'New' European Community*, Washington: The Brookings Institute, 1992; MARKS, G., *An Actor-Centred Approach to Multi-Level Governance*, *Regional and Federal Studies*, 6, 1996, p. 30-38; JEFFERY, C., *Conclusions: Sub-National Authorities and 'European Domestic Policy'*, *Regional and Federal Studies*, 6, 1996, p. 204-219; EGEBERG, M. & TRONDAL, J., *An Organization Theory Perspective on Multi-Level Governance in the EU: the Case of the EEA as a Form of Affiliation*, *Arena Working Paper*, 21, 1997; JOHN, P., McATEER, M., *Sub-National Institutions and the New European Governance: Local Authority Lobbying Strategies for the IGC*, *Regional and Federal Studies*, 8, 1998, p. 104-123.

nationaal). Nieuw is dat MLG-analyse bij de studie van deze niveaus steeds vertrekt vanuit de totaliteit en interactie met de andere niveaus. Het reguleringsvermogen van overheden is niet langer autonoom, maar dient rekening te houden met de bestaande interdependenties.

Uitgangspunt van de MLG-filosofie is dat de centrale staat niet langer vanzelfsprekend het laatste woord heeft en zich veel minder dan vroeger op haar hiërarchische autoriteit kan beroepen. First level en third level politics zijn belangrijker geworden en leggen een groter gewicht in de schaal dan voorheen. De manier van interactie tussen de beleidsomgevingen is tevens veranderd : in plaats van het doen gelden van hiërarchie zijn nu vooral coördinatie, coöperatie en competitie veel gebruikte interactiepatronen. Deze verandering is duidelijk kwalitatief : een evolutie van hiërarchische structuren naar *functional and mutual interdependence combined with relative autonomy (in a functional sense)*<sup>2</sup>. De mate van stabiliteit en institutionalisering van deze nieuwe interactiepatronen is niet gegeven, maar voorwerp van onderzoek. Zo spelen functionele netwerken tussen de niveaus misschien wel een grotere rol dan de louter institutionele kanalen. Governance wordt dan ook beschouwd als een dynamisch proces langs weinig gestandaardiseerde procedures en langs instituties die ten gevolge van de flexibele beleidsomgeving in toenemende mate instabiel zijn. De verschillende beleidsniveaus worden niet langer enkel en alleen in institutionele termen geconceptualiseerd. Belangengroepen en randpolitieke actoren zoals vakbonden, bedrijven en media worden door de MLG-onderzoekers op hetzelfde niveau als de meer traditionele beleidsinstellingen geplaatst.

Inzake deze evoluties en veranderingen, suggereert voorliggend artikel de relevantie van de hedendaagse globaliseringprocessen en de dringende noodzaak één en ander op theoretisch gefundeerde wijze aan te pakken. Op basis van Kritische Theorie, een stroming behorende tot de discipline van de Internationale Politieke Economie, en via fundamentele metatheoretische reflectie wordt de aandacht gevestigd op enkele niet zo voor de hand liggende denk- en onderzoekspistes. Concreet zal in het onderstaande worden aangetoond waarom de uitwerking van het verband tussen globalisering en governance ons kan helpen om de zonet besproken evoluties beter te begrijpen. Multi-level governance wordt aldus beschouwd als een afhankelijke variabele en niet als een onafhankelijke variabele zoals meestal het geval is wanneer voor beleidsuitkomsten verklaringen worden gezocht. Het spreekt voor zich dat eerst en vooral moet worden omschreven wat het begrip 'globalisering' precies inhoudt. Pas na een afdoende conceptualisatie kan 'globalisering' operationeel worden angewend. Kritische Theorie is ons theoretische kader waarbinnen we deze taken op een verantwoorde manier tot een goed einde hopen te brengen. Het globale onderzoek kan beoordeeld worden naargelang we er in slagen aan te geven dat Kritische Theorie en globalisering wel degelijk belangrijke begrippen zijn voor verder onderzoek

<sup>2</sup> SAND, I., Understanding the new Forms of Governance : Mutually Interdependent, Reflexive, Destabilised and Competing Institutions, *European Law Journal*, 4, 1998, p. 285.

aangaande evoluties in governance. Niettegenstaande de gevolgde strategie niet onmiddellijk tot empirisch succes bijdraagt, hopen we het bestaande onderzoek naar governance te verrijken door het stellen van weinig gestelde vragen en voorzichtig aan te geven in welke richting de antwoorden kunnen worden gezocht.

In de volgende sectie, *sectie twee*, plaatsen we globalisering in theoretisch perspectief. De theoretisering wordt logisch opgebouwd. We vertrekken vanuit eerder traditionele visies op globalisering (het neorealisme en liberaal-pluralisme) om daarna aansluiting te vinden bij Kritische Theorie via het werk van James N. Rosenau. Deze oorspronkelijk liberaal geïnspireerde theoreticus probeert het pluralisme te verrijken met neogramsciaans getinte concepten en ideeën. *Sectie drie* vormt het zwaartepunt van het artikel. In een drietal stappen ondernemen we een poging om globalisering op Kritisch Theoretische manier te conceptualiseren. Ten eerste geven we een woordje uitleg bij de ontologische en andere meta-theoretische achtergronden van Kritische Theorie. Ten tweede bespreken we de economische mechanismen die verondersteld worden aan de basis te liggen van het globaliseringfenomeen. Ten derde, en ten laatste, analyseren we de relatie tussen globalisering enerzijds en governance en MLG anderzijds. *Sectie vier* is het logische vervolg op dit laatste onderdeel. We gaan een stapje verder en bespreken Kritisch Theoretisch georiënteerd onderzoek naar één welbepaald niveau van multi-level governance: het sub-statelijke niveau van de stad. We zien dat de stad het evidente onderzoeksterrein is om enkele van de voorgaande theoretische concepten praktisch te verduidelijken. *Sectie vijftien* slotte, kijkt vooruit naar eventueel verder onderzoek en stelt dat een globale kijk op governance de macro-aanpak van Kritische Theorie dient te combineren met de preciezere meso-aanpak van de gespecialiseerde MLG-benadering. In die zin wordt gewezen op de parallellen tussen het werk van Robert Cox, één van de voornaamste Kritische theoretici, en het onderzoek van Thomas Christiansen, een auteur uit de multi-level governance traditie.

## **II. Het neorealisme en het liberaal-pluralisme in het globaliseringdebat**

Het gebruik van een concept als globalisering impliceert de noodzaak van een diepgaande begripsafbakening. De manier waarop we 'globalisering' invullen en afbakenen, hangt af van een keuze die we maken. Het concept is immers meerduidelig en allesbehalve evident. Een welbepaald theoretisch kader is dan ook een *conditio sine qua non* voor gefundeerd en verantwoord onderzoek. Wij doen hiervoor een beroep op een specifieke stroming binnen de Internationale Politieke Economie (IPE): de neo-gramsciaans<sup>3</sup> geïnspireerde Kritische Theorie. Dit neemt niet weg dat ook eerder traditionele stromingen, zoals het neorealisme en het liberaal-pluralisme, binnen het veld van de IPE een eigen visie hebben ontwikkeld. Beide tradities hoopten hiermee hun stempel te drukken op het globaliseringdebat. We zullen zien dat hen dit niet echt gelukt is, hoewel hun bijdragen waardevol zijn

<sup>3</sup> Kritische Theorie wijst op een aantal politieke en beleidspolitieke consequenties van de hedendaagse globaliseringsprocessen. Haar analyse is neogramsciaans in de zin dat, in navolging van Antonio Gramsci, een vitaal onderscheid wordt gemaakt tussen suprematie en hegemonie (zie sectie 3.3).

als aanloop naar het werk van James N. Rosenau en, uiteindelijk, de Kritisch Theoretische bijdragen zelf.

Als afstammeling van de roemrijke realistische traditie, is het neorealisme het aan zichzelf verplicht om geen nieuw verschijnsel onverklaard te laten. Ook het globaliseringverhaal wordt onderzocht, maar we kunnen gerust stellen dat de poging om globalisering te conceptualiseren, mislukt. Een auteur als Robert Gilpin observeert weliswaar grootschalige economische ontwikkelingen, maar ontkent dat hiermee politieke veranderingen gepaard gaan. Inzake statelijk gedrag ziet hij een evolutie van competitiedrang naar transnationale samenwerking. Deze samenwerking, zo stelt Gilpin, zien staten vooral als een middel om hun belangen in een veranderde globale context te blijven behartigen. Staten behouden hun definiërende identiteit van belangrijkste soevereine, egoïstische actoren in de internationale politiek. Conform de realistische traditie wordt de nadruk gelegd op de continuïteit van het statensysteem. De fundamenten van de internationale politiek worden door globalisering niet aangetast<sup>4</sup>.

Het liberaal-pluralisme van vooral Robert O. Keohane en Joseph Nye stelt globalisering gelijk aan complexe interdependentie. De wereld wordt er niet eenvoudiger op en beleidsvraagstukken zoals het milieu, migratie, aids, drugs-handel of monetaire crisissen, die niet langer door de afzonderlijke natiestaat kunnen worden opgelost, worden nu op de internationale agenda geplaatst. Niet-statelijke actoren die zich met dergelijke vraagstukken bezighouden, treden op de voorgrond en krijgen een grotere inbreng in de internationale politiek<sup>5</sup>. Het liberaal-pluralisme ziet in het globaliseringverschijnsel vooral de bevestiging van haar multi-actorenmodel. Staten zijn niet de enige relevante actoren. Sub-nationale, transnationale en internationale groepen of organisaties worden belangrijker. Hoewel deze liberaal-pluralistische analyse correct is, volstaat zij niet. Straks zullen we zien dat globalisering méér is dan louter een kwantitatieve intensifiëring van interdependentie. Bovendien lijdt de liberaal-pluralistische benadering onder een te grote drang naar descriptie en inclusiviteit. De mechanismen en structuren die globalisering voortdrijven en het precies als een nieuw fenomeen onderscheiden, worden niet behandeld. Globalisering betekent dus zeker en vast interdependentie, maar vooral ook veel meer. Een oorspronkelijk liberaal-pluralistische auteur als James N. Rosenau laat zich in zijn onderzoek dan ook meer en meer door Kritisch Theoretisch geïnspireerde filosofieën leiden. In de laatste jaren resulteerde dit in enkele interessante publicaties die beide tradities – het liberaal-pluralisme en Kritische Theorie – met elkaar trachtten te verenigen.

