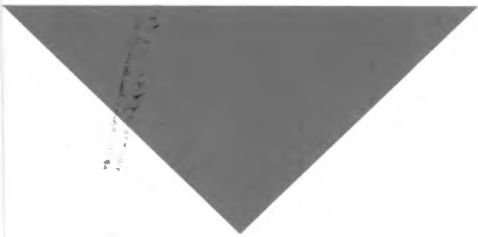


32

RES PUBLICA



1998/1

BELGIAN MINORITY PROTECTION

TELECOMMUNICATIEBELEID

PARLEMENTSVERKIEZINGEN 1995

PROVINCIES EN GEMEENTEN

**TIJDSCHRIFT VOOR POLITOLOGIE
REVUE DE SCIENCE POLITIQUE
BELGIAN JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE**



HOGESCHOOL GENT
Campusbibliotheek B.M.E.-C.T.L.
Schoonmeersstraat 52 - 9000 GENT
BIBLIOTHEEK

RES PUBLICA

Tijdschrift voor Politologie
Revue de Science Politique
Belgian Journal of Political Science

INHOUD - SOMMAIRE - CONTENTS

- Selectieve uitsluiting in het Belgisch politiek systeem. Innovatie en protest door nieuwe sociale bewegingen
door M. HOOGHE 3-21
- Het Belgische telecommunicatiebeleid: een retrospectieve analyse
door P. VERHOEST 23-39
- The Potential Relevance of Belgian Minority Protection for South Africa
by A. ALEN and K. HENRARD 41-58
- Wie is de natie? Een analyse van de betekenis van taal en territorialiteit in België
door A. DETANT 59-78
- Een nieuw en flexibel personeelsbeleid in de lokale besturen in Vlaanderen?
door T. STEEN 79-97
- De lokale en provinciale politieke elites in Oost-Vlaanderen na WO II: een verkennend comparatief onderzoek
door H. REYNAERT en T. VALCKE 99-126
- Het gebruik van de meervoudige voorkeurstem bij de parlementsverkiezingen van 21 mei 1995
door J. SMITS en I. THOMAS 127-168
-



Selectieve uitsluiting in het Belgisch politiek systeem.

Innovatie en protest door nieuwe sociale bewegingen.

door Marc HOOGHE

Doctor in de politieke wetenschappen aan de Vrije Universiteit Brussel

I. Een gesloten politiek systeem?

Het klagen over het gebrek aan openheid van het Belgisch politiek systeem is zowat een traditie geworden. De aanklacht komt zowel van oppositionele politieke groepen, niet in het minst de nieuwe sociale bewegingen, als vanuit wetenschappelijke hoek. De Belgische politieke elite wordt dan voorgesteld als een gesloten kaste, die achter gesloten deuren de zaken bedisselt. De toegang tot het besluitvormingsproces blijft beperkt tot neo-corporatistische actoren en drukingsgroepen, die, ondanks de ideologische verschillen, aan elkaar verbonden zijn door een sterke eliteconsensus. De elite regeert, met uitsluiting van de gewone burger. Dat is zowat de basisregel voor het functioneren van een pacificatiedemocratie zoals België. De vraag is of die basisregel nog altijd onverkort van kracht blijft: blijft het Belgisch politiek systeem gesloten voor kritiek en innovatie? We willen op deze vraag ingaan aan de hand van het voorbeeld van de interactie tussen dat systeem en de nieuwe sociale bewegingen, die vanaf de jaren zestig ontstonden.

In elk geval is duidelijk dat het al te eenvoudig is de Belgische politiek af te doen als een volledig gesloten systeem. Vanuit een systeembenadering kunnen we verwachten dat een politiek systeem dat Oost-Indisch doof blijft voor de verwachtingen en verzuchtingen van de bevolking, geen lang leven is beschoren. Easton verklaart de stabiliteit van een politiek systeem immers mede door het vermogen van het systeem zich aan te passen aan veranderende omgevingsfactoren. We stellen inderdaad vast dat het Belgisch politiek systeem de afgelopen decennia belangrijke hervormingen heeft doorgevoerd, ondanks het vermeende gebrek aan openheid. Meest in het oog lopend daarbij is natuurlijk de verregaande staatshervorming, waardoor grote bevoegdheidspakketten werden overgeheveld van de nationale regering naar gewesten en gemeenschappen. Nieuwe bevoegdheidsdomeinen zoals leefmilieu en emancipatiebeleid zagen het licht, en gaven, althans wat betreft het milieubeleid, aanleiding tot de uitbouw van nieuwe administraties. Wat betreft het functioneren van de instellingen is er een duidelijke trend waarneembaar (zij het langzaam) naar een grotere klantgerichtheid en een beter doorgevoerde kwaliteitsbewaking. Het Belgisch politiek systeem blijkt dus wel degelijk in staat zich aan te passen aan de veranderende eisen vanuit de omgeving. Ook inzake het wit ongenoegen dat tot uiting kwam naar aanleiding van het gerechtelijk falen in de zaak-Dutroux, bemerken we wel degelijk een inhoudelijke reactie vanwege het politiek systeem.

Er is hier dus sprake van een zekere tegenstrijdigheid. Aan de ene kant is er blijkbaar sprake van een gesloten politiek systeem dat niet tegemoet komt aan de verlangens van de bevolking; aan de andere kant blijkt dat politiek systeem wel in staat nieuwe thema's en gevoeligheden toe te laten op de politieke agenda. De vraag is dan ook of het wel zo eenvoudig is het Belgisch politieke systeem

simpelweg als 'gesloten' te kenmerken, en of dit beeld niet dient genuanceerd te worden.

In dit artikel gaan we na hoe het politiek systeem heeft gereageerd op de uitdaging van de nieuwe sociale bewegingen, en wat ons dit leert over de openheid van dit systeem. Vervolgens belichten we de strategie die de elite heeft ontwikkeld als respons op deze uitdaging, en de gevolgen hiervan voor de legitimiteit en de innovatiecapaciteit van het Belgisch politiek systeem.

II. Een uitdaging aan de elite

De Amerikaanse historicus en socioloog Charles Tilly ziet het optreden van politieke protestbewegingen in de eerste plaats als een machtsstrijd.¹ Protestbewegingen zijn voor hem uitdagers (*challengers*) die de machtsaanspraken van de heersende *elite* contesteren: "All challengers seek, among other things, to enter the polity. All members seek, among other thing, to remain in the polity".² De uitdagers hebben vooral kans op succes als ze kunnen gebruik maken van een verzwakking van de elite, of als ze allianties kunnen sluiten met hervormingsgezinde eliteleden.³ De elite, van haar kant, kan op diverse manieren reageren op de uitdaging van de challengers. Men kan repressief optreden, men kan de uitdaging gewoon negeren, men kan de leiders van de uitdaging coopteren zonder enige inhoudelijke toegeving, en het is ook mogelijk dat men juist wel inhoudelijke toegevingen doet, maar de actoren zelf buitensluit. Het is ook mogelijk dat radicale groepen worden uitgesloten, terwijl meer gematigde groepen worden ondersteund.⁴ De keuzemogelijkheden van de elite worden echter beperkt door de sterkte en het stoorvermogen van de uitdager.

Tilly gaat met zijn benadering in tegen de zogenaamde pluralistische school, die er van uitgaat dat in de hedendaagse democratie voldoende *proper channels* ter beschikking staan van de bevolking om politieke invloed uit te oefenen. Het gebruik van een onconventioneel actierepertoire wordt dan overbodig. In de praktijk zien we echter dat het politiek systeem niet altijd zo alert reageert als de pluralisten wel zouden willen en dat het gebruik van onconventionele middelen en een verstorende tactiek het bereiken van de politieke doeleinden van een beweging naderbij kan brengen.⁵ Zoals Oberschall het uitdrukt: "Freedom, rights, a grater share of material wealth, are not handed to negatively privileged groups on a silver platter. They have to be gained at considerable risk, sacrifice, and expenditure of time and resources".⁶

1 C. TILLY, *From Mobilization to Revolution*. Reading (Mass.), Addison-Wesley, 1978; zie ook C. TILLY, L. TILLY, R. TILLY, *The Rebellious Century, 1830-1930*. Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1975.

2 C. TILLY, *o.c.*, p. 54.

3 T. SKOCPOL, *States and Social Revolution*. Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

4 H. HAINES, Black Radicalization and the Funding of Civil Rights. *Social Problems*, vol. 32, 1984, 31-43.

5 D. McADAM, J. McCARTHY en M. ZALD (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 13-14.

6 A. OBERSCHALL, *Social Conflict and Social Movements*. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1973, p. 34.

We kunnen er van uit gaan dat de eliteleden niet goedschiks tegemoet zullen komen aan de eisen van oppositiegroepen en daartoe pas zullen overgaan als ze geen andere optie zien, of als het in hun eigen belang is tegemoet te komen aan de eisen van de oppositiegroep. De meest voor de hand liggende eliterespons is dan ook het simpelweg negeren van oppositionele groepen en dit lijkt in het begin van de onderzochte periode de dominante elitestrategie te zijn geweest. Emancipatie en leefmilieu zijn in België slechts langzaam uitgegroeid tot legitieme beleidsdomeinen.

Sidney Tarrow stelt dat de elite slechts tot toegevingen zal overgaan als ze daartoe gedwongen wordt door het stoorvermogen (*disruptive potential*) van de oppositionele groepering: als de activiteiten van de organisatie het normale maatschappelijke functioneren verstoren.⁷ Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij stakingen, grootschalige demonstraties, boycot-campagnes of vormen van burgerlijke ongehoorzaamheid. Tarrow besluit dat hierin het belangrijkste wapen ligt van politieke nieuwkomers: "the main resource of protesters is (...) their determination to disrupt the lives of others and the routines of institutions".⁸ Het hoeft daarbij niet om het gebruik van geweld te gaan: ook het gebruik van drama, symbolisme, legitimiteit en het creëren van onvoorspelbaarheid en onzekerheid zijn een vorm van stoorvermogen. In sommigen gevallen kan dit evenwel ook de vorm aannemen van het gebruik van geweld tegen personen of zaken. In zijn klassieke studie *The Strategy of Social Protest* komt Gamson (1975) tot de conclusie dat protestgroepen die geweld gebruiken vaker succes boeken dan groepen die dat niet doen. Toch heeft Gamson zich altijd verzet tegen de simpele samenvatting "violence works". Veeleer gaat het er om dat het gebruik van een zekere hoeveelheid geweld, in specifieke omstandigheden, op specifieke doelwitten een gunstige invloed kan hebben.

Meer in het bijzonder voor de Belgische situatie zien we dat oppositionele groepen inderdaad een grote invloed op het politiek gebeuren hebben als ze tenvolle gebruik maken van hun stoorvermogen. De invoering van het algemeen stemrecht, bijvoorbeeld, is enkel het gevolg van een massale en langdurige campagne, met stakingen, grootscheepse demonstraties, onlusten, confrontaties met de politiediensten en burgerlijke ongehoorzaamheid. In dergelijke potentieel-revolutionaire situaties zal de elite wel bereid zijn toegevingen te doen aan de oppositionele groepen, in een poging erger te voorkomen en haar machtspositie op langere termijn veilig te stellen.⁹ Zo zien we dat het massale en potentieel destabiliserende straatprotest, dat als reactie op het spaghetti-arrest van het Hof van Cassatie ontstond in de week van 14-20 oktober 1996, geleid heeft tot een onmiddellijke reactie vanwege de politieke elite.¹⁰ Eliteleden zullen enkel tot toegevingen overgaan als de druk vanwege de oppositie te groot wordt: "In the history we have been examining, holders of power never granted rights without pressure".¹¹ Oppositionele groepen hebben dus slechts kans op succes als ze gebruik kunnen maken van hun stoorvermogen.

7 S. TARROW, *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

8 S. TARROW, *Struggle, Politics and Reform*. Ithaca, Cornell University, 1991, p. 3.

9 G. DENECKERE, *Sire, het volk mort. Sociaal protest in België*. Antwerpen, Hade-wijch, 1997.

10 M. HOOGHE, *Het witte ongenoegen*. Groot-Bijgaarden, Globe, 1997, pp. 23-40.

11 TILLY, TILLY & TILLY, *The Rebellious Century*, op.cit., p. 280.

Bij de nieuwe sociale bewegingen, daarentegen, is dat *disruptive potential* zeer beperkt. Door het feit dat hun recrutering niet verbonden is aan sociaal-economische activiteiten, hebben hun protestuitingen over het algemeen geen enkele economische impact. Omwille van het gebrek aan vastberadenheid van hun achterban en hun vreedzame ideologische opties, zullen ze zelden gebruik maken van een confrontatief actierepertoire. Alleen op het lokale niveau zal dit bij de milieubeweging soms wel het geval zijn.¹² Dit alles zorgt er voor dat ze relatief weinig *bargaining power* hebben ten opzichte van de autoriteiten.¹³ De macht van drukkingsgroepen berust in principe op deze simpele ruil: als u niet (gedeeltelijk) tegemoet komt aan onze eisen, zullen we ons stoorvermogen moeten aanwenden. Ook Dewachter gaat er van uit dat een beweging slechts succes zal kennen als ze een beroep kan doen op dit stoorvermogen: "De totale kost voor de elite om de structurele oppositie niet in de elite op te nemen moet groter zijn dan de kostprijs in beleidsheroriëntering die de elitaire consensus moet doorvoeren. (...) Tenslotte heeft de integratie van de oppositie in de elite als oogmerk, met een minimale kost een opdringerige "klant", in casu de tegenelite, uit te schakelen".¹⁴ Als de nieuwe sociale bewegingen geen stoorvermogen hebben of kunnen gebruiken, beschikken ze ook nauwelijks over resources om in onderhandeling te treden met de autoriteiten, tenzij dan met behulp van hun symbolische en intellectuele resources.

Voor de vrouwenbeweging werd geconfronteerd met dit gebrek aan stoorvermogen; voor de milieubeweging is het vooral aanwezig op het lokale vlak, maar in veel mindere mate op het nationale niveau. Als we bijvoorbeeld kijken naar de recente confrontatie tussen natuurbehoud en landbouwbelangen, zien we dat het stoorvermogen van de milieugroepen zeer klein is in vergelijking met dat van de landbouworganisaties.¹⁵ Niet alleen hebben die meer leden, beschikken ze over meer financiële middelen en hebben ze betere toegang tot de besluitvorming, maar bovendien kunnen ze ook de implementatie van de regelgeving ernstig bemoeilijken, wat de milieubeweging op nationaal niveau niet kan.

De nieuwe sociale bewegingen hebben in principe weinig mogelijkheden om de politieke elite echt onder druk te zetten, en zo toegang tot het besluitvormingsproces af te dwingen. Het is voor de politieke elite dus relatief eenvoudig deze uitdagers te negeren of uit te sluiten. Als dit inderdaad de overheersende elitesstrategie is, zullen deze bewegingen geconfronteerd worden met een vijandige politieke omgeving, waardoor ze moeilijk tot ontwikkeling zullen kunnen komen.

III. De politieke mogelijkhedenstructuur

De politieke omgevingsfactoren zijn van groot belang, als we de ontwikkeling van protestorganisaties willen verklaren. Dit impliceert dat, als het Belgisch poli-

12 M. HOOGHE, De invloed van de milieubeweging op het milieubeleid. *Res Publica*, vol. 37, 1995, pp. 93-108.

13 P. BURSTEIN, R. EINWOHNER, J. HOLLANDER, The Success of Political Movements. In: J.C. JENKINS, B. KLANDERMANS (eds.), *The Politics of Social Protest*. London, UCL Press, 1995, pp. 275-295.

14 W. DEWACHTER, *Besluitvorming in politiek België*. Leuven, Acco, 1992, p. 370.

15 M. HOOGHE, *De groene vervuiler. Het conflict tussen landbouw en leefmilieu*. Antwerpen, Standaard, 1994.

tiek systeem inderdaad gesloten is voor nieuwkomers, de nieuwe sociale bewegingen nauwelijks kansen zullen krijgen om uit te groeien tot gevestigde en geaccepteerde politieke actoren.

Traditioneel heeft men geprobeerd de ontwikkelingskansen van protestorganisaties te verklaren vanuit de gevoelens van onvrede die aan de basis liggen van het ontstaan van die beweging. Het heet dan dat de ontwikkeling van de milieubeweging in een directe relatie staat met de graad van milieuverontreiniging in een gegeven geografische omschrijving. Dergelijke visie blijkt in de praktijk echter nauwelijks enige voorspellende waarde te hebben. Sommige gebieden met hoge pollutieniveaus blijken niet te beschikken over enig georganiseerd milieuprotest, terwijl we anderzijds vaststellen dat het niet de vanuit wetenschappelijk oogpunt meest belangrijke milieuproblemen zijn, die aanleiding geven tot het meest grootschalige milieuprotest.

Neil Smelser wees er reeds in 1962 op dat men niet kan spreken van een directe relatie tussen gevoelens van onvrede en het voorkomen van maatschappelijk protest.¹⁶ Smelser ontkent niet dat onvrede aan de basis ligt van protest, maar hij ziet wel een aantal interveniërende variabelen tussen beide fenomenen. Het gaat dan onder meer om de ideologische en structurele randvoorwaarden en om de concrete mogelijkheden tot mobilisatie.

De afgelopen drie decennia heeft het wetenschappelijke onderzoek naar politiek protest zich voornamelijk gericht op die interveniërende variabelen, en wordt nauwelijks nog gezocht naar een directe relatie tussen onvrede en het voorkomen van protest.¹⁷ Een van de belangrijkste benaderingen in dit verband is het *political process model*, zoals dat vooral door Doug McAdam werd ontwikkeld.¹⁸ McAdam gaat er van uit dat het ontstaan van protestbewegingen slechts in beperkte mate kan gerelateerd worden aan het voorkomen van concrete grieven en eisen, maar vooral verklaard kan worden vanuit interne en externe randvoorwaarden. Tot de interne randvoorwaarden behoren de organisatorische sterkte van de beweging en haar achterban, en de ideologische opties die door de beweging worden genomen. De belangrijkste externe randvoorwaarde is het geheel van mogelijkheden tot politiek protest dat binnen een gegeven politiek systeem aanwezig is. De vraag is met andere woorden of het politiek systeem wel uitingen van protest toelaat. Over het algemeen gebruikt men hiervoor de term *political opportunity structure* (POS), wat in het Nederlands ook wel wordt vertaald als 'politieke mogelijkhedenstructuur'.¹⁹ Binnen de literatuur bestaat echter niet de minste overeenstemming over wat men precies onder POS wenst te verstaan

16 N. SMELSER, *Theory of Collective Behaviour*. London, Routledge & Kegan Paul, 1962.

17 M. HOOGHE, Van herrieschoppers tot politieke vernieuwers. Evoluties in de sociologische visie op sociale bewegingen. *Tijdschrift voor Sociologie*, vol. 14, 1993, pp. 279-312; M. HOOGHE, *Nieuwkomers op het middenveld. Nieuwe sociale bewegingen als actoren in het Belgisch politiek systeem*. Doctoraatsverhandeling politieke wetenschappen, VUB, Brussel, 1997, inz. pp. 45-141.

18 D. McADAM, *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*. Chicago, University of Chicago Press, 1982; D. McADAM, J. McCARTHY, M. ZALD (eds.), *Comparative Perspectives*, op. cit.

19 Over het begrip *political opportunity structure*, zie D. McADAM, Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions. In: D. McADAM, J. McCARTHY, M. ZALD (eds.), *Comparative Perspectives*, op. cit., pp. 23-40; H. KRIESI et al., New social movements and political opportunities in Western Europe. *European Journal of Political Research*, vol. 22, 1992, pp. 221-244; Marc HOOGHE, De invloed van de milieubeweging op het milieu-

en het gaat hier dan ook om een van de meest problematische termen in heel de nieuwe, politieke oriëntering in de studie van sociale bewegingen.²⁰ Sidney Tarrow gebruikt volgende omschrijving van de term: "By political opportunity structure, I refer to consistent – but not necessarily formal, permanent, or national – signals to social or political actors which either encourage or discourage them to use their internal resources to form social movements".²¹

In de praktijk zien we echter dat de meeste auteurs kiezen voor een eigen invulling van de term. Het gevaar is reëel dat het concept op die manier een soort passepartout-formule wordt: het wordt dan gewoon een samenraapsel van alle mogelijke factoren waarvan men vermoedt of denkt dat ze van invloed kunnen zijn op het ontstaan en ontwikkeling van sociale bewegingen. Het is echter weinig zinvol om ook culturele, ideologische, materiële en organisatorische verklaringselementen in een *politiek* verklaringconcept te willen stoppen. Zoals McAdam terecht opmerkt: als men wil dat het begrip POS enige analytische waarde heeft, zal men de toepassing ervan moeten beperken tot louter politieke elementen.²² Gamson en Meyer stellen in dit verband: "The concept of political opportunity structure is in trouble, in danger of becoming the sponge that soaks up virtually every aspect of the social movement environment (...) used to explain so much, it may explain nothing at all".²³ De verwarring wordt nog vergroot doordat de term *political opportunity structure* niet alleen kan gebruikt worden voor oppositionele collectieve actoren, maar ook voor andere politieke actoren, wat opnieuw aanleiding geeft tot een andere invulling van het concept.²⁴ Als we ons echter houden aan de politiek-sociologische invulling, waarbij de oppositionele actor zelf het onderwerp van studie vormt, is het belangrijkste theoretische werk rond het POS-concept de afgelopen jaren verricht door een intussen uit elkaar gevallen team rond Hanspeter Kriesi aan de Universiteit van Amsterdam.²⁵ Dit team onderscheidt verschillende dimensies binnen het POS-concept, zoals de formele toegangsregels, de informele procedures en de concrete machtsconfiguratie in een gegeven politiek systeem.

In elk geval komen we tot het besluit dat de ontwikkelingskansen van oppositionele groeperingen, zoals de nieuwe sociale bewegingen, mede afhankelijk zijn van de openheid van het politiek systeem waarbinnen die bewegingen werken. Als deze bewegingen zich in de Belgische context niet hebben kunnen ontwikkelen tot legitieme politieke actoren, zegt dit niet noodzakelijk iets over de steun

beleid, *Res Publica*, vol. 37, 1995, pp. 93-108, pp. 102-5; H.-A. VAN DER HEIJDEN, Politieke mogelijkhedenstructuur en de institutionalisering van de milieubeweging. *Acta Politica*, vol. 31, 1996, pp. 138-163.

20 K.-D. OPP, C. GERN, Dissident Groups, Personal Networks, and Spontaneous Cooperation. *American Sociological Review*, vol. 58, 1993, pp. 659-680, p. 661.

21 S. TARROW, States and Opportunities. In: McADAM, McCARTHY & ZALD (eds.), *Comparative Perspectives*, op.cit., pp. 41-61, p. 54.

22 D. McADAM, *Conceptual Origins*, o.c., p. 24.

23 W. GAMSON, D. MEYER, Framing Political Opportunity. In: McADAM, McCARTHY & ZALD (eds.), *Comparative Perspectives*, op. cit., pp. 275-290, p. 275.

24 Zie bijvoorbeeld M. HOOGHE, Succes Trough Lack of Competition. The Political Opportunity Structure for EC environmental policy in Belgium. In: J. HOLDER et.al. (eds.), *Perspectives on the Environment. Interdisciplinary Research in Action*. Aldershot, Avebury, 1993.

25 Het team bestond uit Hanspeter Kriesi, Ruud Koopmans, Jan Willem Duyvendak en Marco Giugni.

die de doelstellingen van de bewegingen genieten bij de publieke opinie, maar wel iets over de manier waarop het politiek systeem omgaat met oppositionele actoren.

IV. Politieke openheid als een multidimensioneel concept

Een van de kernbegrippen in de politieke oriëntatie in de studie van protestorganisatie, is het begrip "politieke openheid". Als we gebruik maken van McDams benadering laat de studie van de nieuwe sociale bewegingen in principe toe uitspraken te doen over de mate van openheid van het Belgisch politiek systeem. In de meeste gevallen blijft het echter zeer onduidelijk wat men juist verstaat onder "politieke openheid". De meeste gebruikers van het POS-concept gaan uit van een curvilineaire relatie tussen de openheid van het politiek systeem en het voorkomen van politiek protest.²⁶ We kunnen er van uitgaan dat in een volledig open politiek systeem, zo dat al zou bestaan, er nauwelijks een reden is tot politiek protest. Omgekeerd krijgt het politiek protest geen enkele kans in een volledig gesloten politiek systeem. De vraag is echter of dit onderscheid in de praktijk wel bruikbaar is: zowel het volledig open, als het volledig gesloten politiek systeem moeten beschouwd worden als ideaaltypes, terwijl in werkelijkheid alle politieke systemen een zekere combinatie van openheid en geslotenheid vertonen.

Daarom is het bevreemdend dat Kriesi c.s. wel met een strikte dichotomie werken.²⁷ Ze maken een ruwe indeling tussen een "zwakke staat" (die open staat voor challengers) en een "sterke staat" (die gesloten is). Ze maken echter niet duidelijk welke parameters ze hanteren voor het maken van deze indeling.²⁸ Men kan er intuïtief mee instemmen dat de Franse centrale instellingen een "sterke staat" worden genoemd, en de Zwitserse federale overheid een "zwakke staat". Maar veel andere landen passen niet zo goed in deze dichotomie. Zo lijkt het in de Belgische case niet voor de hand te liggen of we hier nu met een "sterke" of een "zwakke" staat te maken hebben. Het voortschrijdend federaliseringsproces, waardoor de bevoegdheden van het nationale beleidsniveau werden uitgehold, impliceert in het kader van Kriesi een "zwakke" staat, naar analogie met het Zwitserse, kantonnale model. Maar men moet hier onmiddellijk bij opmerken dat de zwakheid van de nationale overheid correspondeert met de groeiende macht van gewesten en gemeenschappen. Het lijkt dan ook problematisch om, zoals Kriesi c.s. doen, bij een federale structuur onmiddellijk over een "zwakke" staat te spreken. Veel hangt er van af op welk beleidsniveau de specifieke sociale beweging actief is. In het algemeen is het wel zo dat de mogelijkheden van het overheidsapparaat om een krachtadig en coherent beleid uit te voeren kleiner worden in een federaal systeem waar we te maken hebben met een zekere concurrentie inzake bevoegdheden.

Anderzijds zijn er dan weer elementen die er voor pleiten om in het Belgische geval van een "sterke" staat te spreken. De controlebevoegdheid van de rechter-

²⁶ Deze stelling werd voor het eerst geopperd door P. EISINGER, *The Conditions of Protest Behavior in American Cities*. *American Political Science Review*, vol. 67, 1973, pp. 11-28.

²⁷ KRIESI et al., *New social movements*, o.c.

²⁸ S. TARROW, *Power in Movement*, op.cit., p. 90; Chris ROOTES, *Shaping Collective Action*. Unpublished paper, Canterbury, University of Kent at Canterbury, 1996.

lijke op de uitvoerende macht was tot voor kort zeer beperkt. Zelfs na de recente bevoegdheidsuitbreiding van de Raad van State en het Arbitragehof zijn de mogelijkheden voor de burger om een overheidsdaad door de rechterlijke macht ongedaan te laten maken, veel beperkter dan bijvoorbeeld in de Bondsrepubliek of de Verenigde Staten. Binnen het kader van Kriesi is dat een aanleiding om van een "sterke", en dus een gesloten staat te gewagen.

Het mag dus duidelijk zijn dat de simpele dichotomie sterke/zwakke staat in het model van Kriesi moeilijk toepasbaar is op het specifieke Belgische geval. In een latere publicatie geven Kriesi e.a. trouwens toe: "We are aware that the distinction between strong and weak states is a rather crude and overly schematic one".²⁹ Het is dus al te gemakkelijk het onderscheid tussen open en gesloten politieke systemen te willen operationaliseren door tot een gelijkstelling te komen met een 'zwakke' en een 'sterke' staat.

Als we het begrip politieke openheid willen toepassen op het functioneren van het Belgisch politiek systeem, zal de term op een meer adequate wijze moeten geoperationaliseerd worden. In het bijzonder moeten we afstappen van wat men het waterkraan-concept zou kunnen noemen. Politieke systemen functioneren niet op dezelfde manier als een waterkraan, die alleen maar open en dicht kan draaien. Als we een dergelijk concept volgen, kunnen we ons enkel de vraag stellen: staat de kraan open of toe? In werkelijkheid opereert het politiek systeem binnen een multidimensionele ruimte, waardoor ook het begrip 'openheid' meerdere dimensies krijgt. Meer specifiek zou ik twee dimensies willen introduceren, die ons moeten toelaten het begrip 'politieke openheid' nader in te vullen.³⁰

Ten eerste is er een belangrijk onderscheid naarleng het voorwerp van openheid. Openheid op het vlak van ideologische opties of agendavorming dient onderscheiden te worden van openheid op het vlak van het toelaten van actoren tot het politiek besluitvormingsproces.

Een tweede onderscheid betreft de gehanteerde selectiecriteria. Zoals Tilly opmerkt: "The repressiveness of a government is never a simple matter of more or less. It is always selective, and always consists of some combination of repression, toleration, and facilitation. Governments respond selectively to different sort of groups and to different sorts of action".³¹ Het waterkraan-concept is deficiënt omdat in werkelijkheid de kraan nooit volledig open of dicht is. Ze staat altijd gedeeltelijk open. De vraag wordt dan: voor welke actoren en voor welke onderwerpen staat ze open, en welke criteria worden daarbij gebruikt?

Als we deze twee dimensies onderscheiden wordt het mogelijk het begrip politieke openheid te operationaliseren. We komen dan tot volgende onderzoeksvraag: laat het Belgisch politiek systeem *challengers* toe? Zo ja, welke, onder welke vorm, en welke criteria worden daarbij gehanteerd? Welke actoren worden er uitgesloten, en welke krijgen er toegang?

Een eerste onderscheid betreft dus het voorwerp van de openheid, c.q. geslotenheid. We kunnen hierin een onderscheid maken tussen openheid voor ac-

29 H. KRIESI et al., *New Social Movements in Western Europe*. London, UCL Press, 1995, p. 27.

30 M. HOOGHE, *New social movements, social change and political morality in Belgium*. Paper presented at the Conference, 'Identity Politics, National Culture and Moral Resurgence', Rotterdam, 6-7 May 1997.

31 C. TILLY, *From Mobilization to Revolution*, op.cit., p. 106.

toren enerzijds, en voor thema's anderzijds. Dit onderscheid berust grotendeels op het theoretisch kader dat door William Gamson werd ontwikkeld.³² Gamson stelt dat de positieve respons van de elite op een challenging groep in principe twee vormen kan aannemen: erkenning als een geldige gesprekspartner, of een inhoudelijke reactie op de eisen van de groep. Het gaat hier met andere woorden om twee verschillende dimensies van het begrip openheid: de openheid op het vlak van de actoren, en de openheid op het vlak van de thema's. Die twee vormen van openheid hebben elk een andere relatie met de ontwikkelingskansen van protestgroepen. Thematische openheid kan juist een ongunstige invloed hebben: door het feit dat de elite of de overheid een bepaald onderwerp opneemt en als legitiem beleidsonderwerp erkent, verdwijnt ten dele de legitimatie voor het bestaan van de protestgroep. Ironisch genoeg verhoogt de oppositionele actor hierdoor de overlevingskansen van de politieke elite: "In de mate dat de elite een gedeelte van de oppositionele beleidsopties doorzet, verhoogt zij de aangepastheid van het beleid aan de maatschappelijke situatie, en dus de legitimiteit van het beleid".³³

Het zou absurd zijn te stellen dat het Belgisch politiek systeem thematisch gesloten is. De politieke agenda heeft de afgelopen decennia enorme veranderingen ondergaan, mede onder invloed van de bekommernis van de publieke opinie. Het beeld van een volledig gesloten politiek systeem dient dus, zeker wat dat aspect betreft, genuanceerd te worden. De hervorming van de instellingen, de leefbaarheid van de steden, het leefmilieu, de vredesproblematiek, hebben een plaats veroverd op de politieke agenda. Wat de nieuwe sociale bewegingen betreft, zien we dat een deel van hun thema's zijn kunnen doorstoten naar de politieke agenda. Er werd een milieubeleid ontwikkeld, zij het met enige vertraging omwille van de staatshervorming.³⁴ Hoewel de respons op de feministische uitdaging minder grootschalig was, werden ook in dit verband een resem wetgevende initiatieven genomen. De bewegingen zelf zijn echter min of meer aan de kant blijven staan, en zijn niet echt doorgedrongen tot de kern van het besluitvormingsproces.³⁵

Wat het eerste onderscheid betreft dat we gemaakt hebben bij de invulling van het begrip 'politieke openheid' stellen we dus vast dat de thematische openheid duidelijk groter is dan de openheid voor nieuwe actoren. In de mobilisatie naar aanleiding van de zaak-Dutroux zien we trouwens een zelfde mechanisme: de thema's van het ongenoegen worden wel overgenomen (hervorming van het gerecht, ...), maar de collectieve actoren die dit protest hebben gedragen krijgen geen enkele erkenning. In de volgende paragraaf gaan we na welke criteria het Belgisch politiek systeem gebruikt bij de interactie met oppositionele organisaties.

32 W. GAMSON, *The Strategy of Social Protest*. (2nd.ed.) Belmont, Wadsworth, 1990.

33 W. DEWACHTER, *Besluitvorming*, op.cit., p. 370.

34 M. HOOGHE, De invloed van het internationaal milieubeleid op het totstandkomen van het milieubeleid in Vlaanderen. *Res Publica*, vol. 34, 1992, pp. 3-23.

35 S. HELLEMANS, Nieuwe sociale bewegingen in de Belgische politiek. *Res Publica*, vol. 35, 1993, pp. 197-211; S. HELLEMANS, M. HOOGHE (red.), *Van Mei '68 tot Hand in Hand. Nieuwe sociale bewegingen in België*. Leuven, Garant, 1995.

V. Politiek protest in een pacificatiedemocratie

Het Belgisch politiek systeem wordt traditioneel gekenmerkt als een pacificatiedemocratie, waarbinnen de verschillende zuilen een grote mate van autonomie genieten.³⁶ Kriesi en zijn team stellen dat een pacificatiedemocratie relatief open procedures zal ontwikkelen voor de omgang met challengers.³⁷ De hypothese van Kriesi c.s. zou zeker moeten opgaan voor het Belgisch politiek systeem: er zijn weinig landen waar de pacificatiedemocratie zo sterk ontwikkeld is als juist in België. Lijphart, de grondlegger van de pacificatietheorie, schrijft zelfs: "Belgium is the best example of the consociational type".³⁸ De groep rond Kriesi gaat er van uit dat de pacificatiedemocratie is ontstaan door de opname van vroegere challengers in de elite en dat dit een blijvend kenmerk zal blijven van de pacificatiedemocratie. Als hun theorie opgaat zou dit impliceren dat het Belgisch politiek systeem relatief open zou moeten staan voor politieke nieuwkomers. Kriesi c.s. houden echter geen rekening met de mogelijkheid dat de vroegere tegenstrevers, die nu samen de elite vormen, de rangen achter zich sluiten en tot een elite-consensus komen die gericht is tegen een nieuwe generatie challengers. De belangen van de vroegere tegenstrevers zijn wat dit betreft immers gelijklopend: hun aandeel in de macht verwatert, als ze een nieuwkomer toelaten tot de machtselite. Het is dus helemaal niet uitgesloten dat de vroegere challenger-groups de ladder achter zich ophalen, nadat ze zelf tot de politieke elite zijn gaan behoren. Binnen de pacificatiedemocratie zal deze eliteconsensus behoorlijk ontwikkeld zijn: "Elite cooperation is the primary distinguishing feature of consociational democracy".³⁹ Deze beperking van het aantal deelnemers aan het besluitvormingsproces is kenmerkend voor het neo-corporatisme, en we krijgen dus een combinatie van pacificatiedemocratie met een neo-corporatistisch besluitvormingspatroon. Lehbruch heeft het in dat geval over "liberal corporatism".⁴⁰ Er blijkt inderdaad een belangrijke correlatie te bestaan tussen het voorkomen van een pacificatiedemocratie en het bestaan van een neo-corporatistisch intermediaatiesysteem. In een vergelijking van 18 landen komen Lijphart en Crepaz tot het besluit: "As the degree of consensus democracy increases, the degree of corporatism increases".⁴¹ Door de automatische gelijkstelling van een pacificatiedemocratie met een open politieke cultuur, verwaarloost het Amsterdamse team deze combinatiemogelijkheid. De eliteconsensus, die opvallend sterk aanwezig is in de Belgische politiek, zal zich dan tegen de nieuwkomer richten. Een sterke eli-

36 A. LIJPHART, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam, de Bussy, 1968; L. HUYSE, *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek*. Antwerpen, Standaard, 1970; A. VAN DEN BRANDE, mogelijkheden van een sociologie der Belgische conflicten na de Tweede Wereldoorlog. *Sociologische Gids*, vol. 10, 1963, pp. 2-29; W. DEWACHTER, *Besluitvorming in politiek België*, op.cit..

37 KRIESI et.al., *New social movements*, op. cit., pp. 35-40.

38 A. LIJPHART (ed.), *Conflict and Coexistence in Belgium*. Berkeley, Institute of International Studies, 1981, p. 1.

39 A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies*. New Haven, Yale University Press, 1977 p. 1.

40 G. LEMBRUCH, Consociational Democracy, Class Conflict, and the New Corporatism. In: Ph. SCHMITTER, G. LEMBRUCH (eds.), *Trends toward Corporatist Intermediation*. Beverly Hills, Sage, 1979, pp. 53-61, p. 53.

41 A. LIJPHART, M. CREPAZ, Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries. *British Journal of Political Science*, vol. 21, 1991, pp. 235-256, p. 241. De auteurs vinden een correlatie tussen beide verschijnselen van.57.

teconsensus is dan ook zeer nadelig voor de ontwikkelingskansen van een nieuwe challenger, die vooral op succes kan rekenen bij een verdeelde elite.⁴²

Zelfs op cultureel vlak lijken de kansen voor nieuwkomers minder groot binnen een pacificatiedemocratie, waar de waardering voor elite-challenging participatief gedrag over het algemeen laag is. In zijn klassieke studie gaat Lijphart er van uit dat de elite in een pacificatiedemocratie het voorkomen van protestuitingen zal tegengaan: "De pacificatie-politiek steunt op een stevige dosis elitisme en een daaraan congruente stevige dosis passiviteit van de gewone man".⁴³ De stelling van Kriesi e.a. als zou een pacificatiedemocratie gunstig zijn voor *challengers* lijkt dan ook volstrekt in tegenstelling met de klassieke literatuur hieromtrent. Het ziet er veel meer naar uit dat een pacificatiedemocratie veel strengere criteria zal hanteren om nieuwe actoren toe te laten tot het politiek besluitvormingsproces.

Hierbij hangt echter veel af van de mate waarin de nieuwkomer door de eliteleden als bedreigend wordt ervaren voor hun machtspositie. Meer radicale groepen, die gericht zijn op vervanging van de elite, zullen over het algemeen op heel wat weerstand van die elite mogen rekenen. Voor meer gematigde organisaties, die zich willen of kunnen aanpassen aan de eliteconsensus zijn de perspectieven gunstiger: "Any interest group that is willing to accommodate itself to the rules of compromise, to seek advantages "within the system", has an excellent chance of eventually attaining, to some degree, its desired goals".⁴⁴ Ook Gamson komt in zijn studie tot de conclusie dat oppositionele groepen die gericht zijn op de *displacement* van eliteleden in de Amerikaanse politieke geschiedenis nooit succes hebben gekend. Hierdoor wordt het echter moeilijk om nog in het algemeen te spreken over de POS voor "de" vrouwenbeweging, of "de" milieubeweging. Zoals Russell Dalton opmerkt is de POS waarmee een organisatie geconfronteerd wordt, mede afhankelijk van de ideologische stellingnamen van die organisatie zelf.⁴⁵ Ideologisch meer gematigde organisaties, zoals de Nationale Vrouwenraad of de vzw Natuurreservaten zullen steeds geconfronteerd worden met een positievere opportunity structure dan de meer radicale organisaties uit dezelfde beweging. Op het vlak van de actoren lijkt het selectiecriterium er dus een te zijn van de mate waarin de oppositionele actor zich wenst of kan aanpassen aan de heersende eliteconsensus, en al dan niet een bedreiging vormt voor het voorzetten van het *business as usual*-scenario.

De participatieve ideologie die eigen is aan de meer radicale nieuwe sociale bewegingen blijkt niet compatibel met de eliteconsensus die gericht is op het bestendigen van de politieke passiviteit van de burger. Over het algemeen stellen we vast dat noch de milieubeweging, noch de vrouwenbeweging er in slagen toegang te verwerven tot informele besluitvormingscircuits. Beide bewegingen blijven wat dit betreft aan de rand van het politiek gebeuren, met weinig informele contacten met de *decision makers*. Mogelijke uitzondering hierop vormen de geïntegreerde vrouwenorganisaties. Wel is het zo dat sinds enkele jaren medewerkers van milieugroepen de stap hebben gezet naar ministeriële kabinetten. Het verschil is echter dat deze kabinetsleden niet fungeren als 'waakhonden' voor

42 S. TARROW, *States and Opportunities*, loc.cit., p. 56.

43 LIJPHART, *Verzuiling, pacificatie en kentering*, op. cit., p. 204.

44 J. GOLDSTONE, *The Weakness of Organization*. *American Journal of Sociology*, vol. 85, 1980, pp. 1017-1042, p. 1027.

45 R. DALTON, *The Green Rainbow*. New Haven, Yale University Press, 1994.

hun organisatie, wat wel het geval kan zijn bij geïnstitutionaliseerde drukking-groepen. Het gaat dan ook veeleer om persoonlijke cooptatie, niet om een mechanisme voor culturele innovatie.

VI. Selectieve uitsluiting in het Belgisch politiek systeem

Samenvattend zien we dus dat de Belgische politieke elite een heel specifieke responsstrategie heeft ontwikkeld. Aan de ene kant was er een relatief grote thematische openheid. Luc Huyse had het reeds over een "pragmatische elite", en die elite blijkt nu ook weer zo pragmatisch dat ze inderdaad nieuwe thema's wil toelaten op de politieke agenda.⁴⁶ Die thematische openheid wordt echter gekoppeld aan een selectieve uitsluiting van de collectieve actoren zelf, aangevuld met enige individuele cooptatie-initiatieven. De term "selectieve uitsluiting" is afkomstig uit de doctoraatsverhandeling van Jan Willem Duyvendak.⁴⁷ Hij stelt dat bewegingen die zich aanpassen aan het Franse bipolaire politieke systeem een redelijk positieve respons krijgen van de elite, terwijl bewegingen die niet passen in deze machtsverdeling genegeerd worden. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor het Belgisch politiek: groepen die bereid zijn zich aan te passen aan de eliteconsensus hebben een veel grotere kans geaccepteerd te worden dan groepen die zich afzetten tegen de gebruikelijke manier van aan politiek doen.

Fundamenteel kan men zich echter de vraag stellen of het geen tautologie is te stellen dat een politiek systeem aan selectieve uitsluiting van challengers doet: is dit geen kenmerk van elk politiek systeem? Bachrach en Baratz stellen dat elk politiek systeem werkt via een *mobilization of bias*, waarbij sommige thema's en groepen wel worden toegelaten tot de politieke arena en andere niet.⁴⁸ De toegangsregels met betrekking tot het politiek besluitvormingsproces zijn binnen deze optiek dus niet neutraal, maar zijn ontworpen ter bestendiging van het status quo.

Als nieuwkomers desondanks toch toegang willen verwerven tot de *polity*, zal dat niet gebeuren via conventionele participatie, maar via onconventionele, confrontatieve acties: "The pressure system is thus limited to "legitimate" groups, which include only those that have already gained access to the political arena. Entry into the pressure system for previously excluded groups may require extralegal action or behavior that is outside the legitimate "rules of the game".⁴⁹ Specifiek voor de Belgische context betekent dit dat groepen die bereid zijn de eliteconsensus te onderschrijven, of die althans niet gepercipieerd worden als een bedreiging voor de bestendiging van de macht van de elite, geconfronteerd worden met een relatief open politiek systeem. Voor de groepen die ingaan tegen de eliteconsensus blijft de toegang echter gesloten. Voor de vrouwenbeweging betekent dat specifiek dat de organisaties die aansluiting zoeken en vinden bij een van de grote politieke concerns, relatief gemakkelijk toegang hebben tot politieke decision-makers. Autonome groepen daarentegen, blijven buitengeslo-

46 L. HUYSE, *Passiviteit, pacificatie en verzuiling*, op.cit., p. 232.

47 J.-W. DUYVENDAK, *The Power of Politics. New Social Movements in an Old Polity. France, 1965-1989*. Doctoraatsverhandeling Universiteit Amsterdam 1992.

48 P. BACHRACH, M. BARATZ, *Power and Poverty*. New York, Oxford University Press, 1970.

49 R. COBB, C. ELDER, *Participation in American Politics*. Baltimore, John Hopkins University Press, 1972, p. 5.

ten.⁵⁰ Dit betekent dat de informele openheid veel beperkter is dan de formele regels van de Belgische democratie. In theorie, en op basis van de wetteksten kan wel van alles, maar in de praktijk lijkt de elite niet geneigd hier ook positief op te treden.

De oppositionele groepen zijn echter niet machteloos overgeleverd aan de elitestrategie. Als ze voldoende stoorvermogen ontwikkelen, kunnen ze zich alsnog een toegang forceren tot de politieke elite. De challenger groups zullen dan ook proberen zich zo groot mogelijk voor te doen, omdat dit hun slaagkansen vergroot. Ook de beschikbaarheid van materiele resources kan de effectiviteit van de actie vergroten.⁵¹ In essentie komt het, zoals Stefaan Walgrave stelt, neer op een ruilrelatie: de challenger groups krijgen toegang tot het besluitvormingsproces en in ruil maken ze geen gebruik van hun stoorvermogen.⁵² Als dat stoorvermogen er echter niet is, hebben ze ook helemaal geen *bargaining power*, en zijn hun kansen om toegelaten te worden tot de besluitvormingselite relatief klein. Dit bleek het geval voor de nieuwe sociale bewegingen in de Belgische/Vlaamse context.

Toch impliceert dit niet dat het Belgische politiek systeem eenvoudig als gesloten kan worden bestempeld. Ten eerste is er de enorme proliferatie van allerlei groepen, bewegingen en organisaties en ten tweede is er het feit dat een deel van deze bewegingen de afgelopen jaren neigt naar integratie, wat al evenmin duidt op een gesloten politiek systeem. Jozef Smits kenmerkt België daarom als een "semi-open" systeem, waarbij nieuwkomers wel worden geduld, maar waarbij ze zeer moeilijk toegang krijgen tot de politieke macht.⁵³ Dit stemt in belangrijke mate overeen met de notie 'selectieve uitsluiting' van Duyvendak. Als we deze notie willen toepassen wordt de vraag echter welke selectiecriteria er juist gehanteerd worden door de politieke elite.

VII. De inhoud van de eliteconsensus

Het belangrijkste criterium dat wordt aangewend is de bereidheid van een oppositionele groep de eliteconsensus te onderschrijven. Binnen de literatuur bestaat echter enige discussie over de vraag waaruit die eliteconsensus juist bestaat. Wel lijkt vast te staan dat de regel dat de elite regeert, en de bevolking in principe politiek passief blijft, een van de kernonderdelen is van die eliteconsensus. Dewachter komt tot een uitvoerige opsomming wat betreft de inhoud van de eliteconsensus in ons land.⁵⁴ Hij geeft echter tegelijk aan dat de inhoud van die consensus kan evolueren doorheen de tijd. Dertig jaar geleden was het verdedigen van het voortbestaan van de Belgische staat en maatschappij ongetwijfeld een belangrijk onderdeel van de eliteconsensus; nu zien we dat een deel van de politieke elite streeft naar een zo groot mogelijke autonomie van het Vlaams

50 M. HOOGHE, De organisatiestructuur van de Vlaamse vrouwenbeweging. Autonomie en integratie in een gesloten politieke cultuur. *Sociologische Gids*, vol. 41, 1994, pp. 144-161.

51 I. VANHOREN, Actiemiddelen van drukkingsgroeperingen in België. *Res Publica*, vol. 32, 1990, pp. 95-115.

52 S. WALGRAVE, *Tussen loyaliteit en selectiviteit*. Leuven, Garant, 1995.

53 J. SMITS, Het boemerang-effect van straatkeien. *De Nieuwe Maand*, vol. 28, nr. 7, 1985, pp. 36-42.

54 W. DEWACHTER, *Besluitvorming*, op. cit., pp. 330-345.

Gewest. De elite is dus blijkbaar inhoudelijk dermate pragmatisch dat ze enorme verschuivingen in de inhoud van de eliteconsensus kan dulden. Dewachter slaat de nagel op de kop als hij stelt: "de concrete inhoud [van de eliteconsensus] is ondergeschikt aan het bestaan van de elitaire consensus".⁵⁵ Hieruit volgt dat het politiek systeem best in staat is nieuwe thema's, zoals vrouwenemancipatie, zorg om het leefmilieu of hervorming van het gerecht, toe te laten op de politieke agenda, zolang de fundamentele regels van de machtsuitoefening maar niet in het gedrang komen. Belangrijkste kenmerk van de elitestrategie wordt dan de besteding van de macht van de elite. De publieke reactie op autonome feministische groepen als Dolle Mina en het VOK mag dan al gering zijn geweest, alle politieke partijen waren er als de kippen bij om in de twee jaar na het ontstaan van Dolle Mina vrouwenafdelingen op te richten of nieuw leven in te blazen. De vijandigheid gold dus blijkbaar niet zozeer de feministische uitdaging als dusdanig, als wel het feit dat die aan de elitecontrole ontsnapt. De geïntegreerde vrouwenorganisaties hoeven op zich niet minder feministisch te zijn, maar ze zijn in laatste instantie wel onderworpen aan de controle van de partijinstanties. Kenmerkend voor deze strategie is de politieke rel die in 1991-92 ontstond naar aanleiding van de benoeming van Rita Mulier tot eerste opdrachthouder voor emancipatiezaken van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap. De onenigheid betrof niet zozeer het feit dat een vooraanstaand feministe werd benoemd tot emancipatieverantwoordelijke; de vraag was eerder of deze benoeming moest worden meegerekend in de verdeling van de topbenoemingen onder de politieke partijen.

We krijgen dus het vreemde beeld dat er wel een zekere openheid is voor de thema's van de *challengers*, maar dat de deur voor de oppositionele actoren zelf gesloten blijft. Dit vormt een belangrijke nuance op een vroegere vaststelling van Luc Huyse, als hij klaagt over een "gebrek aan vernieuwing: het lijkt wel of stabiliteit en verstarring hand aan hand gaan".⁵⁶ Het politiek systeem blijkt wel degelijk in staat tot vernieuwing door het opnemen van nieuwe thema's en gevoeligheden, zij het langzaam en in gematigde vorm. Die openheid is zonder twijfel gegroeid sinds de tijd dat Huyse zijn boek schreef, ten eerste doordat het systeem werd geconfronteerd met de uitdaging van de nieuwe sociale bewegingen en andere vormen van elite-challenging participatie, en ten tweede, omdat de eliteactoren op zoek dienden te gaan naar nieuwe thema's en kiezers doordat hun oude machtsbasis geleidelijk afbrokkelde.

Het doel van deze beheersingsstrategie is niet het uitschakelen van de oppositionele beweging, maar wel het neutraliseren ervan als fundamentele machtsuitdaging: "The aim and/or result of the mechanism is not to eliminate the movement and its activities, or even to alter it completely, but rather to let it persist while dissipating its threat; the aim is to eliminate not the movement itself, but its destabilizing potential".⁵⁷ Ietwat cynisch zou men kunnen stellen dat de inhoud van het gevoerde beleid niet zo relevant is, wel de machtsaanspraken. Dit doet denken aan wat T.S. Eliot reeds schreef:

"King rules or barons rule (...)
They have but one law, to seize the
power and keep it"⁵⁸

55 W. DEWACHTER, *Ibid.*, p. 331.

56 L. HUYSE, *Passiviteit, pacificatie en verzuiling*, op. cit., p. 247.

57 E. ETZIONI-HALEVY, *The Elite Connection*. Cambridge, Polity Press, 1993, p. 204.

58 T.S. ELIOT, *Murder in the Cathedral*. London Faber & Faber, 1935, p. 14.

Deze strategie heeft echter gemengde gevolgen op de legitimiteit van het politiek regime. Op korte termijn kan deze legitimiteit vergroten: het regime toont zich immers open voor nieuwe thema's. Op lange termijn kan dit echter mee de legitimiteit van het regime aantasten. Culturele innovaties sijpelen immers slechts langzaam door tot het politieke besluitvormingsproces. De politieke elite lijkt vast te houden aan oude denkkaders en breuklijnen, die bij de bevolking niet meer aanwezig zijn.⁵⁹ Bevolking en politiek lijken divergente wegen te volgen. Door de gevolgde politiek van selectieve uitsluiting snijdt de Belgische politieke elite zich af van een belangrijk innovatiekanaal.

VIII. Innovatie en uitsluiting

We kunnen er van uitgaan dat oppositionele groepen twee functies vervullen: een agenda-functie en een innovatiefunctie.⁶⁰ De agenda-functie kunnen we beschouwen als een manifeste functie: de bewegingen willen politieke aandacht voor een bepaald thema, en willen dat thema op de politieke agenda plaatsen.⁶¹ Eenmaal de overheid zich heeft 'ontfermd' over dit nieuwe thema, is in principe de taak van de actor afgelopen.

Een tweede functie is meer latent: nieuwkomers kunnen ook zorgen voor innovatie binnen het politiek systeem, zowel qua politiek personeel als qua culturele codes. Alberto Melucci heeft het in dit verband over een "symbolische uitdaging" ten aanzien van de heersende elite.⁶² Ook Sidney Tarrow stelt dat nieuwe sociale bewegingen een politiek innoverende functie hebben. Hun specifieke taak is volgens Tarrow "the assimilation into the general political culture of new frames of meaning".⁶³ Als men deze visie aanhangt, is het gebrek aan politieke invloed wel degelijk problematisch. Niet alleen voor de nieuwe sociale bewegingen zelf, maar ook voor het politiek systeem, dat hierdoor slechts een beperkte mate van innovatie toelaat.

Het onderscheid tussen beide functies heeft belangrijke gevolgen voor de inschatting van het verschijnsel cooptatie. Er zijn aanwijzingen dat, ondanks het publiek negeren van de nieuwe sociale bewegingen, de traditionele partijen reeds in een vroeg stadium pogingen tot cooptatie hebben ondernomen. Zo stelt een van de oprichtsters van Dolle Mina: "Op een bepaald moment en dat zowel in Antwerpen, in Gent als in Leuven, kreeg iedereen het aanbod ergens op een verkiesbare plaats te staan. Ik weet niet meer wanneer het juist was, er waren toen net verkiezingen". En ook de oprichtster van een lokale milieugroep vertelt: "Wij kwamen toen op de televisie en alles, en ze hebben toen hemel en aarde bewogen, ik kon bij alle partijen op de lijst staan, zowel bij de CVP als bij de sossen enzovoort. Dat is altijd een gevecht geweest om uit de politieke partijen te blij-

59 P. STOUTHUYSEN, De nieuwe burger en de oude politiek. In: C. ELIAERTS (red.), *Kritische reflexies rond de zaak Dutroux*. Brussel, VUB Press, 1997, pp. 51-76.

60 M. HOOGHE, *Social movements*, loc. cit., p. 4.

61 COBB & ELDER, *Participation in American Politics*, op. cit.

62 A. MELUCCI, The Symbolic Challenge of Contemporary Movements, *Social Research*, vol. 52, 1985, pp. 789-816; Idem, *Challenging Codes*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

63 S. TARROW, Mentalities, Political Cultures and Collective Action Frames. In: A. MORRIS, C. MUELLER (eds.), *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven, Yale University Press, 1992, pp. 174-202, p. 175.

ven".⁶⁴ Zeker voor wat de vrouwenbeweging betreft, kunnen we stellen dat de initiatieven om *binnen* de bestaande structuren vrouwenafdelingen op te richten, evengoed als een cooptatiefenomeen kunnen worden geïdentificeerd.⁶⁵

Over het algemeen bestaat in de literatuur weinig waardering voor cooptatie. Miller vat deze negatieve kijk samen met: "Cooptation strategies are brought into play when individual movement leaders are offered rewards that advance them as individuals while ignoring the collective goals of the movement".⁶⁶

De afgelopen jaren heeft echter vooral Eva Etzioni-Halevy een lans gebroken voor een meer realistische kijk op het coöptatieverschijnsel.⁶⁷ Zij stelt dat het ingaan op cooptatie voor een oppositionele groepering de meest effectieve weg is om politieke veranderingen door te voeren: "The elites of whatever movements for greater democracy and equality emerge in the future may well be co-opted, as their predecessors have been in the past. They may betray their rank-and-file members by becoming staunch supporters of the status-quo. But as in the past, so in the future, it is precisely through their betrayal – through the price they exact for it – that changes towards greater equality may occur".⁶⁸

Etzioni-Halevy lijkt echter enkel oog te hebben voor de agenda-functie van de nieuwe sociale bewegingen. Wat dat betreft maakt het inderdaad verschil uit of een verantwoordelijke voor het milieubeleid een klassieke juridische scholing heeft genoten, of ooit actief is geweest in een milieuorganisatie. Wat de innovatiefunctie betreft, daarentegen, is cooptatie niet zo onverdeeld gunstig. De personen die gecoopteerd worden, worden immers in de elite opgenomen als enkeling, niet als vertegenwoordiger van een organisatie of beweging. Ze hebben dan ook nauwelijks de mogelijkheid de nieuwe codes en visies die binnen hun beweging werden ontwikkeld, ook te introduceren binnen die elite. De kans is veel groter dat ze de bedrijfscultuur van de elite zullen moeten internaliseren, als ze binnen die elite wensen te functioneren. Cooptatie kan dus slechts een heel smal kanaal bieden voor culturele innovatie.

IX. Openheid en protest

Door de specifieke responsstrategie van de politieke elite belanden de nieuwe sociale bewegingen in een bijzonder moeilijk parket. Aan de ene kant lijkt de selectieve uitsluiting gunstig voor het ontstaan van protestorganisaties, maar aan

⁶⁴ Voor de volledige verwijzingen naar de interviews, zie M. HOOGHE, *Nieuwkomers op het middenveld*, op. cit., pp. 389-392.