James N. Rosenau is inderdaad een auteur die niet makkelijk te categoriseren valt. Wanneer Rosenau spreekt over globalisering en governance, beroept deze van

---

<sup>4</sup> GILPIN, R., *The Political Economy of International Relations*, Princeton : Princeton University Press, 1987.

<sup>5</sup> KEOHANE, R., NYE, J., *Power and Interdependence*, London : Scott & Foresman, 2<sup>nd</sup> ed., 1989. KEOHANE, R., *After Hegemony : Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton : Princeton University Press, 1984.



oorsprong liberaal-pluralistische auteur zich op verschillende neogramsciaanse elementen. Nochtans zien we dat hij er slechts gedeeltelijk in slaagt om beide visies met elkaar in overeenstemming te brengen. In zijn *Turbulence in World Politics* (1990)<sup>6</sup> wijst hij op de opgang van niet-statelijke actoren onder druk van een toenemende transnationale problematiek. De klassieke *state-centric world* verliest aan beleids capaciteit en een *multi-centric world* splitst zich af, bestaande uit een bonte verzameling van relatief autonome actoren zoals multinationals, sociale bewegingen, maar ook transnationale en sub-nationale overheden. Hoewel vele van deze actoren geen formele autoriteit hebben, reguleren zij op effectieve wijze welbepaalde activiteitssferen. Rosenau spreekt van *governance without government*, een concept dat hij in 1992 introduceert als antwoord op de (retorische) realistische vraagstelling *can there be governance without government*. Later gebruikt hij het concept *Frontier* om de totale politieke ruimte aan te duiden, en differentieert deze in verschillende *spheres of authority* (SOA's). De *established SOA's* zijn de oude autoriteitssferen uit het klassieke statensysteem, terwijl de *accomodative SOA's* de nieuwe 'governance without government'-sferen omvatten. Wat zijn nu de reguleringsmechanismen van deze laatste categorie? In tegenstelling tot de klassieke SOA's beroepen de 'accomodative' autoriteitssferen zich op niet-formele controle. Dit betekent dat zij controleren door het *bottom up* proberen te verkrijgen van de *consent of the governed*<sup>7</sup>. Voorts is belangrijk dat Rosenau in zijn latere werk expliciet het verband legt tussen globalisering en het ontstaan van de nieuwe autoriteitssferen. De dynamiek van globalisering noopt niet alleen tot samenwerking tussen statelijke en niet-statelijke actoren, maar ook tot samenwerking tussen de klassieke natiestaat en sub-nationale overheden zoals steden<sup>8</sup>. Het verwantschap van Rosenau's werk met onderzoek verricht naar MLG is evident.

Een laatste relevant element is neogramsciaans getint. Rosenau wijst niet alleen op globalisering, maar evenzeer op *lokalisering*, waarmee hij bedoelt dat de maatschappelijke structuren, de lokale inplanting van het globaliseringfenomeen, belangrijk blijft en niet uit het oog mag worden verloren. Rosenau gaat in dit verband te leen bij Karel Polanyi en diens *The Great Transformation* (1944)<sup>9</sup>, waarin deze aandacht besteedt aan het tijdens het interbellum terugdringen van het in de 19<sup>e</sup> eeuw zo dominante vrije marktdenken. Polanyi wees toen op een zekere dialectiek: het marktdenken erodeerde de sociale structuren, van waaruit na verloop van tijd een tegengestelde beweging of *countermovement* op gang kwam die het herstel van de redistributieve mechanismen eiste. Rosenau houdt rekening met een herhaling van dit fenomeen.

Cruciaal blijft vooral dat hij globalisering beschouwt als een belangrijke, niet te verwaarlozen explanans van bepaalde recente, ingrijpende veranderingen op het

<sup>6</sup> ROSENAU, J.N., *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

<sup>7</sup> ROSENAU, J.N., *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 152.

<sup>8</sup> ROSENAU, J.N., *ibid.*, p. 162-165.

<sup>9</sup> POLANYI, K., *The Great Transformation*, Boston: Beacon Press, 1944, 1964 (5<sup>th</sup> ed.).



vlak van governance. Het probleem is echter dat een afgebakende conceptualisatie van globalisering ontbreekt. Hij laat zich een beetje meeslepen door weinig-zeggende omschrijvingen die het vooral hebben over de opkomst van de informatiemaatschappij en transnationale of *global interdependence issues*.<sup>10</sup> Rosenau vertelt ons te weinig over het kwalitatief specifieke van het globaliseringproces en over de essentiële economische processen die globalisering vorm geven. Hij slaagt er met andere woorden niet in om het belangrijke van het bijkomstige te onderscheiden. Net zoals zijn liberale voorgangers, ontbreekt op het cruciale moment doorgedreven theoretisering. In de volgende sectie zal duidelijk worden welke de meerwaarde is die Kritische Theorie op dit vlak te bieden heeft.

### III. Kritische theorie als theoretisch kader

Kritische Theorie biedt volgens ons het rijkste perspectief op globalisering en governance. Globalisering is haar belangrijkste onderzoeksobject en veranderingen zowel op economisch als op politiek vlak staan centraal. We zullen argumenteren dat Kritische Theorie globalisering niet alleen op afdoende wijze conceptualiseert, maar ook aangeeft welke haar implicaties zijn op het vlak van governance. Kritische Theorie draagt dus niet alleen bij tot een beter begrip van globalisering, maar evenzeer tot een groter inzicht in de hedendaagse evoluties van governance. Uiteraard is het niet zo dat Kritische Theorie de MLG-realiteit in dezelfde mate doorgrondt als de gespecialiseerde MLG-literatuur. Kritische auteurs zijn zich meestal niet bewust van het specifieke karakter van een MLG-beleidsomgeving. Derhalve is het allerminst de bedoeling om Kritische Theorie als exclusief onderzoekskader naar voor te schuiven. Onze ambitie ligt veeleer in het aangeven welke mogelijke meerwaarde zij biedt.

#### A. Metatheoretische achtergronden

Laten we onze aandacht vestigen op een aantal uitgangspunten van Kritisch Theoretisch onderzoek. We zullen zien dat Kritische Theorie goed gewapend lijkt om een dynamisch en veranderlijk onderwerp als globalisering aan te pakken. Op ontologisch vlak is het duidelijk dat het productieproces in de analyse centraal staat. Het productieproces creëert de materiële basis voor alle sociale bestaansvormen: de wijze waarop de menselijke inspanningen in het productieproces worden georganiseerd, heeft zijn invloed op alle andere aspecten van het sociale leven. Hiermee wordt echter niet gezegd dat ideeën en ideologie geen rol spelen. Kritische Theorie kan niet worden afgedaan als een zoveelste materialistisch-objectivistisch, marxistisch geïnspireerd derivaat<sup>11</sup>. Haar methode is holistisch, wat niet betekent dat Kritische Theorie zich exclusief op structuren richt en actoren verwaarloost. Toch is de *scope* duidelijk grootschalig en geschikt voor onderzoek naar brede processen zoals bijvoorbeeld globalisering. Wanneer we over globalisering spreken, spreken we over *verandering*. Globalisering is immers een

<sup>10</sup> ROSENAU, J.N., *ibid.*, p. 155.

<sup>11</sup> COX, R.W., *Production, Power and World Order. Social Forces in the Making of History*, New York: Columbia University Press, 1987, p. 96-97.

proces dat *beweegt*, het is allesbehalve een statisch gegeven. In navolging van Emanuel Adler kunnen we stellen dat het nuttiger is om zogenaamde *theories of becoming* in plaats van *theories of being* te gebruiken<sup>12</sup>.

Robert Cox, misschien wel de meest invloedrijke Kritische theoreticus, onderscheidt Kritische Theorie van *problem-solving theories*<sup>13</sup>. Deze laatste beschouwen de bestaande instituties en machtsverhoudingen als het gegeven kader waarbinnen problemen worden aangepakt. De bestaande situatie wordt als dwingend ervaren en problemen dienen opgelost te worden met als enig doel de *gegeven* en *bestaande* instituties en machtsverhoudingen opnieuw zo vlot mogelijk te laten functioneren. Alle variabelen buiten dit dominante kader worden door problem-solving theorieën geabstraheerd. Het vanzelfsprekende probleem met zo'n *ceteris paribus*-clausule stelt zich wanneer bepaalde parameters, niettegenstaande hun abstractie, in realiteit variabel zijn of worden. Problem-solving theorieën staan machteloos ten aanzien van dergelijke veranderingen. Kritische Theorie hanteert daarentegen een open benadering en houdt rekening met verandering, ontwikkeling en evoluerende ideeënconfiguraties. Binnen Kritische Theorie neemt de geschiedenis dan ook een heel belangrijke plaats in. Concreet beschouwt Kritische Theorie een bepaald fenomeen (bijvoorbeeld : MLG) zoals het geformuleerd en gedefinieerd wordt binnen de grenzen van een bepaald dominant kader. Dit fenomeen wordt vervolgens, conform het holisme, geproblematiseerd en in een breder perspectief geplaatst (bijvoorbeeld : de bredere globaliseringrealiteit). Het kader waarin een fenomeen tot stand komt, wordt altijd expliciet in vraag gesteld : *[t]heory is always for someone and for some purpose*<sup>14</sup>.