⁶⁵ M. HOOGHE, *De organisatiestructuur*, loc. cit.

⁶⁶ F. MILLER, The End of SDS and the Emergence of Weatherman. In: J. FREEMAN (ed.), *Social Movements of the Sixties and Seventies*. New York, Longman, 1983, pp. 279-297, p. 281.

⁶⁷ E. ETZIONI-HALEVY, The Relative Autonomy of Elites. In: J. ALEXANDER, P. SZTOMPKA (eds.), *Rethinking Progress*. Boston, Unwin Hyman, 1990, pp. 202-225.

⁶⁸ ETZIONI-HALEVY, *The Elite Connection*, op. cit., pp. 213-214.

de andere kant verhindert deze strategie dat ze zouden uitgroeien tot echte politieke actoren.⁶⁹

Het is duidelijk dat een groot deel van de publieke opinie het Belgisch politiek systeem ziet als gesloten, en niet *responsive* voor de noden en verlangens van de bevolking. In een enquête zegt 67 procent van de Vlaamse respondenten het eens te zijn met de stelling: "Kritiek leveren op de regering is zinloos, die doet toch maar wat ze goeddunkt". Ter vergelijking: bijna woordelijk dezelfde stelling haalt bij de Nederlandse respondenten maar een goedkeuringspercentage van 19.⁷⁰ Door deze geslotenheid zal men relatief gemakkelijk zijn toevlucht nemen tot het oprichten van nieuwe, oppositionele groepen, zoals Scott benadrukt: "The reappearance of protest and social movements in Western societies over the past twenty-five years is to be explained by the failure and inadequacies of the institutions of interest mediation. In particular, interest groups and especially parties have failed to respond to popular demands and feed these demands into the political system".⁷¹

De onvrede met het huidige systeem van politieke belangenbehartiging schept dus juist gunstige ontwikkelingskansen voor de nieuwe sociale bewegingen. Door het feit dat we in een pacificatiedemocratie te maken hebben met een sterke identificatie tussen *government* en *regime* en het feit dat ook elkaar bestrijdende politieke partijen een zelfde eliteconsensus onderschrijven, vertaalt dit wantrouwen zich gemakkelijk in een onvrede met het gehele politieke systeem.⁷² Dit fundamentele wantrouwen verklaart ten dele de attractiviteit van niet-partijgebonden actie- en protestgroepen in Vlaanderen.

In een volgende fase worden deze actoren echter geconfronteerd met een bijzonder efficiënte beheersingsstrategie vanwege de politieke elite. De thematische openheid tast de legitimiteit van de oppositionele groep aan, terwijl de actoriële geslotenheid belet dat de oppositionele groepen uitgroeien tot krachtige politieke actoren. Concreet: de overheid ontwikkelt wel een leefmilieu- en een emancipatiebeleid, maar het zijn uiteindelijk de vertegenwoordigers van de traditionele partijen die dat beleid vormgeven en die de nieuwe beleidsinstellingen bevolken. De challengers zelf blijven aan de zijlijn staan. Het is deze tegenstelling die Hellemans en Hooghe samenvatten onder de titel: 'veel volk, niet zo veel macht'.⁷³ Het is voor de nieuwe sociale bewegingen inderdaad bijzonder moeilijk door te stoten naar de cenakels van de politieke besluitvorming waaruit ze worden geweerd door de selectieve uitsluitingsstrategie van de politieke elite. Die slaat niet in de eerste plaats op de inhoud van hun eisen, maar wel op de oncontroleerbaarheid van de politieke participatie in de schoot van deze bewegingen, die haaks staat op de pacificatietraditie in de Belgische politiek: "In tegenstelling tot een aantal andere polyarchieën wordt de Belgische politieke besluitvorming gekenmerkt door een zwakke oplossingsbekwaamheid voor strijd-

69 W. DEWACHTER, *Besluitvorming*, op. cit., pp. 369-370; S. HELLEMANS, M. HOOGHE, Veel volk, niet zo veel macht. In: S. HELLEMANS, M. HOOGHE (red.), *Van Mei '68 tot Hand in Hand. Nieuwe sociale bewegingen in België*. Leuven, Garant, 1995, pp. 9-27.

70 J. BILLIET et al., Etnocentrisme in de Lage Landen. *Sociologische Gids*, vol. 39, 1992, pp. 300-323, p. 322.

71 A. SCOTT, *Ideology and the new social movements*. London, Unwin Hyman, 1990, pp. 9-10.

72 A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies*. op. cit., p. 52.

73 S. HELLEMANS, M. HOOGHE, *Veel volk, niet zo veel macht*, loc. cit.

punten, zeker in democratisch-participatieve zin (...). Vandaar dat de besluitvormers de beslissing inzake strijdpunten door de burgers tracht te vermijden".⁷⁴

We kunnen hier misschien aan toevoegen: vandaar dat de elite poogt de toegang tot het besluitvormingsproces voor burgers, de *civil society* en oppositionele groepen die de eliteconsensus niet onderschrijven, probeert te beperken. Op formeel vlak kunnen deze nieuwe en autonome organisaties nauwelijks enige vertegenwoordiging afdwingen. Op het maatschappelijk middenveld staan ze bovendien in een concurrentieverhouding met de 'oude', gepolitiseerde organisaties. De neo-zuilen (Hellemans) of politieke concerns (Huyse) vertonen inderdaad een onverwachte bestendigheid. De nieuwe sociale bewegingen zijn slecht geplaatst om de concurrentie met deze neo-zuilen aan te gaan.

Op organisatorisch vlak staan de gepolitiseerde organisaties zonder meer sterker dan de nieuwe sociale bewegingen, omdat ze over meer middelen beschikken en toegang hebben tot de politieke besluitvormers. Hun actierepertoire is in politieke termen veel succesvoller dan dat van de nieuwe sociale bewegingen. Op ideologisch vlak vertonen ze bovendien de nodige soepelheid die eigen is aan een *catch all*-beweging, om zich, mits enige decalage, het gedachtengoed van de nieuwkomers tot op zekere hoogte eigen te maken. Door een dergelijke *pre-emptive strike* krijgen de nieuwe sociale bewegingen het moeilijk hun identiteit en hun specificiteit te bewaren. Wat voor zin heeft het nog een milieu-organisatie op te richten als alle overheden, en alle politieke partijen beweren gewonnen te zijn voor een beter leefmilieu?

We krijgen dus het beeld dat nieuwkomers wel worden geduld, maar dat ze hun plaats op het maatschappelijk middenveld dienen te veroveren in een ongelijke strijd tegen machtiger, oudere en flexibele gepolitiseerde organisaties. Het gaat hier om een zeer efficiënte techniek voor de absorptie van protest: de adaptatie aan de inhoudelijke eisen laat toe de macht van de elite te continueren.

We komen dus tot de conclusie dat het Belgisch politiek systeem, met zijn neo-corporatistische intermediatiestructuur, wel positieve randvoorwaarden biedt voor het ontstaan van nieuwe sociale bewegingsorganisaties, maar in een daaropvolgende fase, door een combinatie van thematische openheid en selectieve uitsluiting op het actoriële vlak, een domper zet op de mogelijkheden van die organisaties om uit te groeien tot succesvolle politieke actoren.

X. Besluit: gevolgen voor de legitimiteit van het systeem

De beheersingsstrategie zoals die door de Belgische politieke elite wordt gevoerd, en die berust op actoriële geslotenheid en thematische openheid, kan op korte termijn bijzonder functioneel zijn voor de bestendiging van de macht van deze elite. Door het overnemen van nieuwe thema's, wordt de elite immers beter aangepast aan veranderende omgevingsfactoren. De verstarring, die Luc Huyse in 1970 aankloeg, blijkt dus niet meer zo absoluut te zijn. Nieuwe thema's vinden wel degelijk hun weg op de politieke agenda. In wezen gaat het hier om een beproefde strategie: ook de thema's die door de Vlaamse beweging werden aangedragen, werden immers, na verloop van tijd, opgepikt door de traditionele politieke partijen. Deze partijen beschikken bovendien over veel meer middelen en

⁷⁴ W. DEWACHTER, *Besluitvorming, op. cit.*, p. 97.

instrumenten om een beleid terzake uit te werken, waardoor de bestaansreden van deze oppositionele groepen ten dele verdwijnt.

Het is echter zeer de vraag of deze beheersingsstrategie ook in de toekomst kan worden volgehouden. De politieke elite laat dan wel nieuwe thema's toe, maar geen nieuwe actoren. Daardoor zijn de mogelijkheden tot innovatie binnen de heersende politieke cultuur relatief beperkt. We komen dan tot het beeld van een politieke elite, die veel minder snel evolueert dan de bevolking in het algemeen. De elite lijkt zich nog steeds bezig te houden met oude breuklijnen en modellen, en heeft onvoldoende contacten met de nieuwe gevoeligheden die onder de bevolking zijn ontstaan.

De legitimiteit van het systeem komt hierdoor sterk onder druk te staan. Nu reeds kunnen we stellen dat die legitimiteit een flinke knauw heeft gekregen. Kris Deschouwer stelt zelfs dat het partijsysteem in ons land worstelt met een "lack of legitimacy, the lack of responsiveness to society".⁷⁵ De selectieve actoriële uitsluiting, gekoppeld aan een grote pragmatische thematische openheid, mag dan tot nu toe een effectief instrument zijn gebleken om de machtsposities van de politieke elite te bestendigen; deze strategie lijkt op termijn niet van aard te zijn de legitimiteit van het politiek systeem te vergroten. De vraag is dan ook of deze beheersingsstrategie wel voldoende culturele en actoriële innovatie toelaat om de lange termijn-continuïteit en -flexibiliteit van de democratische instellingen te waarborgen.

Summary: Selective exclusion in the Belgian political system. Innovation and protest by new social movements.

The Belgian political system is generally portrayed as being closed for outsiders. In this article we ascertain how the system responded to the challenge of the new social movements. The Belgian political elite developed a response strategy, based on thematic openness and actorial closure. The issues of the new social movements were admitted on the political agenda, but the movements themselves were excluded from access to the decision making process. Only those actors were allowed which were willing to accommodate themselves to the traditional elite consensus, based on neo-corporatism, pillarisation and a politically passive population. Confronted with this elite strategy, the new social movements were able to fulfil their agenda function (bringing new issues on the political agenda), but they had little opportunity for introducing new cultural codes into the political decision making process. This lack of innovation enhances the legitimisation crisis of the Belgian political system.

⁷⁵ K. DESCHOUWER, Waiting for 'The Big One'. *Res Publica*, vol. 38, 1996, pp. 295-306, p. 306.



Het Belgische telecommunicatiebeleid: een retrospectieve analyse

door Pascal VERHOEST

Docent bij de vakgroep Communicatiewetenschap aan de Universiteit van Amsterdam ¹

Het beleid van de Belgische federale overheid inzake telecommunicatie werd tot voor kort gekenmerkt door een hoofdzakelijk defensieve, tot zelfs obstructieve, houding ten opzichte van Europese liberalisering. Het Belgisch beleid bestond eruit de Europese maatregelen ter bevordering van de liberalisering van de sector minimaal te interpreteren en/of voor zich uit te schuiven, teneinde de bevoorrechte (monopolie)positie van Belgacom te vrijwaren. Volgens de 'programmawet' van 20 december 1996 bijvoorbeeld, was "Rekening houden met de positie van onze nationale operator Belgacom" één van de "beginselen" van het overheidsbeleid inzake telecommunicatie. ² Significant in het kader van de liberalisering van de telecommunicatiesector was wat deze wet *niet* stelde, namelijk dat ook rekening gehouden wordt met potentiële nieuwkomers op de telecommunicatiemarkt, zoals Telenet en de Waalse en Brusselse kabeloperatoren. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat het beleid van de federale overheid aan kritiek onderhevig was.

Sinds 1 januari 1998 zijn de laatste monopolie markten, de telefonie en de infrastructuur, door de Europese Commissie geliberaliseerd. België heeft zijn wetten regelgeving inmiddels aangepast. Maar van een pro-actief beleid, dat wil zeggen een beleid die de consequenties van de liberalisering anticipeert, is nog geen sprake. Dit artikel heeft tot doel deze kritiek te evalueren en zo bij te dragen aan een eventuele hervorming van de Belgische telecommunicatieregulering. In een eerste sectie wordt de houding van de Belgische overheid ten opzicht van het Europese liberaliseringsprogramma nagegaan. Daarna wordt in een tweede sectie de onderliggende (politieke) rationaliteit van dit beleid geëvalueerd. Een derde sectie is gewijd aan het analyseren van de toekomstige dynamieken waarmee het Belgische telecommunicatiebeleid rekening moet houden.

I. Liberalisering in België (aflevering I, 1991-1994)

Liberalisering heeft geleid tot spanningen tussen de lidstaten en de Commissie. Lidstaten met zwakkere netwerkuitbaters waren vaak terughoudend ten aanzien van liberalisering. België was, samen met bijvoorbeeld Griekenland, één van de typevoorbeelden van dergelijke 'conservatieve' lidstaten. Deze 'zwakke broer-

¹ Dit artikel kwam mede tot stand in het raam van het onderzoeksproject Inter-Universitaire Attractie Pool IV/31, *Interdisciplinair aspectenonderzoek naar de informatiesamenleving: netwerken, gebruikers en rol van de overheid*. Studie in opdracht van DWTC: Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele aangelegenheden, uitgevoerd door de studiecetra CRID & CITA (FUNDP), Lentic (Ulg) & SMIT (VUB). De auteur is in het kader van dit project verbonden aan het centrum voor Studies over Media, Informatie en Telecommunicatie (SMIT) van de Vrije Universiteit Brussel.

² Wet houdende fiscale, financiële en diverse bepalingen, *Belgisch Staatsblad*, 23 december 1996.

tjes' vreesden ondermeer, en niet volledig ten onrechte, dat doorgedreven liberalisering de deur zou openzetten voor afroming van nationale inkomsten door 'buitenlandse' kapers. België reageerde daarom aarzelend op de liberaliseringstrend en de voorstellen van de Europese Commissie terzake. Als reactie kregen de Belgische beleidsmakers uit Europese en industriële kringen herhaaldelijk het verwijt te horen de liberalisering vrijwillig af te remmen ten voordele van nationale belangengroepen. In de volgende sectie wordt deze kritiek nagetrokken.

A. De interpretatie van de Europese regels

Bij haar oprichting in 1991 staat Belgacom voor een tweeledige opdracht. Enerzijds moet het bedrijf de kwaliteit van de basisdiensten (infrastructuur en telefonie), waarover het een monopolie heeft, terug op peil brengen. Het beheerscontract tussen de overheid en Belgacom legt, in uitvoering van de wet van 21 maart 1991, hiertoe cijfermatige en andere criteria vast.³ Daarnaast moet het internationaal zwakkere Belgacom zich wapenen tegen de nakende concurrentie op de geliberaliseerde segmenten van de markt. België behoort op dat ogenblik zeker niet tot de Europese koplopers inzake liberalisering van de openbare telecommunicatie. De wet van 21 maart 1991 bevat in dit verband een ongewild laconieke passage: 'alle activiteiten inzake telecommunicatie zijn vrij', maar er zijn uitzonderingen.⁴ Precies deze uitzonderingen zijn in het kader van deze analyse van belang.

Zij liggen vervat in de passage van de wet over de "openbare telecommunicatie". Alle activiteiten die onder deze noemer vallen, behoren tot het exclusieve domein van Belgacom (dat wil zeggen het monopolie).⁵ De openbare telecommunicatie omvat drie luiken: de telecommunicatie-infrastructuur, de uitbating van sommige, zogenaamd gereserveerde diensten en de openbare inrichtingen voor telecommunicatie (bijvoorbeeld openbare telefooncellen).⁶ In concreto betekent dit dat, terwijl de richtlijnen van de Europese Commissie naar de geest aansturen op een zo groot mogelijke liberalisering van de sector, de Belgische overheid deze bepalingen naar de letter benut en dit teneinde zoveel mogelijk diensten te monopoliseren voor Belgacom. Wat betreft de zogenaamde diensten die tot het exclusieve domein van Belgacom behoren, heeft de wet van 1991 de Europese liberaliseringsmaatregelen minimaal geïnterpreteerd. Tot de gereserveerde diensten behoren: de telefoon, de telegraaf, de telex, de semafoon, de ter beschikkingstelling van huurlijnen (die niet mogen gebruikt worden voor het louter doorverkopen van capaciteit aan derden) en de mobilofonie. Datatransmissiediensten blijven, weliswaar conform de Europese richtlijnen terzake, onder het monopolie van Belgacom tot eind 1992.⁷ De maximale monopolisering van

3 Koninklijk besluit tot goedkeuring van het eerste beheerscontract van de Regie van Telegrafie en Telefonie en betreffende de vaststelling van de maatregelen tot rangschikking van bedoelde Regie bij de autonome overheidsbedrijven, *Belgisch Staatsblad*, 4 september 1992.

4 Art. 69 Wet 21 maart 1991, *Belgisch Staatsblad*, 27 maart 1991.

5 Art. 84 Wet 21 maart 1991, *Belgisch Staatsblad*, 27 maart 1991.

6 Art. 82 Wet 21 maart 1991, *Belgisch Staatsblad*, 27 maart 1991.

7 Art. 83 Wet 21 maart 1991, *Belgisch Staatsblad*, 27 maart 1991.

diensten illustreert de wil van de Belgische overheid om de markt voor nieuwkomers zo veel mogelijk af te schermen.⁸

Dit 'behoudsgezinde' beleid uit zich niet alleen in de wettelijke bepalingen maar ook in een (verborgen) beleidsagenda. Het dossier van de mobilofonie toont dit aan. De markt van de mobiele communicatie kondigt zich in de eerste helft van de jaren '90 veelbelovend aan. De prognoses over het groeipotentieel van de mobiele communicatie stimuleren het geloof dat op korte en middellange termijn een direct gevaar bestaat voor afroming van de inkomsten uit de basisdienst van Belgacom, de 'vaste' telefonie. Het reserveren van de mobilofonie tot de uitsluitende bevoegdheid van Belgacom kan in dit licht geïnterpreteerd worden. De Europese 'dienstenrichtlijn' uit 1990 die de markt van de diensten voor het eerst liberaliseert, stipuleert dat zij niet van toepassing is voor telex, mobiele telefonie, semafonie en satellietdiensten. Het ontbreken van bepalingen hierover wordt door de Belgische wetgever geïnterpreteerd als een mogelijkheid om mobilofonie en semafonie voorlopig onder het monopolie van het overheidsbedrijf Belgacom te houden.

De jurisprudentie had intussen evenwel bevestigd dat de Commissie inzake 'speciale en exclusieve rechten' voor telecommunicatiediensten wel degelijk beroep kon doen op artikel 90 en andere bepalingen van het Verdrag van Rome over het vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen; en dit niet alleen ter bestrijding van inbreuken op de regels van het Verdrag, maar tevens door preventieve besluiten of richtlijnen uit te vaardigen. Vanaf 1991 begint de Europese Commissie Belgacom aan te manen om haast te maken met de toekenning van een tweede GSM-licentie. In 1992 dreigt de Europese Commissie met een procedure tegen België indien zij het mobilfoonmonopolie van Belgacom niet doorbreekt.⁹ De Belgische overheid verandert vanaf dan het geweer van schouder en kiest voor een vertragsbeleid door het mobilfoniedossier voor zich uit te schuiven. Hierdoor wordt de tweede mobilfoonlicentie uiteindelijk pas in september 1995 toegewezen.¹⁰ Zo krijgt Belgacom de kans haar GSM mobilfonienetwerk op te starten en een stevige marktpositie te verwerven voordat de concurrentie hiertoe de kans had.

B. Het statuut en de opdracht van de reguleerder

Een ander belangrijk punt van Europese kritiek op het Belgische telecommunicatiebeleid betreft de scheiding tussen regelgevende functie en exploitatie. De liberalisering van de telecommunicatiesector door de Europese Commissie had in 1991 aanleiding gegeven tot de oprichting van een regulerende instantie voor de telecommunicatiesector: het Belgisch Instituut voor Post en Telecommunicatie (BIPT). De bevoegdheid voor de regulering van de telecommunicatiesector werd zodoende onttrokken aan de netwerkuitbater, de eveneens in 1991 tot Belgacom omgevormde RTT. Deze institutionele hervorming werd uitgevoerd con-

⁸ Uiteraard blijft ook de uitbating van de basisinfrastructuur (net als in de meeste Europese landen) het voorrecht van de openbare telecommunicatie-organisatie. Onder telecommunicatie-infrastructuur verstaat de Belgische wetgever het geheel van uitrustingen die het openbaar domein overschrijden. In principe mag een bedrijf bijvoorbeeld geen lijn aanleggen met haar filiaal aan de overkant van de straat. Zie Art. 68 Wet 21 maart 1991, *Belgisch Staatsblad.*, 27 maart 1991.

⁹ *De Financieel Economische Tijd*, 26 oktober 1992.

¹⁰ *De Financieel Economische Tijd*, 9 oktober 1995.

form de Europese richtlijnen. Volgens deze richtlijnen moesten de regelgevende bevoegdheden en de exploitatie van telecommunicatiediensten van elkaar gescheiden zijn. Dit volgens het bekende motto dat eenzelfde speler niet tegelijk rechter en betrokken partij kan zijn.

Het BIPT wordt belast met tweeërlei opdrachten. Enerzijds is het instituut verantwoordelijk voor het opstellen van de regels die Belgacom moet naleven bij het organiseren van zijn boekhouding, met het oog op de vrijwaring van de eerlijke mededinging. Anderzijds kan het BIPT ermee belast worden toe te zien op de toepassing van de regels en technische specificaties uitgevaardigd door de Europese Gemeenschap inzake telecommunicatie.¹¹ Bovendien krijgt het BIPT een aantal ondersteuningsfuncties: het instituut verleent adviezen aan de minister over elke aangelegenheid die verband houdt met telecommunicatie en ondersteunt hem bij de onderhandelingen over het beheerscontract met Belgacom.

De Europese Commissie had echter ook aanbevolen de regelgevende instantie onder te brengen bij een ander ministerieel departement dan dat van de minister bevoegd voor telecommunicatie. Dit omdat in de meeste lidstaten de minister voor telecommunicatieregulering ook de verantwoordelijkheid draagt voor de dominante netwerkbater. Op deze (weliswaar niet bindende) aanbeveling is de Belgische overheid niet ingegaan. Hier blijkt nogmaals de verbondenheid tussen de regelgever, de bevoegde minister en de netwerkexploitant. De kloof tussen de letter van de wet en de geest van de wet blijkt verder uit de beleidspraktijk: naar Europese normen had het BIPT reeds in 1991 operationeel moeten zijn maar het duurt uiteindelijk tot februari 1994 vooraleer het instituut echt in werking treedt.¹² Zolang bleven Belgacom en haar minister van hun oude prerogatieven genieten en de opgelegde liberalisering voor zich uitschuiven.

Net als het voorbeeld van de mobilofonie illustreert de wijze waarop het BIPT in het beleid werd ingepast, de verborgen agenda van de federale overheid. Samenvattend kan gesteld worden dat de wet van 1991 duidelijk niet opgesteld was ter voorbereiding van een telecommunicatiemarkt met verschillende uitbaters. Veeleer was het de bedoeling het monopolie van Belgacom maximaal te beschermen. Vanuit defensief standpunt is deze terughoudendheid in het beleid verklaarbaar. Belgacom staat voor de dubbele uitdaging van een interne reorganisatie en de dreigende concurrentiedruk. België is zich bewust van de zwakte van de nationale exploitant en probeert daarom de eigen markt af te scherm. Toch was deze tactiek niet de enige denkbare. Men had ook voor een meer offensieve aanpak kunnen opteren. Een dergelijk aanpak, naar het voorbeeld van Denemarken of Nederland (om slechts de kleinere landen te noemen) had eruit kunnen be-

11 Art. 72 & Art. 75 Wet 21 maart 1991, *Belgisch Staatsblad.*, 27 maart 1991. Het BIPT valt onder directe verantwoordelijkheid van de minister bevoegd voor telecommunicatie. In de schoot van het BIPT wordt een raadgevend comité opgericht. Dit comité kan evenwel adviezen geven over alle aangelegenheden inzake telecommunicatie en de toepassing van de wet. Het comité zal ook geraadpleegd worden met betrekking tot de bepalingen in het beheerscontract die de gebruikers aanbelangen. Het comité publiceert voorts een jaarverslag over de evolutie in de telecommunicatiesector. Het raadgevend comité wordt samengesteld uit vertegenwoordigers van Belgacom, de aanbieders van telecommunicatiediensten, residentiële en professionele gebruikers, de producenten van telecommunicatie-uitrustingen, evenals uit personen aangeduid omwille van hun wetenschappelijke bevoegdheid inzake telecommunicatie.

12 Art. 7 Council Directive of 28 June 1990 (dienstenrichtlijn); Jaarverslag BIPT 1994.

staan Belgacom verder te verzelfstandigen en te onderwerpen aan een meer concurrentieel regime.

Landen die op dergelijk anticipatieve wijze op de Europese liberalisering ingespeelden, hebben inmiddels een strategische voordeel verworven op de anderen (zie het voorbeeld van Denemarken, vandaag één van de nieuwe 'eigenaars' van Belgacom). Significant is dat deze operatoren niet alleen sterk gepositioneerd zijn op de internationale markt maar (mede dank zij een relatief strenge regulering) ook op de eigen thuismarkt goed scoren, zowel wat de kwaliteit als de prijs van dienstverlening betreft.¹³ Dit wijst erop dat een toegenomen (internationale) economische efficiëntie niet noodzakelijk ten koste gaat van de kwaliteit van de (nationale) dienstverlening (hoewel in de meeste gevallen wel ten koste van de sectoriële werkgelegenheid).

II. Het Belgische struikelblok: politisering

Een meer offensieve optie (naar buitenlands voorbeeld) werd in België nauwelijks overwogen. Eén verklaring hiervoor is de precaire toestand waarin de Belgische netwerkuitbating zich bevond bij de afkondiging van de eerste Europese liberaliseringsmaatregelen. De achterstand van de toenmalige RTT ten opzichte van veel van haar buitenlandse concurrenten legitimeerde de beschermende maatregelen van de overheid. Maar deze achterstand wordt op zijn beurt grotendeels verklaard door een onaangepast beleid. Terwijl de eerste Europese liberaliseringsmaatregelen al van kracht waren, was de Belgische overheid begin '90 nog steeds op zoek naar een aangepaste exploitatieformule voor haar netwerkuitbater. De Europese regelgeving die bij de hervorming van RTT tot Belgacom reeds gold, werd dan maar als derde luik geïncorporeerd in de wet van maart 1991, die de hervormingen van sommige instellingen van openbaar nut tot doel had (en dus niet alleen de telecommunicatie).¹⁴

Op zich voldoet de relatieve internationale achterstand van de Belgische netwerkbeheerder en de achterstand van de regulering dus niet als verklaring voor de 'protectionistische' aanpak van de Belgische overheid. Een meer offensieve 'shocktherapie' zou eveneens betekend hebben dat de politieke banden met de netwerkuitbater drastisch moesten worden hertekend. Uit de volgende paragraaf blijkt dat de Belgische politieke wereld daar slechts in beperkte mate voor openstond.

A. Bebeersautonomie volgens de wet

Het luik van de wet van 21 maart 1991 betreffende de omvorming van de RTT tot het autonoom overheidsbedrijf Belgacom is in dit verband illustratief. De her-

¹³ Voor een meer gedetailleerde analyse zie P. BALLON & P. VERHOEST, *België en de informatiemaatschappij: Bijdrage aan een economisch en institutioneel actieplan*. Studie in opdracht van het Belgisch Instituut voor Post en Telecommunicatie (BIPT). Amsterdam-Brussel, ASCoR (UvA) & SMIT (VUB), 1998. Zie ook P. Verhoest, *Studiesyndicaat "Nieuwe Diensten op Kabel en Telefoonlijnen: Deelopdracht regulering"*. Studie in opdracht van de Gewestelijke Investeringsmaatschappij Vlaanderen en het ministerie van economie, werkgelegenheid en binnenlandse aangelegenheden van de Vlaamse Gemeenschap. Brussel, SMIT (VUB), 1994.

¹⁴ Noteer wel dat de problemen van de voormalige RTT in belangrijke mate de totstandkoming van dit nieuwe statuut hebben bevorderd.

vorming van de RTT wordt grotendeels beheerst door de problematiek van de 'autonomie'. Volgens de toelichting bij de wet is het toekennen van deze autonomie noodzakelijk om twee redenen: de nationale telecommunicatie-operator toelaten de toenemende internationale concurrentie aan te gaan, én ervoor zorgen dat hij zijn opdrachten van openbare dienst beter kan vervullen.¹⁵ Daartoe moet de logge en gepolitiseerde administratie omgevormd worden tot een bedrijf dat zich kan handhaven in een competitieve Europese omgeving. Het politieke debat rond de hervorming van de RTT wordt zodoende verruimd tot het spanningsveld tussen monopolistische overheidsexploitatie en privé-exploitatie in vrije concurrentie. Volgens de toenmalige minister voor telecommunicatie, de Vlaamse socialist Marcel Colla, wil zijn wetsontwerp het "publieke karakter" van de RTT behouden maar tegelijk "met heel wat pragmatisme en realisme" te werk gaan wat de samenwerking met de privé-sector betreft.¹⁶ De regering wil ten opzichte van de tegenstelling staatsmonopolie versus privé-concurrentie namelijk een "juist evenwicht vinden".¹⁷

Daartoe voorziet de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven in een institutionele innovatie. Ze roept een nieuwe categorie organismen van openbaar nut in het leven: het autonome overheidsbedrijf. De wet bepaalt dat Belgacom alle handelingen kan verrichten die nodig zijn voor het ontwikkelen van telecommunicatiediensten in binnen- of buitenland. Op het eerste gezicht lijkt het erop dat de overheid Belgacom toelaat zich te gedragen als een commercieel bedrijf. Voor het uitvoeren van haar commerciële activiteiten is Belgacom volledig bevoegd.¹⁸ Maar wat de opdrachten van openbare dienst betreft, wordt een buffer ingelast: de relatie tussen de staat en het overheidsbedrijf wordt geregeld door een "beheerscontract". De nieuwe formule moet toelaten te zorgen voor een evenwicht tussen de politieke noodzaak om te waken over het vervullen van de "taken van openbare dienst" en de noodzakelijke graad van beheersautonomie om deze opdracht naar behoren te vervullen.¹⁹

Belgacom beschikt inzake de onderhandeling van haar beheerscontract wel over een initiatiefrecht: het directiecomité van Belgacom zal bij het verstrijken van het oude beheerscontract een ontwerp van nieuw contract aan de bevoegde minister voorleggen. De eindbeslissing inzake het beheerscontract komt echter de overheid toe. Indien de minister en Belgacom niet tot overeenstemming komen, kan de regering het overheidsbedrijf voorlopige regels opleggen die van kracht blijven zolang er geen overeenstemming is over het nieuwe contract. In die zin moet de beheersautonomie van Belgacom een eerste maal gerelativeerd worden: bij de totstandkoming van het beheerscontract trekt de minister aan het langste eind.

15 *Parlementaire Stukken*, Kamer, 1990-91, nr. 1287/1. Zie ook *Belgisch Staatsblad*, 4 september 1990, 19335-19336.

16 *Parlementaire Handelingen*, Kamer, 1990-91, 19 december 1990, nr. 1274.

17 *Parlementaire Stukken*, Kamer, 1990-91, nr. 1287/10, 33.

18 Deze interpretatie gaat evenwel slechts op voor de activiteiten die expliciet door de Europese Commissie waren geliberaliseerd. Alle andere diensten vallen onder de "opdrachten van openbare dienst" die de wet aan Belgacom oplegt. Deze omvatten zoals eerder aangegeven het leeuwendeel van de netwerkexploitatie.

19 *Parlementaire Stukken*, Kamer, 1989-90, nr. 1287/1, 4-5; *Belgisch Staatsblad*, 4 september 1992, 19336.

Ook de beheersstructuren van de nationale netwerkbeheerder worden in 1991 hertekend. Het dagelijks bestuur wordt waargenomen door een gedelegeerd-bestuurder en de bestuurders-directeurs die samen het directiecomité vormen. Het directiecomité wordt voorgezeten door de gedelegeerd-bestuurder. Daarnaast is er een Raad van Bestuur, wiens voornaamste taak bestaat in het goedkeuren (met tweederde meerderheid) van het beheerscontract alvorens het aan de minister wordt voorgesteld, en het toezien op de naleving ervan.²⁰ De beslissingsorganen zijn zodoende geënt op bedrijfmatige structuren en de bevoegdheid van de minister is in principe beperkt tot controle op de naleving van het beheerscontract. Maar met betrekking tot de voorgenomen depolitisering dienen belangrijke vraagtekens te worden geplaatst. De leden van het directiecomité worden benoemd op voordracht van de gedelegeerd bestuurder, maar dit slechts na goedkeuring van de (gewone²¹) leden van de Raad van Bestuur. Deze laatsten zijn allen door de enige aandeelhouder, de regering, aangesteld. Ook de gedelegeerd-bestuurder wordt overigens rechtstreeks benoemd door de regering, en dit voor een vernieuwbare termijn van zes jaar.²²

B. Autonomie in de praktijk

Oorspronkelijk had de regering een belangrijke breuk met de traditie van politieke benoemingen laten uitschijnen. Door te opteren voor Bessel Kok, tot dan toe gedelegeerd bestuurder van Swift (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications), als gedelegeerd bestuurder van Belgacom, kiest de regering naar eigen zeggen voor een commercieel manager, en bovendien een politiek 'kleurloos' figuur. Deze politieke 'stunt' van minister Colla wordt aanvankelijk als signaal van depolitisering met enthousiasme door de pers onthaald. Maar al snel wordt duidelijk dat er tussen de officiële retoriek en de werkelijke invulling ervan een kloof gaapt.

Zoals gezegd worden de leden van de Raad van Bestuur rechtstreeks door de regering benoemd. In de praktijk blijkt dit te gebeuren volgens de klassieke regels van de proportionaliteit en op voordracht van de grote politieke partijen, zodat de samenstelling van de eerste Raad van Bestuur van Belgacom een trouwe afspiegeling is van de politieke verhoudingen in het land. Ook de samenstelling van het directiecomité, dat verantwoordelijk is voor het dagelijks beheer van de organisatie, blijkt een weerspiegeling van de Belgische partijpolitieke verhoudingen.

De politisering komt ook tot uiting in de beheerspraktijk van Belgacom. De Raad van Bestuur zal zich in de eerste jaren in toenemende mate inlaten met het dagelijks beheer van de instelling. Dit is nochtans niet in overeenstemming met de 'geest' van de wet, althans volgens de officiële retoriek. Het is immers de bedoeling Belgacom te laten opereren volgens een soepel, op commerciële leest geschoeid beheer. In zo'n perspectief heeft een Raad van Bestuur hoofdzakelijk een controlefunctie. Vertaald naar Belgacom zou dit betekenen dat de Raad van Bestuur, eenmaal het beheerscontract goedgekeurd, in de eerste plaats toezicht houdt op de naleving van het beheerscontract, maar zich niet *a priori* inlaat met

20 Art. 17 Wet 21 maart 1991, *Belgisch Staatsblad*, 27 maart 1991.

21 De leden van het directiecomité zetelen als buitengewone leden in de Raad van Bestuur.

22 Art. 20 Wet 21 maart 1991, *Belgisch Staatsblad*, 27 maart 1991.

de praktische uitvoering van het beleid van de onderneming. Toch laat de wet ook ruimte voor verdere inmenging.

De Raad is namelijk ook bevoegd voor het ondernemingsplan van Belgacom. Dit strategisch plan wordt jaarlijks door de Raad van Bestuur opgesteld en legt de doelstellingen van het overheidsbedrijf op middellange termijn vast. De onderdelen van het plan die betrekking hebben op de taken van openbare dienst (het beheerscontract), moeten door de bevoegde minister worden goedgekeurd.²³ De onderdelen van het plan die geen betrekking hebben op de taken van openbare dienst, moeten alleen ter informatie worden voorgelegd. Voorts is de Raad van Bestuur bevoegd voor het in dienst nemen en benoemen van personeel en voor het statuut van dit personeel.²⁴ Bovendien is de Raad van Bestuur "bevoegd om alle handelingen te verrichten die nodig of dienstig zijn tot verwezenlijking van het doel van het overheidsbedrijf".²⁵ Deze laatste bepaling opent de deur voor rechtstreekse dagelijkse tussenkomst in het beheer van de instelling. De Raad van Bestuur en via deze ook de minister blijven bijgevolg vrij verregaande bevoegdheden bewaren, die veel verder reiken dan wat normaliter van een Raad van Bestuur van een commercieel bedrijf verwacht wordt.

De Raad van Bestuur blijkt deze bevoegdheden ook ten volle te benutten. Zijn inmenging leidt tot een opeenvolging van bestuurlijke conflicten met de directie. Het conflict komt tot een climax wanneer Bessel Kok van ongeoorloofde financiële praktijken wordt beschuldigd. De details van dit minischandaal zijn minder relevant voor deze analyse. De achterliggende mechanismen die het hebben mogelijk gemaakt zijn het des te meer. De inmenging van de Raad van Bestuur is namelijk enkel mogelijk omdat de gepolitiseerde beheersstructuur van Belgacom ze heeft mogelijk gemaakt.²⁶

De situatie ontardt dermate dat de inmenging van de Raad van Bestuur in het dagelijks beheer de werking van Belgacom dreigt te verlammen. In september 1994 kondigt de bevoegde minister, de Waalse socialist Elio Di Rupo, een 'tabula rasa' aan, zonder evenwel te specificeren welke koppen aan de top van Belgacom zullen moeten rollen. De aangekondigde schoonmaakoperatie leidt tot discussies in de ministerraad. Voorstellen tot selectieve ontslagen monden telkens uit in (partij)politieke en/of communautaire controverses. Uiteindelijk wordt de knoop niet ontward. Er wordt dan maar geopteerd om de voltallige Raad van Bestuur én gedelegeerd bestuurder Bessel Kok te ontslaan.²⁷

Samenvattend: volgens de officiële toelichting bij de wet van 1991 was een hervorming noodzakelijk omwille van de éénmaking van de Europese telecommunicatiemarkt en de dreiging van toenemende concurrentie op de telecommunicatiemarkt die daaruit voortvloeit. In historisch perspectief dient deze argumentatie evenwel genuanceerd te worden. De verzelfstandiging van de Regie van Telegrafie en Telefonie in 1991 was, naar Belgische normen, een relatief progressieve ingreep. Maar er kan bezwaarlijk geargumenteed worden dat deze formule geschikt was om op de uitdagingen van een geliberaliseerde telecommunicatiemarkt in te gaan. De wet van 1991 institutionaliseerde immers

23 Art. 26 Wet 21 maart 1991, *Belgisch Staatsblad*, 27 maart 1991.

24 Art. 29 & Art. 33 Wet 21 maart 1991, *Belgisch Staatsblad*, 27 maart 1991.

25 Art. 17 Wet 21 maart 1991, *Belgisch Staatsblad*, 27 maart 1991.

26 Zie P. Berkenbaum, *La Belgacomédie*. Bruxelles, Editions Luc Pire, 1995, p. 213.

27 P. Berkenbaum, o.c., p. 221-240.

eigenlijk de politisering van de voormalige RTT, door ze vast te leggen in een wettelijk vastgelegde beheersstructuur.

Dit terwijl in het verleden reeds duidelijk was geworden dat politisering één van de voornaamste redenen was voor het disfunctioneren van de RTT. Zonder te veel in detail te treden, kan gerust gesteld worden dat de crisisperiode die de RTT in de eerste helft van de jaren 1970 doormaakte, de noodzaak tot hervorming reeds duidelijk had aangetoond. In 1981 lagen de eerste concrete hervormingsvoorstellen op tafel, twee jaar voordat de Europese Commissie haar eerste plannen voor een eenheidsmarkt voorstelde en zes jaar voordat het Europese Groenboek over de liberalisering van de sector op tafel lag. Het zijn met andere woorden in de eerste plaats interne politieke moeilijkheden, die de werking van de RTT (vooral vanaf de jaren '50) hypothekeren, die de omvorming van de RTT tot Belgacom verklaren.²⁸ In historisch perspectief is de oprichting van Belgacom dan ook geen anticipering op de uitdaging van Europese liberalisering. Dat de hervorming van 1991 gradueel werd uitgebreid naar andere economische instellingen met gelijkaardige (politieke) problemen, illustreert nog dat de wet van 1991 niet alleen een antwoord was op de richtlijnen van de Commissie maar ook, en misschien vooral, op institutionele problemen, eigen aan het Belgische politiek-economische systeem.

III. Liberalisering in België (aflevering II, 1994-1998)

Naast 'rekening houden met de positie van Belgacom' is een ander beginsel van de federale overheid volgens de zogenaamde programmawet van 1996 (cfr. supra) "het volgen van het Europees tijdschema". Maar het telecommunicatiebeleid van de federale overheid staat niet alleen onder 'externe' druk van Europa. Ook 'interne' ontwikkelingen op gewestelijk vlak kunnen dit beleid verder in vraag stellen. Het meest spectaculaire voorbeeld is de oprichting van Telenet Vlaanderen. Maar ook minder ophefmakende initiatieven op het niveau van het Waalse gewest kunnen dragen tot een verdere liberalisering van het Belgische telecommunicatielandschap.

A. De communautaire dimensie

In 1994 wordt in Vlaanderen het "Studiesyndicaat nieuwe diensten op kabel en telefoonlijnen" opgericht op initiatief van de Vlaamse minister-president, de christendemocraat Van den Brande. Het onderzoek wordt toevertrouwd aan de GIMV, de door de Vlaamse overheid gecontroleerde investeringsmaatschappij. De aanbevelingen van deze studiegroep leiden mee tot de beslissing van de Vlaamse overheid om een tweede telecommunicatie-organisatie op te richten, met de naam Telenet. Dit bedrijf zal gebruik maken van de bestaande infrastructuur voor kabelistributie

Weinig onderzoek werd gedaan naar de rol die regionale (of nationale) culturele tradities spelen in het proces van Europese integratie inzake telecommunicatie. In het Vlaamse geval mag het belang van de culturele erfenis nochtans niet veronachtzaamd worden. Zo werd in kringen dicht bij de Vlaamse minister-president Van den Brande gedacht aan scenario's om het nutsbedrijf Electrabel uit

²⁸ P. Verhoest., J.-P. Vercruyse & Y. Punie, *Telecommunicatie en beleid in België (1839-1991)*. Amsterdam, Otto Cramwinkel Uitgever, 1991.

de kabelsector te weren. De aversie van sommigen tegen dit bedrijf is niet toevallig. Electrabel controleert een groot deel van de Vlaamse nutsvoorzieningen en dit terwijl het moederhuis Tractebel (nog steeds) grotendeels gecontroleerd wordt door bestuursleden afkomstig van de Franstalige bourgeoisie. Via de Generale Maatschappij is Tractebel bovendien gelieerd aan de Franse groep Suez. Ook de voorgenomen oprichting van een Vlaamse netwerkuitbater kadert, zoals verder blijkt, in het ruimere debat over de 'verankering' van de Vlaamse economie.²⁹

Er bestaat dus in Vlaanderen bij belangrijke fracties van de politieke wereld een wantrouwen, dat vanuit cultuur-historische omstandigheden kan begrepen worden, ten opzichte van kapitaal van Franstalig-Belgische of zelfs Franse origine. Verankering wordt in die zin vaak geïnterpreteerd als het 'vervlaamsen' van kapitaal van Franstalige afkomst. Toch zijn de aangehaalde anti-Franse gevoelens economisch bekeken relatief weinig gegrond. Zo kan uit een studie van Daems en Van de Weyer worden afgeleid. Franse dochtermaatschappijen creëren slechts 16% van de toegevoegde waarde geproduceerd door buitenlandse bedrijven in België, tegen 27,5% voor de Verenigde Staten en 16,5% voor Duitsland.³⁰

Dat het verankeringsdebat bij sommigen in Vlaanderen sterk beïnvloed wordt door niet altijd even rationele (maar cultuur-historisch verklaarbare) anti-Frans (talige) gevoelens, verhindert niet dat de wil om te verankeren een zekere economische legitimiteit bezit.³¹ In een zich internationaliserende economie is het verdedigbaar dat bevolkingsgroepen de (democratische) controle over het economisch weefsel niet uit handen willen geven. In een federaal land is het haast onvermijdelijk dat hier een communautaire dimensie komt bij kijken. Dat dit zich ook op het vlak van de telecommunicatie afspeelt, is begrijpelijk. Aangezien een moderne economie moeilijk zonder telecommunicatie kan functioneren, stelt zich ook voor de gewesten de vraag hoe zij deze sector kunnen controleren. De op het Europese liberalisering van de infrastructuur kan aan dergelijke verzuchtingen tegemoetkomen. De kabelmaatschappijen, waarvoor de gewesten bevoegd zijn, kunnen volwaardige uitbaters van telecommunicatienetwerken worden.

De wil van Vlaanderen om de telecommunicatiesector, althans gedeeltelijk, te controleren blijkt uit de werking van het eerder vermelde studiesyndicaat. De concrete aanleiding voor de oprichting ervan is een uitnodiging van de federale overheid in maart 1994 om een overleg te organiseren "met het oog op de definitie van een globale strategie voor België op het vlak van telecommunicatie, inclusief de studie van de mogelijke synergieën tussen het telefoonnet en het net van de kabeldistributie".³² Een synergie tussen de kabel en de nationale telecommunicatiesector, waarop de federale (Waalse) minister voor telecommunicatie aan-

29 Verankering slaat op het behouden en verwerven van strategische economische beslissingscentra. Het debat over verankering is in Vlaanderen vooral actueel geworden na de staatsvorming van 1991, wanneer de gewesten in het kader van de verdere federalisering van de Belgische staat uitgebreide economische bevoegdheden kregen. Voor een analyse van het verankeringsdebat, zie, *Buitenlandse invloed in België: De gevolgen voor de strategische beslissingsmacht*.

30 Cijfers voor 1990, zie H. Daems & P. Van de Weyer, *Buitenlandse invloed in België*. Brussel, Lannoo, 1993, pp. 36-37.

31 Zie ondermeer beleidsbrief Vlaamse regering: Multimedia in Vlaanderen, 28 mei 1996.

32 Studiesyndicaat "Nieuwe diensten op kabel en/of telefoonlijnen", *Ontwerp Eindrapport*, s.l., 12 oktober 1994, p. 5.

stuurt, wordt door het studiesyndicaat echter nooit ernstig overwogen. De conclusie is dan ook dat Vlaanderen zelf zijn potentieel aan bestaande (kabel)netwerkinfrastructuur dient uit te bouwen om op die manier een concurrentiële voor-sprong te creëren. De kabelnetten dienen daartoe uitgebouwd te worden tot een volwaardig telecommunicatienet.³³ Het voorstel van het studiesyndicaat valt bij de Vlaamse minister voor economie en minister-president Van den Brande in goede aarde (het ministerie was overigens vertegenwoordigd in de stuurgroep van het syndicaat). Het sluit immers aan bij de gedachte van een Vlaamse veranker-ing en de daarbij horende wil om een competitieve Vlaamse economie te stimu-leren.

Aan Waalse zijde lijkt een concurrentieel scenario minder voor de hand lig-gend. Een aantal signalen wijzen aanvankelijk veeler in de richting van een vorm van samenwerking tussen de lokale kabelmaatschappijen en Belgacom. Het be-heerscontract van Belgacom van 1992 bevat in dit verband een vreemde passage. Los van enige situering staat te lezen: "In het kader van de modernisering van haar infrastructuur zal Belgacom samenwerking nastreven, in het bijzonder met de maatschappijen voor teledistributie".³⁴ Deze passage werd ingelast op initi-atief van een Waals lid van de Raad van Bestuur van Belgacom.³⁵ Vanaf 1993 krijgt die samenwerking definitieve vorm. Op initiatief van de minister verantwoorde-lijk voor telecommunicatie, de Waalse socialist Elio Di Rupo, worden 'Les carre-fours de l'audiovisuel' georganiseerd. De discussies in dit overlegplatform mon-den in maart 1993 uit in de oprichting van Titan. Het Waalse Titan-project wil verder gaan dan het louter zoeken naar synergieën tussen de kabelsector en Belga-com. Het moet dienen tot het opzetten van experimenten die bijdragen tot ver-dere netwerkintegratie tussen het distributienet en het geschakelde net. Tot de deelnemers aan Titan behoren ondermeer de Waalse overheid, de Franstalige au-diovisuele sector, de vereniging van kabelmaatschappijen RTD, Electrabel en Belgacom.³⁶ Het overleg tussen Belgacom en de Waalse kabelmaatschappijen brengt desondanks weinig zoden aan de dijk en wordt in 1996 opnieuw met wei-nig succes nieuw leven ingeblazen door, opnieuw, Elio Di Rupo, de federale mi-nister voor telecommunicatie.³⁷

Bij het integratiescenario van Titan moet een belangrijke kanttekening ge-plaatst worden. De Waalse kabelsector is weliswaar tot samenwerking met Belga-com bereid, maar vindt dat dit geenszins vormen van concurrentie uitsluit.³⁸ Di-verse kabelmaatschappijen zijn overigens bezig hun kabelnetten te modernise-ren en technieken die kunnen bijdragen tot het aantrekken van (interactief) tele-communicatieverkeer worden hierbij daadwerkelijk benut. Het is niet waarschijn-lijk dat dit leidt tot een ambitieus opzet naar het voorbeeld van Telenet, mede omdat het economische draagvlak voor volledige netwerkduplicatie in Wallonië te klein wordt geacht. Maar, zoals één zou het eveneens van weinig economische ratio getuigen indien de Waalse kabeloperatoren alle kansen om rendabel tele-

33 Studiesyndicaat "Nieuwe diensten op kabel en/of telefoonlijnen", 2.

34 *Belgisch Staatsblad*, 4 september 1992, 19337.

35 Anoniem interview met een bestuurder van Belgacom, 1992.

36 Titan, *Titan: L'avenir par le numérique*, Brussel, s.d., p. 28.

37 *Lebrun ne veut pas créer un deuxième Telenet*. L'Echo, 29 maart 1996 en *Télécom-munications: la Wallonie réplique*. La Libre Belgique, 29 maart 1996.

38 Anoniem interview met bestuurder van een Waalse intercommunale

communicatieverkeer aan te trekken links zouden laten liggen. Plannen in die richting worden anno 1998 uitgetekend.

B. De privatisering van Belgacom

Het Belgische federale telecommunicatiebeleid komt dus niet alleen onder 'externe' (Europese) druk te staan. Zoals werd aangetoond, dragen ook 'interne' (regionale) liberaliseringstendensen bij tot het uithollen van het huidige 'protectionistische' beleid ten aanzien van Belgacom. Vanaf 1993 groeit bij de federale overheid het bewustzijn dat de zogenaamde verzelfstandiging van Belgacom in 1991 niet het verhoopte resultaat heeft opgeleverd. De politiek van marktafsluiting- die eigenlijk neerkomt op een anti-competitief beleid- wordt hoe langer hoe moeilijker vol te houden in een geliberaliseerd telecommunicatieland-schap. Volgens de federale regering moet de oplossing evenwel niet gezocht worden in een verdere liberalisering, maar in de versterking van de marktpositie van Belgacom. Daarom wordt geopteerd voor de 'consolidering' van Belgacom. Een sterke buitenlandse partner zal worden gezocht die zal participeren in het kapitaal van Belgacom.

Naar aanleiding van die voorgenomen consolidering wordt de regering ervan beschuldigd vooral geïnteresseerd te zijn in de inkomsten van de privatisering, teneinde het begrotingstekort aan te zuiveren. Toch wordt zo'n strategische alliantie volgens de regering enkel ingegeven door de nood om zich te wapenen tegen de toenemende concurrentie en niet door de nood om de staatskas met extra inkomsten te spekken.³⁹

Nochtans verdient de politieke kritiek volgens welke de Belgische overheid besloten heeft haar 'kroonjuwelen uit te verkopen' ernstig genomen te worden. De consolidering van Belgacom, die neerkomt op een partiële privatisering, past in het kader van een ruimere reeks privatiseringen die als doel hebben het deficit van de overheidsbegroting te milderen. Dat de oorspronkelijk intentie om slechts 25% van het kapitaal van Belgacom te verkopen wordt opgegeven en het privatiseerbaar aandeel wordt opgetrokken tot 49,9% bevestigt het vermoeden dat het de overheid ondermeer om het geld te doen is.

Het Belgische beleid contrasteert daarin sterk met dat van andere Europese landen. De consolidering van Belgacom is in Europa een unieke operatie. Enkel de Griekse regering heeft een vergelijkbare operatie overwogen, maar omwille van politieke tegenkanting van de linkerzijde ook weer opgeborgen. Zoals de meeste Europese landen die tot privatisering overgingen had ook de Belgische overheid kunnen overwegen een deel van het kapitaal van Belgacom aan 'het publiek' te verkopen. De vraag is evenwel hoeveel het publiek voor het noodlijdende Belgacom over had. Het aangaan van strategische allianties was in die zin voor de overheid een poging om van de strategische nood een financiële deugd te maken. Uiteindelijk worden 49,9% van de aandelen van Belgacom voor een substantieel bedrag verkocht aan een consortium bestaande uit Ameritech, Singapore Telecom en TeleDenmark.

De gedeeltelijke privatisering van Belgacom leent zich tot een dubbele interpretatie. Enerzijds is de consolidering van Belgacom niet zozeer een strategische alliantie, dan wel een strategische verkoop waarvan de motieven niet alleen geïn-

³⁹ Persmededeling 24 maart 1994 van het Kabinet van de Vice-Eerste Minister, Minister van Verkeerswezen en Overheidsbedrijven.

spireerd zijn door de bezorgdheid om de gezondheid van de netwerkuitbater. Anderzijds kan de privatisering van Belgacom beschreven worden als een vorm van functionele adaptatie van het telecommunicatiebeleid in het kader van de toenemende liberalisering, door het introduceren van een meer commerciële dynamiek. In die zin zijn liberalisering en privatisering complementair. Onder druk van de toenemende concurrentie ontstaat de nood om de bestaande netwerkuitbaters te voorzien van nieuwe financiële middelen en beleidsmatige instrumenten, die volgens sommigen beter door de private sector kunnen geleverd worden. Liberalisering kan zodoende privatisering van overheidsbedrijven in de hand werken.

Op haar beurt kan privatisering bijdragen tot het legitimeren van verdere liberalisering. In een context waarin de markt grotendeels gecontroleerd wordt door één speler, is, bij gebrek aan regulering, de kans groot dat als gevolg van privatisering een quasi privé-monopolie ontstaat. Aangezien private monopolies in een vrije-markteconomie moeilijk te verantwoorden zijn, verliest ook het privé-monopolie zijn bestaansreden. En ontstaat voor potentiële nieuwkomers een krachtige legitimering voor het verder doorbreken van de machtspositie van de overheersende netwerkbeheerder. De federale overheid heeft door de privatisering van Belgacom dus eigenlijk zelf bijgedragen tot de uitholling van het oorspronkelijk model van centrale overheidssturing met één sterke operator. De druk om het Belgisch telecommunicatiebestel verder te liberaliseren kan vanaf dan alleen maar toenemen.

In de periode van 1996 tot 1998 wordt het beleid langzaam omgebogen tot een beleid van onderschikking aan de Europese regels. Deze ontwikkeling wordt verklaard door zowel externe als interne factoren. Tot de externe factoren behoren ondermeer de druk van de Europese Commissie en het steeds concreter worden van de internationale concurrentiedreiging. Onder de interne factoren vallen ondermeer de concurrentiedruk op de eigen markt (zie bijvoorbeeld de oprichting van Telenet) en de toenemende rol van het inmiddels operationeel geworden BIPT, dat zich in deze periode steeds duidelijker begint te manifesteren als beïnvloedingsfactor van het beleid. De verzelfstandiging van Belgacom, op haar beurt, wordt bevorderd door de gedeeltelijke privatisering van het bedrijf. Wel wordt het bedrijf een aantal significante sociale lasten opgelegd, zoals het oprichten van een eigen pensioenfonds en het handhaven van een hoge graad van tewerkstelling.⁴⁰

IV. Naar een pro-actief beleid?

De huidige liberalisering van de telecomsector betekent immers hoegenaamd niet dat de rol van de wet- en regelgever is uitgespeeld. Een 'vrije' marktscenario waarin een voldoende groot aantal spelers gelijke toegang heeft tot de markt is veraf. In plaats daarvan bestaat een situatie waarbij de dominante marktpartij(en)

⁴⁰ Een dergelijke maatregel is op korte termijn verdedigbaar, omwille van sociale motieven. De vraag is evenwel wat de kost van deze operatie is op lange termijn, indien bijvoorbeeld blijkt dat ze leidt tot de afvloeiing van inkomsten naar buitenlandse concurrenten of tot banenverlies als gevolg een verminderd concurrentievermogen. Een aantal indicaties wijzen erop dat het initiële banenverlies bij de gevestigde operator gecompenseerd wordt door de groei van de sector. Het is evenwel zo goed als onmogelijk uit te maken welke portie daarvan veroorzaakt wordt door liberalisering en welke door een algemene steiging van de vraag naar telecommunicatiediensten.

er voordeel bij hebben een sterke anti-competitieve strategie te volgen. Indien liberalisering opgevat wordt als een instrument tot een hoger doel, namelijk de optimale ontwikkeling van de telecommunicatiemarkt, dan moet het beleid, ook na de 'formele' liberalisering van de markt, zulke anti-competitieve strategieën blijven tegengaan. Liberalisering en competitie dienen met andere woorden gezien te worden als dynamische processen, waarbij constante, 'pro-actieve' monitoring en regulering van noodzakelijk belang zijn.⁴¹

Dit wordt onder meer aangetoond op het niveau van de operationele taken die het BIPT naast haar beleidsvoorbereidende en arbitragefuncties waarneemt. Onder deze operationele taken vallen cruciale opdrachten zoals het uitschrijven van vergunningen, het vastleggen en beheren van het nummeringsplan en de interconnectievoorwaarden. Het interconnectiedossier levert een geschikte illustratie van de wijze waarop deze operationele opdrachten doorwerken op de marktstructuur. Efficiënte interconnectie is, door de aard van telecommunicatienetwerken, de basisvoorwaarde voor concurrentie.⁴² De bepaling van de interconnectievoorwaarden en -tarieven heeft dan ook potentieel een zeer grote invloed op de ontwikkeling van de markt. Het ontbreken van een traditie van gedetailleerde kostenberekening en kostentoekenning bij de netwerkoperator en het feit dat interconnectie samenwerking en onderhandelingen vereist, opent echter perspectieven voor de dominante operator om zijn marktpositie te misbruiken.⁴³

Van groot belang voor de hoogte van de interconnectietarieven is welk systeem van kostenberekening gehanteerd wordt. In verschillende landen, waaronder België, wordt het zogenaamde 'historische' model van kostenberekening gevolgd. In wezen neemt dit model in haar berekening een deel van de inefficiëntie van het verleden over en rekent dit door naar de interconnectieprijs voor concurrenten en bijgevolg naar de uiteindelijke tarieven. Op termijn zal men echter dienen over te schakelen naar de zogenaamde 'long run average incremental cost', zoals de Europese Commissie aanbeveelt. Hierbij worden enkel de 'reële', huidige kosten die door extra output worden veroorzaakt, in aanmerking genomen. Deze methode heet toekomstgericht te zijn omdat ze de netwerkuitbater verplicht om in de toekomst efficiënt te blijven of te worden, eerder dan te teren op eerdere investeringen. Uit de ervaring van het Verenigd Koninkrijk blijkt echter dat de overschakeling naar deze wijze van kostenberekening een gradueel proces is waarbij de reguleerder een cruciale rol speelt in het opbouwen van de no-

41 R. Mansell, *The new telecommunications: A political economy of network evolution*. Londen, Sage, 1993; W. Melody, 'Policy Objectives and Models of Regulation', in: W. Melody(ed.), *Telecom Reform: Principles, Policies and Regulatory Practices*. Linby, Den Private Ingeniørfond, 1997, p. 17-19.

42 In de huidige situatie beschikt slecht één uitbater over een netwerk met volledige dekking, namelijk Belgacom. Concurrenten kunnen hun klanten slechts bereiken indien zij (gedeeltelijk) over dit netwerk gaan. De vergoeding die zij aan Belgacom voor deze interconnectie moeten betalen, moet aanleunen tegen de reële kost ervan. Anders is concurrentie niet mogelijk.

43 W. Melody, 'Interconnection: Cornerstone of Competition', in W. Melody (ed.), *o.c.*, p. 53-66.

dige expertise wat betreft cost accounting en in het inschatten van de impact van een nieuwe tarievenstructuur op de ontwikkeling van de markt.⁴⁴

Pro-actieve liberalisering betekent dus niet hetzelfde als het blindelings vrijmaken van de markt. Het is bovendien zo dat liberalisering niet enkel nieuwe mogelijkheden en perspectieven creëert, maar ook onzekerheden. Recent onderzoek bevestigt de stelling dat te grote onzekerheid, zeker in een sector waar investeringen gedaan worden die lange periodes overspannen, een contraproductief effect kan hebben.⁴⁵ Potentiële investeerders moeten vertrouwen hebben in het politiek-regulatorisch systeem. Ook dient het gedrag van partners en concurrenten tot op zekere hoogte voorspeld te kunnen worden. Gunstige voorwaarden scheppen betekent met andere woorden een evenwicht vinden tussen dynamiek en vertrouwen.

Een eerste vlak waarrond in de Belgische context onduidelijkheid vermeden dient te worden, is de communautarisering van de telecommunicatiemarkt, die zich de laatste jaren duidelijk doorzet. Aangezien een moderne economie moeilijk zonder telecommunicatie kan functioneren, en de gewesten in toenemende mate vat proberen te krijgen op het economisch beleid, stelt zich voor de gewesten de vraag hoe zij de telecommunicatiesector kunnen beïnvloeden. De oprichting in Vlaanderen van een 'eigen' telecommunicatie-operator Telenet past in deze trend. Ook ligt het in de lijn van de verwachtingen dat de gewesten/gemeenschappen vat zullen proberen te krijgen op de telecommunicatieregulering.⁴⁶ Uitgaande van een verdere federalisering, zonder dat het daarbij tot een boedelscheiding komt, kan men deze ontwikkeling het best trachten om te buigen tot een positieve dynamiek. Op korte termijn kan bijvoorbeeld de verplichting voor Belgacom om in beide landsdelen uniforme tarieven te hanteren, ervoor zorgen dat tariefdrukkende factoren in één landsgedeelte ook voordelen meebrengen voor het andere. Indien op langere termijn de markten zich blijven verschillend ontwikkelen, kan men daarop inspelen door het ontstaan van een volwaardige concurrentiële operator voor elk landsgedeelte te stimuleren.

Een tweede vlak waarop aanpassingen nodig zijn, is het institutionele. De politieke belangenvermenging, die zoals gezegd in het verleden mee de gebrekkige werking van de Belgische telecommunicatiesector verklaarde, is immers niet opgelost met de instelling van het BIPT. De kritiek in dit verband werd in het verleden ondermeer geformuleerd door de Europese Commissie. De minister verantwoordelijk voor telecommunicatie heeft tegelijk bevoegdheid over de regulerende instantie én over de gevestigde netwerkuitbater, waarvan hij tevens voornaamste aandeelhouder is. De minister draagt zodoende twee petten: die van reguleerder en van betrokken marktpartij. Het toekennen van de verantwoordelijkheid voor de arbitrage tussen operatoren aan het BIPT in 1996 voegde hier een nieuwe dubbele verantwoordelijkheid aan toe.⁴⁷ Dezelfde minister had nu

44 CEC (1997a) *Commission Recommendation on Interconnection in a liberalised telecommunications market*, 7-9; *Belgacom's Reference Interconnect Offer for Public Network Operators* (1997); Interview Yves Blondeel, T-Regs; Interview Luc Mabilie, BIPT; Interview Eric Van Heesvelde, BIPT.

45 Zie bijvoorbeeld W. Hennisz & B. Zelner, *The Institutional Determinants of Infrastructure Growth in Telecommunications: A Cross-National Study*. Paper presented to the 25th Telecommunication Policy Research Conference. Washington, September 27-29, 1997.

46 P. Verhoest, o.c., 1994.

47 Art. 88 Wet houdende fiscale, financiële en diverse bepalingen, *Belgisch Staatsblad*, 23 december 1996.

de voorgedij over de belangrijkste speler in het veld, hij legde als wetgever zelf de regels van het spel vast, en hij trad bij geschillen tussen de deelnemers aan de markt voortaan ook op als scheidsrechter in het spel.

Een wetswijziging van einde 1997 komt gedeeltelijk aan deze kritiek tegemoet. Het geeft aan het BIPT autonomie met betrekking tot een aantal cruciale arbitragefuncties, met name interconnectie, gelijke toegang en gedeeld gebruik van netwerken.⁴⁸ Toch kan men zich afvragen of, in het licht van bovengaannde kritiek een duidelijker institutionele boedelscheiding niet wenselijk was.⁴⁹ In de huidige constellatie blijft de autonomie van het BIPT afhankelijk van de dynamiek en de 'persoonlijkheid' van respectievelijk de minister en het BIPT.

Het fenomeen van de convergentie, dit is het langzaam naar elkaar toegroeien van de sectoren van telecommunicatie en media tot een techno-economisch geheel, voegt hier een extra dimensie aan toe. Het vergroot de nood aan een geïntegreerd communicatiebeleid. Beslissingen op het terrein van de telecommunicatie (waarvoor de federale overheid bevoegd is) kunnen immers invloed hebben op het medialandschap (waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn) en omgekeerd. De nood aan een vorm van overleg tussen gewesten/gemeenschappen en de federale autoriteiten op het vlak van de beleidsvoorbereiding zal daarom waarschijnlijk toenemen. Een pro-actief institutioneel beleid dient ook daarmee rekening te houden.

V. Algemeen besluit

Natuurlijk blijven een aantal vragen open. Zal het project Telenet voldoende commerciële slagkracht hebben om tot reële concurrentie te komen? Wordt Belgacom verder geprivatiseerd of zal de nationale overheid haar meerderheidsparticipatie bewaren? Zal het Waalse antwoord op deze ontwikkelingen afdoende zijn? Alleen al de vaststelling dat deze vragen zich opdringen, is een indicatie van de moeilijkheden die een centraal gestuurd scenario met zich zou meebrengen. Een pro-actief beleid zal rekening moeten houden met reeds zichtbare en aangekondigde trends inzake telecommunicatie. De voornaamste van deze tendensen kunnen als volgt worden samengevat. Ten eerste grijpt er een internationale liberalisering van de sector plaats, mede onder impuls van de Europese Commissie. Het groeiende belang van internationale marktspelers zal het aantal grensoverschrijdende conflicten doen toenemen. De rol van de Europese Commissie als reguleringsorgaan zal hierdoor ongetwijfeld toenemen. Ten tweede is er is een toenemende druk van de Gewesten/Gemeenschappen om medezeggenschap te krijgen in het telecommunicatiebeleid. De historische trend in België is er één van toenemende separatie tussen het regionale en het nationale niveau, en dit zowel op politiek, economisch als cultureel vlak. Dit betekent dat de wil van de gemeenschappen om greep te krijgen op het netwerkbeheer alleen maar groter kan worden.

De ontmoeting van internationalisering en regionalisering brengt de aanwezigheid met zich mee van talrijke marktspelers met diverse belangen, naast de

⁴⁸ Ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven. *Parlementaire Stukken*, Kamer, 1997-98, nr. 1265.

⁴⁹ Zie P. Verhoest, *Naar een institutionele hervorming van de Belgische telecommunicatieregulering*. Studie in opdracht van Belgacom. Brussel, SMIT (VUB), 1996.

reeds bestaande. Door het primordiale belang van regulering proberen al deze partijen onvermijdelijk om vat te krijgen op de politiek-regulatorische besluitvorming. Het gevaar daarbij is dat de mechanismen van politieke belangenvermenging die in het verleden een hypotheek legden op de telecommunicatie-exploitatie zich zullen verplaatsen naar het niveau van de regulering. Gegeven de bestaande politiek-economische belangenvermenging in de Belgische telecommunicatie-sector is er, wellicht meer dan elders, nood aan een geschikte institutionele structuur waarbinnen deze regulering tot stand kan komen én uitgevoerd kan worden.

Er moet eveneens een grondige discussie komen over welke vormen van concurrentie mogelijk en wenselijk zijn. Het introduceren van concurrentie in een voordien beschermde markt heeft een sociale prijs, die zich (zeker op korte termijn) ondermeer kan vertalen in banenverlies. Vanuit het standpunt van economische efficiëntie is het evenwel vrij duidelijk dat de kost van het verderzetten van een behoudsgezind beleid groter dreigt te zijn dan de baten. Daarom moet gezocht worden naar manieren om de toekomstige economische meeropbrengst van concurrentie in sociale zin te kapitaliseren. Het bewerkstelligen van een dergelijk beleid vraagt, eens te meer, om een adequate regulatorische omkadering die breekt met het verleden. Met andere woorden: op het vlak van de heersende politiek-economische cultuur zal een historische omwenteling verwezenlijk moeten worden.

Summary: The Belgian telecommunication policy: a retrospective analysis

For the last decade, Belgian telecommunication policy has been characterised by a defensive, and sometimes even obstructive, attitude towards the liberalisation program of the European Commission. This paper analyses this policy on the basis of official governmental and administrative sources, corporate documents and insights gained through frequent contacts with the government and corporate representatives. The aim of this analysis is twofold. Firstly, this paper explains the Belgian attitude towards telecommunication as the result of a highly politicised corporatist national system of decision making. Secondly, this paper assesses this policy in terms of its international performance. By means of conclusion, a number of suggestions are made for a more proactive policy.



The Potential Relevance of Belgian Minority Protection for South Africa

by André ALEN

Professor of Constitutional Law at the Faculty of Law, Catholic University of Leuven

and Kristin HENRARD

Research Fellow, Department of Public Law, Faculty of Law, Catholic University of Leuven

Introduction

Legal constructs and systems, especially those related to structure of government¹ and minority protection² cannot be transposed as such from one country to another. Nevertheless, we think that the Belgian experience of minority protection might in some respects be useful for the South African situation.

Although the degree of diversity in Belgium is not the same as it is in South Africa, the study of the Belgian situation is still interesting. Belgium has a long history of tensions between linguistic communities. Moreover, it had to deal with major conflicts in the education system, i.a. originating from differing views in assessing the influence of religion in education. Certain of these experiences may prove useful for South Africa in view of its high degree of linguistic and religious diversity.

Furthermore, Belgium has had an interesting development as to its constitutional structure towards a federal system³. The latter became the most important scheme on the basis of which techniques protecting minorities are devised. Federalism is indeed one of the several possible mechanisms which can be used to enhance minority protection⁴.

I. Belgian Federalism

A. Some Typical Features of Belgian Federalism⁵

According to Article 1 of the Constitution, as amended in 1993, 'Belgium is a federal State, composed of the Communities and the Regions'.

1 B. DE VILLIERS, *Regional Government: Guidelines for South Africa*. Pretoria, 1992, p. 73.

2 W. KYMLICKA, *Multicultural Citizenship*. Oxford, 1995, p. 1; H. HANNUM, Introduction. *Fletcher Forum on World Affairs*, Vol. 19, 1995, nr. 1, p. 2.

3 An extensive study of all aspects of Belgian federalism is, however, beyond the scope of this article. For more details: A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*. Antwerp, 1995; A. ALEN and R. ERGEC, *Federal Belgium after the Fourth State Reform of 1993*. Brussels, Ministry of Foreign Affairs, 1994; G. CRAENEN (ed.), *The Institutions of Federal Belgium*. Leuven, 1996. See also A. ALEN, *Treatise on Belgian Constitutional Law*. Deventer/Boston, 1992; Nationalism - Federalism - Democracy. The example of Belgium. *European Review of Public Law*, Vol. 5, 1993, nr. 1, pp. 41-88.

4 See e.g. Th. FLEINER and L.R. BASTA, Federalism, Federal States and Decentralization. In: L.R. BASTA and Th. FLEINER (eds.), *Federalism and Multiethnic States. The Case of Switzerland*. Fribourg, 1996, p. 38.

5 See also F. DELPÉRÉE, La Belgique est un Etat fédéral. *Journal des Tribunaux*, 1993, pp. 637-646.

In 1831, Belgium came into existence as a unitary decentralized state and as a French-speaking nation. In spite of the fact that the Flemish population constituted the majority, the Belgian State of 1831 was a creation of the French-speaking middle classes. The Flemish Movement devoted itself to the genuine recognition and development of the Dutch language, culture and education.

The demands of the Flemish Movement were met, on the one hand, by means of linguistic legislation creating as many linguistically homogeneous regions as possible, and, on the other hand, by the establishment of Communities with legislative power regarding cultural, educational and some other matters. The division of Belgium into four linguistic regions and the related territoriality principle are enshrined in Article 4 of the Constitution: the Dutch-speaking, the French-speaking, the German-speaking, all three unilingual regions and the bilingual region of Brussels-Capital. Article 2 of the Constitution recognizes the existence of three Communities: the Flemish Community, the French Community and the German-speaking Community. If 'communitarization' was principally a response to Flemish aspirations, 'regionalization' sought to meet the Walloon desire for economic autonomy. According to Article 3 of the Constitution, Belgium comprises three Regions with legislative power in economic and other matters: the Flemish Region, the Walloon Region and the Brussels Region.

The first typical feature of Belgian federalism is indeed *the existence of two kinds of federated entities*, namely the Communities and the Regions. These concepts correspond to the distinctive aspirations of the two major communities in the country. The difference in desire for autonomy explains also the gradual emergence of several institutional asymmetries⁶. More generally, it should be emphasized that despite the fact that Belgium has six federated entities, the State is characterized by its essentially bipolar nature at the federal level⁷.

This *bipolar nature of the Belgian State* is reflected in the various protective mechanisms for the national French-speaking minority, which calmed their fears of permanent minority status. Firstly, Article 99 of the Constitution prescribes that the federal Council of Ministers needs to consist of an equal number of Dutch-speaking and French-speaking Ministers, with the possible exception of the Prime Minister. Secondly, Article 43 of the Constitution divides both Houses of Federal Parliament in two linguistic groups. Although the Dutch linguistic group is bigger corresponding to the demographic preponderance of the Flemish, the safeguard for the French-speaking minority is built into the requirement of special majorities for certain constitutionally determined matters as well as in the 'alarm-bell procedure'. Furthermore, it is important to stress that in Brussels-Capital where the national demographic proportion is reversed as the majority is French-speaking, analogous protections for the Flemish minority are instituted as those existing for the French-speaking minority at the federal level.

A special majority law requires that in each House of Federal Parliament, the majority of the members of each linguistic group is present and votes in favour

⁶ The asymmetry in the community and the regional institutions means essentially that in the Flemish part of the country the regional competences are exercised by the community bodies and that in the French part of the country certain community competences are exercised by the regional institutions: see Articles 137 and 138 of the Constitution and Article 1 of the Special Institutional Reform Act of August 8, 1980.

⁷ A. ALEN, *Belgium: Bipolar and Centrifugal Federalism*. Brussels, Ministry of Foreign Affairs, 1990.

of the bill and that the total of the affirmative votes in both groups together constitutes two thirds of the total votes cast⁸. Consequently, such bills cannot be passed against the will of one of the linguistic groups in Federal Parliament. According to Article 54 of the Constitution, the 'alarm-bell procedure' is initiated by a motion signed by at least three quarters of a linguistic group considering that a bill before it is likely to impair seriously the relations between the two major communities. This results in the immediate suspension of the parliamentary proceedings and the motion is referred to the Council of Ministers whose interference is obviously a safeguard considering its composition and its decision-making on the basis of consensus.

The three highest courts, i.e. the Court of Arbitration (the Constitutional Court), the Court of Cassation and the Council of State, have to be composed of an equal number of Dutch-speaking and French-speaking judges. These requirements once more emphasize the bipolarity of the Belgian State. The splitting up of the political parties along community lines further exacerbates this bipolar nature of the Belgian State in that it is mainly responsible for the duality of the whole political system⁹. Finally, the mass media in Belgium have not, as in other federations, a centralizing impact, but on the contrary further strengthen the bipolarity. The latter occurs because the mass media are completely divided into separate networks, which hardly penetrate each other's linguistic region. The reception of communication reflects furthermore a great inward-looking mentality of the two major communities, even to the extent that in reporting, the other part of the country is viewed as 'foreign'¹⁰.

A third feature of *Belgian federalism* is that it, contrary to the normal federal practice, is *centrifugal*: the federated entities have developed out of the erosion of a state which was originally unitary and decentralized. This devolutionary federalism¹¹ explains the present allocation of powers as in Canada: the powers of the federated entities are enumerated and the federal authority is vested with the residuary powers¹². Unlike many other federal states, there is no supremacy clause for Belgian federal legislation, which also relates to the centrifugal origin of the Communities and Regions.

Another basic feature of Belgian federalism is *the territoriality principle* that underpins the general institutional structure of the Belgian State. The territoriality principle was given shape in the linguistic laws of 1932-1935 and especially in the ones of 1962-1963. The latter demarcated the linguistic boundary and divided the country into four linguistic regions. In principle, all public acts in the unilingual regions must be implemented solely in the language of the region, whereas only in the bilingual region of Brussels-Capital Dutch and French are on

8 See Article 4 of the Constitution.

9 A. ALEN, *Nationalism - Federalism - Democracy: Belgium*, *op.cit.*, pp. 74-75; W. DEWACHTER, *De dualistische identiteit van de Belgische maatschappij*. Amsterdam, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, 1992, pp. 16-18.

10 A. ALEN, *Nationalism - Federalism - Democracy: Belgium*, *op.cit.*, p. 75; W. DEWACHTER, *op.cit.*, pp. 22-24.

11 See e.g. K. LENAERTS, *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*. *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 38, 1990, nr. 2, pp. 206-207.

12 However, Article 35 of the Constitution provides a potential transfer of the residuary powers from the federal level to the federated entities.

a complete equal footing. Subsequently, the territoriality principle obtained an increasingly important role in the development of the federal state structure¹³.

The linguistic regions indirectly determine the territorial competence of the Communities and Regions. In this respect, the Court of Arbitration has emphasized the 'system of exclusive territorial allocation of competences': the competences of the Communities and Regions are generally exclusive and always restricted to their territory so that every concrete situation is only regulated by one legislator¹⁴. Thus, the Court prohibited the attempts of the French Community to dissociate the concept 'Community' from all connection with a territory and to introduce the principle of personality. The latter principle would imply that the French Community would be competent towards every person speaking the French language, independent from the linguistic region where that person lives. In a later and important judgment, the Court of Arbitration has explicitly confirmed the principle of exclusivity for the territorial allocation of the community competences. Although each legislator is competent within its own sphere of competences to protect minorities according to Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, the Communities are not competent to protect the minorities in another linguistic region. On the other hand, the Court does not exclude the possibility that certain extra-territorial effects could result from the actions of a Community to promote its own culture. These spill-over consequences, however, may not make impossible the exercise by another Community of its cultural policy. Indeed, the territorial delimitation does not preclude someone from having the right to the cultural life he freely chooses in whichever linguistic region he lives¹⁵.

Finally, the territoriality principle also has a strong hold on the electoral system. The Parliaments of the federated entities are directly elected on a regional basis so that the French-speaking people within the Flemish Region can only vote or be elected for the Flemish Parliament¹⁶.

In a number of proceedings against Belgium, the European Court of Human Rights has accepted the territoriality principle as the framework for the complete Belgian state structure. In a case concerning linguistic legislation in educational matters, the Court held that legislation which is based upon an objective criterion of division into linguistic regions cannot be considered arbitrary. Moreover, the Court recognizes that such legislation pursues an objective of public interest. The territoriality principle requires that educational institutions organized by public authorities located in a unilingual region provide their education in

13 See e.g. P. PEETERS, *Federalism: A comparative perspective - Belgium transforms from a Unitary to a Federal State*. In: B. DE VILLIERS (ed.), *Evaluating Federal Systems*, Kenwyn, 1994, p. 195.

14 Court of Arbitration, Judgments Nos. 9 and 10, January 30, 1986. *Belgian Official Gazette*, February 12, 1986.

15 Court of Arbitration, Judgment No. 54/96, October 3, 1996. *Belgian Official Gazette*, October 10, 1996. See A. ALEN and P. PEETERS, *The Competences of the Communities in the Belgian Federal State: The Principle of Exclusivity Revisited*. *European Public Law*, Vol. 3, 1997, nr. 2, pp. 165-173. See also K. HENRARD. *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1997, pp. 782-786.

16 This consequence of the territoriality principle has been approved by the Court of Arbitration (Judgment No. 90/94, December 22, 1994. *Belgian Official Gazette*, January 12, 1995) as well as by the European Commission of Human Rights (Decision of September 8, 1997, *Clerfayt et al.*, No. 27120/95).

the language of that region. This regulation has been found proportional because the organization of free education is not at stake¹⁷. In another case, the Court held that an electoral system which necessitates that members of a linguistic minority cast their votes for candidates who are able and prepared to use the language of their region is not necessarily a threat to the interests of such minorities, in particular when the political and legal order provides for multiple guarantees, as is the case in Belgium¹⁸.

Despite the fact that the division of the country into linguistic regions has established significant homogeneous areas, the homogeneity is not total. This absence of complete linguistic homogeneity can be explained by three factors. Firstly, the region of Brussels-Capital is constitutionally bilingual. Consequently, the Flemish Community and the French Community are only competent towards unilingual institutions and not towards persons in this territory, since there are no subnationalities. Secondly, there are linguistic minorities who speak another language in the unilingual regions for which 'linguistic facilities' are provided (see *infra*, II). Finally, the territoriality principle does not prevent the application of the international and constitutional guarantees prohibiting discrimination.

A last basic feature of Belgian federalism is *the lack of constitutional and judicial autonomy* for the federated entities¹⁹. Belgian Communities and Regions cannot pass their own constitutions²⁰. They are also not vested with an autonomous power to organize judicial authorities within their sphere of government.

B. The Potentially Relevant Features of Belgian Federal Structures for South Africa

South Africa obviously has not the aforesaid bipolar feature and its numerous population groups furthermore lack the strong territorial concentration of the linguistic groups in Belgium. Some more general remarks or suggestions by analogy, however, are still possible and can prove useful.

Generally, the way in which Belgium struck the balance between unity and diversity in the development of its federal structure in successive stages has been rather successful as it has been able to calm the waves of secessionist demands that occasionally emerged.

First of all, the mainly exclusive allocation of powers between the several authorities and related autonomy for the federated entities goes hand in hand with

17 European Court of Human Rights, July 23, 1968, *Belgian Linguistic Case*.

18 European Court of Human Rights, March 2, 1987, *Mathieu-Mohin and Clerfayt*.

19 Compare with Th. FLEINER and L.R. BASTA, *op. cit.*, p. 28: '(Then), we cannot speak of a federal state in the proper sense'.

20 However, Articles 118 and 123 of the Constitution provide the possibility for certain federated entities to regulate by special majority act some matters enumerated in the Constitution and its enacting special majority laws, i.e. some aspects with regard to the election, the composition and the working of their Parliaments and Governments.

specific limitations of these competences in favour of national unity²¹ and is also countered by the growth of co-operation mechanisms²².

Secondly, certain institutional asymmetries, linked to the different aspirations of the ethnic groups concerned, were allowed to develop. This feature proved to be positive for the continuation of the state structure. A different kind of asymmetry is to be found in Spain where the degree of self government can be wide or restricted according to the wishes of the nationalities and regions²³.

Thirdly, a certain criticism, especially on the French-speaking side in Belgium, on the use of the territoriality principle as cornerstone of the state structure is important for South Africa. The critical observation is made that even if the federated entities are more ethnically demarcated, there is still the need for minority protection within these entities as well. In case South Africa will elaborate more legislation dealing with linguistic or cultural issues of importance for the distinct ethnic groups, it might want to secure additional supervision structures in particularly sensitive areas.

Fourthly, the fact that from the beginning of the federalization process additional protection for the French-speaking minority existed in the federal structures, exemplifies that federalism is not sufficient to achieve an adequate minority protection²⁴. This observation is of course particularly true in a country as South Africa where the several population groups only have relative territorial concentrations.

II. Specific Regulations Aimed at the Protection of Linguistic Minorities

A. Belgian Regulation²⁵

Belgium has three official languages namely Dutch, French and German. It is particularly interesting to note that German, only spoken by less than 1% of the population, is nevertheless an official language. It does not, however, have the same status as the languages of the two major communities in that federal legislation and regulation does not automatically have an official translation and is never an authentic version²⁶. The Court of Arbitration has ruled that this distinction in status does not amount to a violation of the equality principle while at the

21 One of the general limitations on the powers of the federated entities is the concept of an economic and monetary union: see A. ALEN, *Treatise on Belgian Constitutional Law*, op.cit., pp. 140-141.

22 The inevitable interdependence and mutual influence in the exercise of powers has entailed a variety of co-operation mechanisms between the State, the Communities and the Regions: see R. MOERENHOUT and J. SMETS, *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*. Antwerp, 1994.

23 L. MORENO, *Asymmetry in Spain: Federalism in the making?* (unpublished paper, XVIth World Congress of the IPSA, August 21-25, 1994, p. 10).

24 J. THEUNIS, *De bescherming van minderheden in het internationaal en nationaal recht*. Ghent, 1995, pp. 80-81.

25 See also A. ALEN, *Patterns of Multilingualism: the Case of Belgium* (unpublished paper, Workshop Multilingualism - The Baltic Republics Today, University of Joensuu, November 11-13, 1995).

26 The fact that the Constitution only had its authentic German version in 1991 can also be linked to this 'lesser status'.

same time urging for the systematic translation of the federal legislation and regulation in German²⁷. More generally this can be seen to exemplify the fact that most linguistic regulations are an expression of the essential bipolar nature of the Belgian State.

The linguistic legislation of the 60's abolished the language census²⁸, demarcated the linguistic boundary definitively²⁹, established four linguistic regions and adapted the provincial, municipal and administrative districts' boundaries accordingly and instituted the territoriality principle (see *supra*, I). With the exception of the bilingual region of Brussels-Capital and the recognition of 27 municipalities with facilities (i.a. the whole of the German-speaking region), the choice was made for homogeneous linguistic regions and thus for the assimilation of linguistic minorities³⁰. The federal structure and the specific allocation of powers entail not only the protection of the French-speaking minority at the federal level but also of the linguistic minorities in Brussels-Capital, the German-speaking region and the other municipalities with facilities in that the legislative competence of the use of languages is situated at the federal level where the balance is restored for the Dutch-speaking and the French-speaking group³¹. This increased protection for linguistic minorities in certain sensitive areas is further extended by the 1993 State reform in which the division of the province Brabant in two, namely the province Flemish Brabant and the province Walloon Brabant, went hand in hand with enhanced protection of the French-speaking population in the six peripheral municipalities in the Dutch-speaking region (situated in the new province of Flemish Brabant). The latter was in turn compensated by the same protection for the Flemish minority in the bilingual region of Brussels-Capital³². This enhanced protection is realized through an increased control on the implementation of the linguistic legislation.³³

27 Court of Arbitration, Judgment No. 59/94, July 14, 1994. *Belgian Official Gazette*, July 30, 1994. See J. VAN NIEUWENHOVE, *De minimis non curat praetor? Over de Duitse vertaling van normatieve teksten. Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1997, pp. 297-307.

28 The language census had resulted in the continuing loss of Flemish territory, especially in the Brussels conurbation.

29 This linguistic demarcation is final in that it is not affected by the national population census effectuated every ten years. The boundaries of the linguistic regions can only be changed by a special majority law (Article 4 of the Constitution).

30 See the final report of April 24, 1958 by the Centre-Harmel (set up in 1948) that has prepared the linguistic laws: even the linguistic facilities should have a tendency to die out, since the linguistic minorities 'must adapt to their entourage': *Parliamentary Documents* of the House of Representatives, 1957-1958, No. 940, p. 344. See also *ibidem*, p. 310: '(...) Thus, the personal element is sacrificed to the advantage of the territorial element'.

31 With the exception of the use of languages in education in the German-speaking region: since the constitutional provision of May 20, 1997, the German-speaking Community is empowered to regulate the use of languages in education within its territory.

32 Brussels-Capital is no longer part of any province.

33 See P. VAN ORSHOVEN, *Brussel, Brabant en de minderheden*. In: A. ALEN and L.P. SUETENS (eds.), *Het federale België na de vierde Staatsbervorming*. Bruges, 1993, pp. 260-264; P. VANDERNOOT, *La scission de la province de Brabant et la protection des minorités*. In: *Les réformes institutionnelles de 1993. Vers un fédéralisme achevé?* Brussels, 1994, pp. 325-336.

There is, however, apart from the regulation concerning the 27 municipalities with linguistic facilities, no other protection for the linguistic minorities in the unilingual regions exactly because the territoriality principle underpins the general institutional structure of the Belgian State³⁴. There are furthermore no other specific legislative provisions, the constitutional provisions on equality and non-discrimination aside³⁵, aimed at protecting these minorities. All the existing linguistic legislation and enforcement procedures are basically aimed at strengthening the linguistic homogeneity in the unilingual regions.

The following paragraphs will subsequently deal with the use of languages in administrative matters, in court proceedings and in legislation, all of which are matters of interest to minorities.

The legislation regarding *the use of languages in administrative matters* is to be found in the legislation coordinated by Royal Decree of July 18, 1966 and embodies the territoriality principle in that the language of the region is said to be the language in administrative matters. The latter is of course mitigated for the municipalities with a special linguistic status. Normally in a unilingual region, the holders of a public office in *local* services have to use the language of the region in their dealings with the public and with other services. In the municipalities with facilities, on the other hand, the notices and public acts may or must be drafted in both the language of the region and in that of the protected minority and the public authorities must furthermore address private citizens in the language chosen by the latter. Regarding those 27 municipalities, it should be pointed out that the rules governing the use of languages in administrative matters, in education and in labour relations may only be modified through a special majority law³⁶.

The *central* services, covering the whole country, are bilingual, once again underlining the bipolar character of the Belgian State, but they have to use the language of the region with which they are dealing and in the contacts with individuals they have to use the national language the latter used. An interesting feature is the detailed regulation of the language to be used by *regional* services with an area of competence larger than one municipality but smaller than the whole country as they can cover municipalities from different linguistic regions. Except for the Brussels Region, all the services in the other federated entities are basically unilingual with certain regulations regarding the municipalities with facilities in their territory. The regulation regarding the services in the *bilingual region of Brussels-Capital*, however, is more complicated. For the local services, several rules depending on the location of the acts determine which languages are to be used in the internal service or in dealings with other services. Notices, communications and forms are made in Dutch and French and in their dealings with private citizens, officials use the language used by them in so far as it is Dutch or French. The services of the Brussels Region are bilingual.

34 See *supra*, I. This feature of Belgian federalism was further enhanced during the 1993 State reform with the replacement of the province Brabant by the province Flemish Brabant and the province Walloon Brabant while not assigning the bilingual region of Brussels-Capital to any province.

35 Articles 10 and 11 of the Constitution.

36 In every way with the exception of the use of languages in education in the German-speaking region (see note 31).

Although generally the regulation of the use of languages in administrative matters is aimed at the confirmation and protection of the linguistic majority of a linguistic region, the regulation regarding the central civil service, the civil service of the Brussels Region and the Brussels municipalities' administration does contain provisions that are more conducive to protection of linguistic minorities. For the higher posts in these administrations, an equal amount of Dutch-speaking and French-speaking civil servants have to be hired. It is obvious that this regulation exemplifies once more the bipolar nature of the Belgian State and the parallel but inverse protection schemes for linguistic minorities at the federal and the Brussels-Capital level (see *supra*, I).

The use of languages in court proceedings is differently conceived for civil and criminal matters³⁷. Whereas in civil matters, the territoriality principle reigns, in criminal matters the rights of defence take precedence. Court proceedings in civil matters in a unilingual region are in the language of that region whereas for the bilingual region of Brussels-Capital, the choice is left to the defendant. The rights of defence in criminal matters entail that the accused may ask for translations of any document and may even ask for the referral of his case to a court that uses his national language.

The use of languages in legislation is completely regulated at the federal level, even concerning the rules of the federated entities. The Law of May 31, 1961 provides that federal legislation needs to be adopted, promulgated and published in Dutch and French, both versions being equally authentic. It has already been pointed out that this does not cater for German, the third national official language; which is nevertheless partially remedied by the fact that the district commissioner of the German-speaking region has a federal budget to translate federal regulations after which these can be made official (but not authentic) by Royal Decree.

Similar rules as for the federal legislation apply to the ordinances, i.e. the legislative rules of the Brussels Region. The decrees (i.e. the legislative rules) of the Flemish Community and the French Community are published with a translation in the other major national language, whereas the decrees of the German-speaking Community are published with a translation in Dutch and in French. Finally, decrees of the Walloon Region are published with a translation in both other national languages.

B. Relevance of the Belgian Regulation for South Africa

Language is a particular sensitive issue in South Africa as well, i.a. considering the apartheid regime where the constitutional protection of English and Afrikaans went hand in hand with the neglect and undervaluation of African languages.

In general, that the differential treatment of the German-speaking Community in Belgium does not give rise to serious problems, needs to be stressed as it has obvious relevance for the extreme linguistic diversity in South Africa. The several ethnic groups in South Africa do have different fears as to domination and loss of their distinct identity what consequently could be met by different degrees of autonomy and/or other group protections, specifically with regard to the consequences of the status of 'official language'.

37 See the Law of June 15, 1935.

Regarding the legislation on the use of languages, it was already emphasized that this is all closely linked to the bipolar character of the Belgian State and thus obviously less directly relevant for South Africa. In principle, the regulation of the use of languages in administrative matters, in education and in labour relations are competences of the Flemish and French Communities and thus linked to the strong territorial concentrations of the linguistic groups in Belgium. Consequently, the possible relevance for South Africa will be restricted to an analogous implementation of certain principles.

The principle that the language of the region is the language of administration could be seen to find a certain degree of reflection in the declaration of one or more official provincial languages as being the languages predominantly spoken in the province or in specific parts of it. In this respect, the detailed regulation in Belgium of the use of languages for 'regional administrative services' going beyond a single municipality and covering more than one linguistic region should be mentioned. It is in any event interesting to note that the Final Constitution of South Africa enumerates 'usage' and 'regional circumstances' as factors to be taken into account by provincial governments when they determine which particular official languages they will use for 'purposes of government'³⁸.

A final principle that could be relevant for South Africa is the increased supervision and control on linguistic regulations in areas particularly sensitive as to linguistic issues.

III. The Belgian Protection of Ideological and Philosophical Minorities and the Relevance for South Africa's Ethnic Minorities

A. *Belgian Regulation*³⁹

The category of ideological and philosophical minorities emerged in Belgium with the establishment of new legislative entities, i.e. the Communities, as a step in the realization of cultural autonomy. This cultural autonomy was feared to disturb the ideological equilibrium between Catholics and non-Catholics. The former are a majority in Flanders whereas the latter dominate in Wallonia.

Obviously, the protection for this type of minority, caused by the federalization of the country, had to rely on other mechanisms. The different kind of protection for the aforesaid minorities can also be seen to be related to their lesser degree of territorial concentration, what makes it more appropriate to certain group rights. The 1970 revision of the Constitution consequently did not only entail a State reform but also added specific safeguards for the ideological and philosophical minorities and this in two constitutional provisions.

³⁸ Section 6 (3) (a) of the Final Constitution. This Subsection stipulates that each provincial government should use at least two official languages.

³⁹ See i.a. H. DUMONT, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*. Brussels, 1996; G. VAN HAEGENDOREN, Religious and Ideological Accommodation in Belgium. *Plural Societies*, 1987, pp. 23-28.

First of all, Article 11 of the Constitution not only provides a general prohibition on discrimination⁴⁰ but also includes more specifically an obligation for federal and community legislators to guarantee the rights and liberties of ideological and philosophical minorities. Secondly, Article 131 of the Constitution compels the federal Legislature to enact statutory provisions aimed at preventing any discrimination based on ideological or philosophical grounds in the Community Parliaments.

By way of implementation of Article 131 of the Constitution an ideological or philosophical 'alarm-bell procedure', similar to the linguistic 'alarm-bell procedure' (see *supra*, I), was introduced by the Law of July 3, 1971. The former 'alarm-bell procedure' can be used in the Community Parliaments by at least one quarter of its members to bring the matter to the Federal Parliament, when they are of the opinion that a bill is ideologically or philosophically discriminatory. The involvement of the Federal Parliament in the procedure prevents the potential minorisation of some ideological or philosophical 'tendencies' (groups) at the Community level.

Precisely because the fear of ideological and philosophical discrimination was not completely alleviated by this procedure at the legislative level, the political parties concluded a Cultural Pact dealing with such discrimination in cultural matters at the executive level, which was incorporated into statutory law on July 16, 1973. Although the provisions in said law are not confined to minorities but are aimed at 'all tendencies' whether minority or majority, it nevertheless obviously implies protective measures for the minority groups.

Although the statute starts off with enshrining an individual right to non-discrimination on ideological or philosophical grounds, it distinguishes itself in that it mainly shapes group rights since the beneficiaries of the several guarantees are in the first place the groups as such rather than the individuals in their capacity as members of a group⁴¹.

The guarantees for the ideological and philosophical groups provided for in the statute vary from rights of participation in cultural policy, to access rights to cultural infrastructure and job allocations. The right to participate in the elaboration and implementation of the cultural policy is secured through representation of all the groups in the advisory bodies set up to this end by the public authorities. Furthermore, public authorities must associate the groups with the administration of cultural institutions, ensuring them 'fair representation' in the boards of such institutions. Everybody should have equal access to cultural infrastructure without discrimination or intervention on the part of the authorities. All groups, represented in a Community Parliament, should furthermore have access to public broadcasting and should be involved in its administration according to the principle of proportional representation. Subsidies for cultural activities have to be granted on the basis of objective standards legally established. A final guarantee deals with decisions of recruiting and promoting personnel exer-

40 As of January 1989, the Court of Arbitration's competence was enlarged so as to be entitled to annul legislation violating the general prohibition on discrimination provided in Article 11 of the Constitution.

41 G. VAN HAEGENDOREN, *op. cit.*, p. 25. The field of application of the statute, however, is rather limited as it only provides protection against the actions of the executive authorities in cultural matters and the rights are not attributed to mere political or linguistic groups but to all ideological and philosophical groups.

cising cultural functions. These decisions should be made in such a way that the functions are equitably spread over all groups while securing a minimum representation for each and preventing any monopoly or unjustified predominance of one of the groups.

In several judgments of the Court of Arbitration⁴², however, the latter provision obliging the public authorities to establish group representation in the civil service has been held to violate the equality principle of Articles 10 and 11 of the Constitution. It should be stressed that in this way, the Court of Arbitration has ruled that a provision meant to be an implementation of the non-discrimination provision is actually violating it. The judgments of the Court of Arbitration, giving priority to individual equality over the equilibrium between the groups, can be situated against a background of diminished political sensitivity regarding ideological or philosophical discrimination⁴³.

The evaluation of the Act embodying the Cultural Pact will focus only on the issues specifically relevant considering the topic of this paper. Although the aim of the statute is to go beyond protection and also stimulate and increase the participation of all ideological and philosophical groups in cultural matters, in the actual implementation it has been largely reduced to a problem of distribution of subsidies. A positive aspect though, has been the eradication of forms of 'small apartheid' at the local level whereas before the majority all too easily disregarded the aspirations of the minorities. On the other hand, the regulation has enhanced the politicization. One of the most striking examples in this regard is the provision requiring that the representation of the ideological and philosophical groups is based on their presence in the representative body of the political authority concerned.

B. Relevance of certain Belgian Regulations for South Africa

Although the ideological-philosophical division in Belgium has no direct counterpart in South Africa, a more indirect analogy can be found in the existence of several ethnic groups with their distinct cultural identity. The latter indeed often involves differences in 'Weltanschauung' and is obviously closely linked to the issue of cultural rights.

The kind of provisions in the Statute embodying the Cultural Pact seems to be the regulation that has most potential for an analogous application in South Africa regarding the several ethnic groups there. First of all, the application of analogies of the several guarantees provided in that statute would be very appropriate in South Africa against the background of neglect and discrimination of the several African cultures. Secondly, Section 30 of the Final Constitution could be said to warrant positive obligations on the part of the public authorities possibly including certain group rights, thus providing another link with the Belgian legislation.

Concerning the jurisprudence of the Court of Arbitration with regard to the provision on the civil service, it should be taken into account that the related in-

42 The following judgments all dealt with preliminary rulings: Court of Arbitration, No. 65/93, July 15, 1993. *Belgian Official Gazette*, September 18, 1993; No. 86/93, December 16, 1993. *Belgian Official Gazette*, March 5, 1994; No. 7/94, January 20, 1994. *Belgian Official Gazette*, March 23, 1994. See H. DUMONT, *op.cit.*, pp. 485-493.

43 J. THEUNIS, *op.cit.*, p. 88.

terpretation of the equality principle has to be seen against the historical and societal circumstances. In South Africa, the Constitutional Court is unlikely to hold that an analogous statute would violate the equality provision, especially considering the fact that the latter explicitly allows affirmative action for groups historically disadvantaged by unfair discrimination⁴⁴ and considering the current atmosphere and thrust of national reconciliation and reconstruction.

Finally, it should be stressed that the specific type of solution in Belgium for the ideological minorities is related to their lesser territorial concentration and entails a clear focus on group rights other than federalism.

IV. The Way in which Belgium protects its Religious Diversity and its Relevance for South Africa

A. *Belgian Regulation*⁴⁵

In Belgium, the several religious beliefs can not only draw on the more general constitutional rights and freedoms that also apply in religious matters such as the freedom of education⁴⁶ or the freedom of assembly⁴⁷, but there are additionally two constitutional provisions dealing with individual human rights and one constitutional provision dealing with organizational matters that are more directly aimed at religious freedom. All these constitutionally guaranteed rights in combination with the equality principle obviously provide protection for the (members of) religious minorities. The most remarkable feature of the Belgian regulation regarding religious groups, however, is the peculiar 'separation' of Church and State dating back to the establishment of the Belgian State in 1830.

Whereas Articles 19 and 20 of the Constitution are more related to the spiritual freedom of religion by guaranteeing freedom of worship, Article 21 is more focused on the organizational aspect in that it guarantees freedom of ecclesiastical organization allowing an ecclesiastical authority to chose its internal structure itself. The constitutional provisions implementing the equality principle entail that all religions are equal before the law and are equally protected - which is of obvious importance to religious minorities. Furthermore, it is important that the Court of Cassation has ruled, and this already in 1834, that in determining what is a religion, no subjective value judgments are allowed⁴⁸.

The peculiar 'separation' between Church and State in Belgium comes about because of the fact that, although there is no established State Church, certain religions are recognized or officially endorsed by the State entailing mostly financial consequences. The public endorsement is done either by law or by virtue of a law and on the basis of the societal value of the religion as a service to the

⁴⁴ See Section 8(3) of the Interim Constitution and Section 9 (2) of the Final Constitution.

⁴⁵ See A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, *op.cit.*, pp.817-824; *Treatise on Belgian Constitutional Law*, *op.cit.*, pp. 265-268.

⁴⁶ Article 24 of the Constitution.

⁴⁷ Article 26 of the Constitution.

⁴⁸ Court of Cassation, November 27, 1834. *Pastcrisie*, 1834, I, 330. For an overview of the factors taken into account by the Belgian courts: see i.a. G. VAN HAEGENDOREN, *op.cit.*, pp. 19-20.

community without further formal criteria. At the moment, six religions are endorsed in this way, namely: Catholicism, Protestantism, Judaism, Anglicanism, Islam, and finally the Greek and Russian Orthodox Church. Although most consequences of this public endorsement are of a direct financial nature, others only have indirectly financial implications or none at all.

The financial consequences include the state obligation to pay the salaries and pensions of the ministers of recognized religions⁴⁹ and to subsidize when an endorsed religion wants to build or renovate its buildings. Another benefit is the fact that the ecclesiastical administrations charged with the temporal needs of the Church are attributed with legal personality and eventual deficits must be paid by the municipalities. Ministers of recognized religions must be given appropriate housing and any expenditure for this purpose is chargeable to the municipalities or to the provinces. Apart from this financial help, the recognized religions also are allotted free time on public radio and television broadcasting. Only recognized religions are entitled to provide religious education in the public schools⁵⁰. Nevertheless, it needs to be acknowledged that the recognition and, most of all, the ensuing financial obligations for the State entail an increased degree of government supervision without, however, encroaching on the constitutional liberties outlined above. At any rate, the whole regulation concerning recognized religions makes clear that there is no major concern regarding the theoretical principles of 'separation' of Church and State in Belgium.

It is useful to make the link to Thornberry's statement regarding the meaning of Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights for religious minorities in where he underlined that 'for Article 27 to have additional meaning for minorities as compared to the universal human rights of freedom of religion, it should be interpreted to promote the material equality of religious communities'⁵¹. The Belgian practice of officially recognizing *de facto* a whole list of minority religions next to Catholicism and the financial consequences attached to this recognition can be seen to do exactly that. Moreover, since the 1993 revision of the Constitution, the salaries and pensions of the representatives of organizations recognized by law, which offer moral services on the basis of a non-confessional philosophy, are also charged to the State⁵².

B. Relevance of Belgian Mechanisms for South Africa

It needs to be emphasized that among the recognized religions in Belgium, all except Catholicism are numerically very small. In South Africa, however, there is a general tendency to dismiss the religious cleavage as unimportant or even to call the smaller religious groups 'insignificant minorities'. Belgium could serve as an example in this respect in that its practice of recognizing smaller religions can be seen to be a correct implementation of Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights. Moreover, this practice weakens the potential for religious mobilization since the State shows that it takes the needs and demands of the several religious communities into account. It should be kept in

49 Article 181, par. 1, of the Constitution.

50 Article 24, par. 1, of the Constitution.

51 P. THORNBERRY, *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford, 1991, p. 193.

52 Article 181, par. 2, of the Constitution.

mind that the religious cleavage in South Africa might come more to the forefront in the post apartheid era as it used to be completely overshadowed by the struggle against apartheid.

The option chosen in Belgium to cater for religious diversity can be related to the lack of territorial concentration of the different religious groups, with the relative exception of the Catholics. The focus on group rights in addition to the individual human rights, while not relying on territorial federalism at all, might be a useful guideline for South Africa considering its demographic situation.

V. The Right to Education and the Importance of its Regulation for the Protection of Minorities

A. Belgian Regulation⁵³

In Belgium, the right to education has proven to be especially contentious as it was the focus point of the linguistic as well as the ideological-philosophical groups. The 'vernederlandsing' (dutchification) of the (higher) education was the crucial point for the Flemish Movement from 1895 onwards whereas the ideological-philosophical groups clashed several times on the so-called 'School Question' about the allocation of government funds to the co-existing public and private school networks. The ideological-philosophical minorities in the respective Communities also had an important impact during the 1988 State reform in that the almost wholesale transfer of competences in education to the Communities⁵⁴ had to be accompanied by additional safeguards regarding the right to education, provided for in Article 24 of the Constitution and had to be supervised by the Court of Arbitration to calm their fears of minorisation.

The linguistic dispute regarding education was solved on the basis of the establishment of territorial unilingualism by the Law of July 30, 1963; a solution that was subsequently incorporated and build upon in the 1970 State reform. The latter gave certain limited educational competences to the Communities with their territorial competence defined on the basis of the linguistic regions. The linguistic homogeneity principle has been endorsed by the European Court of Human Rights in the Belgian Linguistic Case of July 23, 1968 (see *supra*, I).

The second School Question was ended by the successful negotiation of a political agreement, 'the School Pact' resulting in the School Pact Act of May 29, 1959. This Act distinguishes between two school networks, the official network established by the State (now the Communities) as well as the provinces and municipalities, on the one hand, and the 'free' network, on the other hand, and determines that both networks should be put on an equal footing with regard to subsidizing their working, the wages of the staff and the building of schools. These subsidies require compliance with certain conditions such as the drafting of cur-

53 A. ALEN, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht, op.cit.*, pp. 609-618; *Treatise on Belgian Constitutional Law, op.cit.*, pp. 197-198. See also Federalisering van het onderwijs. *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1990, Nr. 1; *Quels droits dans l'enseignement?* Bruges, 1994.

54 There are only three exceptions to the Community competences, viz. the determination of the beginning and the end of compulsory education; minimum criteria for the issuing of diplomas; pension schemes (Articles 127, par. 1 and 130, par. 1, of the Constitution).

ricula conforming a minimal standard program; respecting the linguistic legislation; recruiting qualified teachers, and the like. A crucial difference between the two networks is that whereas the official network has to provide pluralistic education, the schools of the private network may be set up on a religious or philosophical basis. It cannot be denied though, that such a system is extremely expensive for the public authorities since about the same amount of money is to be given to both the public and the private or 'free' schools.

The constitutional provision on the freedom of education, dating back to 1831, was said to have an active and a passive aspect both of which have importance for minority groups. The 1988 revision of the Constitution, as compensation for the virtually complete transfer of the competences in education to the Communities, added to this provision the most important safeguards of the School Pact⁵⁵ and entrusted the supervision of Article 24 of the Constitution to the Court of Arbitration. The active freedom of education embodies the right for everyone to establish and run educational institutions according to one's personal vision, formally as well as substantively, and this without preventive measures. The passive freedom of education on the other hand entitles parents to choose the type of education they think to be appropriate for their children. It is obvious that these provisions *in se* provide a certain degree of minority protection⁵⁶ in that minorities are entitled to set up their own educational institutions and that their members cannot be obliged to send their children to official schools or any type of school that is contrary to their convictions⁵⁷.

The jurisprudence of the Court of Arbitration⁵⁸ is important and very much relevant in that it underlines the links between the freedom of education in its two aspects and subsidies. For the active freedom of education not to be merely theoretical, the Court of Arbitration argues that the private or 'free' schools have to be able to claim subsidies from the competent public authorities. The Court identifies two sets of limitations and conditions that could be used by the Communities: first of all, certain requirements in the public interest such as minimum educational standards and secondly, the necessity to spread the available financial means over the several tasks of the Communities. Furthermore, the Court emphasizes that also the passive aspect of the freedom of education and thus the freedom of choice of the parents, is dependent upon the active freedom of education as combined with the principal right to subsidies of those 'free' schools.

B. Relevance of Belgian Regulations for South Africa

First of all, it needs to be stressed that South Africa's most pressing problems regarding the education are closely related to the apartheid regime and its lega-

⁵⁵ The Belgian constitutional provisions on the right to education go beyond the corresponding standards to be found in human rights conventions.

⁵⁶ The linguistic minorities, however, are constrained by the implications of the territoriality principle.

⁵⁷ The freedom of parents to choose a school themselves, means that under reasonable conditions, that have to be translated into objective standards, they should have a school of their choice at their disposal.

⁵⁸ See R. WITMEUR, *La Cour d'arbitrage (1989-1995) et le droit de l'enseignement*. *Journal des Tribunaux*, 1996, pp. 825-839.

cies⁵⁹ and thus not comparable to the issues dealt with in Belgium. The Belgian regulation of languages in education is not helpful at all because the basic choice was made to promote the homogeneity of the unilingual regions. The Final Constitution indeed has other objectives. It gives a right to everyone to '(...) receive education in the official language or languages of their choice in public educational institutions where that education is reasonably practicable (...)'. The factors to be taken into account for the determination of the ways to fill in this right more concretely clearly aim at redressing the results of past racially discriminatory laws and practices, without being unreasonable towards the claims of the afrikaner, linguistic minority⁶⁰.

The issue of linguistic minority protection left aside, however, the jurisprudence of the Court of Arbitration regarding the active freedom of education could provide guidelines regarding the way in which Section 29 (4) of the Final Constitution should be filled in by the competent authorities. Whereas Section 29 (3) states that the right to establish independent educational institutions needs to be done 'at own expense', Subsection 4 leaves the possibility open of state subsidies for independent educational institutions. The restrictions on the right to subsidies in the above-mentioned jurisprudence of the Court of Arbitration are perfectly suited to be implemented in a way attuned to the specific circumstances of South Africa.

VI. Conclusion

When we mention that certain Belgian regulations, techniques etc. have potential relevance for South Africa, we are definitely not suggesting a wholesale transfer of the specific Belgian regulations since the details are obviously related to the specific demographic, historical and societal circumstances in the country. But what we do have in mind are analogies that take South Africa's specific circumstances into account, while leaving the detailed elaboration to people with more extensive knowledge about South Africa and the regulations that are politically palatable for it.

Generally, what seems to be highly relevant for South Africa is the different kind of solutions in Belgium for its categories of minorities as related to a different degree of territorial concentration. Concerning the highly territorial concentrated linguistic groups, the emphasis is on territorial federalism providing autonomy for the distinct groups in the ethnically demarcated federated entities while

59 In addition to the issue of language in education which will be dealt with *infra*, reference should be made to two cases in terms of Section 32(3) of the Interim Constitution as they give an indication of some of the other sensitive issues. A Constitutional Court case (CCT No. 39/95) deals with the question whether or not the right to establish educational institutions on the basis of a common culture, language or religion as encompassed in Section 32(3) entails positive state obligations (state funding - establishment by the State etc). The other case was heard in the Provincial Transvaal Division and is referred to as the Potgietersruscase (case No. 2436/96). This case underlines the fact that the provision in Section 32(3) 'that there shall be no discrimination on the basis of race' is not all that straightforward and thus needs to be interpreted rather broadly.

60 Section 29(2) of the Final Constitution regarding language in education ends with the following sentence: 'In order to ensure the effective access to, and implementation of, this right, the state must consider all reasonable educational alternatives, including single medium institutions, taking into account (a) equity, (b) practicability, and (c) the need to redress the results of past racially discriminatory laws and practices'. Compare with Section 32(2) of the Interim Constitution which is more concise/less detailed.

also using certain group rights at the federal level. The latter include, for example, the linguistic 'alarm-bell procedure' and the legislation concerning allotment of civil service posts as it requires parity for the higher posts in the central civil service, just like in the Brussels regional administration and in the Brussels municipalities. Regarding the ideological and philosophical groups which have less territorial concentration but are still more linked to a certain federated entity, there are explicitly provisions for group rights other than federalism while nevertheless using these relative concentrations by relying on the federal structures for their 'alarm-bell procedure'. Finally, the religious groups are generally even more dispersed and the protection of religious diversity is realized through a combination of individual human rights and group rights with no territorial connection whatsoever.

An analogous differentiation of several types of minority protection could be devised in South Africa where the general lack of territorial concentrations of the country's several population groups has a different degree for the ethnic/linguistic groups as compared to the religious ones.

As to more specific regulations, the different treatment of German as an official language, the legislation and practice concerning subsidies for private schools, the provisions in the statute embodying the Cultural Pact and the practice of recognizing religions with its consequences - all have potential relevance for South Africa. It has to be acknowledged, however, that certain of these suggestions entail major expenses.

As a final remark, we would like to point to a feature of South Africa's current development that seems interesting for Belgium. South Africa's focus on the need for nation building and the successful methods used by it to achieve that should at least be noticed by Belgium as the feeling of having a national Belgian identity is diminishing without, however, giving rise to serious secessionist sentiments.

Summary: The Potential Relevance of Belgian Minority Protection for South Africa

This paper focusses on the Belgian constitutional and legal regulations which are clearly and relatively directly linked to minority protection as well as their relevance for South Africa by way of analogy, taking into account South Africa's specific circumstances.

Generally, what seems to be highly relevant for South Africa is the different kind of solutions in Belgium for its three categories of minorities as related to a different degree of territorial concentration. Going from an emphasis on territorial federalism, providing autonomy, for the highly territorial concentrated linguistic groups, over the use of the relative concentrations of the ideological and philosophical groups in certain federated entities, to a combination of individual human rights and group rights without a territorial connection whatsoever for the religious groups which are highly dispersed throughout the country.

An analogous differentiation of several types of minority protection could be devised in South Africa as the general lack of territorial concentration of the country's several population groups has a different degree for the ethnic/linguistic groups as compared to the religious ones.