Zo kan het heel relevant zijn de politiek-normatieve achtergronden van een fenomeen als MLG te analyseren. Wat is het verband met het grotere globalisering geheel ? Wat zijn de normatieve ideeën aan de basis van zowel globalisering als MLG ? Hoe stond men vroeger tegenover deze ideeën, hebben deze ideeën zich gewijzigd ? Dergelijke relevante vragen kunnen slechts worden beantwoord via een brede, theoretisch verantwoorde benadering. De holistische methode van de Kritische Theorie sluit zeer goed aan bij onze onderzoeksdoelstelling. De hierboven besproken methode van de Kritische Theorie is in principe op eender welk fenomeen toepasbaar, maar onmiddellijk zal blijken dat binnen het meer substantiële Kritische onderzoek net globalisering als causale realiteit heel wat aandacht krijgt.

<sup>12</sup> ADLER, E., *Cognitive Evolution : A Dynamic Approach for the Study of International Relations and Their Progress*, pp. 43-88, in ADLER, E., CRAWFORD, B. (Eds.), *Progress in Postwar International Relations*, New York : Columbia University Press, 1993.

<sup>13</sup> COX, R.W., *Social Forces, States, and World Orders : Beyond International Relations Theory*, pp. 85-123, in COX, R.W., *Approaches to World Order*, Cambridge : Cambridge University Press, 1996, 1999 (2<sup>nd</sup> ed.).

<sup>14</sup> COX, R.W., *Social Forces, States, and World Orders : Beyond International Relations Theory*, pp. 85-123, in COX, R.W., *Approaches to World Order*, Cambridge : Cambridge University Press, 1996, 1999 (2<sup>nd</sup> ed.).

Kritische Theorie behoort als stroming tot de Internationale Politieke Economie. Het spreekt dan ook voor zich dat het overbruggen van de kloof tussen de politieke en de economische sfeer één van haar doelstellingen is. Volgens Björn Hettne richt Kritische Theorie zich *at overcoming the artificial distinctions between economic-political, on the one hand, and domestic-international, on the other*<sup>15</sup>. De globalisering van de wereldeconomie wordt gekoppeld aan de globale politieke processen waarbinnen deze plaatsvindt<sup>16</sup>. Kritische Theorie richt zich in haar analyse van globalisering zowel op het economische als op het politieke element. Twee aspecten zijn van fundamenteel belang: enerzijds de internationalisering van productie en financieelkapitaal, en anderzijds de internationalisering van politieke autoriteit. Beide aspecten zijn uniek en tonen duidelijk aan dat globalisering ten opzichte van eerdere internationaliseringsbewegingen in de wereldeconomie kwalitatief verschillend is<sup>17</sup>.

### B. Economische processen

De economische herstructurering deed zich voor op het vlak van de productie en op het vlak van het financieelkapitaal. Beide ondergingen een diepgaand proces van internationalisering.

In de jaren zeventig voltrok zich de overgang van een fordistische naar post-fordistische productiewijze, een proces dat gepaard ging met een complementaire ontwikkeling van de kapitaalmarkten. Laten we deze evolutie nauwkeurig ontleden. Een fundamentele oorzaak heeft te maken met de aard van de financiële markten. De jaren zeventig en haar oliecrisis betekenen het einde van het controlerende en beschermende Bretton Woods-systeem. Voordien was kapitaal in overvloed beschikbaar, maar de twee oliecrisisen maken het een schaars goed en een machtig wapen in handen van de eigenaars. De macht van het financieelkapitaal groeit en het onttrekt zich van zijn inferieure, vooral functionele relatie tegenover het productieproces.<sup>18</sup> Tegelijkertijd ziet men een transnationalisatie van de productie (waardoor mobiele kredieten noodzakelijk werden),

<sup>15</sup> HETTNE, B., Introduction: The International Political Economy of Transformation, pp. 2 in HETTNE, B. (Ed.), *International Political Economy. Understanding Global Disorder*, London: Zed Books, 1995.

<sup>16</sup> HETTNE, B., *ibid.*, p. 8.

<sup>17</sup> Tenzij anders vermeld, is onderstaande uiteenzetting gebaseerd op GILL, S., LAW, D., *The Global Political Economy. Perspectives, Problems and Policies*, London: Harvester, 1988; COX, R.W., *Production, Power and World Order. Social Forces in the Making of History*, New York: Columbia University Press, 1987; GILL, S. (Ed.), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993; COX, R.W. (Ed.), *Approaches to World Order*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, 1999 (2<sup>nd</sup> ed.); GILL, S., *American Hegemony and the Trilateral Commission*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

<sup>18</sup> Voordien diende kapitaal om handelsstromen vlot te laten verlopen en om operaties van transnationale firma's en overheden te financieren (binnen het strikt gecontroleerde Bretton Woods-systeem). Het fordisme werd ook nog gekenmerkt door massaproductie van gestandaardiseerde goederen, een consumptiebeleid, inkomensdistributie en algemene welvaartsverhoging. Het ruimtelijk kader bleef bij dit alles beperkt tot het territorium van de staat.

financiële innovaties (bijvoorbeeld de creatie van een markt van Eurodollars) en doorgedreven deregulering van de financiële markten (bijvoorbeeld het opheffen van kapitaalcontroles)<sup>19</sup>. Bovendien ontwikkelt de technologie zich als nooit tevoren en is vooral de vooruitgang op het vlak van communicatie en transport immens. Beide elementen (technologie en globale integratie van de markten) versterken elkaar: financiële actoren ontwikkelen voortdurend nieuwe informatie-technologieën en wie over de allernieuwste technologieën beschikt, staat competitief op de eerste rij. Afstand vervaagt tot iets onbeduidends: dankzij systemen als Nasdaq, Seaq en Globex worden de klassieke *trading floors* overbodig.

Het nettoresultaat van deze ontwikkelingen is dat het dagelijkse volume aan verhandeld kapitaal duizelingwekkende hoogten bereikt, de financiële sector de touwtjes in handen neemt en de controlecapaciteit vermindert. Hoewel kapitaal nog steeds nood heeft aan politieke organisatie en bescherming, groeit haar bewegingsvrijheid exponentieel. Maximaal rendement is het absolute streefdoel en de verhoogde mobiliteit zorgt ervoor dat kapitaal vooral naar staten vloeit waar flexibele en weinig belemmerende reguleringen van kracht zijn. De wederzijdse afhankelijkheidsrelatie tussen staat en kapitaal is niet meer: terwijl staten nog steeds middelen nodig hebben om hun activiteiten te organiseren, kent de vrijheid van het kapitaal geen grenzen en kan het op eigen houtje beslissen in welke landen het al dan niet investeert. Op sociaal-economisch vlak zijn de gevolgen van deze ontwikkelingen welbekend: kleinere productie-units dienen tegemoet te komen aan een meer gedifferentieerde vraag, markten specialiseren zich, arbeidsvoorwaarden worden flexibel, de factor arbeid verzwakt tegenover deze van het kapitaal en de welvaartsstaat komt onder een alsmaar hogere druk te staan. De volgens Stephen Gill hardere arbeidsvoorwaarden doen hem besluiten dat er niet zozeer van een postfordistische, maar eerder *ultrafordistische* productiewijze sprake is<sup>20</sup>.

Gelet op deze ontwikkelingen, is het *kwalitatieve* onderscheid tussen globalisering en eerdere fazen in de wereldeconomie duidelijk (zowel ten opzichte van het fordisme als eerdere internationaliseringsgolven, bijvoorbeeld in de 19e eeuw). Eerder bleven de veranderingen immers beperkt tot een *kwantitatieve* intensifiëring van transnationale economische relaties en transacties. De aard en organisatie van de productie bleven in essentie dezelfde.

Behalve deze economische processen, duiden ook een aantal (beleids)politieke evoluties op het kwalitatief unieke karakter van globalisering. Kritische Theorie wijst er op dat globalisering een aantal politieke implicaties met zich meebrengt die vooral te maken hebben met de inter- en sub-nationalisering van politieke autoriteit. De consequenties van globalisering op het vlak van *governance* staan hier

<sup>19</sup> COX, R.W., *Global Perestroika*, pp. 296-313, in COX, R.W. (Ed.), *Approaches to World Order*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, 1999 (2<sup>nd</sup> ed.).

<sup>20</sup> GILL, S., *Theorizing the Interregnum: The Double Movement and Global Politics in the 1990's*, p. 76, in HETTNE, B., (Ed.), *International Political Economy. Understanding Global Disorder*. London, Zed Books, 1995.

centraal. In de volgende sectie gaan we dieper in op deze voor ons bijzonder relevante problematiek.

### C. Politieke processen

De internationalisering en verhoogde mobiliteit van financieelkapitaal en productie betekenen dat bedrijven niet langer binnen een soeverein-nationaal gedefinieerd kader opereren. Productie wordt gelokaliseerd waar de beste voorwaarden te vinden zijn. Staten zien zich geconfronteerd met een onafhankelijk, vrij bewegend financieelkapitaal dat voor haar ontplooiing zelf de ruimte kiest. Er ontstaat een competitieve strijd om het aantrekken van kapitaal. Om kapitaalsvlucht te vermijden, zit er voor de regeringen niets anders op dan zich te schikken naar de spiraal van competitie en socialisatie. Concreet betekent dat in de meeste gevallen een positief investeringsklimaat wordt aangeboden. Door het dreigen met een *investment-strike* verkrijgt kapitaal structurele macht waarmee staten kunnen worden gedisciplineerd<sup>21</sup>. Mondiale economische actoren en financiële markten zorgen ten koste van de klassieke Westfaliaanse statelijke macht voor een transnationalisering van autoriteit. Het politieke kader waarin deze niet-statelijke actoren een plaats hebben opgeëist en aan invloed gewonnen hebben, werd door globaliseringsprocessen gecreëerd<sup>22</sup>.

Kritische auteurs zoals Saskia Sassen, Robert Went, Robert Cox en Stephen Gill wijzen allen op de diepgaande impact van deze omwenteling. Sommigen suggereren het ontstaan van een economisch burgerschap met rechten voor de mondiale economische actoren<sup>23</sup>, terwijl anderen boudweg uitgaan van een dictatuur van de financiële markten<sup>24</sup>. De eerste stappen werden reeds gezet om deze nieuwe vorm van niet-statelijke autoriteit te conceptualiseren. De auteurs doen hiervoor een beroep op Antonio Gramsci (1971)<sup>25</sup> en stellen dat de nieuwe autoriteit niet zozeer op suprematie, dan wel op hegemonie steunt. Autoriteit wordt niet afgedwongen door het 'doen rollen van de spierballen', maar door het verwerven van de ideologische instemming van de subjecten (zie ook Rosenau's onderscheid tussen *governance* en *government*). Wanneer wordt aanschouwd hoe staten op rigoureuze manier hun economische activiteiten aan de eisen van de globale economie aanpassen, gewagen sommige auteurs van een reductie van de (economische) staat tot instrument. *[S]tates are becoming transmission belts from the global into the national economic sphere. Adjustment to global competitiveness is the new*

<sup>21</sup> GILL, S., LAW, D., Global Hegemony and the Structural Power of Capital, *International Studies Quarterly*, 33, 1989, p. 475-499.

<sup>22</sup> COLIJN, J., VERBEEK, B., Internationale Politieke Economie : herijking van de studie naar internationale politiek ?, *Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 27, 2000, p. 26.

<sup>23</sup> SASSEN, S., Globalisering. Over Mobiliteit van Geld, Mensen en Informatie, Amsterdam : Van Gennep, 1999, p. 44.

<sup>24</sup> WENT, R., Grenzen aan de globalisering ?, Amsterdam : Het Spinhuis, 1996, p. 23-25.

<sup>25</sup> GRAMSCI, A., Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci (vertaling en ed. Hoare, Q. & Smith, G. Nowell), London : Lawrence & Wishart.

*categorical imperative*<sup>26</sup>. Er ontstaat een scheiding tussen politiek en economie waarbij economische zaken niet langer tot het domein van de nationale politiek horen, maar in nieuwe *spheres of authority* worden behandeld.

Welke zijn nu deze nieuwe machtscentra, deze actoren van de politieke herstructurering die we hier bespreken? De meest bekende zijn internationale organisaties zoals het IMF, de Wereldbank en de OESO. Hun rapporten worden in een objectiverend, wetenschappelijk-technisch jargon geschreven dat hun essentieel ideologisch karakter verhult. Vanuit een neoliberale filosofie wordt de eerder besproken scheiding tussen economie en politiek als een evident gegeven voorgesteld en gedeproblematiseerd. Stephen Gill bestempelt dit principe als een beginsel, als een soort *new constitutionalism*<sup>27</sup> dat door alle staten dient te worden aanvaard en gerespecteerd. Voornoemde organisaties fungeren dan als controlemechanismen en bewakers van deze nieuwe economische orde. Daarnaast bestaan meer informele reguleringsmechanismen, zoals bijvoorbeeld de Trilaterale Commissie (een informele groep academici, politici en zakenlui uit de VS, Europa en Japan)<sup>28</sup>, waarin naar strategieën wordt gezocht om de globalisering in goede banen te leiden en aan een stabiliserend politiek kader te onderwerpen<sup>29</sup>. Nog andere reguleringsmechanismen zijn de talrijke bureaus voor kredietanalyse die vaak in een schemerzone opereren en die, op vraag van het financieelkapitaal, investeringsrisico's beoordelen. Deze laatste actoren beschikken over een enorme autoriteit en hun belang en functie in de hedendaagse economische structuur is immens<sup>30</sup>. Rekening houdend met deze verschillende nieuwe machtscentra, spreken neogramscianen over het ontstaan van een *global civil society*, bestaande uit een transnationale kapitalistische klasse met corporatistische, cliëntelistische kenmerken en intern via *issue networks* zeer compact geïntegreerd<sup>31</sup>. Deze nieuwe klasse treedt op als de behoeder van de nieuwe neoliberale mondiale economie. De opgesomde organisaties zijn inderdaad in de eerste plaats bedoeld om potentiële tegenstanders te disciplineren. Het negatieve aspect van macht, het in toom houden, treedt hier op de voorgrond<sup>32</sup>.

<sup>26</sup> COX, R.W., Structural Issues of Global Governance : Implications for Europe, pp. 260, in GILL, S. (Ed.), Gramsci, Historical Materialism and International Relations, Cambridge : Cambridge University Press, 1993.

<sup>27</sup> GILL, S., Globalisation, Market Civilisation, and Disciplinary Neoliberalism, *Millenium : Journal of International Studies*, 24, 1995, pp. 399-423.

<sup>28</sup> De lijst van personen die ooit aan deze commissie deelnamen, is indrukwekkend : Joseph Nye, Zbigniew Brzezinski, Willy Brandt, Ralf Dahrendorf, Etienne Davignon, e.a.

<sup>29</sup> GILL, S., American Hegemony and the Trilateral Commission, Cambridge : Cambridge University Press, 1990.

<sup>30</sup> SINCLAIR, T., Passing judgement : credit rating processes as a regulatory mechanisms of governance in the emerging world order, *Review of International Political Economy*, 1, 1994, pp. 133-159.

<sup>31</sup> COLEMAN, W.D., PEARL, A., Internationalized Policy Environments and Policy Network Analysis, *Political Studies*, XLVII, 1999, pp. 691-709.

<sup>32</sup> GILL, S., Globalisation, Market Civilisation, and Disciplinary Neoliberalism, *Millenium : Journal of International Studies*, 24, 1995, pp. 399-423.



*Governance without government* is een realiteit, maar ook op het formele politiek-institutionele vlak (Rosenau's *government*) zien we enkele evoluties. Robert Cox<sup>33</sup> voorziet een transformatie van het statensysteem waarbij zowel de hogere als lagere niveaus belangrijker worden. *Macro-regionalism* ontstaat ten gevolge van bezorgdheid over de eigen autonomie in de globale economie t.a.v. de superieure Verenigde Staten (cf. Europa en Zuid-Oost-Azië). *Micro-regionalism* ontstaat wanneer sub-statelijke actoren rechtstreeks willen deelnemen aan de globale economie en de economische ruimte van de nationale staat overstijgen (cf. Lombardije, Vlaanderen, maar ook steden zoals Milaan of Frankfurt). Een complex *multi-level world political system* krijgt op die manier vorm, maar opgemerkt wordt dat de ontplooiing en opportuniteiten van deze *multi-level* wereld door de globale economie en haar eerder besproken niet-formele reguleringsmechanismen worden begrensd. *Governance* schrijft de regels van het spel waaraan *government* zich te houden heeft.

Kritische Theorie wijst dus net als de gespecialiseerde MLG-literatuur op een evolutie waarbij de klassieke natiestaat het gezelschap krijgt van andere, zowel statelijke, als niet-statelijke actoren. Hiermee is niet alles gezegd. De MLG-filosofie erkent dat MLG te maken heeft met zowel verticale (stataelijke) als horizontale (niet-stataelijke) uitzaaiing van autoriteit. Niet enkel supra- of sub-stataelijke actoren, maar ook horizontale actoren zoals de nieuwe machtscentra in de globale wereld-economie, allerhande belangengroepen, vakbonden en media winnen aan belang. Deze opvatting wordt door Kritische theoretici gedeeld en benadrukt als zijnde fundamenteel in elk nieuw concept van beleid. Op die manier wordt een belangrijk element uit de MLG-literatuur versterkt en garandeert Kritische Theorie dat 'horizontale MLG' de wetenschappelijke attentie krijgt die zij verdient.

In het verlengde hiervan wijzen we op een volgend concept dat in Kritische Theorie een prominente plaats bekleedt en voor het verband tussen globalisering en governance van belang kan zijn: Karl Polanyi's concept van de *dubbele beweging*. Gesuggereerd wordt dat als reactie tegen de zogenaamde *dictatuur van de financiële markten* een tegenbeweging zal ontstaan die de veronderstelde nefaste, sociale effecten van globalisering aan de kaak zal stellen<sup>34</sup>. We herinneren ons dat Polanyi het concept bedacht in 1944, als antwoord op de vraag waarom het vrije marktdenken in het interbellum werd teruggeschroefd. Hoewel dialectisch en procesmatig denken aan Kritische Theorie eigen zijn, wordt toegegeven dat zo'n *counterhegemony* nog wel even op zich zal laten wachten. In elk geval is het belang dat aan het concept van de tegenbeweging wordt toegekend een indicatie van de dynamische perceptie van de realiteit die de auteurs er op nahouden. Kritische Theorie beschouwt globalisering niet louter als onafhankelijke variabele (in onderzoek naar evoluties in governance), maar behoudt voldoende ruimte om het concept in vraag te stellen en te relativieren. Globalisering is allesbehalve absoluut,

<sup>33</sup> COX, R.W., *ibid.*, pp. 262-264; COX, R.W., *Global Perestroika*, pp. 296-313, in COX, R.W., *Approaches to World Order*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, 1999 (2<sup>nd</sup> ed.).