Wie is de natie? Een analyse van de betekenis van taal en territorialiteit in België

Door Anja DETANT

Wetenschappelijk medewerker aan het Centrum voor de Interdisciplinaire Studie van Brussel aan de Vrije Universiteit Brussel

I. Inleiding

Het is weinig waarschijnlijk dat het Belgisch federaliseringsproces met het Sint-Michielsakkoord een definitief eindpunt heeft bereikt. Ook in de huidige constellatie van ingrijpende transformaties op sociaal en economisch vlak, blijft de communautaire breuklijn haar stempel drukken op de politiek-institutionele ontwikkelingen in België, en meer in het bijzonder in Brussel. Dat de rivaliteit tussen Nederlands- en Franstaligen veel complexer is dan op het eerste gezicht kan worden vermoed en dat het daarbij vaak om heel andere dingen draait dan om 'taal', doet niets af aan het feit dat 'taal' als een van de belangrijkste elementen wordt beschouwd van politieke identificatie en mobilisatie. Het is dan ook geen toeval dat de publieke sfeer en het politieke leven in België op doorslaggevende wijze worden beïnvloed door de segmentering van de samenleving op basis van de breuklijn tussen Nederlands- en Franstaligen. De politieke en sociaal-economische tegenstellingen tussen beide groepen en de conflicten over territorialiteit hebben in de constructie van twee regionaal verankerde collectieve identiteiten bovendien een belangrijke rol gespeeld. De huidige ontwikkelingen in Vlaanderen en Wallonië lijken de tendens tot verdere 'opdeling' van de samenleving verder te versterken. De tweetalige hoofdstedelijke regio vormt in deze echter een duidelijke staartzender en neemt in het politieke veld om diverse redenen een bijzondere plaats in.

Vooraleer de betekenis van de recente ontwikkelingen in kaart te brengen, willen we volgende kanttekening maken. Wie het politieke leven in de Brusselse hoofdstedelijke regio wil begrijpen, kan dit onmogelijk doen door Brussel als een geïsoleerde casus te bestuderen. De institutionele compromissen met betrekking tot het hoofdstedelijk gebied en de politieke conflicten en krachtsverhoudingen in de hoofdstedelijke regio zijn niet te vatten zonder oog te hebben voor de bredere politieke context waarin Brussel gestalte heeft gekregen. Het Brussels model reflecteert, zij het op een bijzondere wijze, een aantal fundamentele eigenschappen van het Belgische politieke systeem.¹ De traditie van compromisvorming en de manier waarop verschillende breuklijnen in de samenleving werden geïnstitutionaliseerd en gecontroleerd, vormen ongetwijfeld een van de karakteristieken van de Belgische politiek in het algemeen en van het Brussels institutioneel model in het bijzonder.

Het vertrekpunt in deze bijdrage is de vaststelling dat de institutionele hervormingen van het land gepaard gaan met een herdefiniëring van de gemeenschap.

¹ Meer hierover is o.a. te vinden in: J. TYSENS, Pillarisation, consociational democracy and the features of Belgian political culture. In: A. Detant (red.), *Brussels-Jerusalem. Conflict Management and Conflict Resolution in Divided Cities*. Centrum voor de Interdisciplinaire Studie van Brussel, VUB, onuitgegeven onderzoeksrapport, 1997, pp. 277-288.

De doorgedreven federalisering lijkt er inderdaad toe te leiden dat de band tussen territoriale en groepsgebonden loyaliteiten meer en meer wordt aangehaald. We kunnen stellen dat subnationalismen de fakkel hebben overgenomen in een België waar de voornaamste politieke scheidingslijn getrokken wordt op 'etnolinguïstische' basis.² De territoriale afbakening van de gewesten en de politisering van culturele elementen aan beide zijden van de taalgrens vormen de basisingrediënten die aan projecten van natievorming in de regio's gestalte geven. Terwijl het nationalisme in Wallonië eerder onderhuids gestalte krijgt, gebeurt dit in Vlaanderen op meer officiële wijze. Maar waar aan Vlaamse zijde tot nog toe vooral de logica van de gemeenschappen domineerde, is een herdefiniëring van politieke belangen aan de gang, waarbij 'nationale' en territoriale loyaliteit steeds meer samenvallen. Binnen de geografische omschrijving van het Gewest, wordt Vlaanderen door de politieke elite steeds uitdrukkelijker gedefinieerd als 'natie'.

Het nationalisme van de regio's zal ongetwijfeld zijn impact hebben op de politieke ontwikkelingen in het hoofdstedelijk gebied. Verschillende redenen kunnen hiervoor opgegeven worden. Eerst en vooral is de politieke constellatie in Brussel zeer gevoelig voor de ontwikkelingen op nationaal vlak. Het feit dat de krachtsverhoudingen in Brussel omgekeerd evenredig zijn aan die op nationaal niveau is daarbij een belangrijk element. Bovendien is Brussel als grensgebied de plaats bij uitstek waar beide gemeenschappen samenkomen en samenleven. Dit samenleven werd in 1989 geïnstitutionaliseerd met de oprichting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Net zoals in de federale instellingen, is het politiek systeem in Brussel afhankelijk van de goede samenwerking tussen beide gemeenschappen in de hoofdstedelijke instellingen. Elke ontwikkeling op nationaal vlak beïnvloedt dan ook dit samengaan van beide gemeenschappen op het niveau van het Brussels gewest. Bovendien kristalliseren de communautaire tegenstellingen die het politieke leven in België kenmerken zich in de hoofdstedelijke regio. Dit betekent dat beide dimensies van de communautaire strijd zeer nauw met elkaar samenhangen en dat een oplossing voor de tegenstellingen op nationaal en lokaal niveau sterk met elkaar verbonden zijn. Verder spelen taal en territorialiteit in het hoofdstedelijk gebied een bijzondere rol. De hoofdstedelijke functies van Brussel, de positie van Brussel als grensgebied tussen Vlaanderen en Wallonië en de heterogene samenstelling van de Brusselse bevolking zijn daar niet vreemd aan. Dat er op sociologisch vlak ook in Brussel zelf een aantal verhoudingen veranderen, die het proces van politieke identificatie in de hoofdstad zullen beïnvloeden, laat zich bovendien voorspellen.

Het zijn deze ontwikkelingen die we in onderhavige bijdrage bestuderen. Deze wil in eerste instantie een analyse zijn van de rol die territorialiteit en identiteit spelen en gespeeld hebben in de strijd tussen de twee gemeenschappen in België. Op welke manier beide elementen de communautaire tegenstellingen in de hoofdstad gestalte hebben gegeven, is een vraag die daarbij aan de orde is. Tegelijkertijd wordt aangegeven in welk opzicht recente politieke ontwikkelingen met betrekking tot de noties territorialiteit en identiteit openingen zouden kunnen creëren om de verhoudingen tussen de twee gemeenschappen in Brussel een nieuwe gestalte te geven.

Terwijl in Vlaanderen en Wallonië de band tussen identiteit en territorialiteit wordt versterkt met de geleidelijke uitbouw van een politiek project, gericht op de belangen van de eigen regio, stelt zich immers meer en meer de vraag naar de

² A. MORELLI (red.), *De grote mythen uit de geschiedenis van België, Vlaanderen en Wallonië*. Berchem, EPO, 1996, p. 16.

positie van het tweetalig gebied Brussel. Het is juist in dit 'grensgebied' dat de link tussen taal en territorialiteit meerduidelijk is en dat de vraag naar de bepaaldheid van de regio zich niet zomaar laat beantwoorden binnen het polariserende schema van de communautaire verhoudingen.

II. Territorialiteit en identiteit

België staat bekend als een verdeelde of plurale samenleving, gekarakteriseerd door het soms moeizaam samengaan van twee in etno-linguïstische termen gedefinieerde gemeenschappen.³ Het huidige institutionele model is het resultaat van politieke compromissen waarbij in verschillende etappes en op basis van 'trial and error' werd gepoogd om een oplossing te vinden voor de verdeeldheid tussen Nederlands- en Franstaligen, of beter, tussen de noordelijk gelegen Vlaamse provincies en de zuidelijke Waalse provincies. Taal groeide hierbij uit tot een van de voornaamste identificatiefactoren in het politieke bestel: het werd het sleutelement om te komen tot de afbakening van twee als dusdanig erkende taalgemeenschappen.⁴

Toch moeten we er ons in een analyse van de communautaire tegenstellingen voor behoeden deze conflicten uitsluitend of dominant te vertalen als een taal- en culturele problematiek. De geschiedenis van de communautaire verhoudingen in België is complexer dan de tegenstellingen tussen twee als dusdanig geïdentificeerde taalgemeenschappen:

'On tombe là sur une caractéristique fondamentale de la problématique communautaire en Belgique. Loin d'être uniquement "linguistique", celle-ci touche à tous les aspects de la vie en société et les revendications qui l'expriment peuvent dès lors bouleverser beaucoup d'habitudes et de positions de pouvoir'.⁵

Het op elkaar inwerken van een aantal sociaal-economische en politiek-ideologische tegenstellingen is zeer belangrijk geweest in de evolutie van de verhoudingen tussen Nederlands- en Franstaligen in dit land. Huysse (1980)⁶ heeft aangetoond dat de klerikaal-antiklerikale breuklijn en, in mindere mate ook de socio-economische breuklijn tot de jaren '60 overigens een veel grotere rol speelde in de politieke ontwikkelingen dan de cultureel-linguïstische breuklijn. De toename van de communautaire conflictstof na 1960 heeft veel te maken met de verschuiving van de economische, demografische en politieke verhoudingen tussen Nederlands- en Franstaligen in het land en met de pacificatie die op andere terreinen was bereikt. Het zijn deze verschillende breuklijnen, doorkruist door de communautaire tegenstellingen, die het maatschappelijke en politieke leven in België op doorslaggevende wijze beïnvloed hebben en de grondslag vormden voor structurele aanpassingen van het staatsbestel. We kunnen stellen dat 'taal' vaak

3 L. HOOGHE, De staatshervorming van 1988-1989 in België. Pacificatie en federalisme. *Federalisme*, 1990, nr. 4, p. 28.

4 Het bestaan van een kleine Duitstalige gemeenschap is voor onze analyse niet echt relevant en wordt dan ook buiten beschouwing gelaten.

5 P. DELFOSSE, Nationalisme et parlementarisme. La percée du nationalisme flamand au parlement belge (1873-1914). *Res Publica*, 1994, nr. 2, p. 216.

6 L. HUYSE, De gewapende vrede. Politiek in België na 1945. Leuven, Kritak, 1980.

de noemer was en is waaronder meer substantiële conflicten over macht en territorium binnen de Belgische staat werden en worden uitgevochten.⁷

A. Twee competitieve logica

Er zijn meerdere mogelijkheden voorhanden om het samenleven van verschillende taalgemeenschappen binnen eenzelfde staatsverband te kanaliseren. Of er al dan niet geopteerd wordt voor interne territoriale grenzen is daarbij een belangrijk gegeven.

Wie de politiek-institutionele ontwikkelingen in België in een historisch perspectief plaatst, stelt vast hoezeer er in dit land geëxperimenteerd werd met verschillende samenlevingsmodellen, gaande van beschermende taalwetten in een unitaire staatsstructuur, over de ontwikkeling naar grotendeels taalhomogene regio's met het vastleggen van de taalgrens, naar een doorgedreven federalisering van het land met de instelling van gemeenschappen en gewesten.⁸ Dat de elementen taal en territorialiteit in al deze institutionele experimenten een belangrijke rol speelden, werd op overtuigende wijze aangetoond door Witte.⁹ Terwijl in Vlaanderen de eis voor autonomie vooral georganiseerd werd rond de idee van de taalgemeenschap, groeide in Wallonië, onder impuls van uiteenlopende sociaal-economische belangen, de vraag om regionale autonomie. De geschiedenis van de communautaire relaties in België wordt dan ook gekenmerkt door een spanningsveld tussen groepsgebonden en territoriaal gedefinieerde entiteiten.

Onder welke omstandigheden de territorialiteitseis gestalte kreeg, is genoegzaam bekend. De eenheidsstaat van 1830 stond model voor een vrij duidelijke oplossing van het 'staat-zoekt-natie'-probleem. De Franstalige elite opteerde voor het Frans als eenheidstaal en streefde naar een verfransing van het hele Belgische grondgebied, dus ook van Vlaanderen. Het Frans zou het bindteken moeten worden van de natie en werd gepresenteerd als een 'patriottische noodzaak'. Toch verliep het verfransingsproces minder bewust dan vaak wordt beweerd en werd een eerder gematigde taalpolitiek gevoerd.¹⁰ Grondwettelijk heerste er inderdaad taalvrijheid, zodat het Nederlands in de privésfeer verder gebruikt kon worden. De publieke sfeer en het officiële leven werden daarentegen volledig gedomineerd door het Frans. Het Frans was de taal van het nationale bestuursapparaat, van het parlement en van de rechtspraak. Voor al diegenen die hogerop de sociale ladder wensten te komen, was de kennis van de taal van Voltaire een noodzaak: het Nederlands werd immers geïdentificeerd met armoede en achterlijkheid. De geringe sociaal-culturele status van het Nederlands en de economische achterstand van Vlaanderen, verklaren de onmachtpositie van de niet-verfranse meerderheid van de Vlaamse bevolking. Vooral in Brussel had de so-

⁷ Over de rol van de taalcomponent in de politieke geschiedenis van het land, zie: E. WITTE en H. VAN VELTHOVEN, *Taal en politiek. De Belgische casus in een historisch perspectief*. Brussel, VUBPress, 1998.

⁸ Voor een gedetailleerd overzicht van de verschillende fasen in de hervorming van de instellingen, P. BERCKX, *150 jaar institutionele hervormingen in België*. Antwerpen, Kluwer, 1991.

⁹ We knopen in deze paragrafen aan bij o.a. E. WITTE, *Taal en territorialiteit. Een overzicht van de ontwikkelingen in België sinds 1830. Tijdschrift voor geschiedenis*, 1993, pp. 208-229.

¹⁰ Meer hierover in: F. LOUCKX, *Vlamingen tussen Vlaanderen en Wallonië. Taal en Sociale Integratie 5*. Brussel: VUB, 1982, p. 129.

ciologische overmacht van het Frans een ingrijpend verfransings- en taalassimilatieproces tot gevolg. Via de tussenstap van de tweetaligheid, zouden veel Vlaamse dialectsprekers trouwens geleidelijk aan verfransen.¹¹

Onder impuls van de democratisering van het onderwijs enerzijds, de politieke democratisering anderzijds en de geleidelijke economische inhaalbeweging van Vlaanderen, werd door een zelfbewuste groep Vlaamse intellectuelen meer en meer geijverd voor de erkenning van het Nederlands en voor individuele taalrechten.¹² De reacties tegen de verfransings- en assimilatie-druk die vanuit Brussel voelbaar was in Vlaanderen, lokten voorzichtige tegemoetkomingen uit vanwege de Franstalige elite en resulteerden in een aantal wetten, die in het openbare leven in Vlaanderen de tweetaligheid introduceerden: het Nederlands kreeg een plaats naast het Frans. Deze wetten waren evenwel partiële maatregelen met een zeer beperkt toepassingsgebied en moeten veeleer als 'tactische toegevingen' beschouwd worden.¹³ Toen bleek dat vooral aan Waalse kant veel weerstand geboden werd tegen de invoering van de algehele tweetaligheid in België, verschoof de aandacht van de Vlaamse beweging naar de strijd voor territoriale taalrechten.

Tussen 1914 en 1935 voerden meerdere wetten het territorialiteitsprincipe in. De taalwet van 1932 legde de taalhomogeniteit van Vlaanderen en Wallonië in heel de publieke sector vast. Hoewel het territorialiteitsprincipe in de huidige politieke machtsstrijd vooral vanuit Vlaanderen wordt beklemtoond, werd het principe van de territoriale taalhomogeniteit onder Waalse druk gerealiseerd. Het was de politieke elite in Wallonië die zich keerde tegen een veralgemeende tweetaligheid en geen afbreuk wilde doen aan de eentaligheid van Wallonië. Wegens de demografische achteruitgang van Wallonië en het gebrek aan kennis van het Nederlands, werd gevreesd dat de Walen in het tweetalig, unitaire België geminoriseerd zouden worden en de dominantie van het Vlaamse en katholieke Noorden zouden moeten ondergaan. Daarom werd een territoriale oplossing voor de taalproblematiek naar voor geschoven. Hiermee werd tegelijkertijd de basis gelegd voor de latere hervormingen van het Belgische staatsbestel in federale richting.

In alle sectoren van het openbare leven werden taalrechten voortaan op territoriale basis verleend. Dat de twee grote taalgemeenschappen (Nederlandstaligen en Franstaligen) sterk verbonden bleken met een specifieke streek, kan verklaren waarom de band tussen taal en territorialiteit grotendeels kon worden geïnstitutionaliseerd. De taalgrens officialiseerde het bestaan van twee territoriaal gebonden gemeenschappen. Meer nog, de ingestelde tweeledigheid effende de weg voor een 'opsplitsing' van de bestaande structuren, maar genereerde tegelijkertijd een aantal probleemgebieden. Over de rol en de betekenis van het hoofdstedelijk gebied in deze 'opsplitsing' zullen we het verder nog hebben. Feit is dat

11 Zie: M. DE METSENAERE, The impact of geolinguistic and social processes on the language situation in Brussels. In: E. WITTE en H. BAETENS BEARDSMORE (red.), *The interdisciplinary study of urban bilingualism in Brussels*. Philadelphia, Clevedon, 1987, pp. 123-166.

12 De Vlaamse Beweging was in haar kern een beweging van intellectuelen en middenklassers die, zoals A. W. Willemsen het benadrukte, 'op twee fronten' moest strijden: enerzijds tegen de verfranste en verfransende machten in België en in Vlaanderen en anderzijds tegen de onverschilligheid bij brede lagen van de bevolking. Geciteerd in J. DELWAIDE, *De natie als constructie. Het geval België*. *Acta Politica*, 1996, nr. 1, p. 70.

13 E. WITTE, *op.cit.*, 1993, p. 211.

Nederlandstalige en Franstalige federalisten in een gezamenlijk manifest uit 1961 beklemtoonden 'de ne plus admettre que Bruxelles continue à se développer au détriment des peuples qui constituent la réalité belge'.¹⁴ Vlaanderen en Wallonië - daaronder begrepen het Vlaamse en het Waalse volk - moesten zich zo autonoom mogelijk kunnen ontwikkelen.

De taalwetten die in 1962/63 werden herzien, beklemtoonden andermaal het territorialiteitsbeginsel en legden de taalgrens definitief vast. Voor de toekomstige ontwikkeling in federalistische richting was dit een belangrijk gegeven. De strikte afbakening van het grondgebied is voor een federaal systeem een elementair gegeven, aangezien de autonomie van de deelgebieden op territoriale basis bepaald wordt.

B. De keuze voor territorialiteit

In het bovenstaande hebben we reeds aangegeven dat twee concurrentiële logica een rol gespeeld hebben in de hervorming van de Belgische staatsstructuren. Over de vraag of de nadruk diende te liggen op de tweeledigheid van de gemeenschappen of de drieledigheid van de regio's, waren Vlamingen en Walen het lange tijd fundamenteel oneens. Aan Vlaamse zijde werd veel belang gehecht aan autonomie op het vlak van cultuur, onderwijs en persoonsgebonden aangelegenheden. De Waalse verzuchtingen hadden daarentegen veeleer betrekking op meer economische ontplooiingsmogelijkheden voor de regio, hoewel de culturele component ook in de geschiedenis van de Waalse Beweging een niet te negeren drijfveer is geweest.¹⁵ De in beide landsdelen geformuleerde preferenties resulteerden in twee schijnbaar onverzoenbare definities voor politieke identificatie en mobilisatie, die de hervormingen van de Belgische staat zouden kenmerken.¹⁶ Het resultaat van het spanningsveld tussen beide paradigma's was een amalgaam van territoriale schikkingen, gecombineerd met de persoons- en taalgebonden afbakening van de gemeenschappen en een stelsel van garanties voor minderheden in de faciliteiten- en taalgrensgemeenten.

Het autonomiestreven in beide regio's leidde in 1970 inderdaad tot een compromis met betrekking tot de doorvoering van de gemeenschaps- én gewestvorming. De uitvoering van de gewestvorming liet echter op zich wachten, vooral omdat de vraag naar het statuut van Brussel en de begrenzing van het tweetalig gebied onoplosbaar bleken.

Waarom hoofdzakelijk in en om het hoofdstedelijk gebied Brussel de linguïstische spanningen het politieke leven sterk bepaald hebben en ook blijven bepalen, is bekend. De Vlaamse aanwezigheid in Brussel was onder invloed van een geleidelijk proces van verfransing sterk teruggevallen. Als symbool van de achterstelling van de Nederlandstaligen in een door een Franstalige elite gedomineerde staat, ging het hoofdstedelijk gebied een bijzonder aandachtspunt vormen op de Vlaamse politieke agenda. Na de Tweede Wereldoorlog is de com-

14 Groep Coudenberg, *Au nom de la démocratie*. Brussel, Roularta, 1991, p. 88.

15 Zie Ph. DESTATTE, *L'identité wallonne. Essai sur l'affirmation politique de la Wallonie (XIX-XXèmes siècles)*. Charleroi, Institut Jules Destrée, 1997.

16 Zie ook: L. HOOGHE, *op.cit.*, 1990. Toch moet de tegenstelling tussen beide opvattingen ons inziens gerelativeerd worden. In essentie werd - en wordt - aan beide zijden van de taalgrens gestreefd naar een vorm van autonomie binnen een *territoriaal* afgelijnde entiteit (met name Vlaanderen en Wallonië).

munautaire strijd in België zich steeds nadrukkelijker gaan toespitsen op de Brusselse hoofdstedelijke regio. Deze vaststelling geldt zowel voor de traditionele taalsrijd, als voor de meer recente discussie over de federalisering van het Belgische staatsbestel. Vooral aan Vlaamse zijde werd de taalsituatie in de hoofdstedelijke regio gezien als een ernstig obstakel voor een doorgedreven federalisering van het land. Aangezien ze er alle belang bij hadden op de politieke meerderheid in Vlaanderen te kunnen rekenen, verwierpen de Brusselse Vlamingen het voorstel om van Brussel een apart gewest te maken. Als hoofdstad van het land moest Brussel veeleer een ontmoetingsplaats van beide gemeenschappen zijn en moest de band met Vlaanderen en Wallonië behouden blijven. De overtuiging was dat deze band maar in stand gehouden kon worden door voor de hoofdstedelijke regio een afwijking van het territorialiteitsbeginsel te accepteren. Deze opstelling zou uiteindelijk leiden tot de optie voor niet-territoriaal gebonden gemeenschappen. Bovendien werd gevreesd dat de vorming van een derde en overwegend Franstalig gewest Brussel de machtsbalans zou doen overhellen ten nadele van Vlaanderen.

Aan Franstalige zijde wenste men daarentegen een doortrekken van de regionalisering tot het hoofdstedelijk gebied en het aanpassen van de taalgrens aan de sociologische realiteit. Hierbij werd een sterk verschillend argumentatieschema ontwikkeld. Terwijl aan Vlaamse zijde, los van de historische referenties - Brussel als oorspronkelijk Vlaamse stad - vooral gewezen werd op de hoofdstedelijke functies van Brussel, werd aan Franstalige kant daarentegen de realiteit van de grootstedelijke samenleving centraal gesteld. Vanuit de vaststelling dat de grootste gemeenschap in Brussel de Franstalige is, kan inderdaad gesteld worden dat Brussel gewoon beschouwd moet worden als een dominant Franstalige stad. Dat de Vlaamse minderheid er een groot aandeel in de bestuursmacht opeiste, werd dan ook aangevoeld als een beknotting van de natuurlijke overmacht van de Franse Gemeenschap. Bovendien werd aan Franstalige zijde veeleer geopteerd voor individuele taalvrijheid dan voor collectieve rechten. In elke fase van de federalisering bleek Brussel dan ook een van de voornaamste struikelblokken te zijn.

In tegenstelling tot de territoriale opsplitsing tussen Vlaanderen en Wallonië, was in Brussel de territoriale verdeling tussen beide gemeenschappen om verschillende redenen niet haalbaar. De twee gemeenschappen wonen er verspreid over de regio en de Nederlandstaligen vormen er regionaal en lokaal een minderheid. Hiermee moest in de regeling voor Brussel rekening gehouden worden. De taalsociologische realiteit maakt het bovendien moeilijk om van twee strikt gescheiden gemeenschappen te kunnen gewagen. Ook de centrumpositie van Brussel en zijn betekenis als hoofdstad van het land, diende bij het zoeken naar een institutionele oplossing in rekening gebracht te worden.¹⁷ Bij gebrek aan compromis, belandde het hoofdstedelijk gebied voor jaren - tot 1988 - in de institutionele koelkast. De gewestvorming werd ondertussen (sinds 1980) wel doorgevoerd voor Vlaanderen en Wallonië.

De eerste hervormingen hebben het streven naar meer autonomie aan beide zijden van de taalgrens niet kunnen tegenhouden. Uiteenlopende sociaal-economische ontwikkelingen en politieke krachtsverhoudingen in Vlaanderen en Wallonië en de idee dat respectievelijk de Vlaamse en Waalse natie het 'natuurlijk' fundament moeten vormen voor de politieke gemeenschap, hebben uiteindelijk geleid tot een steeds sterker wordend pleidooi voor een grondige hertekening

17 Zie: X. MABILLE, Les projets de statuts de Bruxelles. *Taal en Sociale Integratie*, 1989, nr. 12, pp. 77-86.

van de Belgische staatsstructuren volgens de territoriale logica. De idee was dat binnen de territoriaal homogene gewesten de Vlaamse en Waalse (sub)naties de beste ontplooiingskansen zouden hebben.¹⁸ Brussel was in de keuze voor een territoriaal afgebakende taalhomogeniteit een duidelijke stoorzender. Het taalgemengd gebied en de aanwezigheid van een belangrijke taalminderheid in enkele faciliteiten- en taalgrensgemeenten, vormden voor de consequente doorvoering van het territorialiteitsprincipe een probleem.

Toch werd met de staats hervorming van 1988-89 ook voor Brussel een gewestelijk statuut uitgewerkt dat, op een aantal technische spitsvondigheden na, gelijkwaardig is aan dat van de andere gewesten.¹⁹ De samenwerking tussen beide gemeenschappen inzake gewestelijke materies in Brussel is geregeld via een ingewikkeld systeem van 'checks' and 'balances', met garanties voor de Vlaamse minderheid in de hoofdstad. Inzake gemeenschapsmateries hangen beide gemeenschappen niet van elkaar af. Ze beheren deze zaken grotendeels autonoom, al dan niet in samenspraak met de taalgenoten in Vlaanderen en Wallonië. De enige uitzondering hierop zijn de zogenaamd bicommunautaire materies en instellingen, die door beide taalgroepen samen beheerd worden.

Dat Brussel uiteindelijk een derde gewest is geworden, was een belangrijke toegeving van Vlaamse zijde. Het betekende immers dat Brussel nooit echt tot Vlaanderen zou kunnen behoren en voorgoed was 'opgegeven'. Anderzijds was de begrenzing van Brussel tot de 19 gemeenten en de garanties voor de Vlaamse minderheid in de hoofdstad de prijs die aan Franstalige zijde betaald moest worden voor de gewestvorming van Brussel. Dit betekende dat zij hun overmacht in de hoofdstad niet ten gelde zouden kunnen maken en aan de Vlaamse minderheid een belangrijke participatie in het gewestelijk bestuur moesten toestaan.

Na de meest recente staats hervorming lijkt de territoriale definitie uiteindelijk de bovenhand te hebben gehaald. De (voorlopig?) laatste etappe heeft het politieke landschap rond Brussel grondig hertekend ten voordele van de gewesten.²⁰ In haar bijdrage over de relatie tussen Vlaanderen en Brussel beklemtoont Hooghe²¹ dan ook dat enkel voor de politieke organisatie van de Vlamingen in Brussel de groepsgebonden logica nog dominant is. De delicate evenwichtsstructuur in Brussel en de institutionele banden tussen de Vlamingen in Brussel en Vlaanderen zijn grotendeels behouden gebleven. Toch dringt zich de vraag op naar de impact van een meer uitgesproken territoriale politiek voor de

18 Hoewel deze ontwikkeling aansluit bij een algemene versterking van het regionalisme in de meeste Westeuropese landen, willen we er hier op wijzen dat dit proces in België reeds in de jaren '30 werd ingezet.

19 Voor een gedetailleerd overzicht, zie: A. ALEN, Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en zijn instellingen. *Tijdschrift voor Bestuurs- en Publiekrecht*, 1989/8, pp. 491-494; P. DE BRUYCKER, Bruxelles dans la réforme de l'état. *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nr. 1230-1231; S. LOUMAYE, Les nouvelles institutions bruxelloises. *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, nr. 1232-1233 en P. VAN ORSHOVEN, Brussel anno 1989. Een derde gewest, een enige agglomeratie, drie gemeenschapscommissies en ... een vierde gemeenschap. *Rechtskundig Weekblad*, 1989-1990, nr. 14, pp. 449-466.

20 Met het Sint-Michielsakkoord en de hervorming van 1993 werd Grondwettelijk vastgelegd dat België voortaan een federale staat is. Deze Grondwetsherziening voorzag tegelijkertijd in de directe verkiezing van de Gemeenschaps- en Gewestraden.

21 L. HOOGHE, De relatie Brussel - Brusselse rand - Vlaanderen. Een institutioneel perspectief. In: E. WITTE (red.), *De Brusselse Rand. Brusselse Thema's 1*. Brussel, VUBpress, 1993, pp. 384-410.

politieke positie van de Vlamingen in Brussel. Gezien hun minderheidspositie in de hoofdstad was de band met Vlaanderen voor de Brusselse Vlamingen immers een belangrijke machtsfactor. In welke mate deze band zal stand houden, is een niet onbelangrijke vraag. Vooraleer daar een antwoord op te zoeken, gaan we na op welke manier de institutionele hertekening van het land gepaard gaat met een herformulering van de politieke identiteit in de deelgebieden.

III. Regionaal nationalisme

Politici, pressiegroepen en editorialisten zijn druk bezig geweest met de vraag naar de implicaties van de politieke en institutionele ontwikkelingen voor het voortbestaan van de Belgische constructie. Dat de Belgische staat in een zware legitimiteitscrisis verkeert, mag dan al voor iedereen duidelijk zijn. Of de federalisering van het land het begin van het einde heeft ingeleid en of de Belgische structuren het onder druk van centrifugale krachten binnen en buiten de grenzen, zullen begeven, blijft vooralsnog koffiedik kijken.

Feit is wel dat de deelgebieden, als gevolg van de doorgedreven federalisering van de Belgische staatsstructuren, een geheel eigen plaats innemen in het politieke beslissingsveld. Een gelaagde politieke structuur, waarbij verschillende bestuursniveaus - regionaal, nationaal, Europees/internationaal - de taken van het traditionele staatsapparaat hebben overgenomen, kenmerkt het huidige politieke landschap. Dat de rol van de Belgische staat daarmee werkelijk is uitgespeeld, is betwistbaar. Of de staatshervorming - zoals sommigen voorspellen - zal leiden tot de desintegratie van het land, dan wel of het vinden van een nieuw evenwicht het centraal gezag uiteindelijk zal versterken, moet nog blijken.²²

Wel zijn de traditionele staatsstructuren volop in beweging, enerzijds als gevolg van de internationalisering van economie, politiek en cultuur, anderzijds onder invloed van nationalistische politieke projecten. Beide ontwikkelingen lijken de delegitimering van de traditionele staatsstructuur in België mogelijk te maken.²³ De rol van de unitaire staat als symbool bij uitstek van soevereiniteit lijkt uitgespeeld en de centrale staatsorganen hebben niet langer het monopolie van politieke macht. De decentralisatie van de staatsmacht heeft de federale instellingen sterk verzwakt en roept vooral in nationalistische kringen vragen op over het nut van de Belgische staat.

De vraag naar de legitimiteit van de Belgische staatsstructuren en, in het verlengde daarvan, naar het bestaan en voortbestaan van een Belgische specificiteit of 'belgitude' is overigens niet nieuw.²⁴ Tegen de achtergrond van de institutionele ontwikkelingen en van het opborrelend nationalisme in Vlaanderen en Wallonië, wint deze vraag echter aan fundamenteel belang. Verliest het Belgisch kader zijn betekenis, ten voordele van andere identificaties? Zijn deze noodzakelij-

22 De federalisering heeft in zekere zin geleid tot een de facto opdeling van de Belgische bevolking, in elk geval op het institutionele niveau.

23 Zie: H. VAN VELTHOVEN, Van industriële tot postindustriële samenleving. Waarheen met België, Vlaanderen en de Vlaamse Beweging? In: *Liber Amicorum, Adriaan Verbulst*. Gent, Willemsfonds, 1995, pp. 124-145.

24 Zie: F. PERIN, *Histoire d'une nation introuvable*. Brussel, Legrain, 1988; A. MEAN, *La Belgique de papa. 1970: le commencement de la fin*. Brussel, Politique et Histoire, 1989 en H. DUMONT e.a. (red.), *Belgitude et crise de l'Etat belge*. Brussel, F.U. Saint-Louis, 1989.

kerwijs onverzoenbaar? Of zijn ze veeleer compatibel en vullen ze elkaar aan? En wat betekent deze evolutie voor Brussel?

A. Het nationalisme van de regio's

Het einde van het 'nationale' België heeft mogelijkheden gecreëerd voor de ontwikkeling van nieuwe politieke identiteiten in Vlaanderen en Wallonië. Er lijkt nu, althans op politiek niveau, een consensus te groeien over de idee van een Vlaamse en een Waalse natie, die zichzelf moeten kunnen ontplooiën, al dan niet binnen een overkoepelende federale structuur. De uitgesproken territorialisering van het politieke leven in België is een basiscomponent voor de politieke projecten die deze 'naties' gestalte moeten geven. Het nationalisme van de regio's sluit aan bij de klassieke definitie van het nationalisme, die stelt dat de eigenheid van elk volk zijn weerspiegeling moet vinden in de staatsstructuren en de verdeling van de macht. Het gaat hier om de idee van de 'natie-staat', begrepen als '*natural locus of modern political affiliation*'.²⁵

Om de nationalistische aspiraties te legitimeren en de idee van twee verschillende samenlevingen in beide regio's hard te kunnen maken, wordt gebruik gemaakt van zogenaamd historische 'antagonismen' tussen Vlaanderen en Wallonië.²⁶ Dat België van bij aanvang een artificiële constructie zou zijn geweest, waar Vlaanderen en Wallonië door een historisch ongeluk in terecht gekomen zijn, is daarbij een vaak naar voren geschoven argument. Een correcte en genuanceerde historische analyse toont echter al gauw aan dat de voorstelling van twee gevestigde en natuurlijke entiteiten - Vlaanderen en Wallonië - waar België als het ware bovenop werd gelegd, niet gefundeerd is: '*Ook die etnische blokken moesten worden gevormd*'.²⁷

Om elke associatie met extreme krachten te vermijden, zullen de bevoegde overheden er voor oppassen hun beleid als 'nationalistisch' te bestempelen. De Vlaamse politieke agenda wordt doorgaans gerekend tot die van het 'zachte' nationalisme²⁸; vaak ook wordt de term 'nationalisme' vervangen door omschrijvingen waarin 'Vlaanderen' en de 'Vlaamse belangen' centraal staan. Het nationalistisch streven in de regio's presenteert zich hierbij als een 'natuurlijk' antwoord op de legitieme aspiraties van 'de gemeenschap' en als een rationele basis voor staats(her)vorming. De gemeenschap wordt gekwalificeerd als een voorpolitieke bepaaldheid, en het is de loyaliteit tegenover de voorpolitieke bepaaldheid van de gemeenschap die een noodzakelijk fundament zou zijn voor politieke legitimiteit. Wat nagestreefd wordt is met andere woorden de congruentie tussen het politieke en voorpolitieke veld (het volk).²⁹ Daarbij steunt de natio-

25 E. KOFMAN en C.H. WILLIAMS, *Community conflict, partition and nationalism*. Londen/New York, Routledge, 1989, p.2. Zie ook: E. GELLNER, *Nations and Nationalism*. Oxford, Blackwell, 1983.

26 Zie vooral deel II: De mythen van het nieuwe België. In: A. Morelli, (red.), *op.cit.*, 1996.

27 J. DELWAIDE, *op.cit.*, 1996, p. 62.

28 F. DE WACHTER, Wie is mijn volk? De verleidingen van het zachte nationalisme. In: R. DETREZ en J. BLOMMAERT (red.), *Nationalisme. Kritische opstellen*. Berchem, EPO, 1994, pp. 71-91.

29 In de literatuur bestaat veel onenigheid over de vraag of nationalisme inderdaad verklaard kan worden vanuit het bestaan van een natie als voorpolitieke bepaaldheid. Nationalisme is dan niets anders dan de formulering van de politieke aspiraties van een be-

nalistische formule op de premisse dat het 'volk' of de 'natie' een natuurlijk gegeven is, dat zich door zijn particuliere eigenschappen onderscheidt van andere volkeren of naties en een sterke, natuurlijke mobilisatiebasis vormt voor politieke actie. Bovendien zouden alle breuklijnen in de samenleving door de natuurlijke verbondenheid binnen de natie overkoepeld en 'opgeheven' worden.

Over de karakteristieken van de natie en de manier waarop de natie moet worden uitgebouwd, is er veel minder consensus. Detrez en Blommaert³⁰ wijzen erop dat zowat alle centrale elementen in het nationalistisch discours - of beter de nationalistische discours - voorwerp zijn van variatie en interne tegenspraak. Zij geven aan dat de concrete invulling van het nationalistisch streven gekenmerkt wordt door een multitude aan tegenstrijdige ambities en interpretaties over de aspiraties van de natie en de doelstellingen van het nationalistisch project. De nationalistische retoriek overkoepelt bijvoorbeeld zeer verscheiden visies op Vlaanderen als eenheid van nationalisme: van biologisch-historisch gegeven (het Vlaamse volk), over cultuurregio of taalgemeenschap naar Vlaanderen als politieke entiteit. Onder de noemer van Vlaams nationalisme gaan dan ook zeer verscheiden politieke projecten schuil: van het verwerven van culturele autonomie, over het streven naar maximale culturele en politieke ontvoogding in een federale of confederale staat, tot separatisme en de onafhankelijkheid van Vlaanderen.

De veelvormigheid geldt ook in het politieke zoeken naar de identiteit van Wallonië. De naam verwijst, al naargelang, naar een geografische entiteit, een economische regio, een taalkundig geheel, een 'nationale' gemeenschap. Hoewel ook binnen de Waalse beweging nationalistische stromingen aanwezig zijn die uitgaan van een eerder 'etnische' invulling van de Waalse identiteit, lijkt het politieke discours er zich vooral te laten inspireren door het Franse model van staatsburgerschap en nationale identiteit, waarbij iedereen die dat wenst in de Waalse gemeenschap kan assimileren en er onvervreemdbaar deel van kan worden. Politiek gesproken hebben beide benaderingen evenwel hetzelfde doel: het samenvallen van het politieke en het voorpolitieke veld.³¹

B. De symbolische herdefiniëring van de gemeenschap

De legitimering van nieuwe politieke instituties en de machtspositie van het politieke establishment in de deelgebieden resulteerden in een verschuiving van het politiek referentiekader van het federale niveau naar dat van de regio's. Terwijl België meer en meer wordt afgedaan als een artificiële constructie, profileren Vlaanderen, maar ook Wallonië, zich meer en meer als volwaardige entiteiten, met andere belangen, andere politieke doelstellingen, een andere identiteit. Deze symbolische herdefiniëring voltrekt zich niet alleen in de beleidsbeslissingen die op het niveau van de gewesten worden genomen, maar ook in de

staande natie. De idee dat een natie veeleer begrepen moet worden als een produkt van een nationalistische ideologie, is mijn inziens een veel correctere interpretatie. Daarmee wordt aangesloten bij Gellner (1983) die stelt dat het nationalisme naties voortbrengt en niet omgekeerd. Voor een bondig overzicht van verschillende stromingen in de literatuur over natie, nationalisme en nationale identiteit, zie: J. HUTCHINSON en A.D. SMITH, (red.). *Nationalism*. Oxford/New York, Oxford University Press, 1994.

30 R. DETREZ en J. BLOMMAERT (red.), *op.cit.*, p. 15.

31 F. DE WACHTER, *op.cit.*, pp. 72-75.

politieke retoriek van de gewestelijke overheden.³² Daarbij gaat het om de manier waarop de politieke gemeenschap wordt verbeeld.³³ Het politiek systeem heeft immers nood aan een '*sense of community*' als indicator van politieke cohesie en van de legitimiteit van het politiek systeem.³⁴ De nieuwe politieke elite heeft dan ook objectief belang bij een verschuiving van identificaties van het traditionele staatsniveau naar dat van de regio's. De deelgebieden vormen nu de locus van politieke bedrijvigheid en het formuleren van politieke doelstellingen gebeurt hoofdzakelijk in termen van de belangen van de eigen gemeenschap.

De premissen van deze regionaal-nationalistische formule maken deel uit van wat als logisch fundament wordt beschouwd voor de politieke praxis in België.³⁵ In het denken over de rol van de staat is de klemtoon verschoven van de vraag naar de taken van het staatsapparaat in de opbouw van een democratische samenleving naar de vraag naar lidmaatschap van de politieke gemeenschap. De conceptualisering van het staatsbegrip is met andere woorden verschoven van de 'staat-als-centrum-van-macht' naar 'de staat-als-grens'.³⁶ De discussie over natievorming en nationale identiteit ligt in het verlengde van deze evolutie. Hierbij is de vraag naar de bepaaldheid van de natie belangrijk geworden. Wie is de natie? Wie heeft een plaats binnen de reële of symbolische grenzen van de natie? Welke criteria onderscheiden de natie van andere in nationale termen gedefinieerde entiteiten? Deze vragen doen ons belanden bij de notie identiteit en bij de manier waarop dit begrip wordt gepolitiseerd.

C. *Wie is de natie?*

Elk nationalisme is '*the political product of a particular set of circumstances that waxed and waned in content and support as circumstances changed*'³⁷. Hoewel het discours uitgaat van de natie als een natuurlijk gegeven, is de betekenis van het identiteitsbegrip vrij problematisch. Identiteit is een schimmig begrip, dat juist door de conceptuele vaagheid ervan politiek zo bruikbaar is. Het functioneert in eerste instantie als *symbolic marker*. Het wijst daarbij tegelijkertijd op het gemeenschappelijke - dat wat de natie tot een gemeenschap maakt - en op het particuliere - datgene wat de natie uniek maakt. Het trekt de grenzen

32 S. SLEMBROUCK en J. BLOMMAERT, De politiek-retorische constructie van een Vlaamse natie: Vlaanderen-Europa 2002. In: A. MORELLI (red.), *op.cit.*, pp. 243-258.

33 In 'De pragmatiek van Europese nationalistische ideologieën' betoogt Verschueren dat West-Europa niet in staat blijkt anders te denken dan in termen van nationale, liefst etnisch homogene staten. In: R. DETREZ en J. BLOMMAERT (red.), *op.cit.*, 1994, pp. 92-101.

34 D. EASTON, geciteerd in B. MADDENS, Een vaderland om te beminnen? Het nationale bewustzijn van Vlaamse laatstejaarsscholieren. *Res Publica*, 1989, nr. 1, p. 49.

35 Dit was overigens niet anders in het "oude" België. Nu krijgen we echter een situatie waarbij ook Vlaanderen en Wallonië zich als aparte entiteiten met een eigen karakter willen affirmeren. Dit hoeft niet noodzakelijk tegen het Belgische niveau te werken. Integendeel, we zouden kunnen stellen dat het Vlaams en Waals nationalisme hun voedingsbodemp vinden, juist in het bestaan van de Belgische constructie. Zie ook: G. VAN ISTENDAEL, geciteerd in B. KERREMANS, The Flemish identity: nascent or existent? *Res Publica*, 1997, nr. 2, p. 306.

36 R. DETREZ en J. BLOMMAERT (red.), *op.cit.*, 1994, p. 9.

37 J. AGNEW, Nationalism: autonomous force or practical politics? Place and nationalism in Scotland. In: C.H. WILLIAMS en E. KOFMAN (red.), *op.cit.*, 1989, p. 173-174.

van de gemeenschap die in nationale termen wordt gedefinieerd, juist door oppositie tot andere gemeenschappen, tot andere 'naties'.

Op zich heeft het concept 'natie', 'nationale identiteit' geen precies omschrijvingsobject. Natie en nationale identiteit bestaan niet in gestolde vorm. Ze worden geconstrueerd doorheen het discours, '*attaching significance to perceived differences between people as well as to sensed affinities among them*'.³⁸ Opdat ze betekenis zouden hebben, moeten het natie- en identiteitsbegrip in hun concreet gebruik opgevuld worden met relevante elementen uit de sociale werkelijkheid. Er zijn echter geen natuurlijke of noodzakelijke criteria om naties van elkaar te onderscheiden of om te bepalen wat de term 'nationale identiteit' precies inhoudt.³⁹

Dat Vlaanderen en Wallonië 'natuurlijker' entiteiten zouden zijn dan België, is bijgevolg fictie. De verhoudingen tussen de twee taalgemeenschappen, die nu de basis vormen voor het politieke handelen, is veeleer een produkt van de krachtsverhoudingen tussen beide gemeenschappen en van de percepties die beide gemeenschappen van zichzelf en van elkaar produceren.⁴⁰ Immers:

*"Nationalism is quintessentially homogenizing, differentiating or classifying discourse: one that aims its appeal at people presumed to have certain things in common as against people thought not to have any mutual connections".*⁴¹

Het verbeelden van de natie en het invullen van de eigenheid gebeurt aan de hand van een aantal partiële kenmerken, die het geheel moeten symboliseren. Het bekende adagium 'De taal is gans het volk' is hier een perfecte illustratie van. Welke criteria uiteindelijk belangrijk zijn in het vaststellen van het lidmaatschap tot de natie en de begrenzing van de in nationale termen gedefinieerde collectiviteit, hangt samen met de historische en politieke context waarbinnen de natie gestalte krijgt.

In het politiek discours in Vlaanderen wordt sterk de nadruk gelegd op de culturele component van het natiestreven. De Vlaamse identiteit of eigenheid is een identiteit die hoofdzakelijk in termen van taal wordt geïnterpreteerd. Taal is een

38 G.C. BENTLEY, Ethnicity and Practice. *Comparative Studies in Society and History*, 1987, nr. 1, p. 34.

39 Zie: B. ANDERSON, *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londen, Verso, 1983; F. BARTH (red.), *Ethnic groups and boundaries: the social organization of cultural difference*. Oslo, Universitetsforlaget, 1982; E. HOBSBAWM en T. RANGER, *The invention of tradition*. Cambridge, Cambridge University Press, 1983 en E. HOBSBAWM, *Nations and nationalism since 1780: Programme, myth, reality*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

40 Identificatieprocessen worden beïnvloed, zowel door een interne dynamiek als door externe krachtsverhoudingen. Zoals Featherstone het stelt: '*The proces of formation of (national) culture cannot be understood merely as a response to forces within the nation state, but must be seen in relation to forces outside of it: the potential for the development of national identity and cultural coherence as relationally determined by the structures of the shifting disequilibriums of power and interdependencies of the figuration of nation states within which a particular country was embedded*'. M. FEATHERSTONE, Global and local cultures. In: J. BIRD e.a. (red.), *Mapping the futures: local cultures, global change*. Londen, Routledge, 1993, pp. 169-187. Zie ook: R. Jenkins, Rethinking ethnicity: identity, categorization and power. *Ethnic and Racial studies*, 1994, nr. 2, pp. 197-223.

41 K. VERDERY, Whither "nation" and "nationalism"? *Daedalus*, 1993/3, p. 38.

metafoor voor de specificiteit van de natie.⁴² Dit is uiteraard verklaarbaar vanuit een geschiedenis van sociaal-economische en politieke achterstelling op cultureel-linguïstische gronden, binnen een door een Franstalig establishment gedomineerde unitaire staat. De in cultureel-linguïstische termen gedefinieerde identiteit biedt een antwoord op de vraag wie en wat de natie is, wie er deel van uitmaakt en wat de natie onderscheidt van andere gemeenschappen.

Het definiëren van de natie is ook een manier van voorstellen, van sociale relaties zien. Het is een vorm van positionering in de wereld en in relatie tot anderen⁴³:

*'All identities are constituted within a system of social relations and require the reciprocal recognition of others. Identity... is not to be considered a 'thing' but rather a 'system of relations and representations' ... the maintenance of an agent's identity is a continual process of recompositions rather than a given one, in which the two constitutive dimensions of self-identification and affirmation of difference are continually locked... identity is seen as a dynamic, emergent aspect of collective action.'*⁴⁴

Zo moeten we ook de opbouw van een Vlaamse natie zien, niet alleen vanuit de plaats die Vlaanderen in Europa wil innemen en vanuit de legitimiteit die het Europa van de Regio's aan deze nationalistische formule verschaft, maar ook in relatie tot de Belgische structuren enerzijds en tot Wallonië/Franstalig België anderzijds.

Hoewel aan Vlaamse zijde de taalcomponent een centraal element blijft in de definiëring van het natieconcept, lijken een aantal ontwikkelingen te wijzen op een toenemend belang van de territoriale component in het nationalistisch streven. 'Vlaanderen', als cultureel en geografisch afgebakend gebied, is meer en meer de basis voor het formuleren van politieke eisen en het verdedigen van belangen.⁴⁵ In welke mate daardoor wordt geraakt aan de band met de Brusselse Vlamingen, en wat deze ontwikkeling betekent voor de positie van het tweetalig gebied, is een vraag waar we in onderstaande paragrafen het antwoord op zoeken.

IV. Brussel

A. Brussel: een stuk van ons?

In wat voorafgaat hebben we geargumenteed dat het federale België meer en meer in de richting van territoriaal afgebakende deelstaten evolueert. Brussel

⁴² Zie ook: E. HOBSBAWM, Language, culture, and national identity. *Social Research*, 1996, nr. 4, pp. 1065-1080.

⁴³ Daarom is de term 'identificatie' eigenlijk adequater, aldus E. BALIBAR, Culture and identity. In: J. RAJCHMAN (red.), *The identity in question*. New York/Londen: Routledge, 1995, pp. 173-196.

⁴⁴ P. SCHLESINGER, On national identity: some conceptions and misconceptions criticised. *Social Science Information*, 1987, nr. 2, pp. 219-264.

⁴⁵ Dit is niet anders aan Franstalige zijde: 'De Franse Gemeenschap is op haar beurt een territoriaal begrip geworden', aldus G. Fonteyn. In zijn analyse van de relatie Brussel-Wallonië komt de auteur dan ook tot de conclusie dat 'het territorium is de norm geworden, ook voor de gemeenschappen'. G. FONTEYN, De Walen, Brussel en de rand, of het anti-flamingantisme. In: E. WITTE (red.), *De Brusselse rand. Brusselse Thema's 1*. Brussel, VUBpress, 1993, pp. 411-419.

vormt in deze ontwikkeling een 'storende' factor. Het bestaan van het taalgebied Brussel betekent een duidelijke rem op een territoriale opdeling van het land.⁴⁶ Zowel voor Vlaanderen als voor Wallonië is de band met het Brussels Gewest immers belangrijk. Dat er in Brussel voor beide regio's heel wat belangen te verdedigen zijn, is onbetwistbaar. Naast het symbolisch en cultureel belang van Brussel, vormt de regio door de concentratie van economische en politieke beslissingsmacht in het tweetalig gebied, een ware 'grootmacht'. De Brusselse skyline, met zijn talrijke kantoorstorens, laat weinig twijfel bestaan over de aard van het tertiëriseringsproces. Dichtbij de instellingen van de politieke macht, hebben in Brussel nagenoeg alle grote Belgische ondernemingen en ook heel wat multinationale ondernemingen hun (hoofd)zetel gevestigd. Ook de opmars van de Europese instellingen en diensten, met in hun zog de talrijke internationaal opererende ondernemingen, behoren tot de standaardverhalen van de Brusselse stadsontwikkeling. Brussel is goed als vestigingsplaats voor meer dan 30.000 bedrijven, die samen zo'n 550.000 banen leveren.⁴⁷ De regio huisvest zo'n 1.100 internationale instellingen en een 200-tal ambassades. In de wereldranglijst van congressteden staat ze in de top vijf, samen met Londen, Parijs en Genève. Als financieel centrum neemt Brussel een zevende plaats in. Aan deze concentratietendens is met de federalisering geen einde gekomen. Het aantal politieke beslissingsorganen dat in Brussel gevestigd is, is doorheen de recente staatsvormingen niet afgenomen, maar integendeel nog toegenomen. Zeer sterk blijft dan ook het beeld van de werkgelegenheidspool die dagelijks tienduizenden pendelaars aantrekt.

Verder blijft Brussel symbolisch belangrijk, als hoofdstad van het land en hoofdstad van beide gemeenschappen. De gemeenschappen doorkruisen immers de territoriaal afgebakende gewestvorming. Dat Brussel tot beide gemeenschappen moet blijven behoren, is een opvatting die vooral aan Vlaamse zijde verder beklemtoond wordt. Het ligt geheel in de lijn van de politieke visie op identiteit dat vanuit Vlaanderen de verbondenheid met de Vlamingen in Brussel wordt benadrukt: de Vlaamse gemeenschap als een bevestiging van de culturele eenheid, over de regionale grenzen heen. Hoewel ook in Vlaanderen de territoriale logica de politieke organisatie van de samenleving meer en meer bepaalt, is het doorknippen van de gemeenschapsbanden met de Brusselse Vlamingen vooralsnog ondenkbaar. Aan Franstalige kant liggen de zaken complexer. De identificatie tussen Wallonië en Franstalig Brussel is nooit zo 'eenduidig' geweest. De Francofone alliantie Wallonië-Brussel was veeleer een strategisch samengaan van de Franstalige krachten op bepaalde cruciale momenten. De Franstalige meerderheid in Brussel behoudt bovendien ook zonder de politieke steun uit Wallonië een duidelijk overwicht.

Vlaanderen daarentegen laat Brussel (vooralsnog?) niet los. Om de band tussen beide te beklemtonen, heeft de Vlaamse Gemeenschap beslist haar hoofdstad in Brussel te vestigen. Aangezien aan Vlaamse zijde gemeenschaps- en gewestinstellingen samenvallen, betekende dit concreet dat de Vlaamse politieke

46 Laten we er hier nogmaals op wijzen dat op politiek niveau slechts een kleine minderheid voorstander is van separatisme. De vraag naar een verdere federalisering of zelfs een uiteindelijke opdeling van het land, kan overigens weinig Belgen beroeren. Verschillende opiniepeilingen wijzen in de richting van grote onverschilligheid, ook in een Vlaanderen waarvan zo vaak gesteld wordt dat het natiegevoel er zo sterk leeft.

47 A. DELCAMP, *Les institutions de Bruxelles. De la commune à l'agglomération, de la région-capitale à l'état fédéré*. Brussel, Bruylant, 1993, pp. 17-24.

instellingen en een groot deel van de Vlaamse administratie in Brussel een onderdak moesten krijgen. Hoewel het belang van deze inplanting grotendeels symbolisch is en Brussel ook hoofdstad is van de Franstalige Gemeenschap, heeft deze Vlaamse keuze voor Brussel aan Franstalige zijde veel wrevel gewekt. Dat Vlaanderen ervan zou dromen Brussel te 'heroveren', is een stelling die in bepaalde francofone kringen nogal wat opgang maakt.

Naast de inplanting van de Vlaamse instellingen, zijn ook verschillende beleidsinitiatieven erop gericht om de Vlaamse aanwezigheid in Brussel te ondersteunen. Het vasthouden aan een strikte toepassing van de zo vaak omstreden taalwetgeving in Brussel is één element in de ondersteuning van de Vlaamse component in de hoofdstad. Hoewel het uitbouwen van een beschermende taalwetgeving voor de Nederlandstalige aanwezigheid in de hoofdstedelijke regio niet onbelangrijk is gebleken, heeft de taalwetgeving de taalsituatie in de hoofdstad slechts in beperkte mate kunnen beïnvloeden. Ook de uitbouw van een uitgebreid sociaal-cultureel netwerk en van een Vlaams onderwijsnet in de hoofdstad, is een strategie waar sinds de jaren '70 aan vastgehouden wordt. Recentere initiatieven vanuit de Vlaamse Gemeenschapscommissie zijn erop gericht de hoofdstad aantrekkelijker te maken als woonplaats. Het promoten van Brussel als 'Bruisende stad', het stimuleren van buurtontwikkelingsprojecten in de hoofdstad en het ontwikkelen van een aantal initiatieven als 'Brussel Hoofdstad Woonstad', die Nederlandstaligen zouden moeten stimuleren om in Brussel te komen wonen, passen geheel in dit opzet. Vanuit de vaststelling dat slechts 2 % van alle Vlaamse ambtenaren in Brussel wonen, in concreto 227 ambtenaren op een totaal van 10.830, werd binnen de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) recent de idee van woonpremies ontwikkeld. Hoewel de symboliek ervan niet onderschat kan worden, moet het reële belang van deze initiatieven sterk worden gerelativeerd. Op het budget van de VGC werd welgeteld 1.000.000 BF ingeschreven voor het toekennen van woonpremies. Dit budget is goed om tien ambtenaren met een woonpremie van 100.000 BF naar de hoofdstad te lokken. Een Vlaamse herovering van Brussel dient op die manier niet onmiddellijk te worden gevreesd.

Ondanks deze initiatieven lijkt, in de praktijk, de band tussen Vlaanderen en Brussel minder hecht te zijn dan officieel wordt beleden. Eerst en vooral lijken de gemeenschappen aan belang te verliezen, ten voordele van de gewesten. Dit heeft uiteraard een weerslag op de band tussen Vlaanderen en Vlaams Brussel. De verbondenheid tussen beide is in essentie een kwestie van geïnstitutionaliseerde banden en wederzijdse belangen. Met de doorgedreven territoriale politiek lijken deze minder evident te worden. Dat Brussel een specifieke aanpak vereist, is in de Vlaamse Gemeenschapscommissie herhaaldelijk beklemtoond. Bovendien investeert Vlaanderen vooral in de Vlaamse rand rond Brussel en heeft het voor een heleboel materies in het hoofdstedelijk gebied geen enkele bevoegdheid. De Vlaamse politici in Brussel zijn dan aangewezen op zichzelf en op de goede samenwerking tussen beide gemeenschappen in de hoofdstad. Door het systeem van 'checks' en 'balances' hebben ook de Franstaligen in de hoofdstad er geen belang bij om de communautaire gevoeligheden al te ver op de spits te drijven. Dit zou immers tot een 'deadlock' in de Brusselse gewestelijke instellingen leiden en het hele systeem doen imploderen. Bovendien hebben Nederlands- en Franstaligen voor een heleboel zaken in Brussel gelijklopende belangen. Het degelijk functioneren van het hoofdstedelijk gewest is dan ook een bekommernis die beide taalgroepen noodgedwongen met elkaar delen.