<sup>34</sup> COX, R.W., *The Global Political Economy and Social Choice*, pp. 191-208, in COX, R.W., *Approaches to World Order*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, 1999 (2<sup>nd</sup> ed.).



maar een afhankelijke variabele onderhevig aan mogelijke disrupties en tegenbewegingen.

Precies daarom ijveren we voor het in rekening brengen van globalisering bij onderzoek naar evoluties inzake governance. Hierboven toonden we aan op welke manier globaliseringprocessen voor de governance-constellatie relevant zijn. Abstractie maken van de bredere globaliseringrealiteit brengt bovendien het risico met zich mee bij veranderingen in deze realiteit door de feiten te worden voorbijgestoken. Niets wijst erop dat de globaliseringrealiteit in de toekomst dezelfde blijft. Het propageren van 'het einde van de geschiedenis' is in deze materie allerminst aan de orde en het is onzinnig om te denken dat constituerende materiële condities en ideeën niet kunnen veranderen. Vrij verkeer van kapitaal, arbeid en diensten, liberalisering, vervaging van de staatsgrenzen en staatsmacht ten voordele van het transnationale kapitaal zijn controversiële zaken. Steeds beter georganiseerde anti-globaliseringbewegingen trachten het publiek via hun acties bewust te maken van het feit dat globalisering ons niet zomaar overkomt, maar het resultaat is van een bepaalde beleidskeuze (zie ook sectie 4). De bijval die hun kritiek ondertussen in brede kring oogst, kan er op wijzen dat de macht en positie van de WHO, de OESO, het IMF of de Wereldbank niet onaantastbaar zijn. Concreet betekent dit alles het volgende. We zagen dat globaliseringprocessen een oorzakelijke rol vervullen in de multi-level situatie die governance vandaag de dag kenmerkt (premise 1). Bovendien hebben we zonet geargumenteed waarom naar onze mening een afremming of zelfs terugdringing van het globaliseringproces niet onmogelijk is (premise 2). Logischerwijze volgt hieruit dat een evolutie in de globaliseringprocessen gevolgen kan hebben voor governance (conclusie). In afwachting van noodzakelijk fundamenteel onderzoek naar een operationalisering van de variabele 'globalisering', is het alleszins aangewezen om bij onderzoek naar governance steeds rekening te houden met een mogelijke invloed van 'globalisering' op het onderzoeksresultaat.

Laten we deze conclusie wat duiden door een hypothetisch, maar dus niet onmogelijk scenario voorop te stellen waarin de macht en invloed van actoren zoals het IMF, de Wereldbank of de OESO relatief vermindert. Dit heeft onvermijdelijk consequenties voor de aard en vorm van de bestaande governance-constellatie. Een relatieve machtsvermindering van één van de MLG-componenten impliceert een herschikking van het totale MLG-model en haar interactiepatronen. We weten immers dat globalisering en de opportuniteiten die daaruit voortvloeien, aanleiding geven tot (1) het ambitieus op de voorgrond treden van andere actoren dan de natiestaat en (2) een relatieve machtsvermindering van diezelfde natiestaat. Een evolutie in de economische processen die globalisering constitueren (zie sectie 3.2), kan gevolgen hebben voor de beleidconstellatie. Teruglopende globaliseringprocessen kunnen aanleiding geven tot minder talrijke *windows of opportunities* voor de nieuwe, net op de voorgrond getreden actoren, waardoor hun rol en betekenis opnieuw in het voordeel van de natiestaat vermindert. Vermits evoluties in globalisering zodoende aanleiding kunnen geven tot evoluties in MLG, dient

globalisering als een potentieel cruciale variabele in MLG-onderzoek te worden aanvaard.

De volgende sectie bouwt verder op het thema van de *countermovement* en meer bepaald op Robert Cox' stelling dat een eventuele tegenbeweging zich vooral zal richten op collectieve self-help systemen als de OESO en op de lokale overheden.<sup>35</sup>

Cox situeert het verzet in de diverse niet-statelijke, collectieve actieplatforms en karakteriseert het ontegensprekelijk als *bottom-up*. Vooral de stad ziet hij als voorbestemd forum van reactie en verzet. Globale vragen krijgen er lokale antwoorden.

#### IV. Concreet kritisch theoretisch onderzoek : de relevantie van de stedelijke ruimte

Concreet onderzoek naar de stad is uiterst geschikt om een tweetal theoretische inzichten praktisch toe te lichten : de dialectiek van de tegenbeweging en de beleidspolitieke dimensies van globalisering. Ten eerste worden steden verondersteld de ruimtelijke fora voor Polanyi's tegenbeweging te zijn. Nochtans is dit niet het enige verband tussen globalisering en de stad. Behalve het ruimtelijke kader voor de anti-globaliseringbeweging, vormen steden in de eerste plaats het ruimtelijke kader voor de globalisering zelf. Onderzoek toont aan dat globalisering behalve economische en politieke decentralisatie ook een element van centralisatie met zich meebrengt. De relatie tussen globalisering en territorialiteit is op het eerste zicht paradoxaal, maar eigenlijk heel evident. Processen en functies verbonden aan globalisering zijn in stedelijke locaties gevestigd en oefenen er welbepaalde effecten uit. Hiermee rekening houdend is het begrijpelijk waarom Kritische Theorie precies in de steden een anti-globaliseringtendens mogelijk acht. Ten tweede kan onderzoek naar het niveau van de stad ook met de governance-problematiek in verband worden gebracht. We zullen zien dat de reeds besproken beleidspolitieke dimensie van globalisering ook op het niveau van de stad doorwerkt en bijgevolg mogelijke gevolgen heeft voor de globale MLG-constellatie. Concreet onderzoek naar de stad sluit aldus naadloos aan bij enkele van de meest relevante Kritisch Theoretische beschouwingen. Gelet op de lokale relevantie van zowel de tegenbeweging als de beleidspolitieke dimensie van globalisering, is de stad een voor de hand liggend onderzoeksobject. In hetgeen volgt, worden beide onderzoeksproblemen behandeld.

Het concept van de tegenbeweging kan worden geconcretiseerd door de impact van globalisering op het stedelijke niveau na te gaan. Saskia Sassen<sup>36</sup> ziet als gevolg

<sup>35</sup> COX, R.W., *Structural Issues of Global Governance: Implications for Europe*, pp. 259-289, in GILL, S. (Ed.), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*, Cambridge : Cambridge University Press, 1993.

<sup>36</sup> SASSEN, S., *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks : Pine Forge Press, 1994; SASSEN, S., *Globalisering. Over Mobiliteit van Geld, Mensen en Informatie*. Amsterdam : Van Gennep, 1999; SASSEN, S., *New Frontiers Facing Urban Sociology at the Millenium*, *British Journal of Sociology*, 51, 2000, pp. 143-159.

van de globaliseringprocessen drie nieuwe categorieën steden ontstaan. Ten eerste, industriële steden en oude havensteden die in verval raken, ten tweede, aantrekkelijke, goedkope steden waar productiecomponenten naar uitwijken en ten slotte, de zogenaamde *global cities* zoals New York, Londen, Tokyo, maar ook São Paulo of Bangkok. Sassen concentreert zich vooral op deze laatste categorie. Het is in deze mondiale steden dat zich de specifieke dienstencentra en zakelijke commandocentra bevinden van waaruit globalisering wordt gecoördineerd. In deze steden worden innovaties gecreëerd en heerst er een opmerkelijke concentratie van politieke, economische, juridische en culturele internationale instellingen. Hoewel de verschillende componenten van de productie ontegensprekelijk gedecentraliseerd en globaal verspreid worden, zien we dat zowel de geldmarkten als de topfuncties van de mondiale bedrijven – op het gebied van financiën, boekhouden, juridische zaken, bedrijfsleiding en planning – centraal worden georganiseerd. Dit dient wel te worden genuanceerd : op het vlak van boekhouding, financiële zaken, juridische aangelegenheden en reclame worden diensten vaak uitbesteed en, net als de productiecapaciteit, globaal georganiseerd. Op die manier ontstaat een complex van zakelijke dienstverlening dat het centrale bedrijf en zijn topfuncties, maar ook een aantal geografisch verspreide randbedrijven omvat. Zowel centralisatie als decentralisatie zijn onlosmakelijk met globalisering verbonden.

In the current phase of the world economy, it is precisely the combination of the global dispersal of economic activities and global integration – under conditions of continued concentration of economic ownership and control – that has contributed to a strategic role for certain major cities that I call *global cities*.<sup>37</sup>

Het is zo dat deze *global cities* een globaal belang hebben dat het nationale belang van de staat ver overstijgt. De territoriale centralisatie naar welbepaalde steden zorgt ervoor dat zij belangrijke actoren worden in de nieuwe mondiale orde. Hun onderlinge relatie is er een van competitie, met als inzet het verwerven van het grootst mogelijke aandeel in de wereldeconomie. Steden die in een pre-globaliseringsfase belangrijk waren (oude industriesteden, havensteden, etc.) dienden zich aan de vereisten van de nieuwe economie aan te passen of dreigden aan belang te verliezen. Op te merken valt dat de evolutie naar centralisatie zich op een heel beperkt aantal nieuwe machtscentra richt. De nieuwe stedelijke hiërarchie kent winnaars, maar vooral veel verliezers.

Of de bevolking veel baat heeft bij het succesverhaal dat in zijn *global city* geschreven wordt, is uiteraard een andere vraag. Laat ons daarom even stilstaan bij de sociale impact van de gewijzigde stedelijke configuratie. De specifieke sociale consequenties hebben alvast weinig te maken met de vraag of het over steden in zogenaamde ontwikkelde of minder ontwikkelde landen gaat. Andere variabelen zijn in deze veel belangrijker, al dient gezegd dat er over de intrastedelijke effecten voor de *global cities* enige discussie bestaat. Zo staat Sassen's sociale polarisatietheorie lijnrecht tegenover het *spatial mismatch* argument. Sassen reageert tegen het beeld van de economische sector in de globale stad als eenzijdig hoogtechnologisch

<sup>37</sup> SASSEN, S., *Cities in a World Economy*, Thousand Oaks : Pine Forge Press, 1994.

en hoogontwikkeld. Productie blijft immers ook in de globale economie een centrale factor, wat betekent dat productiewerkers wel degelijk nodig zijn. De nieuwe economie blijft voor de productie afhankelijk van laagopgeleide handarbeiders, net zoals zij nog steeds onderhoudspersoneel, chauffeurs en technisch personeel nodig heeft. Dergelijk personeel is er – onder andere omwille van de talrijke immigratiebewegingen – in overvloed. De loonverschillen tussen de hoogopgeleide en laagopgeleide werknemers worden steeds frappanter waardoor deze laatste uit het centrum worden gestoten en in de brede periferie van de grootstad terecht komen. Extreme ongelijkheid en armoede zijn onlosmakelijk met globale steden als New York of São Paulo verbonden. De laagopgeleide arbeiders worden in hun werkuren en leef- en woonruimte veelal apart gehouden van de topfuncties van de hoogopgeleide kaders. Zij werken apart, zowel 's nachts als overdag en wonen en leven in wijken waarvan de vormgeving niet te vergelijken is met de rationeel gestroomlijnde stratenplannen en torengebouwen in het centrum van de mondiale stad. De laagste sector wordt bewust uit de beeldvorming over de nieuwe economie verbannen hoewel ze wel degelijk onmisbaar is voor het functioneren ervan. Een implicatie van deze veelzijdige sociale polarisatie is de langzame opslorping van de middenklasse, hetzij door de hogere, hetzij door de lagere klasse.

Daartegenover staat de *mismatch*-hypothese<sup>38</sup>. Deze volgt veel meer de traditionele redenering als zou het centrum van een *global city* door de nieuwe economie worden ingepalmd en de laagontwikkelde arbeidsmarkt hierdoor inkrimpt. Jobs voor laaggeschoolden worden uit het centrum gestoten waardoor een batterij werklozen zich in het centrum van de mondiale stad gevangen weet. Beide argumenten stemmen alleszins weinig overeen met de retoriek en beeldvorming over de moderne mondiale stad. Negatieve stedelijke effecten komen te weinig ter sprake en worden in dominante discours vaak ontkend.

De mondiale stad kent dus heel wat interne ongelijkheid en een grote interne differentiatie. Nochtans is het desintegrerend potentieel groter wanneer we kijken naar de externe discrepanties met de industriële en goedkope productiesteden. De accumulatie van rijkdom en economische macht in de mondiale stad creëert een centrum-periferie tegenstelling die heel wat ongelijkheid met zich meebrengt<sup>39</sup>. Hiermee rekening houdend kunnen we zonder twijfel concluderen dat de stad in het globaliseringstijdperk een bijzonder interessant onderzoeksterrein vormt waarop Kritische Theorie en Polanyi's tegenbeweging wat praktischer kunnen worden uitgewerkt en toegelicht. De demonstraties van de anti-globalisering-beweging toonden reeds aan dat rechtstreekse confrontatie van globalisering op stedelijk niveau mogelijk is. Sassen wijst er op dat *[the] network of global cities constitutes a strategic space for politics precisely because it is a strategic space for the global*

<sup>38</sup> JOBSE, R.B., MUSTERD, S., *De Stad in het Informatietijdperk. Dynamiek, Problemen en Potenties*. Assen, Van Gorcum, 1994.

<sup>39</sup> JONES, R.J.B., *The world turned upside down ? Globalization and the future of the state*, Manchester : Manchester University Press, 2000, pp. 223-224.

*economy*<sup>40</sup>. De etnisch veelzijdige groep van gediscrimineerden en slachtoffers van globalisering is dan ook tot veel meer in staat dan protest en demonstraties. Het is in hún stad dat de voor hen nadelige globalisering gecreëerd en gereproduceerd wordt. Zij zijn niet minder dan de informele, politieke actoren van de toekomst, capabel om het scheppingsproces zonder omwegen te beïnvloeden en richting te geven. Deze capaciteit is niet zozeer gebaseerd op het al dan niet beschikken over voldoende macht, maar simpelweg op hun nadrukkelijke aanwezigheid in het hart van de globaliseringmachine, i.e. de mondiale stad. In dit verband is het opmerkelijk dat de stedelijke essentie van het anti-globaliseringverhaal transnationaal georganiseerd wordt. Ondermeer via het internet wordt wereldwijd gemobiliseerd om actie te voeren in steden zoals Seattle, Washington of Québec. De staat waarin de stad zich bevindt is irrelevant. Sassen spreekt dan ook van *denationalized citizenship practices*<sup>41</sup>, waarbij lokale niveaus op globaal niveau met elkaar in verband staan zonder dat het lokale perspectief uit het oog verloren wordt.

Uiteraard hangt dit alles samen met de problematiek van beleid, governance en MLG. Stedelijke overheden worden met een typische problematiek geconfronteerd, maar moeten rekening houden met de particuliere stedelijke en nationale context, de kracht van de mondiale globaliseringstendens en de manier waarop ze in het bredere *complex governance*-netwerk verweven zijn. De wijze waarop een stad in *multi-level* processen en MLG ingekapseld zit, is dan ook een belangrijke in te vullen variabele. Voorts vraagt Sassen zich af of een stad na evaluatie van al deze beperkingen nog wel voldoende autonome capaciteit en vrijheid heeft om het verschil te maken. Ze concludeert dat de ene overheid meer bewegingsruimte heeft dan de andere. Factoren die de kansen op succes van het in de praktijk brengen van een eigen beleidsvisie lijken te vergroten, zijn de kwaliteit van het leiders- en ondernemersschap, de aanwezigheid van een consensus tussen bevolking, plaatselijk bedrijfsleven en hogere overheden, continuïteit, realiteitszin en toekomstvisie.

Bepaalde steden hebben alleszins een vorm van eigen internationaal beleid, de zogenaamde *paradiplomatie* of *microdiplomatie*<sup>42</sup>. Steden treden buiten de nationale grenzen en gaan rechtstreeks en autonoom de dialoog aan met hun internationale omgeving. Hiervoor beschikken zij meestal over communicatiekanalen en een financieel budget dat exclusief voor deze vormen van diplomatie voorbehouden wordt. Sommige internationale steden, zoals New York of Tokyo, zijn leidende politieke actoren die vaak een beslissende stem hebben wanneer het over *low politics* als milieubeleid gaat. Dergelijke *directional world cities*<sup>43</sup> zijn niet de regel: de meest evidente vormen van stedelijke paradiplomatie beperken zich tot controle over een eigen buitenlands handelsbeleid. Zo hebben steden aan de Noord-

<sup>40</sup> SASSEN, S., Symposium. How should the Left Respond to Globalization?, *Dissent*, 2001(winter), pp. 13.

<sup>41</sup> SASSEN, S., *ibid.*, p. 14.

<sup>42</sup> SOLDATOS, P., *ibid.*

<sup>43</sup> SOLDATOS, P., *ibid.*, p. 54.

Westkust van de Verenigde Staten op eigen houtje economische gemeenschappen met naburige Canadese steden opgezet. Ook in Europa zijn er voorbeelden van stedelijke netwerken, die bijvoorbeeld gezamenlijk lobbywerk op het niveau van de Europese Unie verrichten. Verregaande stedelijke samenwerkingsakkoorden zoals tussen Lyon, Milaan, Stuttgart en Barcelona, doen sommige waarnemers veronderstellen dat het tijdperk van metropolitaanse stadsstaten en microregio's terug aan de orde is. Een laatste illustratie van paradiplomatie zijn uiteraard de talrijke exportzones in China, Japan en Zuid-Oost-Azië, die misschien wel de meest bekende voorbeelden zijn van ogenschijnlijk autonome stedelijke machtscentra.

Betekent dit nu dat stedelijke beleidsmakers subjecten zijn die het globalisering-proces richting kunnen geven in plaats van het louter te ondergaan? Enige terughoudendheid is hier alleszins op zijn plaats. Een aantal pertinente onderzoeksvragen dienen immers te worden beantwoord. Zo kunnen we ons afvragen in hoeverre de stedelijke overheden vrij zijn om autonoom een beleid uit te tekenen. Is er geen sprake van nationale of internationale druk? Kunnen of willen steden rekening houden met de mogelijke negatieve repercussies voor de eigen stedelijke situatie? Hoe relevant is de dreiging van de *investment strike* bij het uittekenen van een stedelijk beleid? Het relatieve gewicht van het stedelijk niveau als autoriteit binnen het gehele governance-systeem (zowel t.a.v. government als governance) dient te worden onderzocht. Stedelijke samenwerking kan (in tegenstelling tot geïsoleerd verzet) aan globaliseringstendenzen misschien wel enig tegengewicht bieden, maar gelet op de financiële en budgettaire risico's valt het op zijn minst te betwijfelen of deze optie effectief door de beleidsmaker zal genomen worden.