B. Taal en territorialiteit in Brussel

In tegenstelling tot de ontwikkelingen op het federale niveau, hebben taal en territorialiteit in het hoofdstedelijk gebied een bijzondere rol gespeeld. Omdat Vlaanderen en Wallonië het niet eens konden worden over de vraag of Brussel als een aparte regio moest worden beschouwd (de Franstalige visie) of als een verlengstuk van de twee gemeenschappen (de Vlaamse visie), was de institutionele regeling voor Brussel het resultaat van een uiterst moeizaam compromis, waarbij getracht werd de tegenstrijdige aspiraties van beide taalgroepen met elkaar te verzoenen. Als taalgemengd gebied werd voor Brussel gezocht naar een oplossing op basis van individuele taalrechten en groepsgebonden rechten. De Brusselse besturen zijn bijgevolg gekenmerkt door een combinatie van samenwerking in gewestelijke en bicommunautaire materies en autonomie van de gemeenschappen inzake culturele en persoonsgebonden aangelegenheden.

Aan deze regeling werd met de verdere federalisering van Vlaanderen en Wallonië niet fundamenteel geraakt. Taal is er een van de belangrijkste identificatiefactoren in het politieke bestel gebleven. Toch lijkt één en ander volop in beweging.⁴⁸ Bij de Brusselse Vlamingen bestaat er een steeds duidelijkere vraag naar de versterking van de Vlaamse politieke poot in de hoofdstad. De Vlaamse Gemeenschapscommissie in Brussel wil meer bevoegdheden en meer middelen om in Brussel op een autonomere manier een beleid te voeren. Hoewel van een breuk met de Gemeenschap in Vlaanderen voorlopig geen sprake is, lijkt deze vraag aan te sluiten bij de verdere territorialisering van het politieke leven in België. Dit heeft ook te maken met belangrijke verschuivingen aan Franstalige kant. De Franstalige Gemeenschap heeft met de laatste hervormingen veel bevoegdheden verloren ten voordele van het Waalse Gewest en de Franstalige Gemeenschapscommissie (COCOF) in Brussel. De gemeenschapsband tussen Wallonië en Franstalig Brussel is daardoor nog losser geworden dan die al was. Dit betekent niet alleen een versterking van de territoriale logica ten voordele van Franstalig Brussel en Wallonië. Gevolg is ook dat de asymmetrie in de bestuursorganisatie van gemeenschapsmateries in Brussel sterk toeneemt. In tegenstelling tot de ontwikkelingen naar meer autonomie voor Wallonië enerzijds en Franstalig Brussel anderzijds, werd aan Vlaamse zijde de band tussen de Vlaamse Gemeenschap en de VGC wel behouden. Het is echter onbetwistbaar dat de VGC minder bevoegdheden en slagkracht heeft dan haar Franstalige tegenhanger COCOF. Terwijl de Vlaamse gemeenschap in Brussel zich geconfronteerd ziet met een versterkte Franstalige tegenspeler, blijft haar positie op taalcultureel vlak dus sterk afhankelijk van de machtspositie van Vlaanderen in België. Welke gevolgen de ontwikkeling aan Franstalige zijde op termijn zal hebben, is een vraag die voor de Vlaamse component in Brussel uitermate belangrijk is.

C. Brussel: bipolaire opdeling, multiculturele realiteit

Dat de politieke identificatie niet steeds eenduidig is en op basis van het taalcriterium soms ook onmogelijk, blijkt bij uitstek in taalgemengde gebieden als Brussel. Op basis van taal kan inderdaad geen uitsluitel gegeven worden over de plaats van de groep tweetaligen en taalgemengden die vooral in de Brusselse regio haar bestaan heeft. De sociologische realiteit in dit tweetalig gebied laat zich

⁴⁸ Voor onderstaande paragraaf werd dankbaar gebruik gemaakt van de analyse van o.a. L. HOOGHE, *op.cit.*, 1993, pp. 384-410.

niet eenvoudigweg reduceren tot een eenduidige link tussen taal en territorialiteit of meer algemeen tussen identiteit en territorialiteit. Brussel is niet te identificeren als Vlaams of Waals bruggehoofd, als Nederlands- of Franstalige regio 'tout court'. Als hoofdstad van het land, hoofdstad van beide gemeenschappen en hoofdstad van Europa, vormt het tegelijkertijd een ontmoetingsplaats voor beide grote gemeenschappen. We kunnen stellen dat, sociologisch gezien, de Brusselse regio een veelkleurige zone bij uitstek is, met een grote groep tweetaligen en anderstaligen, die zich niet of moeilijk laten identificeren als lid van een van beide geofficialiseerde gemeenschappen. Bovendien wordt de Brusselse regio in zijn geheel gekarakteriseerd door die twee- en meertaligheid, waar Nederlandstaligen, Franstaligen en anderstaligen naast, met en door elkaar leven.

Daarenboven is de keuze voor de een of andere gemeenschap op het niveau van de bevolking officieel onbepaald. Het ontbreken van het beginsel van de subnationaliteit en de onmogelijkheid om via taal- en bevolkingstellingen te achterhalen wie zich tot welke gemeenschap rekent, maakt een essentieel onderdeel uit van het compromis over Brussel. De gemeenschappen zijn er bevoegd, niet voor personen, wel voor instellingen die door de aard van hun activiteiten duidelijk tot de ene of andere gemeenschap behoren. Elke inwoner in Brussel is echter volledig vrij om gebruik te maken van de diensten en instellingen van zijn keuze. Iemand kan er zonder enig probleem voor opteren om zijn kinderen naar een Nederlandstalige school te sturen, het Franstalig verenigingsleven te frequenteren en voor verzorging beroep te doen op de diensten van een bicommunautaire ziekenhuisinstelling.

Op het institutionele en politieke niveau werd echter afgestapt van deze onbepaaldheid. Zowel institutioneel als politiek wordt uitgegaan van een tweeledigheid. Het Brussels compromis berust inderdaad op het paradigma van de aanwezigheid van of de confrontatie tussen twee als dusdanig erkende gemeenschappen, de Vlaamse en de Franstalige. In dit paradigma wordt, zoals gezegd, geen rekening gehouden met de complexe sociologische realiteit in Brussel, waar een grote aandeel van de bevolking moeilijk geplaatst kan worden binnen het kader van de bicommunautaire samenstelling van Brussel.

In welke mate de institutionele tweeledigheid van Brussel naar de toekomst toe behouden zal blijven, is een niet onbelangrijke vraag. Verschillende factoren doen vermoeden dat de breuklijn Franstaligen-Nederlandstaligen door nieuwe ontwikkelingen op de helling zal worden gezet. Er is eerst en vooral de doorgedreven federalisering. Hoewel in het politieke discours wordt vastgehouden aan de band tussen Vlaanderen en Brussel, lijken er door de toegenomen territorialisering van het politieke bedrijf in België voldoende redenen voor minder betrokkenheid bij Brussel. Een volledig doortrekken van de territorialiteitseis tot de Brusselse politiek zou de Vlaamse regering meer speelruimte geven tegenover de Franstalige eisen in de Vlaamse rand rond Brussel. De nu nog voorzichtige pleidooien voor het afschaffen van de faciliteiten zouden op die manier in een stroomversnelling kunnen terechtkomen. Aan Franstalige zijde is de ontwikkeling al langer duidelijk. Zonder Brussel officieel af te schrijven, heeft Wallonië zich duidelijk gedistantieerd van de Brusselse politiek. Het is dan ook niet geheel ondenkbaar dat de Vlaams-Franstalige breuklijn in Brussel op termijn zal vervagen en plaats zal ruimen voor een identificatie op basis van het territoriale criterium, dat door alle Brusselaars gedeeld wordt. Dit zou de politieke actoren in de hoofdstad toelaten om zich duidelijker te profileren tegenover Vlaanderen en Wallonië. De Europese ambities van Brussel kunnen een vlottere samenwerking tussen de twee taalgemeenschappen in de hoofdstad ongetwijfeld stimuleren. Dat

ook de aanwezigheid van een aanzienlijke groep 'nieuwe Belgen' en buitenlanders de politieke krachtsverhoudingen in de hoofdstad zal beïnvloeden, is onmiskenbaar. Dat zij doorgaans weinig voeling hebben met de Vlaams-Franstalige breuklijn, creëert naar de toekomst mogelijkheden voor een politieke organisatie die niet in eerste instantie op de 'etno-linguïstische' breuklijn is gebaseerd. Of een "Brussels identiteitsproject" de belangen van de verschillende gemeenschappen in de hoofdstad zal kunnen veezoenen, is een vraag waarop we het antwoord voorlopig in het midden moeten laten.

V. Besluit

De opbloei van het regionaal nationalisme in Vlaanderen en Wallonië heeft de relatie tussen territorialiteit en identiteit op een nieuwe manier op de voorgrond gebracht. De institutionele hervormingen en het succes van het nationalisme in de regio's hebben tot gevolg dat de band tussen territoriale en groepsgebonden loyaliteiten meer en meer wordt aangehaald. Omdat de scheidingslijn tussen beide taalgemeenschappen grotendeels samenvalt met de opdeling van het land in twee grote gewesten (Brussel even terzijde gelaten), is het "nationaliseren" van de regio's een reële mogelijkheid gebleken, die zonder al te veel discussie kon worden aangevat. In zijn volle consequentie zou het subnationalisme van de regio's kunnen uitmonden in een uiteenvallen van de federale staat. Het failliet van andere federaties (Sovjet Unie, Joegoeslavie, Tsjecho-Slowakije) geeft inderdaad aan dat een federale structuur geen garantie inhoudt voor een definitieve en duurzame oplossing voor de spanningen tussen verschillende gemeenschappen.

Toch lijkt het niet zo'n vaart te lopen met het failliet van de Belgische constructie. Vooreerst is het proces van natievorming in Vlaanderen en Wallonië nog maar uit de startblokken gekomen. Wie de natie is, wordt met veel politieke ijver beetje bij beetje uitgetekend. Maar de constructie is veelvormig en omstreden en vooral gebaseerd op een aantal schimmige concepten en hoogst betwistbare uitgangspunten. De congruentie tussen volk en staat of tussen gemeenschap en gewest is immers geen natuurlijke, rationele, noch reële oplossing voor een aantal maatschappelijke vraagstukken en de als dusdanig geïdentificeerde (sub)naties zijn niet "gegeven".

Wie en wat de natie is, is een vraag waar verschillende actoren uiteenlopende ideeën over ventileren. Het is dan ook geen toeval dat verschillende politieke projecten en sociaal-economische programma's worden gelegitimeerd, met het symbool van de natie als ultiem referentiepunt. Dit betekent dat de invulling van het natiebegriff onderdeel is van de politieke strijd, waarbij verschillende groepen verschillende dingen "lezen" in het symbool van de natie. In een analyse moeten 'natie' en '(nationale) identiteit' dan ook benaderd worden, niet als objectieve, in de realiteit gegeven realiteiten maar als dynamische concepten. De machtsaanspraken tussen verschillende gemeenschappen en in "nationale" termen gedefinieerde identiteiten in het land (de Belgische, de Vlaamse, de Waalse), tonen aan dat de betekenis van de sleutelconcepten veeleer tijd- en contextgebonden is en dat de invulling ervan als resultaat van een aantal historische ontwikkelingen en socio-politieke krachtsverhoudingen moet worden benaderd.

Bovendien is meermaals gebleken dat het nationalistisch streven aan de gewone man in de straat voorbij gaat. Het streven naar een onafhankelijke natie staat voor Vlaanderen en voor Wallonië wordt niet gedragen door een meerderheid van de bevolking in de respectieve regio's, noch door een meerderheid van

de politieke klasse. Er is bij deze klasse een reële vrees aanwezig voor het volledig opblazen van de federale structuur. Tussen Vlaanderen en Wallonië ligt immers Brussel, hoofdstad van het land, hoofdstad van de Vlaamse en Franse gemeenschap, zetel van allerlei federale en Vlaamse administraties en economisch en politiek zwaargewicht. Ook de historische band tussen Vlaanderen en het over de jaren heen verfranste Brussel en de symbolische waarde van het hoofdstedelijk gebied, maken dat het opgeven van Brussel voor Vlaanderen tot nog toe weinig waarschijnlijk is. Brussel is dan ook de bindende kracht in de federale structuur en vormt vooralsnog een duidelijke rem op het 'nationaliseren' van de regio's.

Bovendien worden een aantal premissen van het nationalisme in Brussel op de helling gezet en wijzen verschillende ontwikkelingen op mogelijke openingen voor het doorbreken van het polariserende denken in de hoofdstad. De uitgesproken territorialisering van het politieke leven in België, de geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen Nederlands- en Franstaligen in de Brusselse regionale instellingen, de vaak parallelle belangen tussen beide gemeenschappen in de hoofdstad, de aanwezigheid van een grote groep buitenlanders en 'nieuwe Belgen' en de internationale component in Brussel, het zijn elementen die op termijn kunnen bijdragen tot het doorbreken van het denken in termen van de breuklijn Nederlands-Franstaligen. Dat de traditionele communautaire breuklijn in Brussel aan relevantie zal verliezen ten voordele van een identificatie op basis van het territoriale criterium dat door alle Brusselaars wordt gedeeld, is met andere woorden niet ondenkbaar. Bovendien zijn ook andere breuklijnen, de 'etnisch-culturele' breuklijn (Belgen/niet-Belgen of Europeanen/niet-Europeanen), de ideologische breuklijn (links/rechts...) en vooral de sociaal-economische breuklijn tussen begoeden en minder begoeden in de hoofdstad aanwezig, die het politiek identificatieproces kunnen - en ongetwijfeld ook zullen - beïnvloeden. Het lijkt er dan ook op dat, naar de toekomst toe, een aantal nieuwe politieke keuzes en institutionele aanpassingen zich zullen opdringen. Duidelijk is alvast dat verschillende factoren voor een dynamiek zorgen, die de identiteit van Brussel een nieuwe gestalte zal geven.

Summary: Language and Territoriality in Brussels

The institutional reform of the Belgian state seems to run parallel with a redefinition of the whole of Belgian society. 'Subnationalism' has overtaken the traditional ethno-linguistic definitions which used to provide a basis for political identification and mobilisation. The territorial demarcation of the regions and the politicisation of cultural life on both sides of the linguistic border constitute basic ingredients for 'nation-building' projects in Flanders and Wallonia. A number of elements are distinguished to explain why the 'nationalism' of the regions will have repercussions on the political developments in the capital area. Language and territoriality have always played a special role in Brussels. Changes in connection with definitions of territoriality and identity now seem to create opportunities to redefine the relationship between the communities in Brussels. It is not inconceivable that, in the long run, the linguistic divide will fade out and will be replaced by an identification on the basis of a territorial criterion shared by all the Brussels' inhabitants.

Een nieuw en flexibel personeelsbeleid in de lokale besturen in Vlaanderen?

door Trui STEEN

Wetenschappelijk medewerker aan het Vervolmakingscentrum voor Overheidsmanagement en Beleid aan de Katholieke Universiteit Leuven

I. Een nieuw personeelsbeleid in de lokale besturen in Vlaanderen: achtergrond en doelstellingen ¹

Onderhandelingen binnen het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten, het Comité A, leidden in 1991 tot een intersectoraal akkoord waarin een algemene weddeschaalherziening voor het overheidspersoneel werd voorzien. Deze weddeschaalherziening moest verder worden onderhandeld op het niveau van de sectorcomités. In juni 1993 werd een sectoraal akkoord afgesloten binnen het Vlaamse Comité C, het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten. Het akkoord is van toepassing op het personeel van de provincies, de gemeenten - met uitzondering van het politie- en brandweerpersoneel ², maar met inbegrip van het personeel in de culturele sector - en O.C.M.W.'s, inclusief rust- en verzorgingstehuizen en ziekenhuizen. Met de ministeriële omzendbrief nr. BA.93/07 'Algemene weddeschaalherziening en gemeenschappelijke krachtlijnen voor een samenhangend personeelsbeleid in de lokale en regionale besturen' werden de gemeenten op de hoogte gesteld van de resultaten van de sectorale onderhandelingen in het Comité C. ³

Het sectoraal akkoord en de omzendbrief geven op hun beurt de inhoudelijke en procedurele ruimte aan waarbinnen de syndicale onderhandelingen op het niveau van de individuele gemeente plaatsvinden. Zij vormen voor de gemeenten de basisnota's voor het invoeren van een vernieuwd personeelsbeleid.

In de omzendbrief wordt kort ingegaan op de opzet van het sectoraal akkoord. Op basis van deze gegevens worden hieronder de doelstellingen van het akkoord meer duidelijk gespecificeerd. Dit gebeurde door het opstellen van een hiërarchie van intermediaire doelstellingen en einddoelstellingen. Einddoelstellingen zijn algemene (niet 'vage') beleidsdoelstellingen, die verder geconcretiseerd worden in intermediaire, operationele doelstellingen. ⁴ De verschillende

1 We danken Prof. A. Hondégheem, V.C.O.B.- K.U.Leuven, voor haar kritische commentaar bij deze bijdrage.

2 Op 12 juli 1994 volgde een sectoraal akkoord over het veiligheidspersoneel. De resultaten werden medegedeeld aan de gemeenten in omzendbrief B.A.95/06.

3 Vlaamse Minister van Financiën en Begroting, Gezondheidsinstellingen, Vlaamse Minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden, *Algemene weddeschaalherziening en gemeenschappelijke krachtlijnen voor een samenhangend personeelsbeleid in de lokale en regionale besturen*, Omzendbrief nr. BA.93/07, 1993, Brussel.

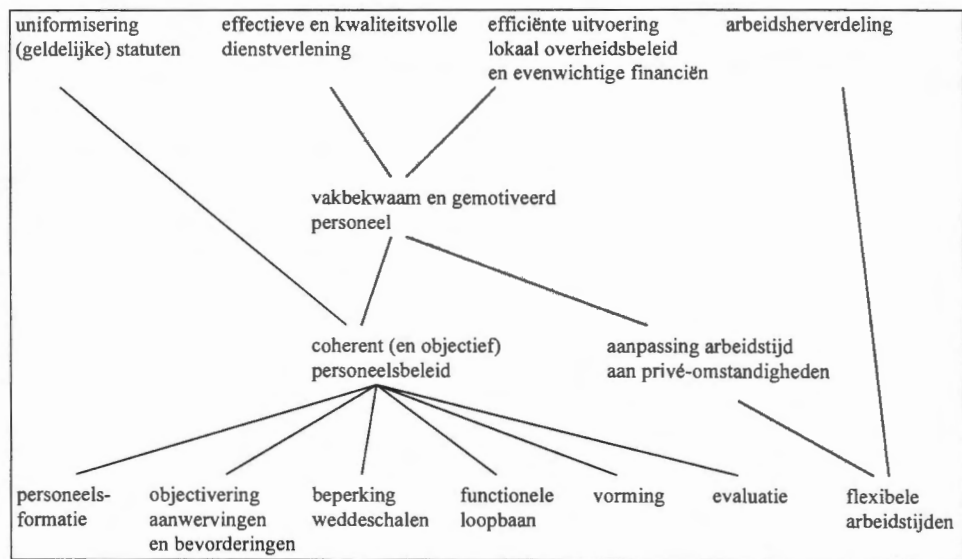
4 G. BOUCKAERT, W. VAN REETH, *Evaluatie van het lokaal armoedebeleid in Vlaanderen: Methodologie voor de evaluatie van efficiëntie en effectiviteit van lokaal armoedebeleid*. V.C.O.B., Leuven, 1994, p. 2.

doelstellingen zoals wij deze percipieerden, werden vervolgens in een doelboom geplaatst.

Bij het opmaken van de doelboom in figuur I, werd niet enkel rekening gehouden met de krachtlijnen. Ook een aantal maatregelen m.b.t. temporele flexibiliteit, een aspect dat niet wordt aangeraakt in de krachtlijnen, werd binnen het schema geplaatst.

FIGUUR I

Doelboom van de "Algemene weddeschaalherziening en gemeenschappelijke krachtlijnen voor een samenhangend personeelsbeleid in de lokale en regionale besturen" en maatregelen passend binnen het kader van temporele flexibiliteit



De onderhandelingspartners in Comité C hechten belang aan uiteenlopende aspecten die volgens hen nopen tot een nieuw personeelsmanagement in de lokale besturen. De verschillende doelstellingen van het sectoraal akkoord vloeien hieruit voort. De vakbonden drongen aan op een algemene loonsverhoging. De Vlaamse overheid, die in deze het perspectief van de werkgever innam, verbond van haar kant een mogelijke loonsverhoging met kwalitatieve maatregelen aangaande het personeelsstatuut. Als resultaat vormen de herziening van de weddeschalen en de invoering van een aantal kwalitatieve maatregelen betreffende het personeelsbeleid samen de kern van het sectoraal akkoord.

In de verantwoording van het akkoord wordt nadrukkelijk gewezen op de wens een grotere uniformiteit tot stand te brengen in de (geldelijke) statuten van het personeel van de verschillende provinciale besturen, gemeenten en O.C.M.W.'s.

Dit uitgangspunt leidde tot het beperken van het aantal graden en weddeschalen.

Kwalitatieve maatregelen met betrekking tot aanwervingen en bevorderingen, vorming en evaluatie werden opgesteld met het oog op het verhogen van de prestaties en motivatie van het personeel. Deze maatregelen vormen een antwoord op de stijgende maatschappelijke druk voor efficiëntie, effectiviteit en verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening.

Ook wordt grote nadruk gelegd op de financiële haalbaarheid van de uitvoering van het akkoord voor de individuele organisaties, hoewel de druk tot controle van de openbare uitgaven minder belangrijk lijkt. De uitvoering van het akkoord brengt eerder een stijging dan een daling van de personeelskosten met zich mee, daar de invoering van de nieuwe weddeschalen individuele loonsverhogingen betekent. Ook wordt het objectief van betere dienstverlening verbonden met de aanstelling van meer hoog gekwalificeerd, en dus ook hoger betaald personeel. Deze extra kosten kunnen enkel worden gecompenseerd door de reductie van het aantal werknemers in de nieuwe personeelsformaties.

In het akkoord wordt niet ingegaan op de regulering van arbeidstijden. Buiten de krachtlijnen om werden evenwel reeds een groot aantal maatregelen m.b.t. temporele flexibiliteit uitgewerkt. Deze maatregelen passen binnen het kader van temporele flexibiliteit op werknemersmaat of werden ingevoerd met het oog op arbeidsherverdeling.

II. De inhoud van het nieuwe personeelsbeleid

Bij de uitwerking van de krachtlijnennota worden de lokale besturen opgelegd een personeelsbehoefteplan op te stellen. Deze weergave van de noden aan personeel vormt de basis voor het uitwerken van een nieuwe personeelsformatie, welke het aantal betrekkingen in de verschillende graden voor het statutair personeel weergeeft.

De objectivering van aanwervingen en promoties vormt een belangrijke doelstelling binnen het collectief akkoord. Deze objectivering moet worden bereikt via de uitwerking van een examensysteem, waarbij ondermeer de vereiste wordt gesteld dat ten minste 50 % van de leden van de examencommissie experts zijn extern aan de organisatie, terwijl leden van het gemeentebestuur de examens enkel als waarnemers kunnen bijwonen.

Tot voor de invoering van het sectoraal akkoord waren de gemeenten in grote mate vrij bij de vaststelling van het geldelijk statuut van hun personeel. Toch volgden de meeste steden en gemeenten, met de uitzondering van enkele middelgrote, regionale en grote steden, de referentieschalen.⁵ De krachtlijnen gaan evenwel uit van een grotere uniformiteit tussen de besturen. Daarbij wordt geopteerd voor een beperking van het aantal niveaus, graden en weddeschalen. Deze aanpassingen leiden tot meer vlakke organisaties, welke andere (minder) carrièreperspectieven bieden dan meer hiërarchische organisaties. Daarom werd het principe van de functionele loopbaan uitgewerkt. Dit betekent dat ambtenaren

⁵ B. VAN HOOLAND, De wedden en lonen van onze ambtenaren: de lokale en provinciale sector. *De Gemeente*, 1992, 12, pp. 587-595.

binnen eenzelfde graad, verschillende weddeschalen kunnen doorlopen. Minimum voorwaarden hiertoe betreffen anciënniteit, vorming en het beschikken over een positieve evaluatie.

De vorming van het personeel in de lokale besturen is een belangrijk kwalitatief aspect van het personeelsbeleid en een instrument voor het verbeteren van de kwaliteit van de overheidsdiensten. Het vormingssysteem is echter in belangrijke mate uitgewerkt in functie van het carrièresysteem. Zowel voor vooruitgang binnen de functionele loopbaan als voor promotie worden vormingsvereisten gesteld.

Evaluatie vormt een andere hoeksteen binnen het carrièresysteem. In het akkoord wordt evaluatie aanzien als een beleidsinstrument. Het verkrijgen van een positieve evaluatie vormt een van de belangrijkste criteria voor loonsverhoging, benoeming of promotie.

In de krachtlijnen werden geen specifieke maatregelen opgenomen met betrekking tot de regeling van arbeidstijden. De lokale besturen kunnen zich bij de uitwerking van hun statuut echter baseren op enkele K.B.'s die verschillende stelsels van tewerkstelling op andere basis dan voltijdse prestaties beschrijven.

De oudere stelsels, zoals ouderschapsverlof en disponibiteit wegens persoonlijke aangelegenheden, waren in de eerste plaats gericht op het verlenen van mogelijkheden tot temporeel afwijkende tewerkstelling aan de werknemers. Deze regelingen bleken evenwel een arbeidsherverdelend effect te hebben. Vanaf de jaren '80 is de overheid met het oog hierop bewust een aantal van deze regelingen gaan verwijderen en propaganderen, en werden een aantal nieuwe arbeidsherverdelende maatregelen genomen. Onder deze reeks vinden we ondermeer loopbaanonderbreking en verlof voor verminderde prestaties gewettigd door sociale of familiale redenen.⁶

III. Het flexibiliteitsgehalte van het nieuwe personeelsbeleid in lokale besturen in Vlaanderen

In navolging van de EGPA Study Group on Personnel Policies wordt flexibiliteit gedefinieerd als "the capacity to adapt to changing circumstances and have power and authority to take decisions relevant to particular contingencies".⁷ De krachtlijnen voor een nieuw personeelsbeleid in de lokale besturen werden afgesloten op basis van collectieve onderhandelingen tussen overheidsvakbonden en de centrale Vlaamse overheid. De reële werkgevers - de provincie-, gemeente- en O.C.M.W.besturen - werden slechts indirect, via de toezichthoudende overheden en een waarnemer van de Vereniging voor Vlaamse Steden en Gemeenten (V.V.S.G.), betrokken bij de voorbereiding van de sectorale akkoorden. Toch hoeft dit niet te betekenen dat het voor de lokale werkgever bij voorbaat uitgesloten is een flexibel personeelsbeleid te voeren. Belangrijke aspecten hierbij zijn de mate

⁶ B. VAN PRAET, Arbeidsherverdeling in de lokale sector. In: R. VANHERCK (red.), *Arbeidsherverdelende programma's: instrumenten voor/tegen emancipatiebeleid?* Congresboek studiedag 8 juni 1996, Provinciebestuur Antwerpen en Centrum voor Vrouwenstudies U.I.A., pp. 37-67.

⁷ D. FARNHAM, A. HONDEGHEM, S. HORTON, *Report of the annual meeting at Budapest 24-26 August 1996*. EGPA Study Group on Personnel Policy, 1996, p. 2.

van lokale beleidsvrijheid die wordt toegestaan bij de uitvoering van de akkoorden en de wijze waarop de hogere overheid toezicht uitoefent op de uitvoering van de akkoorden. Beide aspecten worden besproken, waarna de verschillende aspecten van het personeelsbeleid worden getoetst aan het criterium flexibiliteit.

A. *Gemeenschappelijke richtlijnen en statutaire regelingen*

In het sectoraal akkoord wordt gesteld dat de uitgewerkte krachtlijnen een gemeenschappelijk, verplicht minimaal kader vormen. Desondanks richt de voornaamste kritiek op de krachtlijnen zich op de gedetailleerde wijze waarop het lokaal personeelsmanagement wordt vastgelegd.⁸

Eén van de uitgangspunten van het sectoraal akkoord betreft het streven naar meer uniformiteit inzake de weddeschalen van de ambtenaren binnen de lokale en regionale besturen. Dit uniformiteits-beginsel wordt evenwel niet beperkt tot het verloningssysteem. De bepalingen op het vlak van personeelsbezetting, aanwervingen, vorming, evaluatie en bevorderingen werden meer dan minimaal uitgewerkt, zodat ook op deze gebieden uniformisering en standaardisatie worden bewerkstelligd.

Aan de lokale besturen wordt dus weinig ruimte gelaten voor lokale beleidsvrijheid en maatwerk binnen de eigen organisatie. Hierdoor kan weinig (onvoldoende) rekening worden gehouden met de grote verscheidenheid binnen de lokale besturen. Hondegheem stelt dan ook: "Het nieuwe personeelsstatuut ondersteunt niet zozeer de strategie van elk lokaal bestuur, maar de strategie van de Vlaamse gemeenschap om een grotere uniformiteit tot stand te brengen in de personeelsstatuten van de openbare besturen in Vlaanderen".⁹

Ook het feit dat de krachtlijnen tot stand kwamen via onderhandelingen tussen vakbonden en de centrale overheid, biedt hier een verklaring. De garanties welke de sociale partners wensten op voor hen delicate aspecten, leidden ertoe dat de verschillende aspecten binnen het akkoord reeds in detail werden uitgewerkt.

Waar de lokale besturen wel beschikken over enige autonomie, bijvoorbeeld bij de uitwerking van het evaluatiesysteem of van het vormingsplan, wordt de flexibiliteit van het lokale personeelsbeleid opnieuw beperkt. In de krachtlijnen wordt immers gesteld dat ook deze lokaal uitgewerkte plannen gedetailleerd moeten worden vastgelegd in het personeelsstatuut. Dit belemmert uiteraard de mogelijkheid om later op een soepele wijze aanpassingen aan te brengen.¹⁰

B. *Administratief toezicht*

Autonomie is een wezenlijk kenmerk van de gedecentraliseerde besturen. Wel moeten zij steeds de wet en het algemeen belang eerbiedigen. Administratief toe-

8 A. HONDEGHEM, Het nieuwe personeelsstatuut: noodzakelijke en voldoende voorwaarde voor een goed personeelsbeleid? *De Gemeente*, 1993, 12, pp. 613-618; V.V.S.G., *Naar een nieuw sectoraal akkoord voor het personeel van de lokale besturen*, V.V.S.G. dossier 4, 1996, V.V.S.G., Brussel.

9 A. HONDEGHEM, *op. cit.*, 1993, p. 614.

10 A. HONDEGHEM, *op. cit.*, 1993, p. 614.

zicht door de toezichthoudende overheden moet de naleving hiervan verzekeren. Zo is de personeelsformatie van de lokale besturen onderhevig aan bijzonder administratief toezicht vanwege het Vlaamse Gewest, terwijl de besluiten van de gemeenteraad betreffende het administratief en geldelijk statuut van het gemeentepersoneel voor algemeen administratief toezicht worden voorgelegd aan de provinciegouverneur.

De opeenvolgende grondwetsherzieningen die werden uitgevoerd in het kader van de staatshervormingen, hebben de complexiteit van de organisatie van ons binnenlands bestuur vergroot. De gemeentewet behoort nog steeds tot de federale materies. Wel werd in afwachting van de regionalisering van de gemeentewet de verordenende bevoegdheid van de Koning betreffende het gemeentepersoneel geschrapt, behalve voor wat het veiligheidspersoneel betreft.¹¹ De Commissie Bestuurlijke Organisatie stelt dat de Vlaamse overheid deze bevoegdheid nu echter evenmin heeft. Het Vlaamse gewest heeft een aantal eigen bevoegdheden voor de organisatie van het binnenlands bestuur, waaronder de financiering van de gemeenten en de organisatie en uitoefening van het administratief toezicht op de gemeenten. In het St-Michielsakkoord werd er dus vanuitgegaan dat het gewest de bevoegdheid betreffende het gemeentepersoneel kan uitoefenen via het toezicht. Deze politiek-institutionele situatie stelt een aantal problemen. De federale regelgeving beperkt de ruimte waarbinnen het Vlaamse Gewest een beleid kan voeren naar de gemeenten en waarbinnen ze de krachtlijnen voor een nieuw gemeentelijk personeelsbeleid kan uitwerken. Ook kunnen de ervaringen van de Vlaamse overheid uit het toezicht op de gemeenten en provincies niet rechtstreeks leiden tot aanpassingen van de regelgeving. De Commissie Bestuurlijke Organisatie wijst er in een advies aan de Minister van Binnenlandse Aangelegenheden op dat dit ertoe kan leiden dat 'de Vlaamse overheid in de verleiding komt om de toezichtsbevoegdheid te gebruiken om indirect toch de gemeentelijke praktijk te wijzigen. Dat kan tot een oneigenlijk gebruik van het opportuniteitstoezicht leiden'.¹²

Vooraf vanwege de V.V.S.G., die zich wenst te profileren als een vertegenwoordiger van de lokale besturen, kwam zware kritiek naar voor omtrent de wijze waarop de krachtlijnen worden benaderd door de toezichthoudende overheden. Volgens de V.V.S.G. zou het toezicht zich moeten beperken tot het toezien op de financiële haalbaarheid van de voorstellen van het lokaal bestuur, maar vindt in de huidige situatie een administratief-bureaucratische aanpak plaats, zodat de strikte navolging van regels boven de basisfilosofie van het akkoord wordt geplaatst.¹³

11 F. DE RYNCK, e.a., *De organisatie van het Binnenlands Bestuur in Vlaanderen*, Advies van de Commissie Bestuurlijke Organisatie aan de heer Leo Peeters, Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting, onder het voorzitterschap van Prof. dr. Filip De Rynck, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 1997, p. 26.

12 F. DE RYNCK, *op. cit.*, p. 22.

13 V.V.S.G., *op. cit.*, pp. 12-15.

C. De verschillende aspecten van het personeelsbeleid

1. Flexibele personeelsbezetting

De personeelsbezetting van de lokale besturen wordt uitgetekend in een personeelsbehoefteplan en personeelsformatie. De band tussen het (toekomstig) takenpakket en de omvang en kwaliteit van de personeelsbezetting maakt duidelijk dat het personeelsbehoefteplan geen statisch gegeven mag zijn, maar dynamisch moet kunnen worden aangepast. De flexibiliteit van de aanpassingsprocedure is in de praktijk echter beperkt. Voorstellen tot aanpassing van de personeelsformatie moeten zowel aan het gemeentebestuur als aan de Vlaamse administratie worden voorgelegd. Daarbij komt dat de Vlaamse overheid van verschillende kanten reeds onder vuur kwam te liggen omtrent de wijze waarop het toezicht op de invulling van de personeelsformaties door de lokale besturen wordt uitgevoerd. Een van de kritiekpunten betreft het zeer strikt volgen van de regels opgelegd in het akkoord, waarbij bijvoorbeeld beperkingen worden opgelegd aan de verhouding tussen het aantal functies op leidinggevende niveau C4-C5 t.o.v. het aantal ingevulde functies op het onderliggende niveau C1-C2-C3.

2. Contractuele flexibiliteit

De krachtlijnen beperken de mogelijke tewerkstellingsvormen binnen de lokale overheid tot statutaire tewerkstelling en contractuele tewerkstelling. De statutaire tewerkstelling wordt hierbij als norm vooropgesteld. Dit is te verklaren vanuit de betrokkenheid van vakbonden in de besprekingen van het sectoraal akkoord. De vakbonden houden hieraan vast vanuit de idee dat de statutairen met de vastheid van betrekking een belangrijk voordeel genieten t.o.v. niet-statutaire werknemers.

De vaststelling dat de historisch gegroeide praktijk in belangrijke mate afwijkt van bovenstaande theorie, zorgt evenwel voor het in vraag stellen van het bestaande systeem. Slechts twee derden van het personeel in de provincies is statutair. Het aandeel statutairen zakt zelfs tot iets minder dan de helft bij de gemeenten en de O.C.M.W.'s.¹⁴

De tewerkstelling van de contractuelen beantwoordt niet steeds aan de in de krachtlijnen opgestelde criteria, zijnde tewerkstelling in het kader van tijdelijke en welbepaalde opdrachten. Specifieke wettelijke regelingen zorgden voor een stijging van het aantal contractuele aanwervingen. Vooral de O.C.M.W.'s stellen binnen de ziekenhuizen en rusthuizen veel personeel in contractueel verband te werk. Tevens werden in bepaalde sectoren, zoals sport of cultuur, gemeentelijke v.z.w.'s opgericht, die contractuele tewerkstelling voorzien. Een belangrijk aandeel van deze contractuelen, wordt gevormd door de gesubsidieerde contractuelen of 'gesco's'. Het gesco-stelsel kreeg vorm als tijdelijk tewerkstellingsproject, maar is uitgroeid tot een stelsel van langdurige gesubsidieerde tewerkstelling. Dit komt ondermeer tot uiting in het gebruik van het gesco-stelsel voor de invulling van staffuncties en belangrijke administratieve functies, naast de oorspronkelijk beoogde functies voor laaggeschoolden en andere risicogroepen. De ver-

¹⁴ Gegevens: R.S.Z., 1997.

deling van het aantal gesco's over de lokale besturen is zeer verschillend. Zo vormen de gesco's vooral in de middelgrote en kleine gemeenten vaak een belangrijke werknemerscategorie.¹⁵

De (gesubsidieerde) contractuele tewerkstellingsvorm voldoet in veel hogere mate dan de statutaire tewerkstellingsvorm aan de idee van flexibiliteit. Dit geldt voornamelijk op het gebied van aanwerving en ontslag of numerieke flexibiliteit. Daarnaast maakt de lage kostprijs van het gesco-stelsel dit tot een aantrekkelijk stelsel voor de lokale besturen. De lokale besturen verkrijgen immers vanwege de centrale overheid een subsidie van 400.000 Bfr. per tewerkgestelde gesco.

Het grote aantal contractuelen binnen de lokale besturen, vormt evenwel een probleem vanwege de sociaalrechtelijke minderwaardige positie welke deze groep werknemers inneemt ten aanzien van de statutairen. Zo beschikken de contractuelen per definitie over een beperkte werkzekerheid. Andere belangrijke nadelen zijn het beschikken over minder mogelijkheden tot het doorgroeien in de functionele loopbaan, verschil in sociale zekerheidsrechten (pensioen) en het uitgesloten zijn van hiërarchische bevorderingen. Ramioul wijst erop dat tewerkstellingsprogramma's als het stelsel van gesubsidieerde contractuelen een zekere interne segmentering creëren binnen diensten. Het betreft immers werklozen die gelijkaardige jobs doen als de normale werknemers, maar die een meer precaire positie innemen. Tevens leert de ervaring dat uitstroom uit dit soort contracten moeilijk is.¹⁶

3. Flexibele verloning

Het sectorale akkoord voor personeel van de lokale overheden staat in contrast met nieuwe vormen van flexibele verloning waarbij het loon gerelateerd wordt aan prestaties van (individueel, groepen of) organisaties. Het tot stand brengen van een grotere uniformiteit in het geldelijk statuut van de lokale ambtenaren vormt één van de belangrijkste uitgangspunten van de krachtlijnen. Hierbij is het uitdrukkelijk de bedoeling om de financiële situatie van de lokale besturen of prestatie-verschillen tussen lokale overheidsorganisaties geen rol te laten spelen bij het bepalen van de verloning van de ambtenaren. Waar de krachtlijnen vrezden dat dit zou leiden tot "een maatschappij waarin "rijke" besturen zeer goed betaald personeel in dienst hebben en "arme" besturen de laagste weddeschalen zouden moeten toepassen", blijkt uit onderzoek echter dat juist grote steden die financieel zwak heten te zijn, tot op heden (voor de invoering van het nieuwe sectoraal akkoord) de hoogste wedden betaalden.¹⁷

In het nieuwe verloningssysteem is geen ruimte gelaten voor een prestatie-gerelateerde component binnen de samenstelling van de wedde. Het loon wordt bijna uitsluitend bepaald door de weddeschaal en anciënniteit. Prestaties worden slechts indirect beloond. Vooruitgang over weddeschalen is afhankelijk van anciënniteit, vorming en ook evaluatie. Mogelijke weddeverhogingen in het ka-

¹⁵ V.V.S.G., *op. cit.*, pp. 33-39.

¹⁶ M. RAMIOUL, Flexibiliteit met twee snelheden. Flexibiliteit en de positie van de vrouwen op de arbeidsmarkt. In P. HUMBLET, L. LENAERTS (red.): *Flexibele arbeid*. Kluwer Rechtswetenschappen, Antwerpen, 1991, pp. 158-159.

¹⁷ B. VAN HOOLAND, De wedden en lonen van onze ambtenaren. *De Gemeente*, 1992, 11, p. 510.

der van de functionele loopbaan blijven evenwel beperkt, zodat wie echt meer wil verdienen, genoodzaakt is een hiërarchische loopbaan te volgen. Ook voor het doorlopen van een hiërarchische loopbaan worden vereisten gesteld inzake anciënniteit, het afleggen van examens en het beschikken over een gunstige evaluatie.

Door het koppelen van de functionele loopbaan aan systematische evaluatie van het personeel, ontstaat binnen de lokale besturen een beperkte ruimte om de inzet van het personeel te belonen. Effectieve implementatie van een dergelijk systeem vereist echter het voldoen aan een aantal voorwaarden.

Het nieuwe verloningssysteem komt tegemoet aan een eerste basisvereiste, nl. de nood aan duidelijkheid omtrent de beloningen die resulteren uit goede prestaties. Of een aantal andere vereisten zullen worden vervuld, hangt voor een groot deel af van de wijze waarop het systeem in de afzonderlijke lokale besturen zal worden geïmplementeerd. Hierbij denken we aan voorwaarden als verbondenheid van het topmanagement met een cultuur van prestatieverhoging, duidelijke informatie naar de werknemers, gerichtheid op prestatieplanning en op continu beheren en ontwikkelen van prestaties, en het evalueren en - indien nodig - aanpassen van het evaluatie- en verloningssysteem. Van uitermate belang is het bestaan van duidelijkheid omtrent wat 'goede' prestaties inhouden en het beschikken over een evaluatiemethode die waarborgt dat alle competente werknemers zich gewaardeerd weten.¹⁸

Enig scepticisme omtrent de waarschijnlijkheid van een goede (objectieve) implementatie van het evaluatiesysteem in de verschillende lokale besturen is wellicht op zijn plaats. Het mogelijke resultaat van de evaluatie blijft beperkt tot gunstig of ongunstig. Het ontbreken van de mogelijkheid tot een meer genuanceerd eindoordeel, maakt het waarschijnlijk dat in de praktijk meestal gunstig als eindresultaat wordt aangegeven, waardoor de weddeverhogingen bijna automatisch worden toegekend.¹⁹ Een illustratie hierbij vormt de berekeningswijze van de financiële weerslag van het nieuwe verloningssysteem en de nieuwe personeelsformatie. Bij deze berekening wordt een standaard gebruikt, zodat vergelijkingen - zowel historisch als tussen verschillende besturen - mogelijk worden. Hierbij wordt uitgegaan van een anciënniteit van 12 jaar. Tevens wordt voorzien dat het totale personeelsbestand zal overstappen naar de tweede weddeschaal. Terwijl dit positief kan worden geëvalueerd als een voorzichtige wijze van berekening, waarbij wordt gepoogd de kosten niet te onderschatten, kan dit eveneens worden geïnterpreteerd als veelzeggend over de verwachte wijze van evalueren.

De V.V.S.G. vreest dat vooral in kleinere besturen, waar personeelsleden zeer dicht bij elkaar staan en waar familie- en persoonsbanden soms sterk meespelen, belangrijke problemen zullen rijzen om de evaluatie objectief te houden.²⁰

Een degelijke vorming van het leidinggevend personeel in het voeren van evaluatiegesprekken kan deze problemen in enige mate doen vermijden. Tevens kan dit bewerkstelligen dat de verschillende leidinggevenden in eenzelfde organisatie een gelijkaardige wijze van evaluatie aanhouden.

18 C. DELL'ARRINGA, H. MURLIS, *Agenda for the Future. Public Sector Pay Policies in the 1990's*. In: OECD: *Pay Flexibilities in the Public Sector*. OECD, Paris, 1993, p. 227.

19 V.V.S.G., *op. cit.*, p. 19.

20 V.V.S.G., *op. cit.*, p. 20.

4. Functionele flexibiliteit

Volgens de omzendbrief zal de invoering van het nieuwe personeelsmanagement via de beperking van het aantal graden bijdragen tot een verdere responsabilisering en een verbreding van de taakhoud van de ambtenaren, wat een belangrijke stap zou kunnen betekenen in de richting van functionele of taakflexibiliteit. De essentie van het nieuwe loopbaansysteem bestaat er evenwel in dat de ambtenaren kunnen doorstoten naar een hogere weddeschaal, terwijl ze dezelfde graad blijven bekleden en veelal hierbij ook hetzelfde werk blijven doen. Hondegheem noemt de functionele loopbaan dan ook eerder anti-functioneel. Zij stelt dat het in feite een financiële loopbaan betreft.²¹

Functiebeschrijvingen vormen een onderdeel van het personeelsbehoefteplan. Mits de functiebeschrijvingen voldoen aan bepaalde criteria, hoeft dit systeem niet op gespannen voet te staan met de behoefte aan een meer flexibele organisatie en inzet van personeel.²² Omtrent het toepassen van functionele flexibiliteit, dit is de ambtenaar tijdens zijn of haar loopbaan regelmatig laten veranderen van functie, wordt in de krachtlijnen evenwel niets geregeld. De organisatie van de interne mobiliteit behoort immers tot de bevoegdheid van de besturen zelf.

5. Flexibele arbeidstijden

De in de wetgeving opgenomen stelsels voor arbeidstijdregeling, welke de lokale besturen in hun personeelsstatuut kunnen opnemen, vormen voor het merendeel een antwoord op een werknemersvraag naar mogelijkheden om de arbeidsduur en de tijdstippen waarop gewerkt wordt aan te passen aan de persoonlijke noden en voorkeuren. Dergelijke stelsels kunnen worden geklasseerd als individuele formules, die de vrijwilligheid van instappen respecteren.²³ Dit brengt meteen een aantal gevolgen met zich mee.

Analyses van de steekproefenquête naar de Belgische beroepsbevolking voor 1995 tonen aan dat deeltijdse tewerkstelling het meest frequent voorkomt bij bedienden in de privé sector, waar 18,1 % deeltijds tewerkgesteld is. Ambtenaren nemen met 16 % een tussenpositie in, terwijl slechts 12 % van de arbeiders uit de privé sector deeltijds tewerkgesteld zijn.²⁴

Het is evenwel belangrijk te vermelden dat de factor statuut, hier gezien als het onderscheid arbeider - bediende - overheidspersoneel, in vergelijking tot de factor geslacht slechts een bescheiden invloed uitoefent op het risico op deeltijdse arbeid. Een vergelijking van de risico's op deeltijdse arbeid, indien een op-

21 A. HONDEGHEM, *op. cit.*, 1993, p. 616.

22 R. PEETERS, Functiewaardering en de mythe van de starheid. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 1996, 12^e nr. 1, p. 21.

23 I. POLLET, L. SELS, Arbeidsherverdeling in organisaties: problemen en oplossingen. In: R. Vanherck (red.): *Arbeidsherverdelende programma's: instrumenten voor/tegen emancipatiebeleid?*, Congresboek studiedag 8 juni 1996, Provinciebestuur Antwerpen en Centrum voor Vrouwenstudies, U.I.A., pp. 77-78.

24 Steunpunt Werkgelegenheid Arbeid en Vorming, *Jaarboek 1997*, Steunpunt W.A.V., Leuven, 1997, p. 224.

deling wordt gemaakt naar statuut én geslacht, toont dat niet enkel de vrouwelijke bedienden, maar ook de vrouwelijke arbeiders hoger scoren dan de vrouwelijke ambtenaren. Hieruit leidt Sels voorzichtig af dat, terwijl bij de overheid de mogelijkheden om op eigen initiatief deeltijds te werken groter zijn, het percentage onvrijwillig deeltijdsen er mogelijk lager ligt.²⁵

De keuze voor individuele formules die inspelen op werknemersvragen, maken in zekere zin de doelstelling van arbeidsherverdeling ondergeschikt. Hoewel (een aantal van) de individuele formules tot arbeidsduurvermindering in de lokale besturen samenhangen met verplichte maatregelen tot vervanging van de personeelsleden, kan uit de voorgaande vaststelling tevens worden afgeleid dat het arbeidsherverdelend effect beperkt blijft. Het draagvlak voor arbeidsherverdeling wordt immers bepaald door de vraag van werknemers naar temporele flexibiliteit.²⁶ Opmerkelijk is dat het C.C.O.D. in 1996 vaststelde dat één jaar na de invoering van de vier-dagen-week deze regeling slechts voor het personeel in 24 Belgische gemeenten mogelijk was gemaakt, terwijl de vervangplicht niet steeds wordt nagekomen.²⁷

Anderzijds vereist de keuze voor individuele en vrijwillige invoering van temporele flexibiliteit een hoge mate van flexibiliteit (aanpassing) vanwege de organisatie, evenals investering inzake inwerking en opleiding van de vervangende contractuelen.

Flexitime is een wijdverspreide praktijk binnen de lokale besturen en een ander voorbeeld van flexibele werktijdregeling aangepast aan de noden van de werknemers. Flexibele werktijden worden echter ook toegepast als antwoord op eisen tot flexibiliteit vanuit andere hoeken. Een voorbeeld hiervan vormen de inspanningen vanwege de lokale besturen om de uren van dienstverlening aan te passen aan de vragen vanwege de burgers.

6. Carrière-mobiliteit

Reeds eerder wezen we op het carrièresysteem als een kenmerk van de statutaire tewerkstelling. Voorzieningen met betrekking tot de toekomstige interne carrière worden geregeld in het statuut. De criteria voor vooruitgang op de hiërarchische ladder hebben betrekking op kwalificaties, anciënniteit, vorming, examens en evaluatie. Het vaststellen van objectieve criteria, waarbij afwijkingen niet zijn toegestaan, ondersteunt het principe van objectivering van aanwervingen en bevorderingen.

De regulering van de mogelijke carrièrestappen en de vaste criteria voor het opklimmen binnen de hiërarchie, beperken echter ook in sterke mate de mogelijkheid tot het voeren van een flexibel loopbaanbeleid. Hondegheem spreekt dan ook van 'voorgeprogrammeerde loopbanen'.²⁸

25 L. SELS, *Over-reguliere arbeid in over-gereguleerde organisaties?* Steunpunt W.A.V., Leuven, 1992, pp. 26-30.

26 I. POLLET, L. SELS, *op.cit.*, p. 78.

27 C.C.O.D., *Toepassing van de 4-dagen-week en halftijdse uitstapregeling in overheidsadministraties*, Brussel, 1996, pp. 9-11.

28 A. HONDEGHEM, *op.cit.*, 1993, p. 616.

Belangrijk is de invoering van het mandaatsysteem. Dit maakt het mogelijk om ambtenaren gedurende een bepaalde periode in een topfunctie aan te stellen. Na afloop van deze periode kunnen zij worden geëvalueerd, en kan het mandaat in functie hiervan worden vernieuwd of stopgezet. Volgens Hondegheem kan "door de invoering van een mandaatsysteem (...) de mobiliteit aan de top van de administratie verhoogd worden, wat de innovatiekracht van de organisatie kan ten goede komen".²⁹

De grotere uniformiteit van het administratief statuut en van het verloningsstelsel, en de mogelijkheid topmanagement extern te recruterend (evenwel enkel uit de openbare sector) laten dan weer een grotere externe mobiliteit van het personeel toe. Het beperkt meerekenen van de vereiste ervaring of anciënniteit opgedaan in andere besturen of in de privé-sector kan echter een omgekeerd effect met zich mee brengen.

Ook voordat het akkoord werd afgesloten was de mobiliteit van personeel tussen een gemeente en een O.C.M.W. mogelijk. In de praktijk blijkt hiervan echter weinig of geen gebruik te worden gemaakt, wat de vraag doet stellen in hoeverre de nieuw aangeboden mogelijkheden externe mobiliteit in de praktijk ook daadwerkelijk zullen stimuleren.³⁰

Daar verder geen specifieke regelingen werden getroffen in het akkoord, beschikken de lokale besturen over een belangrijke mate van autonomie inzake externe mobiliteit.

IV. Een rigide overheid: verklaring en nuancering

Het personeelsstatuut vormt binnen de Belgische openbare besturen de basis van het personeelsbeleid. Dat de lokale besturen de vrijheid hebben om een eigen statuut uit te werken, betekent evenwel niet dat zij op een flexibele wijze hun personeelsbeleid kunnen vormgeven en uitvoeren. In de volgende paragrafen wordt de achtergrond van deze rigiditeit in beeld gebracht. Deze rigiditeit moet evenwel ook worden genuanceerd.

A. De rigiditeit verklaard

Er is geen eenduidige verklaring voorhanden voor de inflexibiliteit van het personeelsbeleid binnen de overheid. Enkele elementen die bijdragen tot een verklaring kunnen wel worden aangeven.

1. Interne arbeidsmarkten en het principe van eerlijke en uniforme behandeling van werknemers

Ondanks de heterogeniteit van de publieke sector, tonen de verschillende personeelsstatuten een sterke homogeniteit. De statuten van het overheidspersoneel op nationaal en deelstaatniveau staan model voor het personeelsbeleid in de andere publieke organisaties. Zo ook hebben sectorale besprekingen op het

²⁹ A. HONDEGHEM, *op. cit.*, 1993, p. 616.

³⁰ A. HONDEGHEM, *op. cit.*, 1993, p. 616.

niveau van de hogere overheden het kader aangereikt waarbinnen het sectoraal akkoord voor het personeel van de lokale besturen werd uitgewerkt.

Het lokale bestuur in Vlaanderen kan bijgevolg worden aanzien als een interne arbeidsmarkt. Volgens de beschrijving die Doeringer en Piore geven van het concept, is de interne arbeidsmarkt "an administrative unit, such as a manufacturing plant, within which the pricing and allocation of labor is governed by a set of administrative rules and procedures".³¹ De auteurs wijzen erop dat het gebruik van het concept niet enkel afhangt van het bestaan van administratieve regels. Eveneens belangrijk is "the rigidity of the rules which define the boundaries of internal markets and which govern pricing and allocation within them".³² Voor Wise, is de onderliggende notie dat "organizations create closed systems for managing human resources".³³

De vraag waarom openbare diensten en andere organisaties interne arbeidsmarkten ontwikkelen, wordt gewoonlijk beantwoord door te refereren naar de functionaliteit van interne arbeidsmarkten vanuit een management perspectief. De belangrijkste functies die interne arbeidsmarkten zowel in de privé als in de publieke sector vervullen, hebben volgens Sels betrekking op het feit dat interne arbeidsmarkten (kunnen) turnover reduceren, organisatie-specifieke vaardigheden ontwikkelen, de afhankelijkheid van de externe arbeidsmarkt verminderen, de werknemersmotivatie verhogen, kandidaten voor hogere interne functies voorzien en selecteren, en de legitimiteit van de autoriteitsstructuur verhogen.³⁴

Hondeghem stelt dat het bestaan van interne arbeidsmarkten en de rigiditeit van deze binnen de Belgische context in de eerste plaats voortkomen uit het clientelisme en nepotisme, welke zij als fundamentele kenmerken van de Belgische politieke cultuur ziet en waartegenover de interne arbeidsmarkten strikte regels bieden die de willekeur in het personeelsbeleid kunnen temperen.³⁵ Politieke benoemingen, - benoemingen waarbij de politiek affiliatie van de kandidaat een (doorslaggevend) argument vormt - zijn in België een oud zeer.³⁶ De verantwoording wordt gezocht in het representativiteitsprincipe dat stelt dat de verschillende sociale groepen binnen de samenleving proportioneel moeten vertegenwoordigd zijn binnen de administratie.³⁷

Tegenover de realiteit van politieke benoemingen, staat evenwel the merit-principe - benoemingen op grond van bekwaamheid -, welke een basisprincipe

31 P.D. DOERINGER, M.J. PIORE, *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. Heath Lexington Books, Lexington, 1971, pp. 1-2.

32 P.D. DOERINGER, M.J. PIORE, *op. cit.*, p. 5.

33 L.R. WISE, *Internal Labor Markets*. In: H. Bekke, J. Perry, Th. Toonen (eds.): *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indiana University Press, Bloomington, 1996, p. 100.

34 L. SELS, *From Statute to Contract. Regulating the Employment Relationship in the Public Sector*. Department of Applied Economics, Katholieke Universiteit Leuven, Leuven, 1996, pp. 6-7.

35 A. HONDEGHEM, *The National Civil Service in Belgium*, Paper for the International Conference on Civil Service Systems in a Comparative Perspective. Indiana University, Bloomington (USA), 1997, p. 11.

36 A. HONDEGHEM, *De loopbaan van de ambtenaar. Tussen droom en werkelijkheid*. V.C.O.B., Leuven, 1990, p. 23.

37 A. HONDEGHEM, *op. cit.*, 1997, p. 23.

vormt in de personeelsstatuten van de Belgische overheidsorganisaties. Politieke benoemingen, en andere vormen van nepotisme en willekeur, kunnen dan ook enkel verklaard worden doordat wordt afgeweken van het statuut of doordat de benoemende instantie gebruik (misbruik) maakt van haar discretionaire macht. Voorbeelden vormen het gebruik van de discretionaire macht bij bekwaamheid-examens (in tegenstelling tot vergelijkende examens), het aanstellen van tijdelijke ambtenaren, het inspelen op of manipuleren van aanwervings- en bevorderingsvoorwaarden, of het uittekenen van reorganisaties zodanig dat deze passen in de promotiestrategieën van bepaalde personen.³⁸

Omwille van een aantal dysfuncties die samenhangen met dergelijke praktijken - demotivatie van ambtenaren, verminderde efficiëntie en effectiviteit - wordt gezocht naar middelen ter verhoging van de objectiviteit van aanwerving en bevorderingen. Deze worden logischerwijs het eerst gevonden in maatregelen die de discretionaire macht van de benoemende instanties en zo ook de flexibiliteit van het personeelsmanagement inperken.³⁹

De in het sectoraal akkoord opgenomen bepaling dat ten minste 50 % van de leden van de examencommissies experts extern aan de organisatie moeten zijn, terwijl leden van het gemeentebestuur de examens enkel als waarnemers kunnen bijwonen, is een voorbeeld van een regulatie die niet alleen de kansen op politieke benoemingen, maar ook de flexibiliteit in het lokale bestuur beperkt.