Het onderzoek naar het verband tussen globalisering en de stad sluit aan bij hetgeen reeds door auteurs als James N. Rosenau en Robert Cox erkend werd. Globalisering gaat gepaard met lokalisering en is essentieel dialectisch van aard. De nieuwe stedelijke hiërarchie die door globalisering vorm krijgt, heeft welbepaalde sociale consequenties. Het is op het lokale niveau en in deze nieuwe context dat een klassiek concept als de tegenbeweging relevant wordt. Lokale belangen en globale aspiraties ontmoeten elkaar in de mondiale stad. De stad vormt de plek waar globalisering en anti-globalisering zich concretiseren en visualiseren. Transnationalisering zorgt voor een vervaging van ruimtelijke grenzen, maar betekent tegelijkertijd *lokalisatie* waarbij ruimte wél van belang is. Vervaging van de betekenis van grenzen en ruimte is slechts de helft van het verhaal. Globalisering leidt in deze tot een complexe reorganisatie van autoriteit, zowel op het ruimtelijke vlak, als op het vlak van niet-statelijke, informele politieke actoren. Er ontstaat een nieuw staat-maatschappij complex waarin voor steden een essentiële rol lijkt weggelegd te zijn. De locus van globalisering bestaat, is in veel aspecten bijzonder fel bevochten terrein, en verdient de nodige aandacht.



## V. Aanzet tot een synthese van de meso- en macro-benadering

In hetgeen voorafging, werd een heel eind aan onze onderzoeksdoelstelling tegemoet gekomen. Kritische Theorie leidde ons tot de conclusie dat globalisering een belangrijk en moeilijk te negeren element inzake onderzoek naar governance is. Zowel het concept van globalisering als Kritische Theorie kunnen een meerwaarde bieden aan onderzoek naar governance en MLG. Nochtans blijft bestaand meso-onderzoek uiterst relevant en even noodzakelijk. Op geen enkel moment wilden wij de indruk wekken dat Kritische Theorie als exclusief onderzoekskader volstaat. Haar macro-perspectief is immers onvoldoende precies om de werking van een institutie als MLG te begrijpen of te verklaren. Instituties zijn ten aanzien van globalisering allesbehalve functioneel en hebben een relevante autonome dynamiek. Het is verheugend om vast te stellen dat auteurs, zowel binnen de MLG-literatuur als binnen de Kritisch Theoretische literatuur, een poging ondernemen om meso- en macro-onderzoek op elkaar af te stemmen. Tevens maakt het duidelijk dat een van de volgende onderzoeksopdrachten, het integreren van Kritische Theorie in de gespecialiseerde MLG-studies, best wel doenbaar is.

Wanneer we de analysemethode van Kritische Theorie ontleden zien we dat haar methodologie voldoende flexibel is om het MLG-concept er in te verwerken (zie tabel 1). Robert Cox onderscheidt drie menselijke activiteitssferen : het staatsmaatschappij complex, de sociale krachten en de wereldorde. Deze drie interageren met elkaar en bestaan in een welbepaalde historische structuur gedetermineerd door een welbepaalde organisatie van de productie (materiële mogelijkheden), welbepaalde ideeën en welbepaalde instituties. Met behulp van kennis en onderzoek over de historische structuur van het moment wordt een activiteitssfeer geanalyseerd<sup>44</sup>. Fred Gale<sup>45</sup> wijst erop dat tussen de drie elementen van de historische structuur geen enkele a-priorische, deterministische relatie bestaat. Het hoeft dus niet zo te zijn dat instituties altijd bepaald worden door de organisatie van de productie of door de ideeën. Robert Cox geeft zelf toe dat *[e]ventually, institutions take on their own life; they can become a battleground for opposing tendencies*<sup>46</sup>. Instituties hebben wel degelijk autonome effecten.

Tabel 1. Robert Cox' historische structuur

historische structuur:		menselijke activiteitssferen:
- productie		- staatsmaatschappij complex
- ideeën	⇒	- sociale krachten
- instituties		- wereldorde

<sup>44</sup> COX, R.W., *Social Forces, States, and World Orders : Beyond International Relations Theory*, pp. 85-123, in COX, R.W., *Approaches to World Order*, Cambridge : Cambridge University Press, 1996.

<sup>45</sup> GALE, F., *Cave 'Cave ! Hic Dragones' : A Neo-Gramscian Deconstruction and Reconstruction of International Regime Theory*, *Review of International Political Economy*, 5, 1998, p. 252-283.

<sup>46</sup> COX, R.W., *ibid.*



Niettemin beseft Thomas Christiansen (een auteur uit de MLG-traditie) zeer goed dat een exclusief meso-gerichte aanpak tot mislukken gedoemd is. Vanuit die overtuiging ontwikkelt hij een heuristisch model in analogie met Cox' visie op de historische structuur. Christiansen onderscheidt drie gelijkaardige componenten (instituties, identiteit en economie) die hij op slechts één activiteits sfeer, Cox' staat-maatschappij complex, toepast. Dit complex wordt door Christiansen verfijnd in een drietal componenten : sub-nationale, nationale en supranationale actoren<sup>47</sup>.

Laten we even een kleine denkoefening maken en nagaan hoe MLG-onderzoek naar het niveau van de stad volgens deze analyse methode kan worden gevoerd (zie tabel 2). Als niveau van de menselijke activiteits sfeer kiezen we de stad (verfijning van het staat-maatschappij complex). We onderzoeken de relatie van wederkerigheid met de sociale krachten (2e sfeer) en de wereldorde (3e sfeer) en gaan na in hoeverre deze relevant is. Dit alles geschiedt in het kader van de specifieke structuur van de globalisering, die zoals elke historische structuur door een bepaalde organisatie van de productie, bepaalde ideeën en bepaalde instituties bepaald wordt. De meeste neogramscianen situeren hun analyse op het niveau van de wereldorde en nemen globalisering als onderzoeksobject. Wij plaatsen het onderzoek echter op het niveau van de stad (deel van het bredere staat-maatschappij complex, dat hier door MLG gekarakteriseerd wordt) en richten onze analyse specifiek op een welbepaalde historische structuur, namelijk deze van de globalisering. Via Kritische Theorie gaan we na hoe de organisatie van de productie, de ideeën en de instituties er in een context van globalisering concreet uitzien. De MLG-literatuur helpt ons vervolgens om de interactie en interdependentie te bepalen tussen de menselijke 'sub'-activiteits sfeer van de stad (cf. de verfijning door Christiansen) en de overige sub-sferen (nationaal & supranationaal).

Tabel 2. De stad als afhankelijke variabele in Robert Cox' historische structuur van de globalisering

globalisering:		menselijke activiteits sferen:
- productie (?)		- de stad
- ideeën (?)	⇒	- sociale krachten (?)
- instituties (?)		- wereldorde (?)

Verder onderzoek kan zodoende geconcentreerd worden op een *move from a consideration of how world-order structures are created and maintained to a detailed, meso-level analysis of its many emergent sub-structures*.<sup>48</sup> Wel wetende dat noch Kritische Theorie, noch de MLG-benadering afzonderlijk volstaan, kan de combinatie van beiden een interessant en inhoudelijk rijk framework opleveren. We wijzen er

<sup>47</sup> CHRISTIANSEN, T., *Reconstructing European Space : From Territorial Politics to Multilevel Governance*, Robert Schuman Centre working paper, 53, 1996.

<sup>48</sup> GALE, F., *ibid.*, 275.

tevens op dat het staat-maatschappij complex (dat de drie niveaus van MLG omvat) in dit model aan de historische structuur van globalisering gecorreleerd wordt. Een verandering in de historische structuur, i.e. een wijziging in de huidige condities van globalisering, kan dan ook gevolgen hebben voor het staat-maatschappij complex, i.e. MLG. Met dit alles in het achterhoofd is het bijzonder moeilijk om 'globalisering' te abstraheren. De meso-aanpak van MLG kan er door integratie van het holisme van Kritische Theorie alleen maar rijker op worden.

## VI. Conclusie

De aanleiding van dit artikel situeert zich in bestaand onderzoek naar recente veranderingen in governance en *multi-level* beleidsomgevingen. We probeerden aan te tonen dat een alternatieve onderzoeksbenadering, gebaseerd op globalisering als explanans en vanuit een Kritisch Theoretische benadering, een beter begrip van de recente evoluties inzake governance mogelijk maakt. Dit betekent niet dat we het een door het ander willen vervangen, maar wel dat het de uiteindelijke bedoeling is dat de precisie en empirische relevantie van de meso-MLG-aanpak gecombineerd wordt met een macro-referentiekader dat globalisering als explanans vooropstelt. De bespreking van de economische en politieke aspecten van de globaliseringrealiteit schetst de context die nodig is om de institutie MLG te begrijpen en het onderzoek theoretisch relevant te maken. Bij het negeren van globalisering lopen we het risico met een verzameling onderzoeksresultaten achter te blijven die slechts relevant zijn in de mate dat de realiteit niet verandert. Het is dan ook onze overtuiging dat MLG op termijn beter kan worden begrepen als ook de bredere context in rekening wordt gebracht.