2. Uniformiteit

In de krachtlijnen werd aandacht besteed aan het uitwerken van een grotere uniformiteit in de weddeschalen. Het is vooral dit uitgangspunt dat de basis vormt voor het uitwerken van een meer dan minimaal gemeenschappelijk kader en dat zo een belangrijke rem legt op de mogelijkheid tot het ontwikkelen van flexibele verloningssystemen op het niveau van de individuele besturen.

We vonden eerder echter ook een positieve relatie tussen uniformiteit en flexibiliteit, in die mate dat de uniformiteit van de weddeschalen de externe mobiliteit tussen lokale en regionale besturen vergemakkelijkt.

3. Financiële haalbaarheid

De personeelskost bedroeg in de Vlaamse gemeenten in 1994 47,5 % van de normale kosten.⁴⁰ De personeelskost vormt dus duidelijk een grote kost voor de lokale besturen, terwijl de invoering van het sectorale akkoord op zich bijkomende kosten met zich meebrengt. In het sectoraal akkoord wordt daarom de nadruk gelegd op de financiële kant van de uitvoering van de nieuwe personeelspraktijken, terwijl vanuit de hogere overheid strikt wordt toegezien op de financiële haalbaarheid van de lokaal voorgestelde plannen.

38 A. HONDEGEHM, *op. cit.*, 1990, pp. 192-208.

39 A. HONDEGHEM, *op. cit.*, 1990, pp. 210-214.

40 Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Binnenlandse Aangelegenheden, *De gemeentefinanciën*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 1996, pp. 11-18.

De Vlaamse overheid staat onder druk tot het voeren van een kostenbeperkende strategie. Het gevaar van 'wage drift' dat is verbonden met de decentralisatie van loonbepaling, blijft dan ook een belangrijk argument voor het centraal bepalen van de lokale weddeschalen. Dit alles beperkt de ruimte welke de lokale besturen hebben om een flexibel personeelsbeleid te voeren.

4. *Overheidsvakbonden*

De vakbonden hebben een grote invloed op het personeelsbeleid in de openbare besturen. Enerzijds vormen zij een gesprekspartner tijdens de collectieve onderhandelingen, anderzijds worden op lokaal niveau aanpassingen aan het personeelsstatuut verplicht voorgelegd aan het syndicaal onderhandelingscomité. Met het oog op de belangen van het overheidspersoneel verdedigen zij de werknemersvraag naar flexibiliteit, maar staan zij anderzijds kritisch tegenover de werkgeversvraag naar meer flexibiliteit. Zo wordt ondermeer het principe van de statutaire tewerkstelling verdedigd, omwille van de bijbehorende werkzekerheid.

5. *Lokale besturen als modelwerkgevers*

Vanuit haar positie als werkgever wordt de overheid tijdens de collectieve onderhandelingen tegenover de vakbonden geplaatst. Als grote werkgever heeft de overheid echter ook een belangrijke voorbeeldfunctie naar de privé sector toe. Als modelwerkgever moet zij arbeidsrelaties vaststellen die aan een hoge standaard tegemoetkomen.⁴¹ Naast het werkgeversperspectief op flexibiliteit, moet de overheid dus ook een algemeen maatschappelijk en een werknemersperspectief innemen. Dit beïnvloedt uiteraard de evaluatie van mogelijk in te voeren flexibele maatregelen.

6. *Socio-culturele klimaat*

Ook kunnen we niet voorbijgaan aan het socio-culturele klimaat in België. Vanuit een cultuur die groot belang hecht aan principes als gelijkheid en rechtvaardigheid, heeft de overheid regelingen uitgewerkt die de verloning en de carrières van haar ambtenaren op een dwingende wijze sturen.

Niet enkel bepalen deze 'oude' personeelssystemen de huidige hervormingen, ook mag de individualiseringstendens binnen de huidige samenleving niet worden overschat. Zo bijvoorbeeld beperkt het belang van collectieve tijdsritmeringen de mogelijkheden tot invoeren van flexibele arbeidstijden. Werknemers hebben nood aan een verdeling van arbeidstijd en vrije tijd die gelijklopend is met deze van echtgeno(o)t(e), kinderen, familie en vrienden, zodat de vrije tijd ook sociaal kan ingevuld worden.

B. De rigiditeit genuanceerd: irreguliere tewerkstellingsvormen binnen de openbare sector

De krachtlijnen vormen een aanzet voor de lokale besturen tot het uitwerken van een modern personeelsmanagement. Het vasthouden aan de idee van gede-

⁴¹ L.R. WISE, *op. cit.*, p. 102.

tailleerd uitgewerkte regelgeving legt echter de soepelheid aan banden. Toch verdient de stelling dat de overheid op een starre wijze tewerkstelt enige nuanceering. Paradoxaal genoeg blijkt de regeloverheersing in de openbare sector in vergelijking tot de privé sector niet tot uitermate reguliere tewerkstellingsvormen te leiden. De overheid kent wel degelijk irreguliere tewerkstellingsvormen.⁴²

Het Steunpunt W.A.V. onderscheidt vier vormen van niet-standaard arbeid: deeltijdse arbeid, arbeid in ploegverband, tijdelijke arbeid en inzet in een systeem met afwijkende uren (variabele uurroosters, flexibele werkweek, gedeeltelijke werkloosheid en systematische overuren).

TABEL I

Aandeel in % van de niet-reguliere arbeidsvormen bij de loontrekkenden volgens statuut en geslacht, ten opzichte van de totale arbeid (regulier en niet-regulier), 1995 (gemiddelde 1994-1996), Vlaams Gewest.

| niet-reguliere arbeid | arbeiders | | | bedienden | | | ambtenaren | | |
|---------------------------|------------------|-------|--------|------------------|-------|--------|------------|-------|--------|
| | privé sector (%) | | | privé sector (%) | | | % | | |
| | M | F | Totaal | M | F | Totaal | M | F | Totaal |
| deeltijdse arbeid | 3,5 | 35,3 | 12,0 | 3,1 | 33,0 | 18,1 | 3,6 | 30,2 | 16,0 |
| arbeid in ploegverband | 26,7 | 16,9 | 24,1 | 8,6 | 12,4 | 10,5 | 13,6 | 7,2 | 10,6 |
| afwijkende uren | 4,2 | 3,7 | 4,1 | 3,8 | 2,6 | 3,2 | 3,6 | 2,0 | 2,9 |
| tijdelijke tewerkstelling | 4,0 | 7,1 | 4,8 | 2,9 | 5,5 | 4,2 | 4,1 | 10,7 | 7,2 |
| (N x 1000) | 528,4 | 192,1 | 720,5 | 357,9 | 361,5 | 719,4 | 250,4 | 220,5 | 470,9 |

Bron: Steekproefenquête van de beroepsbevolking, NIS; bewerking Steunpunt W.A.V.

Ondanks de initiatieven voor vrijwillige arbeidsduurvermindering, nemen de ambtenaren slechts een tussenpositie in wat betreft deeltijdse arbeid. Er wordt relatief laag gescoord wat betreft ploegenarbeid - zeker in vergelijking tot arbeiders uit de privé sector-, en wat betreft afwijkende uren. In een gelijkaardige analyse uit 1992 kwam Sels nog tot de conclusie dat ambtenaren op de variabele 'afwijkende uren' zowel de percentages van arbeiders als van bedienden in de privé sector overschrijden. Dit werd gerelateerd aan de functie van continue openbare dienstverlening in bijvoorbeeld O.C.M.W.verpleging, of bij politie- en brandweerkorpsen.

In weerwil van de associatie van overheidstewerkstelling met stabiliteit, scoren de ambtenaren in vergelijking tot werknemers in de privé sector vooral hoog op de tijdelijke tewerkstelling. Zeker bij de lokale besturen zagen we reeds eerder een uitholling van het reguliere systeem van statutaire tewerkstelling. Ongeveer de helft van het personeel van de gemeenten en O.C.M.W. en een derde van het personeel binnen de provinciale administraties is tewerkgesteld als al dan niet gesubsidieerde contractuele werknemer. Het gesloten loopbaansysteem van de openbare besturen betekent evenwel dat ingrijpen op de wervingsvoorwaarden ook gevolgen met zich meedraagt inzake loopbaanverloop. Ook wat betreft ver-

42 L. SELS, *op. cit.*, 1992; Steunpunt W.A.V., *op. cit.*, p. 224.

loning en sociale zekerheidsrechten komt een duidelijke dualisering tot stand onder het overheidspersoneel. De flexibilisering zoals ze momenteel kan teruggevonden worden in de lokale besturen heeft m.a.w. in de eerste plaats de positie van de werknemer verzwakt.

V. Besluit: een nieuwe wijze om het veranderingsproces te sturen?

Eerder definieerden we flexibiliteit als de capaciteit om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden. De discretionaire macht van werkgevers in relatie tot beslissingen op het vlak van personeelsbeleid staat centraal binnen dit concept: "flexibility is in accord with other changes in the public sector, such as devolution and decentralisation. Or, to put it even in a stronger way, flexibility in staffing and personnel systems is conditional on decentralisation of decision making".⁴³ Het is echter precies op dit punt dat de rigiditeit in het personeelsbeleid in de Vlaamse lokale besturen zich laat zien.

Het nieuwe personeelsbeleid in de lokale besturen resulteert uit collectieve onderhandelingen tussen overheidsvakbonden en de centrale Vlaamse overheid. Ondanks de intentie om enkele minimale krachtlijnen te voorzien, is het collectief akkoord eerder gedetailleerd en is weinig ruimte gelaten aan de lokale besturen om hun personeelsbeleid af te stemmen op de lokale situatie. Meer nog, beslissingen van het gemeentebestuur met betrekking tot de personeelsformatie en het personeelsstatuut moeten worden onderworpen aan administratief toezicht vanwege de Vlaamse overheid en de provincie, waar de reguleringen strikt worden toegepast. Het is niet geheel verwonderlijk dat de V.V.S.G., als reactie op deze 'excessieve' sturing, een andere aanpak vanwege de Vlaamse overheid vraagt.⁴⁴

Men hoeft echter niet vast te houden aan het concept flexibiliteit, om te worden geconfronteerd met de vraag of er geen nood is aan andere vormen van sturing. De huidige aanpak blijkt slechts een beperkte effectiviteit te hebben. Dit leidt tot de conclusie dat andere sturingsvormen zijn vereist, die beter aan de situatie zijn aangepast.

Een indicatie van de beperkte effectiviteit van de huidige aanpak vinden we in de vaststelling dat de uitvoering van het akkoord slechts met moeite verloopt. Eind 1994 beschikten slechts 20 gemeenten over een goedgekeurde personeelsformatie. Tegen het eind van 1995 was dit aantal gestegen tot 63 of 20 % van het totaal van 308 gemeenten in Vlaanderen. In december 1996 was een aantal van 124 gemeenten of 40 % van het totaal bereikt. Eind mei 1997 hadden 162 gemeenten, of 53 % van het totaal, een goedgekeurde personeelsformatie. De meest recente gegevens hebben betrekking op de situatie op 20 januari 1998, waar 199 Vlaamse gemeenten of 65 % van het totaal over een goedgekeurde nieuwe personeelsformatie beschikken.⁴⁵

⁴³ A. HONDEGHEM, D. FARNHAM, S. HORTON, Working Report. In: EGPA: *New Trends in Public Administration and Public Law*. EGPA Yearbook, Annual Conference, Budapest 1996, p. 127.

⁴⁴ V.V.S.G., *op. cit.*, pp. 11-12.

⁴⁵ Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, *VRIND (Vlaamse Regionale INdicatoren)*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 1996, p. 301; P. VANDENABEELE, De invoering van het sectoraal akkoord van 18 juni 1993 voor het gemeentepersoneel. *Bin-*

Een ander argument voor het in vraag stellen van de effectiviteit van de huidige sturingsvorm gaat uit van recente theorievorming omtrent de geslotenheid van organisaties.⁴⁶ Een hypothese kan bijvoorbeeld luiden dat lokale besturen selectief gesloten systemen zijn, die uit de omgeving informatie selecteren die voor hen van betekenis is. Zij veranderen niet door objectieve veranderingen in hun omgeving - bijvoorbeeld de omzendbrief -, maar door de perceptie die zij hebben van hun omgeving. Deze perceptie wordt beïnvloed door organisatie-interne factoren, zoals de mate waarin men zelf reeds in de organisatie verandingsprocessen op gang heeft gebracht of de voorgeschiedenis binnen de lokale bestuursorganisatie op het vlak van personeelsbeleid. Op basis van bovenstaande hypothese kan men niet alleen verwachten dat de sturende invloed van de krachtlijnen beperkt is, maar ook dat de invoering en uitvoering van de krachtlijnen in de lokale besturen op uiteenlopende wijze zal gebeuren.

Dit roept de veronderstelling op dat de krachtlijnen en het toezicht weinig effectief zullen zijn in het stimuleren van die lokale besturen die voorafgaand aan de invoering van de krachtlijnen een nog weinig modern personeelsbeleid voerden. Het risico bestaat immers dat de gedetailleerde reguleringen wel een stimulus vormen voor het opstellen van een nieuwe personeelsformatie en voor het uittekenen van een nieuw personeelsstatuut, maar dat een mentaliteits- en cultuurverandering, die vereist is voor een daadwerkelijke implementatie van de nieuwe praktijken, achterwege zal blijven.

Daartegenover staat dan weer het gevaar dat veranderingen in de lokale besturen die reeds voor het ontvangen van de omzendbrief aan een nieuw personeelsbeleid werkten, eerder zullen worden vertraagd dan vooruitgestuwd door de nieuwe regulaties.

Binnen de bestuurskunde richten een aantal auteurs zich op de vraag welke sturingsinstrumenten aansluiten op de geslotenheid, pluriformiteit en complexiteit van de te sturen organisaties. Voorbeelden worden gevonden in sturingsinstrumenten die zich richten op vrijwilligheid⁴⁷ en in het gebruik van de zelfsturende capaciteiten van het lokale bestuur.⁴⁸ Het voorstel van de V.V.S.G. om lokale besturen die hun eigen personeelsbeleid wensen uit te werken, de mogelijkheid te bieden een convenant te onderhandelen met de centrale overheid en de overheidsvakbonden, sluit hierbij aan.⁴⁹ Dit zou de lokale besturen in staat stellen af te wijken van bepaalde details, maar wel de grote lijnen van het akkoord te volgen.

nenband, 1997, 2(7), p. 17; en P. VANDENABEELE, Algemene weddeschaalherziening in de Vlaamse gemeenten. *Binnenband*, 1998, 3(9), p. 23 en gegevens verkregen van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Binnenlandse Aangelegenheden.

46 N. LUHMANN, The autopoiesis of social systems. In: F. GEYER, J. VAN DER ZOUWEN (eds.): *Sociocybernetic Paradoxes. Observation, Control and Evolution of Self-Steering Systems*. Sage Publications Ltd., Beverly Hills, California, 1986; M.J.W. VAN TWIST, L. SCHAAP, Een theorie over autopoietische systemen voor de sociale wetenschappen: een vorm van eigentijds geloven. *Beleidswetenschap*, 1991, 5(4), pp. 299-322.

47 J.A. DE BRUIJN, E.F. TEN HEUVELHOF, *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en tweede generatie sturingsinstrumenten*. Stenferd Kroese, Leiden/Antwerpen, 1991, p. 46.

48 V. BEKKENS, *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*. Eburon, Delft, 1993.

49 V.V.S.G., *op. cit.*, p. 12.

Echter, andere factoren wijzen op de nood aan voorzichtigheid. We somden eerder reeds verschillende elementen op die een verklaring bieden voor de aangetroffen rigiditeit en die wijzen op de nood aan regulering. Het is tevens van belang te erkennen dat, ondanks de veronderstelling van rigiditeit of zelfs 'sclerosis', flexibele personeelspraktijken wel degelijk worden toegepast. Dit is voornamelijk het geval voor wat betreft contractuele flexibiliteit en tijdelijke tewerkstelling. Het opstellen van minimale krachtlijnen in een sectoriaal onderhandelingsproces blijft belangrijk. Niettegenstaande de vragen die kunnen worden gesteld bij de sturende invloed van de krachtlijnen, dwingen de krachtlijnen de lokale besturen in ieder geval tot nadenken over het gevoerde personeelsbeleid. Tevens vormen zij een blijvende stimulans voor het lokale niveau om verschillende perspectieven in te nemen. Niet alleen het perspectief van de werkgever, maar ook dat van de werknemers, de burgers en de overheid als macro-economische actor verdienen voldoende aandacht.

Summary: Personnel Management in Local Government in Flanders

Personnel management in local government in Flanders has undergone some major reforms during recent years. We examine the purposes and the extent of these reforms. Also, the new personnel management in Flemish local government is evaluated in terms of flexibility.

The Flemish civil service can be considered as an Internal Labour Market. The rigidity which characterises the Internal Labour Market in local government in Flanders is shown by the fact that local government lacks discretion in elaborating the personnel statute, which still constitutes the basis of personnel management. However, the thesis that the public sector employment policy is too rigid has to be nuanced. The civil service is familiar with irregular forms of employment. In fact, in Flemish local government only half of all personnel are employed according to a statute.

Despite some constraints on the development of more flexible personnel policies, it is still possible to find opportunities which provide hope for the development of new and modern personnel management strategies in local government.



De lokale en provinciale politieke elites in Oost-Vlaanderen na WO II: een verkennend comparatief onderzoek

door Herwig REYNAERT

Docent aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent

en Tony VALCKE

Historicus verbonden aan het historisch project van de provincie Oost-Vlaanderen

I. Inleiding

In 1994 vielen voor het eerst de gemeenteraadsverkiezingen samen met de verkiezingen van de provincieraden. Dat was een uitvloeisel van de staatshervorming van 1993 zoals in het Sint-Michielsakkoord onderhandeld.

In deze context zullen wij de lokale en provinciale politieke elites, waaronder we de lokale en provinciale verkozenen verstaan, met elkaar vergelijken. De studie van Reynaert "Analyse van de politieke elite op lokaal vlak in Vlaanderen 1946-1988" en de publicatie "De fonteinen van de Oranjeberg. Politiek-institutionele geschiedenis van de provincie Oost-Vlaanderen van 1830 tot nu. Deel 2: Biografisch repertorium." van Lehoucq en Valcke bieden ons de gelegenheid om de Oost-Vlaamse lokale en provinciale verkozenen met elkaar te vergelijken.¹ Dit verkennend comparatief onderzoek behandelt de periode na wereldoorlog II tot en met de provinciale verkiezingen van 24 november 1991². Dit vergelijkend onderzoek is bovendien interessant omdat beide politieke elites zeer nauw met elkaar verweven zijn. Van alle Oost-Vlaamse provincieraadsleden had bijna 75% ook een mandaat op gemeentelijk vlak. Bovendien was ruim 1/3 van hen burgemeester.³ De vraag blijft echter in welke mate de socio-professionele achtergrond van de lokale en provinciale verkozenen verschilt.

In de literatuur over 'elites' en 'politieke elites' komen meestal de nationale (politieke) elites aan bod. Het is evenwel duidelijk dat nationale, provinciale en lokale politieke elites zich op een ander niveau bevinden. De lokale elites vormen immers de beginfase van het selectieproces terwijl de nationale elites zich aan het einde van dit proces bevinden. Sullivan e.a. stelden trouwens dat "(...) national elites are even less likely than local leaders to constitute a demographic

1 H. REYNAERT, *Analyse van de politieke elite op lokaal vlak in Vlaanderen 1946-1988*. Gent, onuitgegeven doctoraats thesis, 1996, 523 p.

N. LEHOUCQ en T. VALCKE, *De fonteinen van de Oranjeberg. Politiek-institutionele geschiedenis van de provincie Oost-Vlaanderen van 1830 tot nu. Deel 2: Biografisch repertorium*. Gent, Provinciebestuur Oost-Vlaanderen/Stichting Mens en Cultuur, 1997, 452 p.

2 Waar dit relevant is worden ook de provinciale verkiezingen van 9 oktober 1994 in de analyse betrokken.

3 Van de 84 provincieraadsleden verkozen bij de verkiezingen van 1994, had bijna 70% een gemeentelijk mandaat (als gemeenteraadslid, schepen of burgemeester), waarvan bijna 60% beide mandaten cumuleerde. Zie: N. LEHOUCQ en T. VALCKE, *De fonteinen van de Oranjeberg, Politiek-institutionele geschiedenis van de provincie Oost-Vlaanderen van 1830 tot nu., Deel 2. Biografisch Repertorium*, pp. 61-62.

or psychological cross-section of the public".⁴ Wanneer we er van uitgaan dat de provinciale politieke elite zich op een niveau bevindt tussen de lokale en nationale politieke elites menen we dat de socio-professionele achtergrond van de provinciale verkozenen er anders zal uitzien dan van de lokale verkozenen.

Met deze veronderstelling voor ogen formuleren we vier vragen die in het vervolg van dit artikel als leidraad voor de analyse fungeren.

De eerste vraag is welke bevolkingscategorieën deel uitmaken van de lokale en provinciale politieke elites in Oost-Vlaanderen en in welke mate er hierin een evolutie plaatsvond.

De tweede vraag heeft betrekking op de lokale en provinciale verkozenen in de diverse politieke partijen nl. in welke mate bestaat er een sociaal onderscheid tussen de lokale en provinciale verkozenen in Oost-Vlaanderen naargelang van het behoren tot een bepaalde politieke partij en in welke mate is er hierin een evolutie waarneembaar.

Met de derde vraag richten we onze aandacht op de diverse machtsechelons bij de lokale (gemeenteraadsleden, schepenen en burgemeesters⁵) en provinciale (provincieraadsleden, gedeputeerden) verkozenen. De vraag is in welke mate er binnen de lokale en provinciale politieke elites in Oost-Vlaanderen een sociaal onderscheid bestaat naargelang de functie die men bekleedt en in welke mate er hierin een evolutie waarneembaar is.

Ten slotte zoeken we een antwoord op de vraag in welke mate de samenstelling van de lokale en provinciale politieke elites in Oost-Vlaanderen als gevolg van belangrijke maatschappelijke veranderingen geëvolueerd is.

II. Onderzoeksgegevens en methodologie

De onderzoeksgegevens over de lokale verkozenen in Oost-Vlaanderen zijn afkomstig uit het onderzoek van Reynaert. Er werd gebruik gemaakt van een quotastekproef die op één criterium gebaseerd was nl. de provincie. Om een representatieve weergave volgens de grootte van de gemeenten te bekomen, werden 100 huidige Vlaamse gemeenten onderzocht waarvan er 21 tot Oost-Vlaanderen behoorden. Aangezien de periode 1946-1988 werd behandeld, werden voor deze 100 Vlaamse gemeenten ook alle vroegere deelgemeenten behandeld.⁶ Voor Oost-Vlaanderen resulteerde dit in 94 gemeenten en 6023 verkozenen (4260 gemeenteraadsleden, 1286 schepenen en 477 burgemeesters). De gegevens over de Oost-Vlaamse lokale verkozenen komen uit de verkiezingsdossiers, bewaard in het archief van de provincie Oost-Vlaanderen. Over het algemeen werden hierin de kandidatenlijsten en de samenstelling van de gemeenteraad na de installatieverga-

⁴ J. SULLIVAN, P. WALSH, M. SHAMIR, D.G. BARNUM, J.L. GIBSON, Why Politicians Are More Tolerant: Selective Recruitment and Socialization Among Political Elites in Britain, Israel, New Zealand and the United States. *British Journal of Political Science*, Volume 23, Part 1, January 1993, p. 56.

⁵ In uitzonderlijke omstandigheden wordt de burgemeester buiten de raad benoemd.

⁶ Voor een goed overzicht van de evolutie van het aantal Belgische gemeenten/steden per provincie sedert 1830 kan verwezen worden naar J. ACKAERT en C. DEKIEN, *Samenvoeging van gemeenten: Veranderingen in de gemeentelijke organisatie en beleidsvoering. Beleidsevaluerend onderzoek m.b.t. de gemeenten uit het Vlaamse Gewest*. Leuven, 1989, p. 16.

dering teruggevonden. Reynaert gebruikt de situatie van de verkozenen op het ogenblik van de installatievergadering na elke gemeenteraadsverkiezing.

Het basismateriaal over de provinciale verkozenen komt uit de databank van Oost-Vlaamse provincieraadsleden. Deze databank bevat naast primaire persoonsgegevens ook informatie over de professionele carrière en de politieke loopbaan van alle verkozenen vanaf de eerste provincieraadsverkiezingen op 29 september 1836 tot en met de stembusgang op 9 oktober 1994.⁷

In dit comparatief onderzoek zijn in totaal 1440 mandaten betrokken (16 keer 90 provincieraadsleden). Concreet gaat het over 494 provincieraadsleden (535 als ook de wijzigingen na 1991 meegerekend worden). In tegenstelling tot het onderzoek naar de lokale verkozenen werden zowel de rechtstreeks verkozenen als de opvolgers in de analyse betrokken.⁸

Een ander onderscheid tussen het onderzoek naar de provinciale en gemeentelijke verkozenen betreft de frequentie van de verkiezingen. De vroegere koppeling van de provincieraadsverkiezingen aan de parlementsverkiezingen - die overigens meermaals bekritiseerd werd⁹ - heeft tot gevolg gehad dat in de referentieperiode 16 provincieraadsverkiezingen plaatsvonden, tegenover slechts 8 voor de gemeenteraden.¹⁰

Vooraleer verder te gaan, halen wij kort enkele problemen aan, waarmee wij tijdens het onderzoek geconfronteerd werden.

Eén van de grootste problemen bij de studie van de gemeenteraadsverkiezingen, waarop o.a. W. Dewachter¹¹ wees, is de politieke identificatie van de lijsten. Wij opteerden voor de volgende werkwijze: in de eerste plaats kregen alle lokale afdelingen met een herkenbare nationale partijnaam de naam van die nationale partij (CVP, socialistische partij, liberale partij, Volksunie, Agalev, Vlaams Blok, Communistische Partij), ten tweede slaat de term "lokale partijen" op alle lijsten die geen verwijzing inhouden naar een herkenbare nationale partijnaam. Ten slotte hebben we in ons onderzoek ook nog de beperkte categorie "andere".

Op het provinciale niveau zien wij een vergelijkbare problematiek. In de verkiezingsdossiers worden pas vanaf 1977 partijbenamingen aangetroffen. Wat de vroegere periode betreft, werd door combinatie met andere bronnen (o.m. krantenonderzoek) de correcte partijbenaming achterhaald. Wel is het opvallend dat het fenomeen van 'dissidente lijsten' of 'lokale partijen' bij de provincieraadsverkiezingen nagenoeg volledig ontbreekt.

7 Voor een uitgebreider bespreking van methodologie en bronnen verwijzen wij naar: N. LEHOUCQ en T. VALCKE, *De fonteinen van de Oranjeberg, Deel 2*, pp. 118-121.

8 De rechtstreeks verkozenen die onmiddellijk hun mandaat verzaakten werden niet in de databank opgenomen. Enkel de effectieven werden in aanmerking genomen.

9 Editoriaal van D. Vandenbossche. *De Provincie*, 1994, nr. 3, pp. 1-3. Zie ook F. DE RYNCK, *De provincies tussen Sint-Michiels en Vlaanderen 2002. De Provincie*, 1994, nr. 1, pp. 17-27.

10 De verkiezingen van 1994 vallen buiten de referentieperiode en worden hier niet meegeteld.

11 W. DEWACHTER, *Gemeenteraadsverkiezingen en verstedelijking. Res Publica*, 1970, nr. 3, p. 292.

Een tweede probleem waarmee we worden geconfronteerd, is de indeling van de lokale verkozenen in beroeps categorieën. De indeling, waarvoor we volledig afhankelijk waren van de door de overheid verstrekte gegevens, berust in eerste instantie op een beroepenlijst die door het N.I.S., naar aanleiding van de Volkstellingen van 1970, 1981 en 1991 werd samengesteld.¹² Ook de indeling van Everaet werd aangewend.¹³ Hij blijft evenwel vatbaar voor kritiek.

In de eerste plaats zijn niet alle categorieën beroeps categorieën. Dit geldt in de eerste plaats voor de gepensioneerden, de renteniers/eigenaars en de studenten die in wezen leeftijdscategorieën zijn. Ten tweede worden de huisvrouwen traditioneel tot de niet-actieve bevolking gerekend. Ten derde vormen ook de werklozen geen beroeps categorie.

Een tweede kritiek hangt nauw samen met de aard van het onderzoek. Het is immers duidelijk dat de verschillende beroeps categorieën in de loop van de onderzochte periode gedeeltelijk inhoudelijk veranderd zijn. Gezien de beschikbare informatie konden wij echter niet anders dan hiervan een zekere "abstractie" maken.

Ten slotte was het onmogelijk om sommige mandatarissen met zekerheid in een bepaalde beroeps categorie te plaatsen. Gezien de omvang van het onderzoek werden de bekomen resultaten hierdoor zeker niet fundamenteel vervalst.

Ook Valcke werd met dezelfde problematiek geconfronteerd. Aangezien zijn onderzoek zich uitstrekte over de 19de en 20ste eeuw moest de beroepsindeling zo ontworpen worden dat de grote verschillen in de samenleving er een plaats in vonden. Wat de individuele beroepsgegevens betreft werd zoveel mogelijk de historiciteit van het beroep nagegaan. Zo is het bijvoorbeeld opvallend dat veel socialistische verkozenen actief waren in vakbond of mutualiteit, nadat zij een tijd als arbeider hadden gewerkt. In het kader van dit onderzoek hielden wij enkel rekening met het beroep dat iemand uitoefende op het moment van zijn verkiezing. Ten slotte wijzen wij er op dat veel beroepen zelf in de loop van de tijd inhoudelijk evolueerden, zodat één vlag niet noodzakelijk dezelfde lading dekt.

12 1. personen die een wetenschappelijk of vrij beroep uitoefenen, e.d.. 2. bedrijfsleiders, eigenaars, uitbaters, directeurs en hoger administratief kaderpersoneel. 3. kantoorbedienden. 4. handelaars, personeel in handel en verkopers, e.d.. 5. landbouwers, vissers, houthakkers., e.d.. 6. mijnwerkers en groeve-arbeiders, e.d.. 7. beroepen in transport-, communicatiebedrijven. 8/9 ambachtslieden, bouwvak- en fabrieksarbeiders en handlangers. 10 beroepen in dienstverlenende, sport- en ontspanningsbedrijven. 10. Beroeps-militairen. 11. Beroepsbevolking waarvan het beroep onbekend is.

13 H. EVERAET, *De participatie van de landbouwers aan het gemeentebestuur*. Bruxelles, Ministère de l'agriculture, Institut économique agricole, Brussel, Ministerie van Landbouw, Landbouweconomisch Instituut, 1991, pp. 6-7.

III. De lokale en provinciale machtsverhoudingen tussen de verschillende politieke partijen in Oost-Vlaanderen na WO II

TABEL I

De evolutie van de machtsverhoudingen van de politieke partijen op lokaal vlak in Oost-Vlaanderen 1946-1988 (in % van de mandaten)

| | CVP | (B)SP | LIB | VU | LOK | KP | VB | Agalev |
|------|------|-------|------|-----|------|-----|-----|--------|
| 1946 | 46,8 | 7,9 | 7,5 | | 37,2 | 0,7 | | |
| 1952 | 40,3 | 10,6 | 8,9 | | 39,7 | 0,4 | | |
| 1958 | 45,9 | 8,4 | 6,8 | | 38,9 | | | |
| 1964 | 36,8 | 10,0 | 8,1 | 1,2 | 44,0 | | | |
| 1970 | 31,5 | 12,0 | 5,8 | 4,1 | 46,6 | | | |
| 1976 | 42,5 | 11,8 | 12,4 | 6,6 | 26,6 | | | |
| 1982 | 39,6 | 15,3 | 14,2 | 5,8 | 24,3 | | | 0,8 |
| 1988 | 36,3 | 16,1 | 19,0 | 4,5 | 21,7 | | 0,4 | 1,9 |

In Oost-Vlaanderen hebben de CVP en de lokale partijen de periode 1946-1988 op lokaal vlak beheerst. De CVP was echter, met uitzondering van de periode 1964-1970, steeds de belangrijkste partij. Niettemin zijn er in de ontwikkeling van de CVP in de naoorlogse periode een aantal opmerkelijke verkiezingsjaren. Vooral in de periode 1964-1970 verzwakte de positie van de CVP gevoelig. Terwijl de CVP in 1958 nog bijna de helft van de lokale mandaten in de wacht sleepte, was dit in 1970 gedaald tot net geen derde. Het blijkt dan ook duidelijk dat de CVP het meest van de fusiebeweging van 1976 profiteerde. Zij was immers de partij die, ten nadele van de lokale partijen¹⁴, haar impact gevoelig versterkte. Bij de Oost-Vlaamse socialisten is er slechts in beperkte mate sprake van een evolutie. In de periode 1946-1976 schommelt het percentage lokale mandaten dat door de socialisten wordt bekleed tussen 7,9% en 12%. In Oost-Vlaanderen hebben de socialisten geen voordeel kunnen halen uit de fusiebeweging van 1976. In de periode 1982-1988 is er dan toch sprake van een zekere doorbraak. In 1988 tellen de lokale verkozenen 16,1% socialisten. Het aandeel van de liberale lokale verkozenen schommelde in de periode 1946-1970 tussen 5,8% en 8,9%. Vanaf de fusies wordt dit aandeel steeds groter. Ten slotte merken we bij de Volksunie dat er tot en met de gemeenteraadsverkiezingen van 1976 sprake is van een toename van het aandeel lokale Volksunie-verkozenen terwijl vanaf 1982 dit aandeel daalt.

Het is het echter ook belangrijk om na te gaan of de impact van de politieke partijen in Oost-Vlaanderen varieert naarmate we op een hoger lokaal machts-echelon komen. We komen inderdaad tot de vaststelling dat de impact van de CVP en de lokale partijen toeneemt naarmate we op het niveau van het College van Burgemeester en Schepenen komen.¹⁵ Voor de overige partijen komen we tot een volledig andere conclusie. We stellen immers vast dat naarmate we op

¹⁴ In 1970 was 46,6% van de Oost-Vlaamse lokale verkozenen afkomstig uit de lokale partijen. In 1976 is dit percentage gedaald tot 26,6%.

¹⁵ Bij de lokale partijen gaat deze vaststelling evenwel niet op in 1946 en 1976.

een hoger lokaal machtsechelon komen de impact van de socialisten ¹⁶, de liberalen en de Volksunie daalt.

Vóór 1994 waren de resultaten van de provincieraadsverkiezingen een afspiegeling van de uitslagen voor de provincieraadsverkiezingen. ^{17 18} Aangezien de 'nationale' partijen de kiescampagnes domineerden ontbraken specifiek provinciale kiesthema's nagenoeg volledig, wegens ondergeschikt aan het nationale discours. Verklaringen over de evolutie van de politieke machtsverhoudingen binnen de Oost-Vlaamse provincieraad moeten in de eerste plaats dan ook niet gezocht worden op het vlak van gemeentelijke ontwikkelingen (zoals bijv. de fusieoperatie). ¹⁹ Bovendien is het fenomeen van de 'lokale partijen' op provinciaal niveau quasi onbestaande. ²⁰

TABEL II

Evolutie van de machtsverhoudingen van de politieke partijen in de Oost-Vlaamse provincieraad 1946-1994 (uitgedrukt in zetels)

| Jaar | CVP | LIB | (B)SP | VU | Agalev | KP | VB | Totaal | Deputatie |
|------|-----|-----|-------|----|--------|----|----|--------|-----------|
| 1946 | 53 | 8 | 26 | - | - | 3 | - | 90 | 6 CVP |
| 1949 | 53 | 14 | 22 | - | - | 1 | - | 90 | 6 CVP |
| 1950 | 58 | 9 | 23 | - | - | - | - | 90 | 6 CVP |
| 1954 | 53 | 12 | 25 | - | - | - | - | 90 | 6 CVP |
| 1958 | 54 | 11 | 25 | - | - | - | - | 90 | 6 CVP |

¹⁶ Bij de socialisten moeten we twee nuanceringen maken. Zowel in 1976 als in 1988 is de socialistische partij sterker vertegenwoordigd op het vlak van de schepenen dan op het niveau van de gemeenteraadsleden.

¹⁷ De parlements- en provincieraadsverkiezingen vonden voor het eerst op dezelfde dag plaats bij de verkiezingen van 26 juni 1949. Dit waren tevens de eerste verkiezingen waarbij het stemrecht voor vrouwen uit 1948 toegepast werd. In oorsprong gaat deze koppeling terug op de invoering van de provinciale senatoren in 1898, waarbij de voorwaarden om kiesgerechtigd te zijn voor de provincieraden gelijkgesteld werden met die voor de Senaat. Toen vonden de provincieraadsverkiezingen nog niet op hetzelfde tijdstip plaats (gemiddeld één maand later). N. LEHOUCQ en T. VALCKE, *De fonteynen van de Oranjeberg*, deel 1, p. 128.

¹⁸ N. LEHOUCQ en T. VALCKE, *De fonteynen van de Oranjeberg*, deel 1, p. 219. Zie ook: E. WITTE, J. CRAEYBECKX en A. MEYNEN, *Politieke geschiedenis van België. Van 1830 tot heden*. Brussel, VUB-Press, 1991, p. 396.

¹⁹ Wij moeten er ons echter voor hoeden hierover exclusieve uitspraken te doen. De lokale machtsstrijd kan wel degelijk de provinciale verkiezingsuitslag beïnvloeden. Zo werd in de studie over Oost-Vlaanderen stilgestaan bij de overweldigende aanwezigheid van 'lokale' politieke dynastieën in de provincieraad. Vooral in de 19de eeuw beschouwden veel verkozenen de 'Hausmacht' in de eigen gemeente - dikwijls gepaard gaand met een beroepsmonopolie zoals dat van notarissen of geneesheren - als de uitvalsbasis om aan politiek te doen. Dit fenomeen nam echter na WO I en vooral na WO II zeer sterk af. Zie: N. LEHOUCQ en T. VALCKE, *De fonteynen van de Oranjeberg*, deel 2, pp. 71-73.

²⁰ Er is weliswaar één uitzondering. Jan De Groote, socialistische gedeputeerde (1965-'78), kwam bij de provincieraadsverkiezingen van 17 december 1978 op onder eigen naam: lijst JAN. Hij verloor echter wel zijn zetel. Zie: N. LEHOUCQ en T. VALCKE, *De fonteynen van de Oranjeberg*, deel 2, p. 186.

| Jaar | CVP | LIB | (B)SP | VU | Agalev | KP | VB | Totaal | Deputatie |
|------|-----|-----|-------|----|--------|----|----|--------|--------------------|
| 1961 | 51 | 11 | 25 | 3 | - | - | - | 90 | 6 CVP |
| 1965 | 42 | 15 | 22 | 11 | - | - | - | 90 | 4 CVP, 2 BSP |
| 1968 | 37 | 16 | 22 | 15 | - | - | - | 90 | 4 CVP, 2 BSP |
| 1971 | 37 | 16 | 22 | 15 | - | - | - | 90 | 4 CVP, 2 BSP |
| 1974 | 37 | 18 | 20 | 15 | - | - | - | 90 | 4 CVP, 2 BSP |
| 1977 | 40 | 16 | 19 | 15 | - | - | - | 90 | 4 CVP, 2 BSP |
| 1978 | 42 | 19 | 15 | 9 | - | 1 | - | 90 | 4 CVP, 2 BSP |
| 1981 | 30 | 23 | 18 | 17 | 2 | - | - | 90 | 4 CVP, 2 PVV |
| 1985 | 34 | 19 | 23 | 12 | 2 | - | - | 90 | 4 CVP, 2 PVV |
| 1987 | 31 | 21 | 23 | 11 | 4 | - | - | 90 | 4 CVP, 2 PVV |
| 1991 | 28 | 22 | 20 | 8 | 4 | - | 8 | 90 | 4 CVP, 2 PVV |
| 1994 | 33 | 22 | 17 | 2 | 4 | - | 6 | 84 | 3 CVP, 2 VLD, 1 SP |

Na WO II was de CVP steeds de grootste partij in de Oost-Vlaamse provincieraad. In de periode 1946-1965 had zij er zelfs de absolute meerderheid. De provincieraadsverkiezingen van 1950 vormden daarbij een hoogtepunt: ruim twee derden van de provinciale verkozenen waren van CVP-signatuur. Net als bij de parlementsverkiezingen van dat jaar moet de verklaring voor die hoge score gezocht worden bij de koningskwestie. De Vlaamse kiezers beloonden de pro-Leopoldistische houding van de CVP. Sindsdien echter verloor de partij steeds meer terrein. In dit verband lopen o.a. de resultaten van de provincieraadsverkiezingen van 1965 duidelijk parallel met die van de parlementsverkiezingen, waar de CVP grote verliezen boekte ten voordele van vooral PVV en Volksunie. Af en toe leek er zich een (tijdelijk) herstel af te tekenen (1977 en 1978). Niettemin bleef de algemene trend toch dalend tot aan de verkiezingen van 1994. In 1991 behaalde de CVP nog slechts een derde van de zetels.

Het is moeilijker een rechte lijn te trekken in de evolutie van de socialistische aanwezigheid in de Oost-Vlaamse provincieraad. De lichte terugval na de invoering van het vrouwenstemrecht - maar hoofdzakelijk te wijten aan de koningskwestie - werd in 1954 terug goedge maakt. In 1978 viel de partij terug op een zesde van de zetels, maar herstelde zich in de jaren tachtig. Op dat moment was een vierde van alle verkozenen van SP-signatuur. Die remonte werd in 1991 en 1994 terug afgebroken. Sinds 1991 moesten zij hun positie van tweede grootste fractie afstaan aan de liberalen.

Net als bij de lokale verkozenen zag de liberale partij haar zetels op provinciaal niveau voortdurend toenemen. Terwijl ze in 1946 amper een tiende van de zetels op haar naam kon schrijven bedroeg dit in 1987 ruim een vierde, waarmee zij nagenoeg op gelijke hoogte kwam van de SP. Zowel in 1965 als in 1981 kende de PVV een heuse sprong voorwaarts. Het goede resultaat van 1965 kwam er na de omvorming van de Liberale Partij tot PVV/PLP (1961) - en de daarmee gepaard gaande verruimingsoperatie - onder impuls van de toenmalige voorzitter Omer Vanaudenhove. In 1981 profiteerde de PVV dan weer van de historische nederlaag van de CVP/PSC. Sinds het begin van de jaren tachtig bezetten de liberalen tussen 20 en 25% van de zetels. Deze stijging loopt volledig parallel met de resultaten bij de parlementsverkiezingen.

Ook voor de VU kan een parallel getrokken worden met de parlementsverkiezingen. De VU maakte in 1961 haar intrede in de Oost-Vlaamse provincieraad. Ze

boekte een enorme zetelwinst in de jaren zestig (vooral 1965 en 1968), toen de communautaire spanningen hoog opliepen, en bleef op dit niveau tot het midden van de jaren tachtig. Een eerste forse daling volgde na de verkiezingen van 1978 (de eerste na het Egmontpact). In 1985 incasseerde de VU opnieuw een forse klap. Het verdere zetelverlies in 1991 staat dan weer in nauw verband met het succes van het Vlaams Blok.

Het debuut van Agalev op provinciaal niveau (1981) valt samen met haar intrede in de Kamer. De partij zag haar twee zetels in 1987 verdubbelen, maar bleef daarmee toch de kleinste partij.

Het Vlaams Blok wordt niet in onze analyse betrokken omdat de eerste verkozenen maar op het einde van onze referentieperiode hun intrede maken. Het volstaat hier te vermelden dat zij in 1991 bijna een tiende van de zetels inpalmde, meteen het dubbele van Agalev.

Indien wij de verdeling van de mandaten op gemeentelijk en provinciaal niveau vergelijken, dan constateren wij op provinciaal niveau verhoudingsgewijs een grotere aanwezigheid van socialisten en liberalen. Dit is te wijten aan het nationaal karakter van de provincieraadsverkiezingen. In dit verband rijst bij ons het vermoeden dat de koppeling van gemeente- en provincieraadsverkiezingen de zogenaamde 'nationalisering van de gemeentepolitiek' - m.a.w. de steeds grotere impact van de 'nationale' partijen op het niveau van de gemeenten nog zal versterken²¹. Het zal bijgevolg interessant zijn na te gaan hoe (sterk/zwak?) het fenomeen van de lokale partijen zich bij de volgende verkiezingen zal manifesteren.

Parallel met wat wij op lokaal niveau vaststellen, varieert ook op het hogere provinciale machtsechelon de impact van de verschillende politieke partijen.²² De CVP, die tot 1965 de meerderheid had, bleef gedurende twintig jaar heer en meester in de deputatie. Maar ook nadien was het de CVP die bepaalde wie er met haar in zee kon gaan. Daarbij was de uitslag van de verkiezingen geen leidraad.

Na de verkiezingsnederlaag van de CVP in 1965 werd voor het eerst een coalitie aangegaan met de socialisten. De forse electorale winst van de PVV kon dus niet verzilverd worden in mandaten op een hoger machtsechelon. Ondanks verder terreinverlies van de socialisten bleef de coalitie standhouden tot in 1981. In dat jaar verleende de tweede grote verkiezingsoverwinning van de liberalen hen wel toegang tot de deputatie. Het paradoxale aan die situatie is dat de socialisten vanaf 1981 enkele keren winst boekten bij de verkiezingen. Maar blijkbaar gaf de CVP de voorkeur aan de liberalen als partner.

Sinds 1994 wordt Oost-Vlaanderen bestuurd door een 'tripartite' bestaande uit 3 CVP-ers, 2 liberalen en 1 socialist. Het lijkt er op dat de CVP voor het eerst in de naoorlogse periode haar wil niet kon doordrukken. In principe had zij immers genoeg aan één van de twee andere partijen om een coalitie te vormen. Maar de liberalen en socialisten, die samen niet over een meerderheid beschikten,

21 Dit vermoeden van een verdere nationalisering van de gemeentepolitiek werd reeds door J. Ackaert geuit. Zie: J. ACKAERT, *De gemeenteraadsverkiezingen*, Davidsfonds, Leuven, 1994, pp. 135-136.

22 Bij de bespreking van de politieke samenstelling van de deputatie beperken wij ons tot de zes verkozen leden van dit college. De provinciegouverneur en -griffier hebben wel zitting in de deputatie, maar blijven hier buiten beschouwing.

dwongen de CVP tot het aanvaarden van een tripartite. Men vindt de logica van de verkiezingen dus niet terug op het hoger machtsechelon. De CVP - nochtans de overwinnaar van de provinciale verkiezingen van 1994 - moest zelfs 1 zetel afstaan aan de socialisten, één van de verliezers van de stembusgang.

IV. De lokale en provinciale verkozenen in Oost-Vlaanderen volgens geslacht

TABEL III

De evolutie van de vrouwelijke aanwezigheid bij de Oost-Vlaamse lokale verkozenen 1946-1988 (%) ²³

| 1946 | 1952 | 1958 | 1964 | 1970 | 1976 | 1982 | 1988 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 2,1 | 3,0 | 3,6 | 3,6 | 7,2 | 8,5 | 12,8 | 12,6 |

Voor de periode 1946-1988 stellen we vast dat slechts 5,8% van de lokale verkozenen in Oost-Vlaanderen vrouwen waren d.i. 1% onder het globale Vlaamse %. Wanneer we evenwel de evolutie van de vrouwelijke aanwezigheid bij de Oost-Vlaamse lokale verkozenen analyseren, merken we dat in de periode 1946-1970 het % vrouwelijke verkozenen in Oost-Vlaanderen schommelde rond en in de periode 1952-1970 zelfs licht boven het Vlaamse % lag. Ook in 1982 schommelde het % vrouwen bij de Oost-Vlaamse lokale verkozenen rond het Vlaamse %. Net zoals in de overige provincies zien we in Oost-Vlaanderen een gevoelige toename van het % vrouwelijke lokale verkozenen vanaf 1970. In tegenstelling tot de andere provincies was er in 1976 in Oost-Vlaanderen slechts sprake van een beperkte stijging van het aantal vrouwelijke lokale verkozenen.

Opgedeeld naar de verschillende mandaten ²⁴ toe stellen we vast dat in Oost-Vlaanderen in de periode 1946-1988 het % vrouwen op de verschillende machtsniveaus lager ligt dan het Vlaamse %. Er waren in Oost-Vlaanderen in die periode respectievelijk 7,2% vrouwelijke gemeenteraadsleden, 3,2% vrouwelijke schepenen en 0,4% vrouwelijke burgemeesters.

Wanneer we de evolutie van de geslachtsverhouding per functie in Oost-Vlaanderen in de periode 1946-1988 bekijken, zien we dat in elk verkiezingsjaar het % vrouwen afneemt naarmate we op een hoger lokaal machtsechelon komen. ²⁵ De vraag is dan ook in welke mate de vrouwelijke aanwezigheid op het vlak van de gemeenteraadsleden, schepenen en burgemeesters in Oost-Vlaanderen in de periode 1946-1988 evolueerde? Met betrekking tot de gemeenteraadsleden is 1970 op het vlak van het % vrouwen ook in Oost-Vlaanderen een scharnierjaar. In de periode 1946-1964 schommelt het % vrouwelijke gemeenteraadsleden tussen 2,9% en 4,7%, in 1970 stijgt dit percentage tot 8,7%. Van dan af is er in Oost-Vlaanderen sprake van een stelselmatige toename van het aantal vrouwelijke ge-

²³ In Oost-Vlaanderen is het verband tussen geslacht en verkiezingsjaar significant $p < 0,001$ op basis van een χ^2 -test. $\chi^2 = 152,4$; $DF = 7$.

²⁴ In Oost-Vlaanderen is het verband tussen geslacht en functie significant $p < 0,001$ op basis van een χ^2 -test. $\chi^2 = 56,3$; $DF = 2$.

²⁵ Eén uitzondering moet worden vermeld. In 1988 waren er 4,5% vrouwelijke schepenen en 4,8% vrouwelijke burgemeesters.

meenteraadsleden. Met betrekking tot de evolutie van de vrouwelijke aanwezigheid op het vlak van de schepenen geldt dezelfde conclusie ten aanzien van het scharnierjaar 1970 (5% vrouwelijk). In de periode 1976-1982 neemt het % vrouwen op het vlak van de schepenen verder toe (9,2% in 1982), maar zakt opnieuw in 1988 (4,5%). In ieder geval waren de Oost-Vlaamse vrouwen op het niveau van de schepenen voortdurend nauwelijks aanwezig. Ten slotte is het ook in Oost-Vlaanderen duidelijk dat op het hoogste lokale machtsechelon de vrouwen afwezig zijn.

Een andere vraag die we proberen te beantwoorden, is in welke mate de geslachtsverhouding verschilt naargelang de politieke partij die men in Oost-Vlaanderen bestudeert? Wanneer we de evolutie van de geslachtsverhouding bij de lokale verkozenen van de Oost-Vlaamse CVP bekijken, zien we dat in de periode 1946-1988, met uitzondering van 1976, het % vrouwen in de verschillende verkiezingsjaren voortdurend schommelt rond het gemiddelde Oost-Vlaamse %. Wanneer we echter de CVP in Oost-Vlaanderen in de verschillende verkiezingsjaren vergelijken met de CVP in Vlaanderen zien we dat in de periode 1946-1988, met uitzondering van 1952, de Oost-Vlaamse lokale verkozenen van de CVP een kleiner percentage vrouwen tellen dan de lokale CVP-verkozenen voor heel Vlaanderen. Ten slotte moeten we opmerken dat met betrekking tot het % vrouwelijke verkozenen in de Oost-Vlaamse CVP eveneens het verkiezingsjaar 1970 een breuklijn vormt. Terwijl in de periode 1946-1964 slechts tussen 2,5% en 3,8% van de lokale verkozenen van de Oost-Vlaamse CVP vrouwen waren, stijgt dit tot 8% in 1970. Ook in 1976 (12,3%) gaat deze positieve ontwikkeling verder. Van dan af is er evenwel sprake van een stagnatie. Met betrekking tot de evolutie van de geslachtsverhouding van de lokale verkozenen van de Oost-Vlaamse socialisten kunnen we twee perioden onderscheiden. Terwijl in de periode 1946-1964, met uitzondering van 1946, de lokale verkozenen van de socialistische partij in Oost-Vlaanderen meer vrouwen tellen dan het gemiddelde Oost-Vlaamse % tellen ze er minder in de periode 1970-1988. Een vergelijking met de evolutie van het percentage vrouwen dat de socialistische partij in heel Vlaanderen boekt, levert geen belangrijke verschillen op. Ten slotte moeten we opmerken dat met betrekking tot de evolutie van het % vrouwelijke verkozenen in de Oost-Vlaamse socialistische partij er niet echt sprake is van een duidelijke breuklijn.

Met betrekking tot de evolutie van de geslachtsverhouding bij de lokale liberale verkozenen in Oost-Vlaanderen kunnen we twee perioden onderscheiden. In de periode 1946-1964 stellen we vast dat de lokale verkozenen van de liberale partij in Oost-Vlaanderen, met uitzondering van 1958, meer vrouwen tellen dan het gemiddelde Oost-Vlaamse %. Vanaf 1970 tellen de lokale verkozenen van de Oost-Vlaamse liberale partij, met uitzondering van 1982, evenwel minder vrouwen dan het gemiddelde Oost-Vlaamse %. Wanneer we nu de evolutie van de geslachtsverhouding van de liberale partij in Oost-Vlaanderen vergelijken met de evolutie van het gemiddelde % vrouwen van de partij voor heel Vlaanderen merken we dat de liberale lokale verkozenen in Oost-Vlaanderen, met uitzondering van 1952, 1964 en 1982, minder vrouwen tellen dan de lokale verkozenen van de liberale partij in heel Vlaanderen. Ten slotte moeten we opmerken dat met betrekking tot de evolutie van het % vrouwelijke verkozenen in de Oost-Vlaamse liberale partij er geen duidelijke evolutie merkbaar is.

Wanneer we vervolgens de evolutie van de geslachtsverhouding van de Oost-Vlaamse lokale partijen bekijken stellen we vast dat, met uitzondering van 1958, 1964 en 1988, de lokale verkozenen van de lokale partijen voortdurend minder vrouwen tellen dan het gemiddelde Oost-Vlaamse %. Wanneer we de vergelijking

maken met het gemiddelde % vrouwen van de lokale partijen voor heel Vlaanderen, stellen we vast dat in de periode 1958-1970 de lokale partijen in Oost-Vlaanderen meer vrouwelijke verkozenen tellen. Voor de overige verkiezingsjaren zijn, met uitzondering van 1976, de gemiddelde percentages nagenoeg gelijk. Ten slotte moeten we opmerken dat met betrekking tot het % vrouwelijke verkozenen in de Oost-Vlaamse lokale partijen vooral 1982 en 1988 een doorbraak betekenden.

TABEL IV

De vrouwelijke verkozenen in de Oost-Vlaamse provincieraad 1946-1994
(uitgedrukt in zetels per partij)

| Verkiezingsjaar | CVP | LIB | (B)SP | KP | VU | VB | Agalev | Aantal raadsleden | Aantal vrouwen |
|-----------------|-----|-----|-------|----|----|----|--------|-------------------|----------------|
| 1946 | | | 1 | | | | | 90 | 1 |
| 1949 | 1 | | | | | | | 90 | 1 |
| 1950 | 1 | | | | | | | 90 | 1 |
| 1954 | 1 | | | | | | | 90 | 1 |
| 1958 | 1 | | 1 | | | | | 90 | 2 |
| 1961 | 1 | | 1 | | | | | 90 | 2 |
| 1965 | 1 | | 1 | | | | | 90 | 2 |
| 1968 | 1 | | 1 | | | | | 90 | 2 |
| 1971 | 2 | | 2 | | | | | 90 | 4 |
| 1974 | 3 | | 2 | | 2 | | | 90 | 7 |
| 1977 | 8 | 1 | 2 | | 1 | | | 90 | 12 |
| 1978 | 10 | 2 | 3 | | 1 | | | 90 | 16 |
| 1981 | 5 | 2 | 1 | | 2 | | | 90 | 10 |
| 1985 | 4 | 2 | 1 | | 2 | | 1 | 90 | 10 |
| 1987 | 5 | 2 | 3 | | 1 | | 2 | 90 | 13 |
| 1991 | 5 | 1 | 3 | | 2 | | 1 | 90 | 12 |
| 1994 | 8 | 3 | 2 | | | 1 | 1 | 84 | 15 |

Net als bij de lokale verkozenen constateren wij dat de vrouwen bij de provinciale verkozenen witte raven zijn. In de periode 1946-1991 tellen we slechts 6,66 % vrouwen. Als wij ook de provincieraadsverkiezingen van 1994 meetellen, stijgt dit algemeen percentage tot 7,28 %. Een temporele analyse leert ons dat er twee periodes te onderscheiden zijn. Tot 1968 is het aandeel vrouwen verwaarloosbaar. De verkiezingen van 1971 luiden de tweede periode in, met een toenemende deelname van vrouwen aan de provinciale politiek. Overigens werd bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1970 eenzelfde toename geconstateerd. Die hoge scores bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1970 en provincieraadsverkiezingen van 1971 waren, alleszins gedeeltelijk, te danken aan de grondige voorbereiding van deze verkiezingen door de vrouwenorganisaties; onder meer bin-

nen de partijen zelf.²⁶ Het hoogtepunt van de vrouwelijke aanwezigheid in de Oost-Vlaamse provincieraad situeert zich echter op het einde van de jaren zeventig (bijna 18 % in 1978). Deze periode wordt dan ook terecht 'de volle bloeitijd van de tweede feministische golf' genoemd²⁷. Het belang van het 'Jaar van de Vrouw' (1975) mag in dit verband niet onderschat worden. Sindsdien maken steeds 10 à 15 vrouwen deel uit van de 90 leden tellende provincieraad. Overigens loopt de evolutie van het aandeel vrouwen bij de lokale en provinciale verkozenen volledig parallel; met uitzondering van de hoge scores in 1977 en 1978 (vergelijk gemeenteraadsverkiezingen van 1976). Begin de jaren tachtig bemerken we een terugval tot rond 11 % - toch nog steeds vergelijkbaar met de score op gemeentelijk vlak - maar deze lijkt slechts van tijdelijke aard te zijn. In 1987 en 1991 werd terug ruim 14 % en 13% genoteerd. In 1994 lijken zich de eerste resultaten af te tekenen van de gewijzigde wetgeving.²⁸ Er werden 18 % vrouwelijke provincieraadsleden verkozen.

Een opdeling naar de verschillende provinciale mandaten is bijzonder revelerend. Tijdens de referentieperiode werd geen enkele vrouw verkozen tot gedeputeerde. Pas in 1994 werd de eerste vrouw in de Oost-Vlaamse bestendige deputatie opgenomen, doch slechts voor een periode van 53 dagen.²⁹ De regel dat het aantal vrouwen afneemt, naarmate men zich op een hoger machtsechelon begeeft, wordt hier wel zeer nadrukkelijk bevestigd. Op dit vlak staat Oost-Vlaanderen in de schaduw van de andere provincies, waar al langer vrouwen in de bestendige deputatie zetelen - in West-Vlaanderen al sinds de jaren zeventig.³⁰ De afwezigheid van vrouwen bij de gedeputeerden is des te merkwaardiger als men weet dat zij beroepsmatig vooral te situeren zijn in de categorieën bedienden/ambtenaren, onderwijzend personeel en de sociale sector, precies dezelfde categorieën die bij de deputatie de doorslag geven (zie verder). Wel wordt de doorstroming van vrouwen belemmerd door de hoge graad van continuïteit. Een gedeputeerde blijft gemiddeld ruim 11 jaar lang op post, terwijl een mandaat als provincieraadslid gemiddeld maar 7 jaar duurt.³¹ In onze referentieperiode werden in totaal slechts 26 personen gedeputeerde. Een mogelijke verklaring biedt de factor 'tijd'. De hoge mate van professionalisering van het ambt - het uitoefenen van andere politieke mandaten is overigens onverenigbaar - houdt in dat een mandaat als gedeputeerde veel tijd in beslag neemt. De combinatie met huis-

26 Overigens werd kort daarna, in juli 1973, in de schoot van de CVP de werkgroep 'Vrouw en Maatschappij' opgericht. Zie: Vrouwen in de CVP. *KADOC-nieuwsbrief*, 1996-97, nr. 3, pp. 3-4.

27 De jaren zeventig lijken een culminatiepunt van allerlei initiatieven rond vrouwen (-emancipatie) zoals het oprichten van specifieke organisaties, werkgroepen, contactpunten, het starten van tijdschriften, enz. Zo wordt sinds 1972 jaarlijks (op 11 november) de 'Vrouwendag' gehouden en werd 1975 uitgeroepen tot het Jaar van de Vrouw. Zie: D. DEWEERDT en W. GEYSEN, *De historiografie van feminisme en vrouwenbeweging. Brood en rozen. Tijdschrift voor de Geschiedenis van Sociale Bewegingen*, 1996, 3, pp. 27 en 37.

28 De wet van 24 mei 1994 wil de aanwezigheid van vrouwen op de kandidatenlijsten stimuleren. Concreet schrijft de wet voor dat maximaal tweederde van de kandidaten van eenzelfde geslacht mogen zijn. Als overgangsmaatregel bij de verkiezingen van 1994 werd gestipuleerd dat maximaal drievierde van de kandidaten van hetzelfde geslacht mogen zijn.

29 Dat gebeurde na het overlijden van gedeputeerde E. De Cuyper en in afwachting van de nieuwe verkiezingen in oktober 1994.

30 De Provincieraad van West-Vlaanderen. Deel III, 1978-1995, Brugge, Provinciebestuur West-Vlaanderen, 1996, p. 188

31 N. LEHOUCQ en T. VALCKE, *De fonteinen van de Oranjeberg, deel 2.*, pp. 53-54.

houdelijke taken, die in onze samenleving nog steeds meer door vrouwen dan mannen gebeuren, zou voor vrouwelijke mandatarissen wel eens de grootste belemmering kunnen vormen. Een analyse van de tijdsbesteding van provincieraadsleden en gedeputeerden zou hier meer licht op kunnen werpen.

De volgende vraag die wij ons stellen, is of de vrouwelijke aanwezigheid op provinciaal vlak verschilt naargelang van de politieke partij. De CVP volgt de algemene evolutie die hierboven werd geschetst maar blijft steeds boven het gemiddelde van alle partijen. De evolutie van de vrouwelijke aanwezigheid bij de provinciale CVP-verkozenen zag er als volgt uit: een verwaarloosbare aanwezigheid van de vrouwen tot 1968, een gevoelige stijging in de jaren 1970 (met een piek van 23,8 % in 1978), een lichte terugval in de jaren 1980 gevolgd door een heropleving in de jaren negentig (11,7 % in 1985; 24 % in 1994).

Wat de aanwezigheid van socialistische vrouwen betreft, kunnen wij drie periodes onderscheiden: in de eerste jaren na de invoering van het vrouwenstemrecht werden geen socialistische vrouwen verkozen; tussen 1958 en 1977 scoorden de socialisten boven het gemiddelde; en vanaf 1977, met uitzondering van 1978, steeds onder het gemiddelde. Dat er in de jaren 1949, 1950 en 1954 geen vrouwen werden verkozen, mag verbazen. Want het eerste vrouwelijke provincieraadslid in onze referentieperiode werd - dankzij de stemmen van mannen - precies verkozen op de lijst van de socialisten (1946). Dit feit mag bovendien beschouwd worden als de voortzetting van de pioniersrol in het interbellum, toen ook reeds twee van de drie vrouwelijke, Oost-Vlaamse provincieraadsleden socialisten waren.³² Wat de rest van de referentieperiode betreft (tot 1977 boven het gemiddelde en vanaf 1977 onder het gemiddelde) tekent zich een merkwaardig parallelisme af tussen de socialistische vrouwelijke aanwezigheid op lokaal en provinciaal vlak.

De liberale partij blonk lange tijd uit door de afwezigheid van vrouwen in hun fractie. Daarbij moeten wij er evenwel rekening mee houden dat zij, zeker in de beginjaren, de kleinste fractie vormden. Vanaf het moment dat zij meer verkozenen halen (einde jaren 1970-begin jaren 1980), merken wij dan ook een toename van het aantal vrouwelijke raadsleden. Daarmee volgen zij dus de algemene trend in de jaren 1970.

Wat de kleinere fracties betreft, valt het op dat de Vlaamsgezinde partijen (Volksunie en Vlaams Blok) laat op de kar gesprongen zijn voor wat de vrouwelijke aanwezigheid in hun rangen betreft. Daartegenover staat de kleinste fractie Agalev met een sterke vrouwelijke aanwezigheid. De groene partij telde altijd (met uitzondering van 1981) minstens één vrouw onder haar verkozenen. Procentueel telde hun fractie tussen 25 en 50% vrouwen.

Tot slot staan wij nog even stil bij de recente wet van 24 mei 1994, waarbij een minimum vrouwelijke kandidaten op de lijsten moet geplaatst worden. Onder-

32 In 1936 werd ook een Vlaams-nationaliste verkozen. Vrouwen genoten in die tijd van het zgn. passief kiesrecht, wat inhield dat vrouwen verkozen konden worden, zonder echter zelf stemgerechtigd te zijn. Dit kon sinds 27 november 1921, toen de wet op de verkiesbaarheid voor provincie en Senaat werd aangenomen (wijziging art. 56 van de grondwet; voor de Kamer reeds in 1920). Op die manier kwam na de provincieraadsverkiezingen van 27 november 1921 de eerste vrouw als gecoöpteerd senator in het parlement - nl. de socialistische Marie Spaak-Janson - en deden in heel België 5 vrouwen hun intrede in de provincieraden. In Oost-Vlaanderen was dat Georgine Blanchaert. Zie: N. LEHOUCQ en T. VALCKE, *De fonteinen van de Oranjeberg, deel 1*, pp. 75-76

zoek heeft uitgewezen dat bij de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 1994 het aantal vrouwelijke verkozenen op alle echelons is toegenomen.³³ Eigen onderzoek bevestigt dat ook bij de provincieraadsverkiezingen van oktober 1994 - althans wat Oost-Vlaanderen betreft - beduidend meer vrouwen verkozen waren.³⁴ Toch blijkt anderzijds dat het slaagpercentage van de vrouwelijke kandidaten (nog steeds) gevoelig lager ligt dan dat van hun mannelijke collega's.³⁵ Dit houdt uiteraard verband met het vigerende kiessysteem (problematiek van lijst- versus voorkeurstem) en het stemgedrag van de kiezers. Het bewijst dat de wettelijke bepalingen op zich onvoldoende zijn om de achterstand van de vrouwen in de politiek weg te werken én dat er andere factoren een rol spelen.

V. Provincie- en gemeenteraadsleden naar beroepscategorieën

TABEL V

De evolutie van de lokale verkozenen volgens beroepscategorieën in Oost-Vlaanderen 1946-1988 (%)³⁶

| | 1946 | 1952 | 1958 | 1964 | 1970 | 1976 | 1982 | 1988 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|-------------------|
| Arb. | 13,8 | 13,0 | 11,9 | 11,9 | 10,0 | 5,0 | 5,3 | 4,5 |
| Bed. | 13,1 | 16,6 | 20,1 | 24,5 | 32,4 | 35,3 | 37,5 | 33,6 |
| Z/W | 26,8 | 24,2 | 23,5 | 20,1 | 19,4 | 20,0 | 14,0 | 13,2 |
| Landb. | 30,2 | 27,3 | 22,7 | 19,4 | 10,4 | 6,0 | 5,3 | 4,9 ³⁸ |
| I/V | 8,4 | 9,0 | 8,9 | 9,2 | 12,8 | 17,9 | 15,4 | 18,4 |
| Gep. | 4,3 | 6,4 | 7,4 | 8,6 | 5,1 | 3,9 | 5,8 | 5,6 |
| Rent./Eig | 1,8 | 0,9 | 1,3 | 0,9 | 0,1 | - | - | 0,2 |
| Huisvr. | 1,0 | 1,6 | 2,2 | 1,9 | 3,8 | 3,7 | 5,1 | 3,1 |
| Stud. | - | - | - | - | 0,8 | 0,2 | 0,2 | 1,2 |
| Werkl. | - | - | - | - | - | - | - | - |
| O.P. | 0,3 | 0,4 | 1,0 | 2,9 | 4,7 | 7,2 | 10,1 | 12,8 |
| Andere | 0,3 | 0,5 | 1,0 | 0,6 | 0,3 | 0,8 | 1,4 | 2,5 |

De vraag die we ons in de eerste plaats stellen is of de trends die we voor de lokale verkozenen in heel Vlaanderen zagen in de periode 1946-1988 ook in Oost-Vlaanderen terug te vinden zijn. Wanneer we tabel V bekijken, zien we dat dit

33 J. ACKAERT, De gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1994. Analyse van de resultaten. *Res Publica*, 1995, nrs. 3-4, pp. 385-386.

34 Omdat het procentueel aandeel van vrouwen op provinciaal niveau al hoger was, is de stijging hier minder spectaculair dan op gemeentelijk niveau.

35 Voor meer informatie verwijzen wij naar: E. ACKAERT, *En de vrouwen in de provincieraad? Profielschets van de vrouwelijke provincieraadsleden van Oost-Vlaanderen, in de periode 1921 tot en met 1995*. Gent, RUG, 1996, p. 266 (onuitgegeven licentiaatsverhandeling).

36 In de provincie Oost-Vlaanderen is het verband tussen beroep en verkiezingsjaar significant $p < 0,001$ op basis van een χ^2 -test. $\chi^2 = 1061,0$; $DF = 70$.

37 Volgens Everaet bedraagt in Oost-Vlaanderen in 1988 het procentueel aandeel van de gemeenteraadsleden met een landbouwberoep 6,0% (H. EVERAET, op. cit., p. 40).

inderdaad het geval is. Terwijl de lokale verkozenen van Oost-Vlaanderen in 1946 voor 70,8% bestonden uit personen afkomstig uit de categorieën arbeiders, zelfstandigen/werkgevers en landbouwers is dit in 1988 gedaald tot 22,6%. Daartegenover staat dat in 1988 de Oost-Vlaamse lokale verkozenen voor 31,2% bestaan uit personen afkomstig uit de categorieën intellectuele en vrije beroepen en onderwijzend personeel terwijl dit in 1946 maar 8,7% was. Ook de categorie bedienden volgt in Oost-Vlaanderen de trend die we voor heel Vlaanderen zagen. Niettemin moeten we opmerken dat het aandeel van de bedienden in Oost-Vlaanderen, in tegenstelling tot de situatie in Vlaanderen waar de daling vanaf 1982 valt waar te nemen, pas begint te dalen vanaf de gemeenteraadsverkiezingen van 1988. Uitgaande van onze vaststelling voor Vlaanderen dat er een differentiëring bestaat op lokaal vlak op basis van het mandaat menen we dat naarmate we hoger in de lokale machtshierarchie komen het aandeel van bepaalde beroepscategorieën in Oost-Vlaanderen zal af- of toenemen.³⁸ In deze context behandelen we dan ook de evolutie van de verdeling van de beroepscategorieën over de verschillende functies.³⁹ Volgens ons zou in elk verkiezingsjaar de impact van de categorieën arbeiders, bedienden, huisvrouwen, studenten en werklozen moeten dalen naarmate we op een hoger lokaal machtsechelon komen terwijl de impact van de categorieën zelfstandigen en werkgevers, intellectuele en vrije beroepen, gepensioneerden, renteniers/eigenaars en andere zou moeten stijgen naarmate we op een hoger lokaal machtsechelon komen. Ten slotte zou de impact van de categorieën landbouwers en onderwijzend personeel moeten stijgen op het niveau van de schepenen om vervolgens op het vlak van de burgemeesters opnieuw te dalen. Ondanks het feit dat dit slechts voor de beroepscategorieën huisvrouwen en studenten volledig wordt bevestigd, blijkt uit onze cijfers dat onze veronderstelling voor de overige categorieën in belangrijke mate wordt bevestigd.

Vervolgens willen we nagaan of de dubbele hypothese van Ackaert in Oost-Vlaanderen kan worden bevestigd. Uitgaande van de hypothese van Ackaert zou, als gevolg van de toegenomen complexiteit van het lokaal bestuur en beleid, er meer nood zijn aan politici die een zekere opleiding hebben genoten. Dit is een belangrijk element maar zegt niet alles. In die hypothese immers zou de categorie zelfstandigen en werkgevers aan belang moeten winnen. Uit ons cijfermateriaal blijkt echter dat in Oost-Vlaanderen de impact van die categorie op de drie lokale machtsechelons gevoelig is afgenomen. Ten tweede stelde Ackaert dat die categorieën aan belang zouden winnen die ofwel over de nodige vrije tijd beschikken (gepensioneerden) of die een arbeidsschema hebben die hen voldoende ruimte laat om hun agenda zelf te bepalen (vrije beroepen en onderwijzend personeel). Voor de categorieën intellectuele en vrije beroepen en onderwijzend personeel wordt de hypothese op de drie machtsechelons bevestigd. De cijfers op het vlak van de gepensioneerden wijzen evenwel niet in de richting van een gevoelige toename van het belang van die categorie.

³⁸ In Oost-Vlaanderen is het verband tussen beroep en functie significant $p < 0,001$ op basis van een χ^2 -test. $\chi^2 = 404,9$; $DF = 20$.

³⁹ Een overzicht van de socio-professionele verdeling van de burgemeesters in Oost-Vlaanderen in 1958 en 1964 vindt men eveneens terug in N. HENRION, *De burgemeesters: beroep-ambtstermijn. Gemeentekrediet van België*, 1967, nr.82, pp. 172-173. Voor de verdeling van de burgemeesters per socio-professionele groep in Oost-Vlaanderen in 1970 kan er ook gerefereerd worden naar N. HENRION, *De burgemeesters: beroep, leeftijd en duur van het mandaat. Analyse der resultaten van de enquête voor 1970. Gemeentekrediet van België*, 1974, nr.107, p. 50.

Ten slotte zullen we nagaan hoe de verdeling van de beroeps categorieën en de evolutie hiervan er per partij uitziet.⁴⁰

De Oost-Vlaamse CVP bestaat voortdurend uit meer zelfstandigen en werkgevers en intellectuele en vrije beroepen en uit minder arbeiders en huisvrouwen dan de CVP in heel Vlaanderen. Verder stellen we vast dat de lokale verkozenen van de Oost-Vlaamse CVP de al geschetste evolutie hebben gekend nl. een daling van de beroeps categorieën arbeiders, zelfstandigen en werkgevers, landbouwers en renteniers/eigenaars en een stijging van de categorieën onderwijzend personeel en intellectuele en vrije beroepen.

De lokale socialistische verkozenen in Oost-Vlaanderen tellen voortdurend minder arbeiders en gepensioneerden⁴¹ en meer bedienden en intellectuele en vrije beroepen⁴² dan de Vlaamse socialistische lokale verkozenen. Verder stellen we ook bij de Oost-Vlaamse socialistische verkozenen vast dat het aandeel van de beroeps categorieën onderwijzend personeel is gestegen terwijl het belang van de categorieën arbeiders, zelfstandigen en werkgevers is verminderd. Bij de landbouwers is er geen sprake van een evolutie. Er waren immers quasi nooit landbouwers bij de socialistische lokale verkozenen in Oost-Vlaanderen. Ten slotte is er bij de categorie intellectuele en vrije beroepen geen sprake van een toename van haar belang.

De liberale lokale verkozenen in Oost-Vlaanderen zijn in belangrijke mate een weerspiegeling van de liberale lokale verkozenen voor heel Vlaanderen. We moeten evenwel opmerken dat ze, in vergelijking met de overige provincies, het laagste aantal gepensioneerden (5,5%) en huisvrouwen (1,8%) tellen. Uit onze cijfers blijkt trouwens dat bovenstaande conclusies ook voor de afzonderlijke verkiezingsjaren in belangrijke mate gelden. Ten slotte stellen we vast dat in de loop van de periode 1946-1988 bij de Oost-Vlaamse liberale lokale verkozenen het aandeel van de beroeps categorieën onderwijzend personeel en intellectuele en vrije beroepen gevoelig is gestegen terwijl het belang van de categorieën arbeiders, zelfstandigen en werkgevers en landbouwers drastisch is verminderd.

De lokale Volksunie-verkozenen in Oost-Vlaanderen⁴³ tellen een groter aandeel intellectuele en vrije beroepen (29,3%) maar vooral meer zelfstandigen/werkgevers (24,8%) dan de lokale verkozenen van de Volksunie voor Vlaanderen. De aanwezigheid van de zelfstandigen/werkgevers bij de lokale verkozenen van de Volksunie in de respectievelijke provincies is trouwens in Oost-Vlaanderen het grootst. Bij de categorieën waarvan het aandeel kleiner is bij de lokale verkozenen van de Oost-Vlaamse Volksunie valt vooral de categorie bedienden (24,1%) op.

Net zoals we voor de Oost-Vlaamse liberale lokale politieke elite opmerkten, kunnen we stellen dat de lokale verkozenen van de lokale partijen in Oost-Vlaan-

40 In Oost-Vlaanderen is het verband tussen beroep en partij significant $p < 0,001$ op basis van een χ^2 -test. $\chi^2 = 1075,2$; $DF = 70$.

41 Eén uitzondering moet worden vermeld nl. het feit dat de Oost-Vlaamse socialistische lokale verkozenen in 1946 2,9% meer gepensioneerden tellen dan de Vlaamse socialistische lokale verkozenen.

42 Eén uitzondering moet worden vermeld nl. het feit dat de Oost-Vlaamse socialistische lokale verkozenen in 1964 0,9% minder intellectuele en vrije beroepen tellen dan de Vlaamse socialistische lokale verkozenen.

43 Van de 689 bestudeerde Volksunie-verkozenen werden er 133 in Oost-Vlaanderen verkozen.

deren in grote mate een weerspiegeling zijn van de lokale verkozenen van de lokale partijen voor heel Vlaanderen. Niettemin blijkt duidelijk dat het aandeel van de categorie zelfstandigen/ werkgevers in de lokale politieke elite van de Oost-Vlaamse lokale partijen in de verschillende verkiezingsjaren groter is dan in de lokale politieke elite van de lokale partijen in Vlaanderen. Voor de categorie arbeiders geldt net het tegenovergestelde. Ten slotte stellen we vast dat in de loop van de periode 1946-1988 in de Oost-Vlaamse lokale politieke elite van de lokale partijen het aandeel van de beroepscategorieën onderwijzend personeel en intellectuele en vrije beroepen gevoelig is gestegen terwijl het belang van de categorieën arbeiders, zelfstandigen en werkgevers, landbouwers en renteniers drastisch is verminderd.

TABEL VI

Evolutie van de beroepscategorieën in de Oost-Vlaamse provincieraad (1946-1994) (in %)

| Verkiezingsjaar | Landb. | Ind./Beh. | Amb./Zelfst. | Handel | Vrije ber. | Arb. | Bed./Ambt. | O.P. | Eig./Rent. | Zonder ber. |
|-----------------|--------|-----------|--------------|--------|------------|------|------------|------|------------|-------------|
| 1946 | 8,9 | 16,7 | 3,3 | 2,2 | 20 | 4,4 | 43,3 | 1,1 | | |
| 1949 | 13,3 | 16,7 | 3,3 | 6,7 | 20 | 2,2 | 36,7 | 1,1 | | |
| 1950 | 13,3 | 14,4 | 3,3 | 4,4 | 21,1 | 2,2 | 40 | 1,1 | | |
| 1954 | 5,5 | 13,3 | 4,4 | 7,8 | 20 | 1,1 | 44,4 | 1,1 | 2,2 | |
| 1958 | 5,5 | 11,1 | 5,5 | 8,9 | 15,5 | 1,1 | 47,8 | 2,2 | 2,2 | |
| 1961 | 7,8 | 12,2 | 4,4 | 7,8 | 13,3 | 1,1 | 50 | 2,2 | 1,1 | |
| 1965 | 7,8 | 12,2 | 3,3 | 5,5 | 11,1 | | 54,4 | 4,4 | 1,1 | |
| 1968 | 6,7 | 11,1 | 2,2 | 5,5 | 7,8 | | 56,7 | 7,8 | 1,1 | 1,1 |
| 1971 | 5,5 | 10 | 2,2 | 5,5 | 8,9 | | 58,9 | 8,9 | | |
| 1974 | 5,5 | 6,7 | 2,2 | 2,2 | 6,7 | 1,1 | 62,2 | 13,3 | | |
| 1977 | 5,5 | 2,2 | 2,2 | 3,3 | 10 | 2,2 | 53,3 | 20 | | 1,1 |
| 1978 | 5,5 | 5,5 | 2,2 | 3,3 | 8,9 | 2,2 | 52,2 | 17,8 | | 2,2 |
| 1981 | 5,5 | 7,8 | 2,2 | 2,2 | 8,9 | | 54,4 | 16,7 | | 2,2 |
| 1985 | 3,3 | 6,7 | 2,2 | 1,1 | 10 | | 57,8 | 17,8 | | 1,1 |
| 1987 | 4,4 | 5,5 | 2,2 | 1,1 | 10 | 2,2 | 53,3 | 21,1 | | |
| 1991 | 3,3 | 4,4 | 3,3 | 1,1 | 12,2 | | 56,7 | 16,7 | | 2,2 |
| 1994 | 2,2 | 3,3 | 3,3 | 1,1 | 14,4 | | 43,3 | 20 | | 5,5 |

Wanneer we vervolgens de professionele achtergrond van de provinciale verkozenen bestuderen (tabel VI), komen we tot de volgende conclusie. Anno 1946 kwam 45,5% van de provinciale verkozenen uit de groepen landbouwers, industriëlen/ beheerders en vrije beroepen. De aanwezigheid van arbeiders, handelaars, ambachten, onderwijzend personeel en eigenaars was verwaarloosbaar klein. Op het einde van de referentieperiode is de categorie bedienden/ambtenaren allesoverheersend geworden terwijl het onderwijzend personeel is opgeklimmen tot de tweede belangrijkste groep.

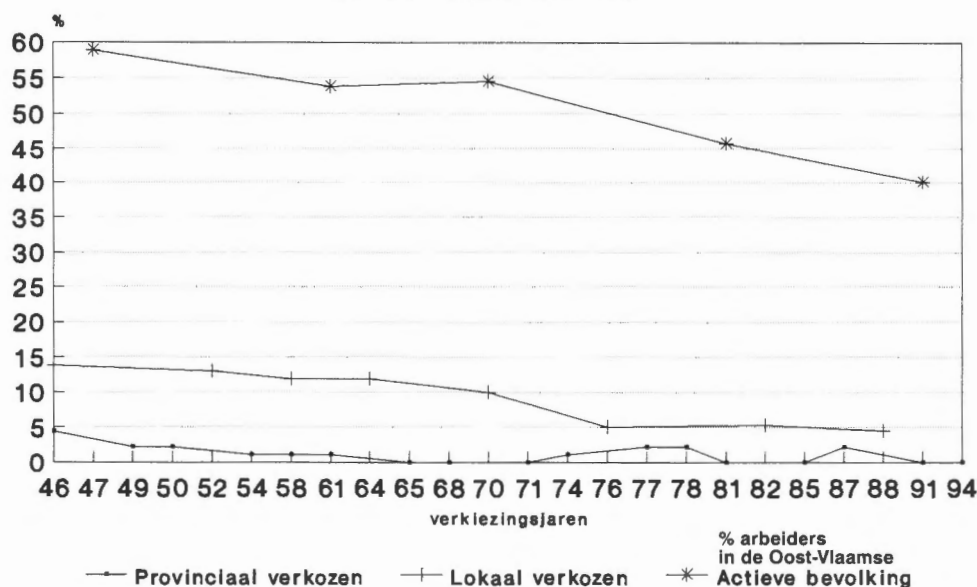
Het is uiteraard interessant even stil te staan bij de evolutie van enkele categorieën, waarbij zowel verschillende als gelijklopende evoluties met de lokale ver-

kozenen en met de totale actieve bevolking in Oost-Vlaanderen worden bestudeerd.

Ondanks het feit dat in de naoorlogse periode de actieve bevolking in Oost-Vlaanderen voor 40 tot 60% bestond uit arbeiders, blijkt uit figuur I de zwakke aanwezigheid van de arbeiders op lokaal en nog meer op provinciaal vlak.

FIGUUR I

De evolutie van de arbeiders bij de lokale en provinciale verkozenen in Oost-Vlaanderen 1946-1994



Een tweede onderscheid betreft de aanwezigheid van landbouwers, die op gemeentelijk niveau veel talrijker aanwezig waren dan op provinciaal vlak. Bij de provinciale verkozenen haalden de landbouwers nooit 10% (met uitzondering van 1949 en 1950)⁴⁴, terwijl hun procentueel aandeel bij de lokale verkozenen pas in 1976 onder de 10%-grens duikt.

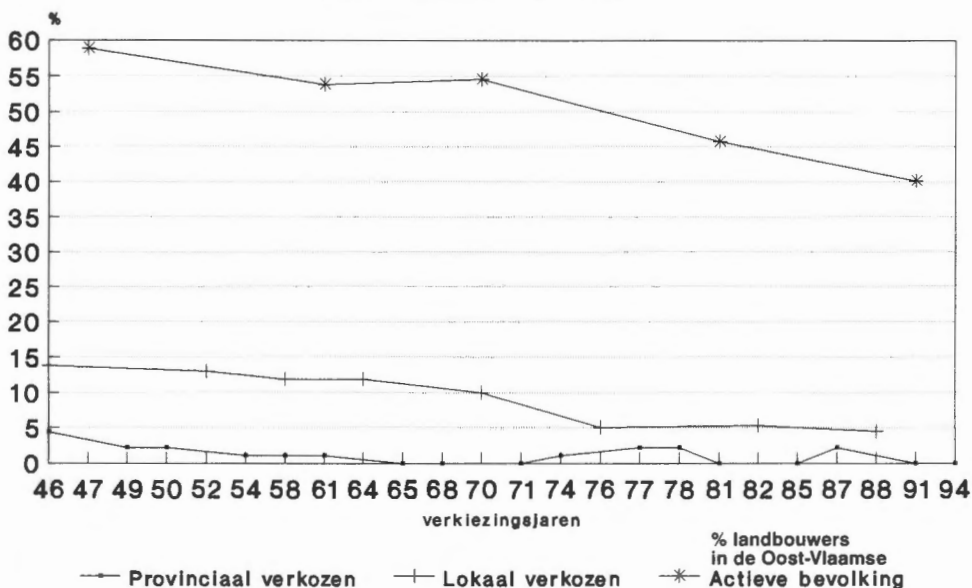
Wanneer we de vergelijking maken met de totale actieve bevolking in Oost-Vlaanderen blijkt dat zowel bij de provinciale verkozenen maar nog meer bij de lokale verkozenen de landbouwers oververtegenwoordigd zijn. Vooral de sterke oververtegenwoordiging van de landbouwers op lokaal vlak in de periode 1946-1970 is opvallend. Met de fusies van 1976 is die opmerkelijke oververtegenwoordiging weggevallen.

Wat de intellectuele en vrije beroepen betreft is er eveneens een discrepantie tussen de twee politieke niveaus. Terwijl in 1946 20% van de provinciale verkozenen een vrij beroep uitoefenden (in hoofdzaak advocaten, in mindere mate no-

⁴⁴ Wij kunnen ons afvragen of de koningskwesie hier voor iets tussen zit.

FIGUUR II

De evolutie van de landbouwers bij de lokale en provinciale verkozenen in Oost-Vlaanderen 1946-1994



tarissen of geneesheren), was dit bij de lokale verkozenen slechts 8,4%. Bovendien is er bij de provinciale verkozenen een duidelijk dalende trend aanwezig tot 1974 en vanaf dan opnieuw een stijging. De lokale verkozenen kennen in de naoorlogse periode een toenemend aantal intellectuele en vrije beroepen. Opmerkelijk is trouwens dat tot ongeveer halweg de jaren zestig de intellectuele en vrije beroepen meer aanwezig zijn bij de provinciale verkozenen terwijl ze vanaf dan het sterkst aanwezig zijn bij de lokale verkozenen.

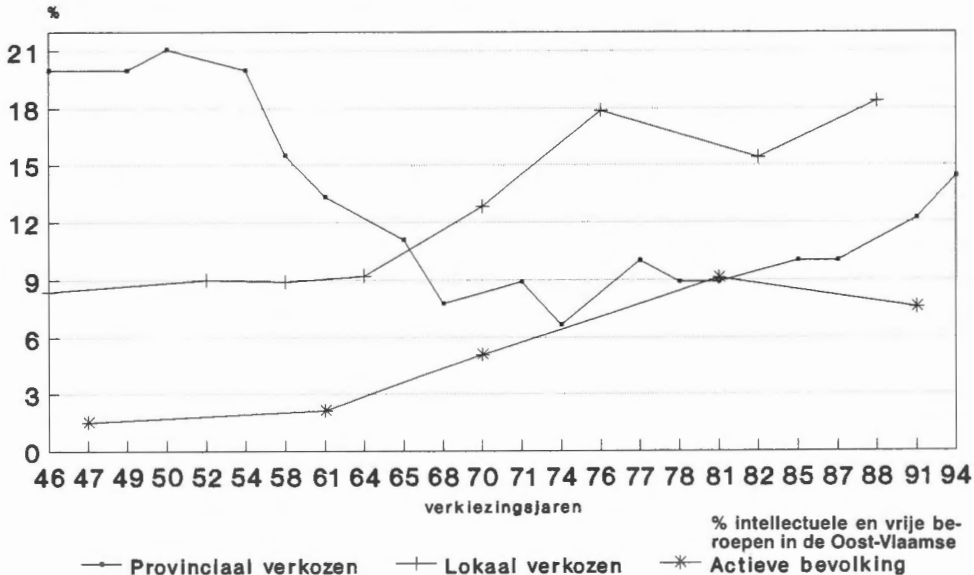
Wanneer we de vergelijking maken met de totale actieve bevolking in Oost-Vlaanderen komen we tot de conclusie dat zowel bij de lokale als de provinciale verkozenen de intellectuele en vrije beroepen oververtegenwoordigd zijn.

Zoals al gesteld vormde de categorie bedienden/ambtenaren bij de provinciale verkozenen steeds de grootste groep. In de periode 1961-1991 bestond de Oost-Vlaamse provincieraad trouwens voor minstens 50% uit bedienden. Maar zelfs binnen deze groep deed zich een verschuiving voor. Er is hier maar sprake van een status-quo omdat twee tegengestelde bewegingen elkaar neutraliseren. Enerzijds is er de toename van de groep ambtenaren bij de overheid vanaf de jaren zestig en vooral zeventig. Anderzijds wordt deze toename gecompenseerd door een daling van de groep bedienden bij vakbond, mutualiteit en andere zuilgebonden organisaties. Dit laatste zou kunnen verklaren waarom de socialistische provinciale verkozenen - die in deze categorie aanvankelijk het hoogst scoorden - flink wat terrein hebben verloren.

Wanneer we de vergelijking maken met de totale actieve bevolking in Oost-Vlaanderen merken we onmiddellijk dat op lokaal vlak maar nog meer op provinciaal vlak de bedienden oververtegenwoordigd zijn.

FIGUUR III

De evolutie van de intellectuele en vrije beroepen bij de lokale en provinciale verkozenen in Oost-Vlaanderen 1946-1994



Vervolgens merken we voor het onderwijzend personeel zowel op provinciaal als op gemeentelijk vlak een toename. Niettemin is er opnieuw een onderscheid tussen beide niveaus. De toename bij de provinciale verkozenen is immers veel groter dan bij de lokale verkozenen.

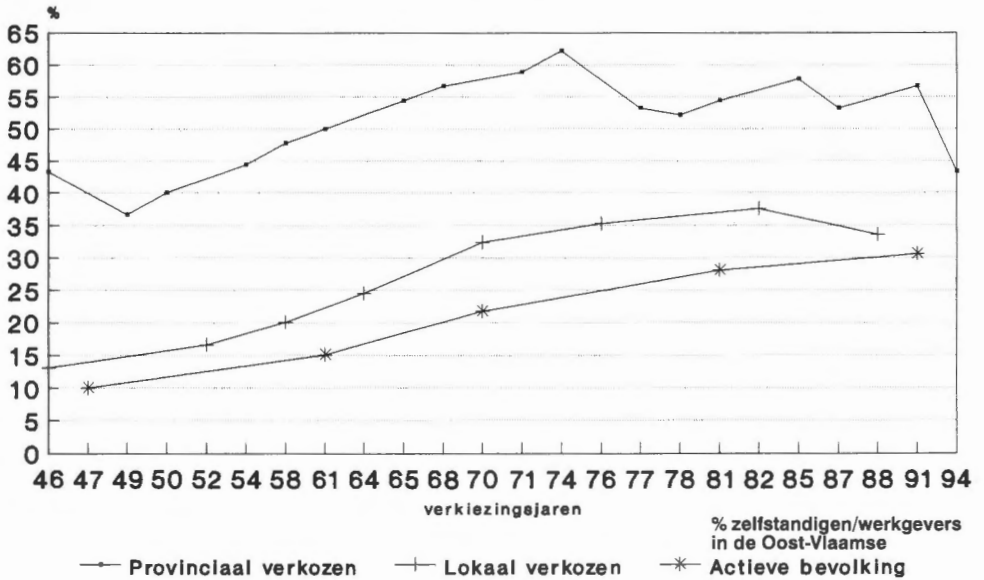
Wanneer we een vergelijking maken met de totale actieve bevolking in Oost-Vlaanderen komen we eveneens tot een opvallende conclusie. Tot ongeveer 1970 is het onderwijzend personeel zowel op provinciaal als op lokaal vlak ondervertegenwoordigd terwijl vanaf dan er een duidelijke oververtegenwoordiging is.

Ten slotte stellen we voor de zelfstandigen/werkgevers vast dat zowel bij de lokale als de provinciale verkozenen hun aandeel in de naoorlogse periode gevoelig is verminderd. Niettemin waren ze, in vergelijking met hun aandeel in de totale actieve bevolking in Oost-Vlaanderen, quasi voortdurend oververtegenwoordigd.

Nadat wij een beeld schetsten van de evolutie van de beroepscategorieën, wilden wij nagaan of er een onderscheid is naargelang de functie. Op dit vlak is onze conclusie ondubbelzinnig. De categorie bedienden/ambtenaren scoort het hoogst bij de leden van de bestendige deputatie. Alle andere categorieën komen veel minder of helemaal niet aan bod. Af en toe is er een zelfstandige of beheerder (zaakvoerder of aannemer), sporadisch een handelaar. De beroepscategorieën landbouwers en arbeiders stoten blijkbaar niet door tot op het niveau van de bestendige deputatie. Merkwaardig is de evolutie van de categorie vrije beroepen binnen de deputatie. Tot het einde van de jaren zestig vinden wij hen nog steeds terug, maar vanaf de jaren zeventig verdwijnt die categorie.

FIGUUR IV

De evolutie van de bedienden bij de lokale en provinciale verkozenen in Oost-Vlaanderen 1946-1994



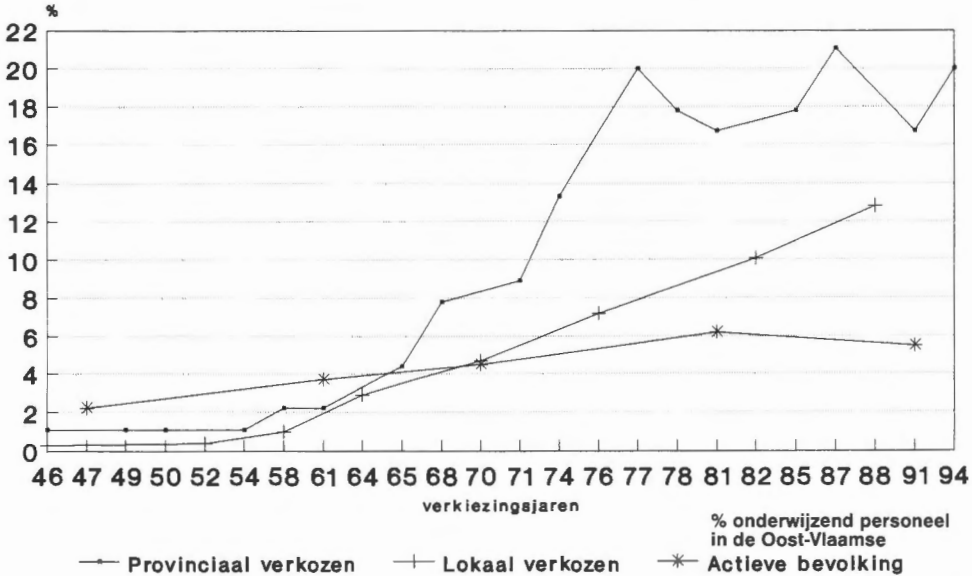
Onze conclusies in verband met de categorie vrije beroepen nopen ons ertoe de dubbele hypothese van J. Ackaert te nuanceren. Hij stelt enerzijds dat de toenomen complexiteit van politiek en beleidsvoering een hoger opleidingsniveau van de politici vereist. Anderzijds meent hij dat die beroepscategorieën die over veel vrije tijd beschikken (onderwijzend personeel, maar ook gepensioneerden) of min of meer zelf hun agenda/werkschema kunnen bepalen (vrije beroepen) sterker in de politiek aanwezig zouden zijn. Eenzelfde nuancering geldt voor het fenomeen van de statuscongruentie.⁴⁵ Wel wordt op diverse terreinen de stelling bevestigd dat het belang van bepaalde beroepscategorieën af- of toeneemt naarmate men op een hoger machtsechelon komt (van gemeente naar provincie, van provincieraad naar bestendige deputatie).

Een analyse van het aandeel van de diverse beroepscategorieën in de verschillende partijen op provinciaal vlak leert ons dat sommige beroepen meer aanwezig zijn in bepaalde partijen en zwakker in andere partijen. Bij een vergelijking van de beroepscategorieën opgedeeld naar de verschillende politieke strekkingen moet steeds rekening gehouden worden met de absolute getalsterkte in de provincieraad. Aangezien het daarbij om kleine aantallen gaat, beperken wij ons

⁴⁵ Mensen streven naar eenzelfde status in de verschillende posities in hun leven. Een kaderlid zal niet zo vlug tevreden zijn met een mandaat van bijvoorbeeld gewoon gemeenteraadslid, maar zal streven naar een schepen- of burgemeestersambt. Zie: J. ACKAERT, *De gemeenteraadsverkiezingen*, pp. 87-89.

FIGUUR V

De evolutie van het onderwijzend personeel bij de lokale provinciale verkozenen in Oost-Vlaanderen 1946-1994



bij de bespreking tot de grootste fracties, met name de CVP, de (B)SP en de liberalen.

Wat de categorie industriëlen/beheerders betreft is er een opvallende verschuiving waar te nemen. Het overwicht van CVP-mandatarissen binnen deze categorie in het begin van de referentieperiode (66,6% in 1946) slaat gaandeweg om in een meerderheid van liberale verkozenen (van 20% in 1946, via 50% in 1968 tot 100% in 1991).⁴⁶ Ook de vrije beroepen, die steeds een relatief belangrijke positie innamen in de provincieraad, hadden lange tijd een bevoorrechte band met de CVP. Vooral in het begin van de referentieperiode had de CVP-fractie een quasi monopolie op deze categorie (van 88,9% in 1946, via 71,4% in 1968 naar 62,5% in 1978). In die situatie kwam pas verandering op het einde van de jaren tachtig. Sinds 1987 is deze beroepscategorie in bijna alle partijen gelijk aanwezig (33,3% CVP, 33,3% PVV en 22,2% SP). Ook na de verkiezingen van 1991 en 1994 telden alle fracties (op het Vlaams Blok na) minstens één beoefenaar van een vrij beroep onder hun leden.⁴⁷

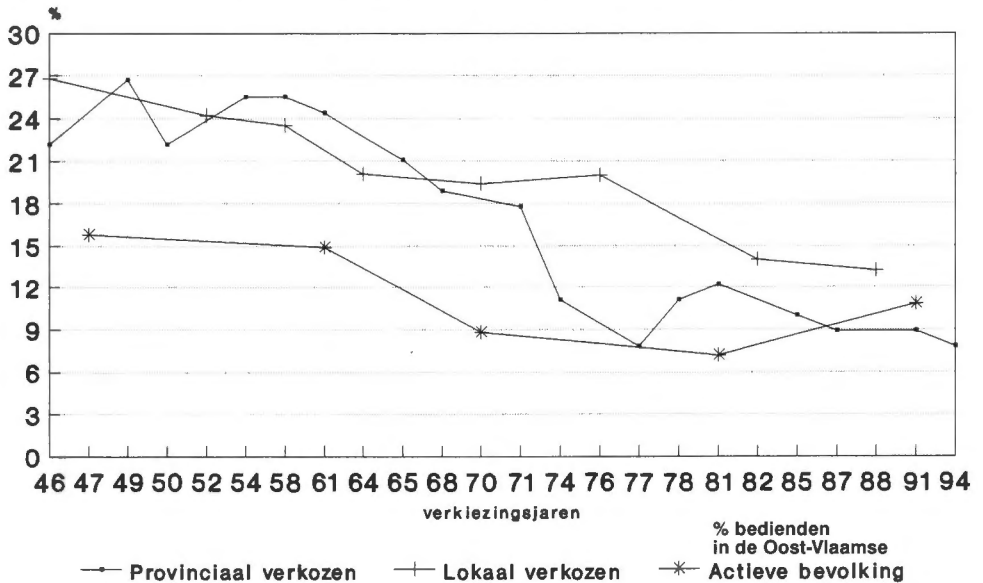
De volgende categorie die wij willen bespreken is die van het onderwijzend personeel die een enorme toename heeft gekend. Van de drie belangrijkste partijen tellen de liberalen relatief het minst onderwijzend personeel. De CVP en SP

⁴⁶ Bij de verkiezingen van 1994 behoorde 66,6% van deze categorie tot de liberale fractie.

⁴⁷ Wat de Volksunie en Agalev betreffen gaat het dan wel om een geneesheer en niet om een advocaat.

FIGUUR VI

De evolutie van de zelfstandigen en werkgevers bij de lokale en provinciale verkozenen in Oost-Vlaanderen 1946-1994



hebben - in absolute aantallen - ongeveer evenveel verkozenen in deze categorie, maar aangezien de socialisten een kleinere fractie vormen is het onderwijzend personeel (relatief gezien) het sterkst aanwezig bij de socialisten. Sinds het begin van de jaren tachtig zijn tussen de 20 en 25% van de christen-democratische en socialistische verkozenen werkzaam in de onderwijssector.

Wij eindigen dit hoofdstuk met de categorie bedienden/ambtenaren. Van een groot overwicht van socialisten in het begin van de referentieperiode (van 61,5% in 1946 tot 27% in 1987)⁴⁸ evolueert men hier naar een overwicht van CVP-mandatarissen (van 30% in 1946 tot 37% in 1987).⁴⁹ Op het einde van de periode zitten de liberalen ongeveer op gelijke hoogte met de socialisten. Het gaat hier in hoofdzaak over tewerkstelling binnen de zuilorganisaties zoals de mutualiteiten, vakbonden, enz.

⁴⁸ Ruim 92% van alle socialistische raadsleden verkozen in 1946 behoorde tot deze categorie. Anno 1991 was dit gedaald tot 55%. Ondanks de fenomenale daling toch nog steeds een opmerkelijk hoog cijfer.

⁴⁹ In 1946 vinden wij maar 22,6% van de CVP-verkozenen in deze categorie. Anno 1991 was dit opgelopen tot 58%.

VI. De lokale verkozenen in Oost-Vlaanderen volgens leeftijdscategorieën ⁵⁰

Voor Vlaanderen kwamen we tot de bevinding dat de lokale verkozenen in 1970 drastisch verjongden. Ook in Oost-Vlaanderen is dit het geval. In vergelijking met de gemeenteraadsverkiezingen van 1964 (50,54 jaar) daalt de gemiddelde leeftijd van de Oost-Vlaamse verkozenen met iets minder dan vier jaar. Van dan af is er sprake van een stagnatie van de gemiddelde leeftijd.

In veel studies werd aangetoond dat de politieke participatie voortdurend stijgt naarmate de leeftijd toeneemt, haar hoogtepunt bereikt bij de personen van middelbare leeftijd en van dan af vermindert naarmate men ouder wordt. ⁵¹ Uit tabel VII blijkt dat dit eveneens voor Oost-Vlaanderen van toepassing is.

TABEL VII

De evolutie van de lokale verkozenen volgens leeftijdscategorieën in Oost-Vlaanderen 1946-1988 (in %) ⁵²

| | 1946 | 1952 | 1958 | 1964 | 1970 | 1976 | 1982 | 1988 |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 21-24 | - | - | - | - | 3,1 | 1,9 | 1,2 | 1,7 |
| 25-29 | 4,7 | 3,1 | 2,0 | 2,7 | 4,0 | 4,5 | 5,2 | 5,0 |
| 30-34 | 9,3 | 7,5 | 7,8 | 6,1 | 8,9 | 7,8 | 10,7 | 9,5 |
| 35-39 | 11,2 | 10,4 | 11,4 | 11,7 | 13,3 | 9,3 | 11,1 | 15,5 |
| 40-44 | 14,4 | 12,6 | 11,7 | 14,6 | 15,2 | 15,3 | 13,8 | 14,2 |
| 45-49 | 16,0 | 13,8 | 14,7 | 13,1 | 15,7 | 17,9 | 16,1 | 14,8 |
| 50-54 | 14,6 | 15,3 | 13,4 | 15,2 | 11,2 | 16,7 | 17,7 | 14,0 |
| 55-59 | 11,0 | 14,4 | 13,6 | 12,2 | 13,0 | 10,7 | 12,8 | 12,2 |
| 60-64 | 8,7 | 10,4 | 11,2 | 9,7 | 7,8 | 10,1 | 6,4 | 10,1 |
| 65-69 | 5,5 | 6,6 | 7,9 | 7,9 | 4,7 | 4,1 | 4,1 | 1,6 |
| 70+ | 4,7 | 6,1 | 6,1 | 6,9 | 3,1 | 1,7 | 1,0 | 1,4 |

Wanneer we vervolgens de evolutie van de lokale verkozenen volgens leeftijdscategorieën analyseren, moeten we op één heel belangrijke ontwikkeling wijzen. In vergelijking met de periode 1946-1964 is in de periode 1970-1988 het aandeel van de 65-plussers bij de lokale verkozenen van Oost-Vlaanderen drastisch verminderd. Terwijl in de periode 1946-1964 tussen 10,2% en 14,8% van de Oost-Vlaamse verkozenen nog 65-plussers waren, is dit in de periode 1970-1988 nog slechts tussen 3% en 7,8%. Bovendien is hun aandeel in de periode 1970-1988 continu verder gedaald. Nochtans blijkt dat het aandeel van de 65-plussers in de Oost-Vlaamse bevolking in de periode 1947-1991 steeg van 17,2% naar 20%. Uit de verdere vergelijking met de Oost-Vlaamse bevolking blijkt eveneens dat

⁵⁰ Omwille van computer-technische redenen was de analyse naar leeftijdscategorieën voor de provinciale politieke elite niet mogelijk.

⁵¹ L.W. MILBRATH, en M.L. GOEL, *Political Participation. How and Why Do People Get Involved in Politics?* Boston, 1977, p. 114.

⁵² In Oost-Vlaanderen is het verband tussen leeftijd en verkiezingsjaar significant $p < 0,001$ op basis van een χ^2 -test. $\chi^2 = 722,3$; $DF = 455$.

we mogen concluderen dat in de behandelde periode de jongste en de oudste leeftijdscategorieën ondervertegenwoordigd zijn terwijl de overige categorieën oververtegenwoordigd zijn.⁵³

We moeten echter een onderscheid maken tussen de Oost-Vlaamse mannelijke en vrouwelijke lokale verkozenen (tabel VIII). Wanneer we de afzonderlijke verkiezingsjaren bekijken, blijkt dat met uitzondering van 1946 de vrouwelijke lokale verkozenen steeds jonger waren dan de mannelijke. Ten slotte blijkt dat in de evolutie van de gemiddelde leeftijd van de mannelijke en vrouwelijke lokale verkozenen in Oost-Vlaanderen 1970 de belangrijkste breuklijn vormt. Zowel de mannelijke als de vrouwelijke verkozenen worden beduidend jonger.

TABEL VIII

De evolutie van de gemiddelde leeftijd van de mannelijke en vrouwelijke lokale verkozenen in Oost-Vlaanderen 1946-1988

| | 1946 | 1952 | 1958 | 1964 | 1970 | 1976 | 1982 | 1988 |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Mannen | 48,29 | 50,31 | 50,69 | 50,62 | 47,13 | 47,82 | 46,75 | 46,49 |
| Vrouwen | 48,94 | 49,0 | 49,03 | 48,40 | 41,75 | 45,23 | 45,15 | 42,22 |

Een volgend aspect met betrekking tot de gemiddelde leeftijd is de vaststelling dat er een differentiëring is van de lokale verkozenen op basis van het mandaat. Naarmate we op een hoger lokaal machtsechelon komen, neemt de gemiddelde leeftijd toe.⁵⁴ Een opdeling volgens geslacht kon niet meer gemaakt worden aangezien de absolute cijfers voor de vrouwen te klein werden.

Vervolgens stelden we vast dat er in 1970 bij de raadsleden en schepenen sprake was van een verjonging. Bovendien merkten we dat van dan af de gemiddelde leeftijd van de gemeenteraadsleden en schepenen stagneerde. Op het hoogste lokale machtsechelon in Oost-Vlaanderen zien we eigenlijk geen duidelijke evolutie op het vlak van de gemiddelde leeftijd. In heel de periode 1946-1988 schommelt de gemiddelde leeftijd van de Oost-Vlaamse burgemeesters tussen 50,02 jaar en 54,38 jaar.

Ten slotte gingen we voor elke politieke partij de evolutie van de gemiddelde leeftijd van de lokale verkozenen na. Zowel bij de CVP, de socialisten als de lokale partijen is er in 1970 een gevoelige daling van de gemiddelde leeftijd van hun lokale politieke elite. Voor de Oost-Vlaamse lokale verkozenen van de liberalen merken we dat ze in 1964 jonger worden. Niettemin moet er worden opge-

53 De gegevens over de leeftijd van de Oost-Vlaamse bevolking zijn afkomstig uit: 1. Algemene Volks-, Nijverheids- en Handelstelling op 31 december 1947. Deel V Indeling van de bevolking naar de leeftijd. N.I.S., 1951, pp.12-13. 2. 31 december 1961 Volkstelling. Deel 5II - Bevolking naar leeftijd. II. Voornaamste cijfers per gemeente. N.I.S., 1964, pp.46-47. 3. 31 december 1970 Volkstelling. Deel 5 - Bevolking naar burgerlijke staat en leeftijd. A. Rijk, provincies, arrondissementen en taalgebieden. N.I.S., 1974, pp.156-157. 4. Volkstelling op 1 maart 1981. Deel 5 Bevolking naar burgerlijke staat en leeftijd. B. Voornaamste cijfers per gemeente. N.I.S., 1985, pp.52-53. 5. Algemene Volks- en Woningstelling op 1 maart 1991. Deel 5B Bevolking naar burgerlijke staat en leeftijd. Per gemeente. N.I.S., 1995, pp.114-115.

54 In Oost-Vlaanderen is het verband tussen leeftijd en functie significant $p < 0,001$ op basis van een χ^2 -test. $\chi^2 = 251,9$; $DF = 130$.

merkt dat er ook in 1970 (47,4 jaar) een belangrijke verjonging plaatsvond. Ten slotte wil ik er nog op wijzen dat de lokale verkozenen van de Volksunie in Oost-Vlaanderen voortdurend ouder zijn geworden en uiteindelijk een gemiddelde leeftijd bereiken die vergelijkbaar is met de traditionele partijen.

VII. Besluit

De inzet van de gemeenteraads- en provincieraadsverkiezingen is het veroveren van de macht op het niveau van de kleinste administratieve entiteit van ons politiek systeem en op het niveau van de provincie. In alle politieke systemen is evenwel slechts een beperkt aantal mensen kandidaat voor een politiek mandaat. Vanzelfsprekend oefent een nog kleiner aandeel effectief een politiek mandaat uit. Gebruik makend van de variabelen geslacht, beroep, leeftijd, partij, functie en verkiezingsjaar gingen we na welke bevolkingsgroepen deel uitmaken van de lokale en provinciale verkozenen in Oost-Vlaanderen in de periode na Wereldoorlog II en in welke mate er zich hierin evoluties hebben voorgedaan.

Zo kunnen we in de eerste plaats besluiten dat de lokale en provinciale politiek nog steeds door de mannen wordt beheerst. Ondanks het feit dat er vanaf 1970, zowel op lokaal als provinciaal vlak, een evolutie in positieve zin startte, blijft het % vrouwelijke verkozenen nog steeds te laag. Wel zijn er indicaties dat de zgn. wet Tobback-Smet vruchten afwerpt.

Verder blijkt zowel op het lokale als op het provinciale niveau dat naarmate men op een hoger machtsechelon komt het % vrouwen nog verder afneemt. Bovendien is de vrouwelijke aanwezigheid op het niveau van de burgemeesters en de gedeputeerden quasi verwaarloosbaar. M.a.w. op het vlak van de vrouwelijke aanwezigheid is de situatie op het lokale en het provinciale vlak in Oost-Vlaanderen vergelijkbaar.

De moeilijkste maar heel belangrijke variabele die we van de lokale en provinciale verkozenen onderzochten, was het beroep. Een aantal opmerkelijke verschillen konden worden waargenomen.

In 1946 bestonden de lokale verkozenen voor 70,8% uit personen afkomstig uit de categorieën arbeiders, zelfstandigen/werkgevers en landbouwers. In 1988 is dit aandeel gedaald tot 22,6%. Daartegenover staat dat in 1988 de Oost-Vlaamse lokale verkozenen voor 31,2% bestaan uit personen afkomstig uit de categorieën intellectuele en vrije beroepen en onderwijzend personeel terwijl dit in 1946 maar 8,7% was. Na een voortdurende stijging van het aandeel bedienden begint het aandeel te dalen vanaf de gemeenteraadsverkiezingen van 1988.

Op provinciaal vlak kwam in 1946 45,5% van de verkozenen uit de groepen landbouwers, industriëlen/beheerders en vrije beroepen. De aanwezigheid van arbeiders, handelaars, ambachten, onderwijzend personeel en eigenaars was verwaarloosbaar klein. Op het einde van de onderzochte periode was de categorie bedienden/ambtenaren allesoverheersend geworden (56,7%) terwijl het onderwijzend personeel tot de tweede belangrijkste groep was opgeklommen.

Op basis van de vergelijking van de professionele achtergrond van de lokale en provinciale verkozenen met de samenstelling van de totale actieve bevolking in Oost-Vlaanderen kunnen we besluiten dat er effectief een bevoorrechte relatie bestaat tussen sommige beroepen en het uitoefenen van een lokaal en provinciaal mandaat. Voor de arbeiders is de situatie duidelijk. Noch op het lokale noch op het provinciale vlak zijn ze sterk aanwezig. Vooral de grote afwezigheid op

provinciaal niveau moet worden benadrukt. Ten tweede zijn de beroepscategorieën landbouwers, intellectuele en vrije beroepen, bedienden en zelfstandigen/werkgevers zowel op lokaal als op provinciaal vlak voortdurend oververtegenwoordigd. Niettemin moeten we enkele nuanceringen maken. Bij de categorie landbouwers moet er opgemerkt worden dat de oververtegenwoordiging zich vooral op lokaal vlak tot aan de fusies van 1976 manifesteert. Ook bij de intellectuele en vrije beroepen is er een verschillende evolutie. Tot halfweg de jaren zestig is de oververtegenwoordiging het grootst op provinciaal vlak; vanaf dan op lokaal vlak. Bij de bedienden is de oververtegenwoordiging steeds het grootst op provinciaal vlak terwijl bij de zelfstandigen/werkgevers, vanaf ongeveer 1970, de oververtegenwoordiging het grootst is op lokaal vlak. Ten slotte is tot ongeveer 1970 het onderwijzend personeel zowel op lokaal als op provinciaal vlak ondervertegenwoordigd terwijl vanaf dan het onderwijzend personeel een duidelijke oververtegenwoordiging kent.