Als theoretisch kader ter verduidelijking van een weinig zeggende metafoor als 'globalisering' kozen we Kritische Theorie. In de inleiding stelden we dat deze uiteenzetting kan worden beoordeeld op de mate waarin Kritische Theorie globalisering op gedegen wijze conceptualiseert en het verband met governance aantoot. Is Kritische Theorie hier in geslaagd? Wij menen van wel. Zo conceptualiseert Kritische Theorie globalisering zodanig dat haar onderliggende economische en politieke processen duidelijk worden en dat het mogelijk wordt veranderingen in deze waar te nemen. Mits doorgedreven operationalisering, betekent dit dat de onderzoeker ten allen tijde kan controleren of globalisering al dan niet evolueert. Het concept van de tegenbeweging is hierin heel belangrijk en leidt tot voorzichtige uitspraken over de beleidspolitieke implicaties van een eventuele regressieve ontwikkeling van het globaliseringproces, zelfs specifiek op het vlak van MLG. Bovendien wordt globalisering als een nieuw en onvergelijkbaar fenomeen ingeschat: inzake politieke en economische processen is het kwalitatief onderscheid met interdependentie of internationalisering duidelijk.

Kritische Theorie legt uit waarom de natiestaat in de beleidsruimte op de terugweg is. Ten eerste verliest zij terrein ten overstaan van de financiële markten en het financieelkapitaal (niet-statelijke actoren). Kritische Theorie bevindt zich met deze analyse overigens rechtstreeks in het verlengde van de theoretische MLG-studies

die de nadruk op de zogenaamde 'horizontale' multi-level leggen. Ten tweede verliest de staat terrein aan de sub-statelijke en supra-statelijke niveaus. De sub-statelijke niveaus maken gebruik van 'windows of opportunity' die het statelijke niveau (dat in beleidscapaciteit beperkt wordt) overstijgen. De supra-statelijke niveaus ageren vooral uit bekommernis over hun autonomie ten aanzien van andere, concurrerende macro-regio's. Kritische Theoretici wijzen er nochtans op dat de sub- en supra-statelijke niveaus (*government*) zich net als de nationale staat in een dependente relatie bevinden ten overstaan van de nieuwe SOA's (*governance*). Dit blijkt uit het gevoerde onderzoek naar de rol van het sub-statelijke niveau van de stad ten aanzien van globalisering. De stad is immers het ruimtelijke kader waarin globalisering zich lokaliseert en een aantal specifieke intrastedelijke effecten veroorzaakt. Die effecten leiden op hun beurt tot de veronderstelling dat een eventuele tegenbeweging zich op het stedelijke niveau zal manifesteren. Globalisering lijkt dus aanleiding te geven tot een reorganisatie van autoriteit op ruimtelijk vlak, tot een nieuw staat-maatschappij complex of een nieuw soort governance waarin er voor de stad een bijzondere plaats is weggelegd.

Ook op het niveau van methodologie is Kritische Theorie niet onverenigbaar met MLG. De activiteitssfeer 'staat-maatschappij complex' valt immers in te delen in een sub-nationaal, een nationaal en een supranationaal element die als geheel in een te onderzoeken relatie staan met de sociale krachten en de wereldorde. Dit alles vindt plaats in een welbepaalde historische structuur (hier : globalisering) gedefinieerd door een welbepaalde organisatie van de productie, ideeën en instituties. Kritische literatuur over de historische structuur van de globalisering kan ons helpen bij het invullen van deze drie elementen, terwijl de precisering van de relaties binnen de activiteitssfeer 'staat-maatschappij complex' (of de globale MLG-constellatie) een taak voor de meer gespecialiseerde MLG-literatuur zal zijn.

***Summary : Critical Theory and Globalisation. Towards an improved understanding of Multi-Level Governance***

*In this article, Multi-Level Governance (MLG) is problematized and treated as a dependent variable. It is argued that processes of globalisation shed considerable light on the development of MLG. In order to conceptualise 'globalisation', I turn myself to the field of International Political Economy, and more specifically neogramscian Critical Theory. Since Critical Theory seems to outline – above all – the distinctive political and policy aspects of globalisation, the approach gives way to the development of a causal link between globalisation and governance. The relevance of globalisation towards governance and MLG is further shown by elaborating on a particular level of governance : the subnational sphere of the city. I conclude that Critical Theory is indeed relevant in explaining globalisation and governance, and that its macro perspective may be used in conjunction with a more meso-style, MLG approach.*

# 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 STOUTHUYSEN, Herwig  
REYNAERT, Hendrik VOS

## Redactieadres – Adresse de la rédaction

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

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

Rekening – Compte : 979-2795315-71

Wettelijk depot – Dépôt légal D/RP/2002/1.  
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](mailto: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 vervoelvoudigd 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](mailto: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 – Épuisé : 1988/4, 1991/1, 1992/1, 1995/1, 1995/3-4
- 3. Verzameling van 1963 tot 1980 en van 1985 tot 1990 zolang de voorraad strekt,  
Collection de 1963 à 1980 et de 1985 à 1990 (jusqu'à épuisement du Stock)**
  - België – Belgique € 744,0
  - Andere landen – Autres pays – Other countries € 820,0

# 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](mailto: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/2002/1 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](mailto: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>

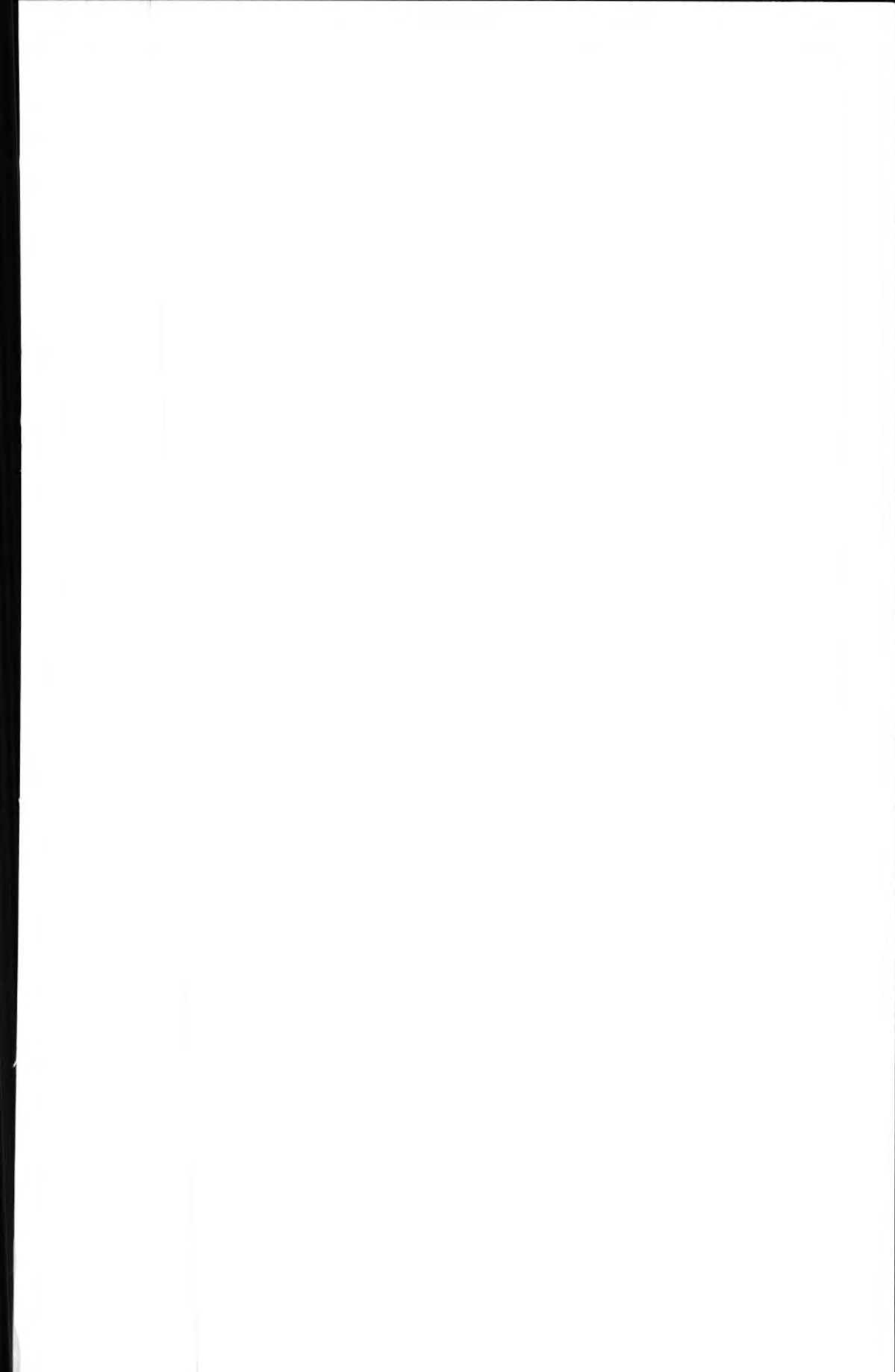
## Annual subscription and sales conditions

- |   |         |
|---|---------|
| 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 1963-1980 and 1985-1990 (as long as the issues at stock last) |         |
| Belgium   | € 744,0 |
| Other countries   | € 820,0 |

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**

Marc HOOGHE en Patrick STOUTHUYSEN

**Het politiek gebruik van internet naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2000**

Tom KNAPPSKOG

**Consociationalism: Theoretical Development Illustrated by the Case of Belgium**

Petra MEIER

**On the Theoretical Acknowledgement of Diversity in Representation**

Karen CELIS

**Vertegenwoordiging in vrouwelijk meervoud. Behartiging van vrouwenbelangen en 'vrouwelijke' vertegenwoordiging in het Vlaams Parlement, 1995-1999**

Patrick VANDER WEYDEN

**Het Belgische klessysteem: de klassieke en alternatieve methode D'Hondt**

Wouter DE VRIENDT

**Kritische Theorie en Globalisering. Op weg naar een beter begrip van Multi-Level Governance**

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

© Politologisch Instituut