Wanneer we de impact van de beroepscategorieën analyseren naargelang het mandaat stellen we op het lokale vlak in grote lijnen vast dat het aandeel van de categorieën arbeiders, bedienden, huisvrouwen, studenten en werklozen daalt naarmate we op een hoger lokaal machtsechelon komen terwijl de impact van de categorieën zelfstandigen en werkgevers, intellectuele en vrije beroepen, gepensioneerden, renteniers/eigenaars en andere stijgt naarmate we op een hoger lokaal machtsechelon komen. De impact van de categorieën landbouwers en onderwijzend personeel stijgt tot op het niveau van de schepenen maar neemt opnieuw af op het vlak van de burgemeesters.

Op het vlak van de bestendige deputatie is de conclusie ondubbelzinnig. De categorie bedienden/ambtenaren scoort het hoogst. Merkwaardig is tevens de evolutie van de categorie vrije beroepen. Tot het einde van de jaren zestig vinden we hen nog terug maar vanaf de jaren zeventig verdwijnt die categorie.

Ten slotte kunnen we voor de lokale verkozenen in Oost-Vlaanderen o.a. besluiten dat naarmate we op een hoger lokaal machtsechelon kwamen de gemiddelde leeftijd van de lokale verkozenen toenam en dat er in 1970 een verjonging van de lokale verkozenen plaatsvond.

In de tweede plaats blijkt uit ons onderzoek dat er ook een onderscheid bestaat bij de lokale en provinciale verkozenen in Oost-Vlaanderen naargelang van de politieke partij die men bestudeert en dat de lokale en provinciale verkozenen van de diverse politieke partijen in de loop van de behandelde periode duidelijk geëvolueerd zijn. De belangrijkste resultaten waren o.a. het feit dat de lokale en provinciale verkozenen van de CVP zich onderscheidden, zij het vooral op het provinciale niveau, door o.a. hun iets vrouwriendelijker karakter, de vaststelling dat zowel op het lokale als op het provinciale niveau de socialistische partij respectievelijk tot 1964 (lokaal) en tot 1977 (provinciaal) als vrouwriendelijker kan bestempeld worden terwijl in de perioden erna juist het tegenovergestelde wordt waargenomen.

Ten derde blijkt uit ons onderzoek dat het aandeel van bepaalde bevolkingsgroepen belangrijke verschillen vertoonde naarmate we hoger kwamen in de lokale en provinciale politieke machtshierarchie. In de eerste plaats is de vrouwelijke doorstroming naar de hogere lokale en provinciale machtsechelons nauwelijks gestart. Ten tweede konden we vaststellen dat de lokale en provinciale verkozenen alsmear meer evolueerden in het voordeel van diegenen die tot de middengroepen en de hogere sociale lagen van de bevolking behoren. Het is duidelijk dat er bij de lokale en provinciale verkozenen in Oost-Vlaanderen een

oververtegenwoordiging is van de geprivilegieerden naar economische maatstaven en naar sociaal prestige en dit overwicht des te groter wordt naarmate we op een hoger machtsechelon terechtkomen.

Ten slotte gingen we na in welke mate de samenstelling van de lokale en provinciale politieke elite in Vlaanderen als de weerspiegeling van brede sociale, economische en politieke veranderingen in de maatschappij kon worden beschouwd. We kwamen hierbij tot de conclusie dat wijzigingen in de samenstelling van de lokale en provinciale politieke elite in Oost-Vlaanderen mede het gevolg zijn van maatschappelijke veranderingen (o.a. koningskwestie, ontstaan van nieuwe politieke partijen, vrouwenemancipatie, verschuiving van tewerkstelling van primaire via secundaire naar tertiaire sector). Niettemin moeten we er ons, op het vlak van de lokale en provinciale verkozenen in Oost-Vlaanderen, voor hoeden om alle ontwikkelingen aan die brede maatschappelijke evoluties toe te schrijven.

Summary: The local and provincial political elites in East-Flanders after World War II: an exploratory study

From the analysis of the local and provincial elected people in the province of East-Flanders during the period 1946-1991 one can conclude that there are barriers for women, lower social classes and certain age categories preventing them from moving up the local and provincial political elites.

Clear differences between local and provincial elected people are present when comparing professional backgrounds with the composition of the total working population in East-Flanders. Workers are neither on the local, nor on the provincial level very numerous. However the large absence with the provincial elected people has to be emphasized. Secondly farmers, intellectual and free professions, employees, self-employed and employers are on both levels constantly overrepresented. However the overrepresentation of farmers can mainly be situated on the local level until the mergers of 1976. For intellectual and free professions, till the mid-sixties the overrepresentation can mainly be situated on the provincial level, from then onwards on the local level. The employees' overrepresentation has always been most important on the provincial level while the self-employed and employers are mainly overrepresented on the local level from 1970 onwards. Finally till about 1970 teaching personnel was underrepresented on both levels while from then onwards there is an overrepresentation.

Het gebruik van de meervoudige voorkeurstem bij de parlementsverkiezingen van 21 mei 1995

door Jozef SMITS

Licentiaat in de Politieke Wetenschappen

en Inge THOMAS

Wetenschappelijk medewerker aan de Afdeling Politologie van de Katholieke Universiteit Leuven

Inleiding

Een belangrijke nieuwigheid bij de parlementsverkiezingen van 21 mei 1995 was de invoering van de meervoudige voorkeurstem. In november 1994 besliste de regering voor de parlements- en Europese verkiezingen de kiezer voortaan de mogelijkheid te geven voor meer dan één effectieve kandidaat en/of voor meer dan één opvolger te stemmen, op voorwaarde dat hij binnen dezelfde lijst blijft. Met deze hervorming werd de kieswetgeving alvast op één punt eenvormig gemaakt.¹ De meervoudige voorkeurstem bestond vroeger reeds bij de gemeenteraadsverkiezingen. Bij de provincieraadsverkiezingen werd ze voor het eerst toegepast bij de verkiezingen van 9 oktober 1994.

De nieuwe kieskringen voor de Senaat lagen wellicht aan de basis van de beslissing om de meervoudige voorkeurstem ook bij parlementsverkiezingen in te voeren. De Senaatsverkiezingen werden voor het eerst georganiseerd in twee kiescolleges, een Nederlands en een Frans, en drie kieskringen, een Vlaamse, een Waalse en de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde. De schaalvergroting van de Senaatsverkiezingen werd enigszins gecompenseerd door de introductie van de meervoudige voorkeurstem. Die maakte het immers mogelijk zowel voor een regionale kandidaat te stemmen als voor één of meer kopstukken van de lijst.²

De volgende vragen staan centraal in deze analyse: in welke mate heeft de toepassing van de meervoudige voorkeurstem op 21 mei 1995 een effect gehad op het algemene voorkeurstemmenpercentage, hoeveel naamstemmen heeft de kiezer gemiddeld uitgebracht, en zijn er belangrijke verschillen tussen Kamer, Senaat, Vlaams Parlement en Waals Parlement? Ten slotte wordt ook het effect nagegaan van de invoering van de meervoudige voorkeurstem op het doorbreken van de nuttige lijstvolgorde. De analyse wordt voorafgegaan door een aantal methodologische beschouwingen. De invoering van de meervoudige voorkeurstem heeft immers belangrijke gevolgen op de berekening van het voorkeurstemmenpercentage. Eerst wordt een overzicht gegeven van het voorkeurstemgedrag bij de verschillende soorten verkiezingen.

I. Soorten verkiezingen en voorkeurstemgedrag

Het eerder schaarse onderzoek over voorkeurstemgedrag wijst uit dat het voorkeurstemmenpercentage toeneemt naarmate het bestuursniveau dichterbij de kiezers staat, of anders geformuleerd, naarmate de sociale afstand tussen kiezers

1 Wet van 5 april 1995. *Belgisch Staatsblad*, 15 april 1995.

2 B. Maddens, *Drie nieuwe parlementen*. Leuven, 1995, p. 131.

en kandidaten kleiner is. Bij de gemeenteraadsverkiezingen wordt het meest per voorkeur gestemd. Op basis van een steekproef werd het voorkeurstemmenpercentage bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1976 in Vlaanderen op 75% geschat.³ Daarbij werd vastgesteld dat dit percentage varieerde in functie van het inwonertal, de verstedelijkings- en de industrialiseringsgraad.⁴ In een steekproef bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1988 die de meest uiteenlopende types van Vlaamse gemeenten omvat, bedroeg het voorkeurstemmenpercentage gemiddeld 76.5%.⁵ Uit een andere, minder uitgebreide steekproef, bleek dat 85% van de kiezers per voorkeur stemde.⁶ In de Limburgse gemeenten stemde bijna 90% van de gemeentekiezers in 1988 per voorkeur.⁷ Voorts wijzen de vermelde onderzoeken over de gemeenteraadsverkiezingen uit dat er een negatief verband is tussen de bevolkingsdichtheid en het voorkeurstemmengedrag: hoe hoger de bevolkingsdichtheid, des te lager is het percentage voorkeurstemmen.⁸

Minder hoog dan bij lokale verkiezingen ligt het voorkeurstemmenpercentage bij de provincieraadsverkiezingen. Bij die van 1987 bracht 46.6% van de Vlaamse kiezers een naamstem uit, bijna 1.5 procentpunten minder dan voor de Kamerverkiezingen, die gelijktijdig werden gehouden.⁹ In 1991 bedroeg het algemene voorkeurstemmenpercentage 49.0%, in 1994 steeg het met niet minder dan 8.7 procentpunten tot 57.7%.¹⁰ Deze aanzienlijke toename was ongetwijfeld het gevolg van het feit dat voor het eerst bij de verkiezingen voor de provincieraden een meervoudige voorkeurstem kon worden uitgebracht. Maar het samenvallen van de provincie- met de gemeenteraadsverkiezingen speelde wellicht ook een gunstige rol.

Bij de parlementsverkiezingen situeert het voorkeurstemmenpercentage zich sedert het begin van de jaren tachtig op 48% voor de Kamer. Bij de verkiezingen in de jaren zeventig bedroeg het bijna 50% of ietwat meer. Deze periode was het hoogtepunt in de gestage toename van het gebruik van de voorkeurstem die in

3 W. DEWACHTER, Het effect van de samenvoeging van gemeenten op de gemeenteraadsverkiezingen. *Res Publica*, 1982, nr. 3-4, p. 455.

4 Bij parlementsverkiezingen zou er geen verband zijn tussen verstedelijkingsgraad en voorkeurstemmen, althans volgens berekeningen op basis van de parlementsverkiezingen van 1965. Zie W. DEWACHTER en E. LISMONT, *De politieke participatie aan de gemeenteraadsverkiezingen*. In W. DEWACHTER, e.a., *De politieke zeggingskracht van de gemeenteraadsverkiezingen*, Antwerpen, 1970, p. 58-60. Onderzoek in Nederland wijst in de richting van een zwak verband. Zie R.C. HESSING, *Bij voorkeur: een onderzoek naar het gebruik van voorkeurstemmen*, Leiden, 1984, p. 30-31.

5 P. JANSSENS en W. DEWACHTER, *Gemeentenaren kiezen hun raadsleden. Onderzoek naar het beslissingseffect bij de gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober in de Vlaamse provincies*. Afdeling Politologie, Leuven, 1994, p. 8.

6 M. CRYNEN, *Het gebruik van de voorkeurstem bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1988 in Vlaanderen*. Leuven, 1994, p. 48.

7 J. ACKAERT, Het gebruik van de voorkeurstem bij de gemeenteraadsverkiezingen. Een terreinverkenning in de provincie Limburg. *Res Publica*, 1994, nr. 2, p. 107-118.

8 P. JANSSENS en W. DEWACHTER, o.c., p. 28; J. ACKAERT, a.w., p. 109.

9 M. CRYNEN, o.c., p. 51.

10 P. JANSSENS en W. DEWACHTER, *De meervoudige voorkeurstem en de verkozenen buiten de nuttige volgorde. Een "experiment" bij de provincieraadsverkiezingen van 1994*. Afdeling Politologie, Leuven, 1995, p. 5.

de jaren vijftig eerder traag verliep en in de jaren zestig veel sneller ging (zie figuur I).¹¹

Voor de Senaat stemden de kiezers tot dusver minder per voorkeur dan voor de Kamer. Blijkbaar is de afstand van de kiezers tot de leden van de Hoge Vergadering groter of beoordelen de kiezers deze assemblée als minder belangrijk. In 1991 stemde 41.1% van de kiezers voor de Senaat per voorkeur. Ook voor de Senaat geldt de vaststelling dat het voorkeurstemmenpercentage in de jaren zeventig ietwat hoger lag dan in de jaren tachtig en dat vooral in de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig de stijging het grootst was (zie figuur I).

II. De gevolgen van de invoering van de meervoudige voorkeurstem voor de berekening van het voorkeurstemmenpercentage

Als gevolg van de invoering van de meervoudige voorkeurstem voor de verkiezing van de federale en regionale parlementen is het noodzakelijk om de terminologie in verband met voorkeurstemgedrag te verfijnen. Vroeger vielen het aantal voorkeurstembiljetten en de voorkeur- of naamstemmen samen, vermits men slechts één voorkeurstem kon uitbrengen.¹² De invoering van de meervoudige voorkeurstem maakt het noodzakelijk een onderscheid te maken tussen het aantal voorkeurstembiljetten en het aantal voorkeur- of naamstemmen.

Het aantal voorkeurstembiljetten is het verschil tussen het totaal aantal geldige stembiljetten en het aantal geldige stembiljetten waarop enkel een lijststem werd uitgebracht.¹³ In de voorkeurstembiljetten (hieronder afgekort als VKSB) zijn drie categorieën te onderscheiden:

- VKSB1: de VKSB waarop er voor één of meerdere kandidaat-titularissen is gestemd.
- VKSB2: de VKSB waarop zowel voor één of meerdere kandidaat-titularissen als voor één of meerdere kandidaat-opvolgers is gestemd.
- VKSB3: de VKSB waarop enkel voor één of meerdere kandidaat-opvolgers is gestemd.

Het aantal voorkeur- of naamstemmen is het totaal aantal keren dat kandidaten een bolletje achter hun naam kregen. Het aantal naamstemmen kan vele malen het aantal geldige stemmen overtreffen. Kon men vroeger bij parlementsverkiezingen reeds een naamstem uitbrengen voor zowel een kandidaat-titularis als een kandidaat-opvolger, op 21 mei 1995 kon men in beide categorieën meerdere namen aankruisen. Met andere woorden, het aantal naamstemmen zal normalerwijze steeds groter zijn dan het aantal voorkeurstembiljetten. Theoretisch is het mogelijk dat alle voorkeurstemkiezers slechts één naam aankruisen en dan is het aantal naamstemmen gelijk aan het aantal voorkeurstembiljetten.

11 E. DAS, De personale keuze bij de parlementsverkiezingen van 24 november 1991. *Res Publica*, 1992, nr. 2, p. 158.

12 P. JANSSENS, W. DEWACHTER, *De meervoudige voorkeurstem en de verkozenen buiten de nuttige volgorde*, K.U. Leuven, Afdeling Politologie, 1995, p. 2.

13 Immers ook stembiljetten waarop zowel een lijststem als een naamstem voor één of meerdere kandidaten op die lijst werd uitgebracht, wordt als een voorkeurstembiljet geteld (artikel 156 van het Algemeen Kieswetboek).

Om een idee te geven van het aantal voorkeurstembiljetten bij de verkiezingen van 21 mei 1995 volgt onderstaande tabel met het aantal geldige stembiljetten, het aantal voorkeurstembiljetten en het aantal naamstemmen per assemblée.

TABEL I

Overzicht van het aantal geldige stemmen, voorkeurstembiljetten en naamstemmen

| | Geldige stemmen | Voorkeurstembiljetten | Naamstemmen |
|------------------|-----------------|-----------------------|-------------|
| Kamer | 6.072.051 | 3.452.178 | 5.814.520 |
| Senaat | 5.992.382 | 3.561.619 | 6.658.870 |
| Vlaams Parlement | 3.773.199 | 2.154.330 | 3.907.978 |
| Waaals Parlement | 1.891.134 | 1.219.296 | 1.942.260 |
| Totaal | 17.728.766 | 10.383.925 | 18.323.628 |

Bijna zes op tien geldige stembiljetten zijn voorkeurstembiljetten. Dit is een opvallende stijging met 10,2% tegenover 1991 toen dit percentage voor Kamer en Senaat samen 48,3% bedroeg.

De verdeling over de verschillende soorten voorkeurstembiljetten wordt in onderstaande tabel weergegeven.

TABEL II

De soorten voorkeurstembiljetten uitgesplitst

| | VKSB1 | VKSB2 | VKSB3 |
|-------------------|-----------|-----------|---------|
| Kamer | 2.371.096 | 694.805 | 386.227 |
| Senaat | 2.844.525 | 511.127 | 205.967 |
| Vlaams Parlement* | 1.149.879 | 387.886 | 180.111 |
| Waaals Parlement | 747.556 | 300.976 | 170.764 |
| Totaal in n | 7.113.056 | 1.894.794 | 943.069 |
| Totaal in % | 71.5 | 19.0 | 9.5 |

* Voor het Vlaams Parlement hebben de cijfers enkel betrekking op de stemmen voor CVP, SP, VLD, VU, Agalev en Vlaams Blok.

De uitsplitsing van de voorkeurstembiljetten per categorie levert de volgende vaststellingen op: van de kiezers die per voorkeur stemden, bracht over de vier assambles samen 71,5% enkel een naamstem uit voor één of meerdere kandidaat-titularissen, 19,0% bracht een naamstem uit voor zowel één of meerdere kandidaat-titularissen als één of meerdere kandidaat-opvolgers, en 9,5% bracht een naamstem uit op één of meerdere kandidaat-opvolgers. Dit laatste percentage is belangrijk omdat het voor de eerste maal kan berekend worden. De verkiezingsuitslagen van 21 mei 1995 vermelden immers niet alleen het aantal naamstemmen maar ook het aantal voorkeurstembiljetten, wat vroeger niet het geval was.

Impliciet is men er in voorgaande onderzoeken over het voorkeurstemgedrag bij parlementsverkiezingen steeds van uitgegaan dat het aantal naamstemmen van de kandidaat-titularissen gelijk was aan het aantal voorkeurstembiljetten. Men hield uitsluitend rekening met het aantal voorkeurstembiljetten waarop enkel voor een kandidaat-titularis gestemd was en met het aantal voorkeurstembiljetten waarop zowel voor een kandidaat-titularis als een kandidaat-opvolger gestemd was. De derde categorie, de voorkeurstembiljetten waarop enkel op een opvolger was gestemd, werd in de vroegere berekeningswijze buiten beschouwing gelaten om dubbel telling te voorkomen. Immers, indien men het aantal naamstemmen van de kandidaat-titularissen zou optellen bij het aantal naamstemmen van de kandidaat-opvolgers en dit gelijk zou stellen aan het aantal voorkeurstembiljetten, zou men elk stembiljet met én een naamstem voor een titularis én een naamstem voor een opvolger twee maal tellen. Post factum blijkt dat het gelijkstellen van het aantal naamstemmen voor de kandidaat-titularissen met het aantal voorkeurstembiljetten een kleinere fout oplevert dan de dubbel telling van het aantal voorkeurstemmen met zowel een naamstem op een titularis als op een opvolger, omdat blijkt dat het aantal voorkeurstembiljetten met enkel naamstemmen op opvolgers kleiner is dan het aantal voorkeurstembiljetten met naamstemmen op titularissen en opvolgers. Hoewel de gebruikte benadering de best mogelijke benadering was, gezien het gebrek aan gegevens over het aantal voorkeurstembiljetten, houdt zij een onderschatting in. Het is dus vrijwel zeker dat in vorige onderzoeken omtrent voorkeurstemgedrag steeds een deel van de voorkeurstemmen niet zijn (konden) opgenomen (worden) in de verwerking.

Indien het voorkeurstemmenpercentage voor de verkiezingen van 1995 wordt berekend zoals men dat tot en met 1991 deed, zou 9,5% van het totaal van 58,6% van de voorkeurstembiljetten niet meegerekend worden. Met andere woorden, het percentage voorkeurstembiljetten zou slechts 53,4% bedragen. De "reële" stijging ten opzichte van 1991 bedraagt dan niet 10,2% maar 5,1%.

Wanneer de vergelijking wordt gemaakt met percentages van 1991 en voorheen, dient men er dan ook rekening mee te houden dat het niet steeds gaat om reële wijzigingen maar ook om wijzigingen die omwille van ander cijfermateriaal optreden. De wijzigingen worden daarom steeds opgesplitst in twee componenten: de reële stijgingen/daling enerzijds en de onderschatte stijging/daling anderzijds. Toch dient men voorzichtig te zijn met het begrip onderschatting. Ten eerste is het niet zeker dat het aantal voorkeurstembiljetten met naamstemmen voor één of meer kandidaat-opvolgers bij voorgaande verkiezingen even groot was als op 21 mei 1995. De mogelijkheid om meerdere naamstemmen uit te brengen zou wel eens tot gevolg kunnen hebben gehad dat meer dan voorheen de aandacht van de kiezer hierop was getrokken en dat hij dus ook meer op opvolgers alleen heeft gestemd. Ten tweede is de plaats van opvolgers en in het bijzonder van de eerste opvolger op de lijsten van de partijen die voor regeringsdeelname in aanmerking komen, sedert de jongste staatshervorming aanzienlijk belangrijker geworden. Toen werd immers de bepaling in de grondwet opgenomen dat parlementsleden voor de periode dat zij deel uitmaken van een regering, in de assemblée waarin zij verkozen zijn, worden vervangen door hun opvolger.¹⁴ Wanneer in deze bijdrage gesproken wordt over een onderschatting in

¹⁴ Zo werden bijvoorbeeld Maurice Didden (CVP, Limburg en gewezen senator, 1985-1995) en Albert Gehlen (PSC, Verviers en gewezen kamerlid 1982-1995) de opvolgers van respectievelijk Karel Pinxten en Melchior Wathelet. Marc Reynebeau verwoordt dit feno-

vergelijking met vorige verkiezingen, dient rekening gehouden te worden met deze bemerkingen.

III. Het gebruik van de voorkeurstem bij de parlementsverkiezingen van 21 mei 1995

A. Het gebruik van de voorkeurstem voor Kamer en Senaat

Bij de verkiezing van de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers werden 6.072.051 geldige stembiljetten geteld, waarvan 2.619.873 lijststembiljetten en 3.452.178 voorkeurstembiljetten (tabel III). In relatieve cijfers uitgedrukt wil dit zeggen dat 56.9% van de kiezers die geldig stemden een enkelvoudige of meervoudige naamstem uitbracht. In vergelijking met 1991 betekent dit een aanzienlijke stijging: bijna 478.000 kiezers meer hebben per voorkeur gestemd of een stijging met 8.6 procentpunten. Houdt men echter rekening met het verschil in berekeningswijze, dan werden slechts 87.932 voorkeurstembiljetten meer geteld, een stijging met slechts 2.2 procentpunten. Omdat dit laatste cijfer dezelfde realiteit weerspiegelt als de gegevens die berekend werden voor voorgaande verkiezingen, kan enkel op basis van dit cijfer een vergelijking worden gemaakt. Het voorkeurstemmenpercentage op 21 mei 1995 situeert zich dan op hetzelfde niveau als dat van 1977 en 1978.

TABEL III

Het gebruik van de voorkeurstem voor Kamer en Senaat

| | Oude berekeningswijze | | | | | Nieuwe berekeningswijze | | | |
|--------|-----------------------|-----------------------|------|-----------------|-------------------------|-------------------------|-----------------|-------------------------|--|
| | Geldige stemmen | Voorkeurstembiljetten | % | +/- t.o.v. 1991 | +/- t.o.v. 1991 in pcpt | % | +/- t.o.v. 1991 | +/- t.o.v. 1991 in pcpt | |
| Kamer | 6.072.051 | 3.452.178 | 50.5 | + 87.932 | + 2.2 | 56.9 | + 477.827 | + 8.6 | |
| Senaat | 5.992.382 | 3.561.619 | 54.5 | +858.968 | +13.4 | 59.4 | +1.050.398 | +18.3 | |

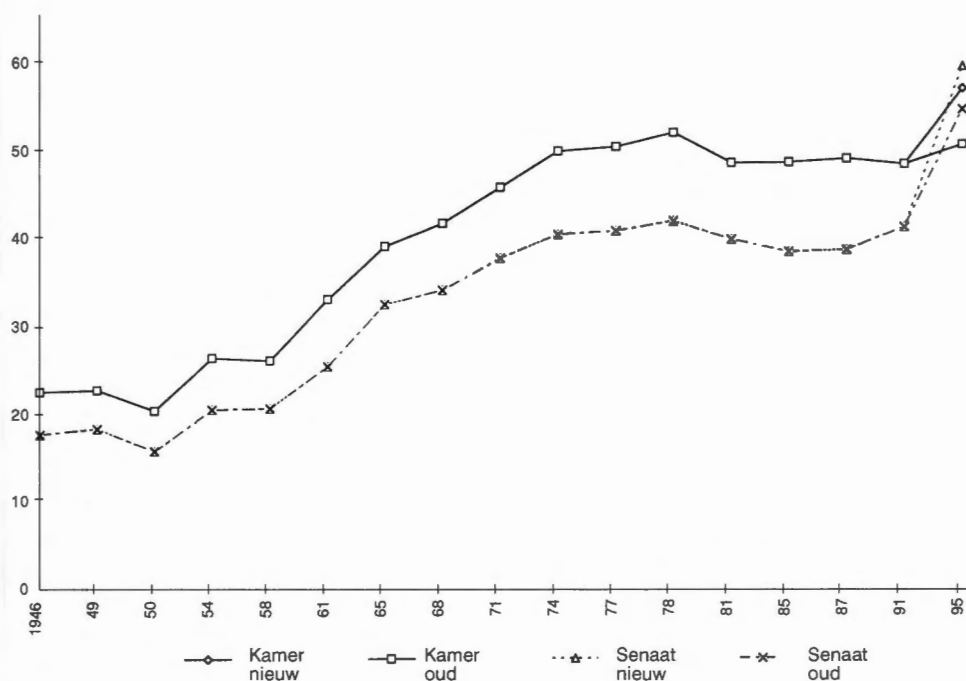
Bij de verkiezing van de leden van de Senaat werden 5.992.382 geldige stembiljetten geteld, waarvan 2.511.221 lijststembiljetten en 3.561.619 stembiljetten met één of meer naamstemmen. In relatieve cijfers uitgedrukt wil dit zeggen dat 59.4% van de kiezers die geldig stemden een enkelvoudige of meervoudige naamstem uitbracht. In vergelijking met 1991 betekent dit een spectaculaire stijging: 1.050.398 kiezers meer hebben een voorkeurstem uitgebracht, een stijging met 18.3 procentpunten. In tegenstelling tot de Kamer blijft deze stijging ook in grote mate overeind als men de vroegere berekeningswijze gebruikt en de voorkeurstembiljetten met enkel een naamstem op een opvolger niet worden meegerekend. Ook dan nog blijkt dat 858.968 kiezers meer dan in 1991 een geldige voorkeurstem uitbrachten. Ten opzichte van 1991 is dit een reële stijging met 13.4 procentpunten. De stijging te wijten aan onderschatting bedraagt voor de Kamer

meen als volgt: "Wie een ministeriabele op een lijst wil zoeken, kan dat doen door na te gaan of diens opvolger in het parlement wel voldoende politiek gewicht heeft." In M. REY-NEBEAU, Verkiezingen. Dat de beste mag winnen. *Knack*, 17 mei 1995, p. 12.

duis 6.4 procentpunten en voor de Senaat 4.9 procentpunten. Indien men de reële stijging bekijkt dan is het voorkeurstemmenpercentage voor de Senaat het hoogste dat ooit gerealiseerd werd: het ligt 7.9 procentpunten hoger dan dat van 1978, dat net als voor de Kamer tot dusver het recordjaar was. Voor de eerste keer is trouwens het voorkeurstemmenpercentage voor de Senaat hoger dan dat voor de Kamer: een verschil van 4 procentpunten (zie figuur I). Dit is bijna zeker een gevolg van de nieuwe context waarin de Senaatsverkiezingen plaatsvonden. Niet alleen de invoering van de meervoudige voorkeurstem, maar ook de personificatie van de Senaatsverkiezingen zette klaarblijkelijk meer kiezers ertoe aan om voor de Senaat een naamstem uit te brengen dan voor de Kamer. In onderstaande figuur wordt zowel de oude als de nieuwe berekeningswijze opgenomen voor 1995.

FIGUUR I

Evolutie van het voorkeurstemmenpercentage sinds 1946



B. Het gebruik van de voorkeurstem voor het Vlaams en Waals Parlement

Bij de verkiezing van de leden van het Vlaams Parlement werden 3.773.199 geldige stembiljetten geteld, waarvan 1.618.869 lijststembiljetten en 2.154.330

voorkeurstembiljetten (tabel IV).¹⁵ In relatieve cijfers uitgedrukt wil dit zeggen dat 57.1% van de kiezers voor het Vlaams Parlement een enkelvoudige of meervoudige naamstem uitbracht.

TABEL IV

Het gebruik van de voorkeurstem voor het Vlaams en Waals Parlement

| | Geldige stemmen | Voorkeurstembiljetten | % |
|------------------|-----------------|-----------------------|------|
| Vlaams Parlement | 3.773.199 | 2.154.330 | 57.1 |
| Waals Parlement | 1.889.325 | 1.219.296 | 64.5 |

Bij de verkiezing van het Waals Parlement werden 1.889.325 geldige stembiljetten geteld, waarvan 670.029 lijststembiljetten en 1.219.296 voorkeurstembiljetten. In relatieve cijfers uitgedrukt wil dit zeggen dat 64.5% van de geldig stemmende kiezers voor het Waals Parlement één of meer naamstemmen uitbracht.

Vroegere onderzoeken wezen uit dat de Waalse kiezers meer per voorkeur stemden dan de Vlaamse kiezers.¹⁶ Die trend bleef op 21 mei 1995 ongewijzigd, althans voor de regionale assemblees. Het verschil in voorkeurstemgedrag tussen Vlamingen en Walen van 7.4 procentpunten tussen Vlaams en Waals Parlement op 21 mei 1995 situeert zich tussen dat van Kamer en Senaat in 1991. In 1991 bedroeg het verschil voor de Kamer tussen de Vlaamse en de Waalse arrondissementen 5.4 procentpunten, voor de Senaat 7.8 procentpunten. Hierbij dient men er rekening mee te houden dat de kieskringen in Wallonië kleiner zijn en er minder parlementsleden te verkiezen zijn dan in Vlaanderen. Voor het Waals Parlement telde een kieskring op 21 mei 1995 gemiddeld 174.549 kiezers en 11.5 kandidaten, voor het Vlaams Parlement waren er gemiddeld 399.316 kiezers en 16.7

15 De officiële publicatie van de resultaten van de verkiezingen voor het Vlaams Parlement bevat in de rubrieken met de voorkeurstembiljetten tal van fouten. Om die reden werden de cijfers zoals gepubliceerd in die publicatie gecorrigeerd aan de hand van de cijfers van de processen-verbaal.

16 Zie hiervoor de publicaties en artikelen over het gebruik van de voorkeurstem bij vorige verkiezingen:

W. DEWACHTER, *De wetgevende verkiezingen als proces van machtsverwerving in het Belgisch politiek bestel*, Antwerpen, 1967, p. 273-276.

W. DEWACHTER, M. DEWEERDT, *De parlementsleden naar hun voorkeurstemmen bij de verkiezingen van 1961, 1965, 1968, 1971 en 1974*. Afdeling Politologie, Documentatiebundel nr. 2, 1975, 33 p.

M. DEWEERDT, De personale keuze bij de parlementsverkiezingen van 17 april 1977. *Res Publica*, 1977, nr. 3, p. 331-341.

M. DEWEERDT, Het gebruik van de voorkeurstem bij de parlementsverkiezingen van 17 december 1978. *Res Publica*, 1979, nr. 2, p. 331-341.

L. DE WINTER, Het gebruik van de voorkeurstem bij de parlementsverkiezingen van 8 november 1981. *Res Publica*, 1982, nr. 1, p. 151-163.

M. VERMINCK, Het gebruik van de voorkeurstem bij de parlementsverkiezingen van 13 oktober 1985. *Res Publica*, 1986, nr. 2, p. 235-260.

E. DAS, De stagnatie van de voorkeurstemmen op 13 december 1987. *Res Publica*, 1988, nr. 1, p. 51-71.

E. DAS, De personale keuze bij de parlementsverkiezingen van 24 november 1991. *Res Publica*, 1992, nr. 2, p. 155-173.

kandidaten per kieskring. Vroegere analyses toonden aan dat het voorkeurstemmenpercentage vaak hoog is in kleine kieskringen met een beperkt aantal kandidaten.¹⁷

C. Het gebruik van de voorkeurstem in Vlaanderen en Wallonië

Een vollediger beeld van de regionale spreiding van de voorkeurstemmen wordt in tabel V gegeven waarin ook de resultaten voor Kamer en Senaat over Vlaanderen en Wallonië worden uitgesplitst. Een exacte vergelijking tussen Kamer, Senaat en de regionale assemblées is evenwel niet mogelijk. De gegevens voor de Kamer kunnen niet per gewest berekend worden, omdat de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde niet is gesplitst. "Vlaanderen" is daarom in tabel V gelijk aan de vier Vlaamse provincies, de kieskring Leuven en de resultaten van de Vlaamse partijen in Brussel-Halle-Vilvoorde.¹⁸ "Wallonië" is in tabel V gelijk aan de vier Waalse provincies, de kieskring Nijvel en de resultaten van de Franstalige partijen in Brussel-Halle-Vilvoorde. De uitslagen voor de Senaat kunnen evenmin volledig per gewest opgedeeld worden. "Vlaanderen" staat in feite voor het Nederlands kiescollege, "Wallonië" voor het Frans kiescollege. De uitslagen voor het Vlaams Parlement hebben betrekking op Vlaanderen of het Vlaamse Gewest. Die van het Waals Parlement op Wallonië of het Waalse Gewest met uitzondering evenwel van de Duitstalige kantons.

De cijfers in tabel V bevestigen de traditie dat de Walen meer per voorkeurstemmen dan de Vlamingen. Zowel voor het federale als voor het regionale parlement is dat op 21 mei 1995 het geval. Maar het verschil is voor de drie assemblées niet even groot. Voor de regionale assemblées bedraagt het verschil 7.4 procentpunten, voor de Kamer 4.1 en voor de Senaat 2.2 procentpunten. De Vlamingen hebben het meest per voorkeur gestemd voor de Senaat, het minst voor de Kamer, al moet hieraan toegevoegd worden dat de onderlinge verschillen niet spectaculair zijn. De Walen hebben het meest per voorkeur gestemd voor het Waals Parlement, het minst voor de Kamer, al geldt voor hen net als voor de Vlamingen, dat de onderlinge verschillen niet zo groot zijn.

TABEL V

Het gebruik van de voorkeurstem in Vlaanderen en Wallonië in %

| | Kamer | Senaat | Raad |
|------------|-------|--------|------|
| Vlaanderen | 55.3 | 58.6 | 57.1 |
| Wallonië | 59.4 | 60.8 | 63.9 |

Dat de Vlamingen voor de Senaat het meest per voorkeur hebben gestemd, heeft wellicht te maken met het feit dat deze verkiezing niet alleen intens gepersonificeerd was, maar ook omdat ze sterk ideologisch gekleurd was. De boegbeelden van de drie grootste Vlaamse partijen, J-L. Dehaene voor de CVP, L. Tob-

17 W. DEWACHTER, De machtstoewijzingsfunctie van de voorkeurstemmen bij de Belgische parlementsverkiezingen. *Tijdschrift voor Geschiedenis*, 1979, nr. 3, p. 501-505.

18 Bij de resultaten van de Vlaamse partijen in Brussel-Halle-Vilvoorde werden ook die van de tweetalige lijsten geteld. Die laatste vertekenen de resultaten niet, omdat het meestal om lijsten gaat met een klein tot zeer klein stemcijfer.

back voor de SP en G. Verhofstadt voor de VLD, stonden in de kiesstrijd symbool voor drie verschillende samenlevingsmodellen. Het hoge percentage voorkeurstemmen voor het Waals Parlement heeft vermoedelijk te maken met de kleinere kieskringen.

D. Het gebruik van de voorkeurstem per provincie voor de Kamer

Traditioneel wordt er in de provincie Luxemburg het meest per voorkeur gestemd.¹⁹ De invoering van de meervoudige voorkeurstem heeft daar op het eerste gezicht niets aan veranderd: op 21 mei 1995 brachten ruim 7 op 10 kiezers er een voorkeurstem uit (tabel VI). Er dient hierbij wel opgemerkt te worden dat bijna 19.0% van de geldige stemmen voorkeurstembiljetten voor één of meer opvolgers waren, bijna twee keer zoveel als het gemiddelde. Indien het percentage voorkeurstemmen berekend wordt zoals vroeger het geval was, dan is het voorkeurstemmenpercentage in de provincie Luxemburg evenwel gedaald met 6,5 procentpunten. En dit niettegenstaande de invoering van de meervoudige voorkeurstem!

Na de provincie Luxemburg volgt de provincie Namen met een voorkeurstemmenpercentage van 63.9%, van zeer nabij gevolgd door de provincies Limburg en Luik met 63.8%. Ook bij vorige verkiezingen situeerden deze provincies zich in de top van de rangschikking. Maar ook bij deze drie provincies valt het op dat de waargenomen stijging enkel te wijten is aan het verschil in berekeningswijze. Zouden de voorkeurstembiljetten waarop enkel een naamstem voor een opvolger werd uitgebracht, uit de berekening geweerd worden, dan zou het voorkeurstemmenpercentage in Luik en Namen er op achteruitgaan en in Limburg status-quo blijven. Niettegenstaande dit status-quo is Limburg volgens de oude berekeningswijze dan wel de provincie met het hoogste voorkeurstemmenpercentage. De stijging die volgens de nieuwe berekeningswijze wordt waargenomen, kan dus verschillende realiteiten verbergen.

West-Vlaanderen komt op de vijfde plaats met een voorkeurstemmenpercentage dat even hoog is als het algemeen gemiddelde. Hiermee is deze provincie een aantal plaatsen in de rangschikking gestegen. Ze neemt opnieuw de positie in die ze in de jaren zeventig bekleedde. Ook in de voormalige provincie Brabant werd gemiddeld gebruik gemaakt van de voorkeurstem. In de provincies Henegouwen, Oost-Vlaanderen en Antwerpen werd het minst per voorkeur gestemd. Deze provincies nemen traditioneel een lage plaats in.

In drie provincies deed zich een betekenisvolle reële stijging van het voorkeurstemmenpercentage voor: met 4.1 procentpunten in Brabant, met 6.7 procentpunten in West-Vlaanderen, en met maar liefst 7.6 procentpunten in Antwerpen. Deze provincies zijn verantwoordelijk voor de stijging van het algemene voorkeurstemmenpercentage met 2.2 procentpunten.

De verschillen tussen de provincies zijn in de nieuwe berekeningswijze veel groter dan in de oude berekeningswijze. Het verschil in voorkeurstemmenpercentage bedraagt in het eerste geval 19.4 procentpunten, in het tweede geval slechts 11.6.

¹⁹ E. DAS, *a.w.*, p. 159-163.

TABEL VI

Het gebruik van de voorkeurstem per provincie voor de Kamer in %, in vergelijking met 1991

| | 1995 | | 1991 | +/- in pcpt. | |
|-----------------------|-------------------|-----------------|------|-------------------|-----------------|
| | nieuwe berekening | oude berekening | | nieuwe berekening | oude berekening |
| West-Vlaanderen | 56.4 | 50.3 | 43.6 | +12.8 | +6.7 |
| Oost-Vlaanderen | 53.5 | 48.7 | 49.6 | + 3.9 | -0.9 |
| Antwerpen | 52.7 | 47.2 | 39.7 | +13.0 | +7.6 |
| Limburg | 63.8 | 58.7 | 58.6 | + 5.2 | +0.1 |
| Brabant ²⁰ | 55.7 | 51.6 | 48.4 | + 7.3 | +4.1 |
| Henegouwen | 53.7 | 45.5 | 45.3 | + 8.4 | +0.2 |
| Namen | 63.9 | 52.7 | 55.0 | + 8.9 | -2.2 |
| Luik | 63.8 | 54.7 | 57.3 | + 6.5 | -2.6 |
| Luxemburg | 72.1 | 53.1 | 59.6 | +12.5 | -6.5 |
| Het Rijk | 56.9 | 50.5 | 48.3 | + 8.6 | +2.2 |

Voorts blijkt er geen rechtstreeks verband te zijn tussen de toename van het voorkeurstemmenpercentage en het vroegere (lage of hoge) niveau. Andere factoren zijn *daarin* vermoedelijk belangrijker: de electorale verschuivingen tussen de partijen en het differentiële gebruik van de voorkeurstem door de kiezers van deze partijen, de aan- of afwezigheid van bepaalde kandidaten, hun stijgende of dalende populariteit, de personificatie van de verkiezingsstrijd als gevolg van de politieke context in de provincie, enz. Een uitsplitsing van het voorkeurstemmengedrag per kieskring kan hierover meer aanwijzingen geven.

E. Het gebruik van de voorkeurstem per kieskring voor de Kamer

Het gebruik van de voorkeurstem verschilt aanzienlijk van provincie tot provincie, maar evenzeer van kieskring tot kieskring en tussen kieskringen binnen eenzelfde provincie. Daarnaast is de toename in het gebruik ervan evenzeer ongelijk verspreid over de kieskringen (tabel VII).

²⁰ Teneinde de vergelijking met de vroegere provincie Brabant mogelijk te maken zijn de resultaten van de kieskringen Leuven, Nijvel en Brussel-Halle-Vilvoorde samengeteld.

TABEL VII

Het voorkeurstemmenpercentage per kieskring voor de Kamer in %

| | 1995 | | +/- t.o.v. 1991 in pcpt. | |
|--|----------------------|--------------------|--------------------------|--------------------|
| | Nieuwe berekening | Oude berekening | Nieuwe berekening | Oude berekening |
| Brugge | 53.0 | 45.0 | +11.7 | + 3.7 |
| Veurne-Diksmuide-Ieper-Oostende | 63.2 | 57.2 | +19.5 | +13.5 |
| Kortrijk-Roeselare-Tielt | 53.7 | 48.4 | + 8.9 | + 3.6 |
| Gent-Eeklo | 52.8 | 49.9 | + 1.1 | - 1.8 |
| Aalst-Oudenaarde | 61.8 | 56.5 | + 9.4 | + 4.1 |
| St.-Niklaas-Dendermonde | 46.7 | 39.7 | + 2.8 | - 4.2 |
| Antwerpen | 59.4 | 52.9 | +18.8 | +12.3 |
| Mechelen-Turnhout | 44.1 | 40.0 | + 5.7 | + 1.6 |
| Hasselt-Tongeren-Maaseik | 63.8 | 58.7 | + 5.2 | + 0.1 |
| Leuven | 60.0 | 55.5 | + 9.9 | + 5.4 |
| Brussel-Halle-Vilvoorde | 52.5 | 49.8 | + 5.3 | + 2.6 |
| Nijvel | 61.4 | 52.7 | +10.8 | + 2.1 |
| Bergen-Zinnik | 54.2 | 45.3 | +12.6 | + 3.7 |
| Doornik-Aat-Moeskroen | 55.4 | 42.5 | +10.0 | - 2.9 |
| Charleroi-Thuin | 52.5 | 47.3 | + 4.6 | - 0.6 |
| Luik | 61.8 | 54.1 | + 6.8 | - 0.9 |
| Hoei-Borgworm | 64.9 | 53.4 | + 4.5 | - 7.0 |
| Verviers | 67.5 | 56.8 | + 7.2 | - 3.5 |
| Namen-Dinant-Philippeville | 63.9 | 52.7 | + 9.0 | - 2.2 |
| Aarlen-Marche-en-Famenne- Bastenaken-Neufchâteau-Virton | 72.1 | 53.1 | +12.6 | - 6.4 |
| Het Rijk | 56.9 | 50.5 | + 8.6 | + 2.2 |

Het voorkeurstemmenpercentage varieert tussen 72.1% in de kieskring Aarlen-Marche-en-Famenne-Bastenaken-Neufchâteau-Virton of de provincie Luxemburg en 44.1% in de kieskring Mechelen-Turnhout. Anders uitgedrukt: in de provincie Luxemburg stemden bijna twee keer zoveel kiezers per voorkeur dan in Mechelen-Turnhout. Ook met de oude berekeningswijze is Mechelen-Turnhout (40.0%) de kieskring waar het minst per voorkeur werd gestemd en is Hasselt-Tongeren-Maaseik (58.7%) de kieskring waar het meest per voorkeur werd gestemd. Met de oude berekeningswijze zijn de verschillen veel geringer.

Dat het verschil in berekeningswijze met 1991 zich voornamelijk in Aarlen-Marche-en-Famenne-Bastenaken-Neufchâteau-Virton, Hoei-Borgworm, Verviers en Doornik-Aat-Moeskroen voordoet, kan te maken hebben met partijstrategische belangen. Een verklaring zou immers kunnen zijn dat deze kieskringen een klein aantal te begeven zetels tellen en dat daardoor lokale politici makkelijker dan in andere kieskringen op de plaatsen van opvolgers gerangschikt staan.

Bekijken we verder de cijfers volgens de nieuwe berekeningswijze, dan stellen we vast dat na de Luxemburgse kiezers, de kiezers in de kieskringen Verviers (67.5%), Hoi-Borgworm (64.9%), Namen-Dinant-Philippeville (63.9%) en Hasselt-Tongeren-Maaseik (63.8%) het meest gebruik van de voorkeurstem hebben gemaakt. Dat deze kieskringen de top-5 aanvoeren, verrast niet. In 1991 bekleedden ze eveneens een hoge plaats.

Niet alleen de kiezers in Mechelen-Turnhout, ook die in Sint-Niklaas-Dendermonde (46.7%), Charleroi-Thuin (52.5%), Gent-Eeklo (52.8%) en Brugge (53.0%) stemden weinig per voorkeur. Met uitzondering van Gent-Eeklo liggen deze resultaten in de lijn van vorige verkiezingen.

De rangschikking van de kieskringen met de grootste toename van het voorkeurstemmenpercentage wordt aangevoerd door Veurne-Diksmuide-Ieper-Oostende (+19.5 pcpt), van nabij gevolgd door Antwerpen (+18.8 pcpt). Op ruime afstand van deze eerste twee kieskringen volgen Bergen-Zinnik (+12.6 pcpt), Aarlen-Marche-en-Famenne-Bastenaken-Neufchâteau-Virton (+12.6 pcpt), Brugge (+11.7 pcpt), Nijvel (+10.8 pcpt) en Doornik-Aat-Moeskroen (10.0 pcpt). Met de oude berekeningswijze vallen Aarlen-Marche-en-Famenne-Bastenaken-Neufchâteau-Virton en Doornik-Aat-Moeskroen uit deze rangschikking weg en komen Leuven en Aalst-Oudenaarde erin.

De reële stijgingen ten aanzien van 1991 zijn enkel aanzienlijk in Veurne-Diksmuide-Ieper-Oostende (+13.5 pcpt) en Antwerpen (+12.3 pcpt). In Leuven, de kieskring met de derde grootste stijging in de oude berekeningswijze, is de toename al veel minder groot (+5.4 pcpt).

In Veurne-Diksmuide-Ieper-Oostende is de spectaculaire stijging van het voorkeurstemmenpercentage ongetwijfeld voor een groot deel toe te schrijven aan de score van uittredend minister van Binnenlandse Zaken J. Vande Lanotte die er bijna 45.000 voorkeurstemmen behaalde en de 2^{de} plaats inneemt in de rangschikking van de 500-voorkeurschaal (zie bijlage). Voor Antwerpen is de verklaring minder makkelijk aanwijsbaar. De lijsttrekkers van de belangrijkste partijen kregen heel wat stemmen achter hun naam, maar ze realiseerden geen uitzonderlijk hoge scores (J. Ansoms (CVP) 37.907 en 15^{de} plaats op de 500-voorkeurstemmenschaal, M. Colla (SP) 30.903 en 20^{ste} plaats, F. Huts (VLD) 25.833 en 33^{ste} plaats en G. Annemans (Vlaams Blok) 41.343 en 12^{de} plaats). Er speelden blijkbaar nog andere factoren. Eén daarvan lijkt het gewijzigde stemgedrag van de Vlaams Blok-kiezers in de kieskring Antwerpen te zijn. Hun voorkeurstemmenpercentage bedroeg in 1991 30.2%, in 1995 56.4% of 26.2 procentpunten meer, ruim 7 procentpunten boven de gemiddelde toename van het voorkeurstemmenpercentage in de kieskring Antwerpen.

De stijging in Leuven dient wellicht verklaard te worden door de resultaten van de kopmannen van de drie grote partijen: vooral van SP'er F. Vandembroucke (46.336 naamstemmen en 5^{de} plaats) en VLD'er R. Daems (32.134 en 14^{de} plaats) en in minder mate van CVP'er M. Eyskens (21.781 en 35^{ste} plaats).

De toename in Aalst-Oudenaarde kan vermoedelijk op rekening geschreven worden van VLD-lijstaanvoerder H. De Croo (43.566 naamstemmen en 6^{de} plaats), die overkwam van de Senaatslijst, en van CVP-kopman P. Tant (27.420 en 17^{de} plaats).

Merkwaardig is dat het voorkeurstemmenpercentage volgens de oude berekeningswijze in 7 van de 9 Waalse kieskringen daalde. De Vlaamse kieskringen vor-

men hiervan het spiegelbeeld: een stijging in 8 van de 10 kieskringen. Voor dit opmerkelijke verschil is er geen aanwijsbare reden.

F. Het gebruik van de voorkeurstem per kieskring voor het Vlaams en Waals Parlement

Zoals reeds vermeld vonden op 21 mei 1995 de eerste rechtstreekse verkiezingen voor het Vlaams en het Waals Parlement plaats. Vergelijkingen met vorige verkiezingen zijn bijgevolg niet mogelijk. Voor het Vlaams Parlement is het wel mogelijk de voorkeurstemmenpercentages te vergelijken met die van de Kamer (nieuwe berekingswijze), omdat de kieskringen in Vlaanderen voor beide verkiezingen dezelfde waren. Die vergelijking, die in tabel VIII terug te vinden is, geeft aan dat er weinig belangrijke verschillen zijn, als men ermee rekening houdt dat het voorkeurstemmenpercentage voor het Vlaams Parlement gemiddeld bijna twee procentpunten hoger ligt.

In de kieskringen Sint-Niklaas-Dendermonde, Mechelen-Turnhout, Kortrijk-Roeselare-Tielt en Veurne-Diksmuide-Ieper-Oostende zijn de verschillen tussen beide verkiezingen het grootst: in de eerste drie kieskringen werden er beduidend meer voorkeurstemmen uitgebracht op de lijsten voor het Vlaams Parlement, in de laatste op de lijsten van de Kamer. De verschillen voor Sint-Niklaas-Dendermonde en Veurne-Diksmuide-Ieper-Oostende lijken in belangrijke mate het gevolg te zijn van de scores van de SP-lijsttrekkers in beide kieskringen. N. De Batselier behaalde in Sint-Niklaas-Dendermonde voor het Vlaams Parlement drie keer meer voorkeurstemmen dan H. Schoeters voor de Kamer (resp. 24.679 en 7.455). In Veurne-Diksmuide-Ieper-Oostende is het verschil nog groter. Kamerlijsttrekker J. Vande Lanotte kreeg er vier keer meer voorkeurstemmen dan zijn partijgenoot M. Gesquiere die de lijst voor het Vlaams Parlement aanvoerde (resp. 44.821 tegenover 10.054).

TABEL VIII

Het voorkeurstemmenpercentage voor het Vlaams Parlement, in vergelijking met de Kamer (1995)

| | % voorkeurstem- biljetten | +/- t.o.v. Kamer 1995 in pcpt. |
|---------------------------------|------------------------------|-----------------------------------|
| Brugge | 52.8 | -0.2 |
| Veurne-Diksmuide-Ieper-Oostende | 60.6 | -2.6 |
| Kortrijk-Roeselare-Tielt | 57.5 | +3.8 |
| Gent-Eeklo | 51.9 | -0.9 |
| Aalst-Oudenaarde | 62.1 | +0.3 |
| St.-Niklaas-Dendermonde | 52.6 | +5.9 |
| Antwerpen | 62.3 | +2.9 |
| Mechelen-Turnhout | 48.0 | +3.9 |
| Hasselt-Tongeren-Maaseik | 66.0 | +2.2 |
| Leuven | 59.3 | -0.7 |
| Halle-Vilvoorde | 51.4 | +1.3 |
| Vlaams Gewest | 57.1 | +1.8 |

Uit vorige gegevens bleek dat er voor het Waals Parlement het meest per voorkeur werd gestemd: door bijna tweederde van de Waalse kiezers. Uit tabel IX blijkt dat in de twee kieskringen van de provincie Luxemburg dit algemeen gemiddelde ruim overschreden werd. In Aarlen-Marche-en-Famenne-Bastenaken brachten niet minder dan 8 op 10 kiezers een voorkeurstem uit en in de kieskring Neufchâteau-Virton bijna 3 op 4 kiezers.

Overigens is voor het Waals Parlement een vergelijking met de Kamerresultaten van 21 mei 1995 slechts in beperkte mate mogelijk, omdat er slechts 5 kieskringen identiek zijn, met name Hoes-Borgworm, Luik, Verviers, Doornik-Aat-Moeskroen en Nijvel. In 2 van die kieskringen is er een relatief groot verschil tussen de voorkeurstemmenpercentages: in Doornik-Aat-Moeskroen en Luik. In de eerstgenoemde kieskring is het verschil wellicht toe te schrijven aan G. Spitaels die de PS-lijst voor het Waals Parlement aanvoerde (24.574 naamstemmen en 8ste plaats op de 500-voorkeurschaal van het Waals Parlement). In de kieskring Luik had de PSC met J.-P. Grafé en de PS met J.-M. Dehousse twee lijsttrekkers die relatief veel naamstemmen kregen (resp. 28.128 en 3de plaats, en 36.496 en 5de plaats).

TABEL IX

Het voorkeurstemmenpercentage voor het Waals Parlement, in vergelijking met de Kamer (1995)

| | % voorkeurstem- biljetten | +/- t.o.v. Kamer 1995 in pcpt. |
|---|------------------------------|-----------------------------------|
| Nijvel | 61.2 | - 0.2 |
| Doornik-Aat-Moeskroen | 61.5 | + 6.1 |
| Bergen | 54.1 | - |
| Zinnik | 58.6 | - |
| Charleroi | 56.4 | - |
| Thuin | 62.3 | - |
| Dinant-Philippeville | 72.0 | - |
| Namen | 62.1 | - |
| Hoei-Borgworm | 67.7 | + 2.8 |
| Luik | 67.9 | + 6.1 |
| Verviers | 67.1 | - 0.4 |
| Aarlen-Marche-en-Famenne- Bastenaken | 80.0 | - |
| Neufchâteau-Virton | 73.8 | - |
| Waals Gewest | 63.9 | - |

G. Het gebruik van de voorkeurstem naar politieke partij voor Kamer, Senaat, Vlaams en Waals Parlement

Traditioneel stemmen de christen-democratische kiezers zowel boven als onder de taalgrens het meest per voorkeur en de PSC-kiezers meer dan de CVP-kiezers.²¹ Globaal genomen werd deze trend op 21 mei 1995 bevestigd (tabel X). Er is slechts één uitzondering: voor de Senaat komen de CVP-kiezers pas op de vierde plaats, na de VU-, de SP- en de VLD-kiezers. Deze uitzondering springt des te meer in het oog omdat de CVP-Senaatslijst werd aangevoerd door uittredend eerste minister en boegbeeld J-L. Dehaene. Toch zette die de CVP-kiezers voor de Senaat er minder toe aan per voorkeur te stemmen dan de kopmannen op de lijsten voor Kamer en Vlaams Parlement. Hoe verrassend ook, toch ligt het resultaat in de lijn van de vaststelling dat de CVP voor de Senaat geen hoger stemmen-aandeel realiseerde dan voor Kamer en Vlaams Parlement. Integendeel, voor deze laatste assemblées deed de CVP het verhoudingsgewijs beter dan voor de Senaat.²² Een tweede mogelijke verklaring kan erin bestaan dat de lijstaanvoerders op de CVP-Kamer- en Vlaams Parlementlijsten meer ondersteund werden door burgemeesters en schepenen dan J-L. Dehaene op de Senaatslijst. Op deze

²¹ E. DAS, o.c., p. 58-6; P. JANSSENS en W. DEWACHTER, *Gemeentenaren ...*, p. 11; P. JANSSENS en W. DEWACHTER, *De meervoudige voorkeurstem...*, p. 6.

²² Voor de Kamer realiseerde de CVP 27.6% van de stemmen, voor de Senaat 26.9% en voor het Vlaams Parlement 27.1% (percentages voor Kamer en Senaat berekend op het aantal geldige stemmen uitgebracht op de Vlaamse partijen).

laatste lijst hadden ook de meeste, voor de CVP-kiezers minder vertrouwde verzuimingskandidaten een plaats gekregen. Bij de SP, de VLD en de VU ligt het voorkeurstemmenpercentage voor de Senaatslijst het hoogst. Het effect van de kopmannen, resp. L. Tobback, G. Verhofstadt en B. Anciaux, is hier duidelijk zichtbaar. Voor de SP en de VLD vertaalde zich dat ook in een hoger stemmenaandeel voor de Senaatsverkiezingen dan voor de andere verkiezingen. Dat was niet het geval voor de VU, die haar hoogste stemmenpercentage voor het Vlaams Parlement realiseerde.

Aan Franstalige kant was de strijd voor de Senaatslijst minder gepersonificeerd dan aan Vlaamse kant. Dat vertaalde zich blijkbaar ook in minder hoge voorkeurstemmenpercentages.

TABEL X

Het gebruik van de voorkeurstem per politieke partij in Kamer, Senaat, Vlaams en Waals Parlement in % (nieuwe en oude berekeningswijze)

| | Kamer | | | | Senaat | | | | VI./W. Parl |
|---------|------------|----------|----------------|--------------|------------|----------|----------------|--------------|-------------|
| | nieuwe '95 | oude '95 | nieuwe '95-'91 | oude '95-'91 | nieuwe '95 | oude '95 | nieuwe '95-'91 | oude '95-'91 | nieuwe '95 |
| CVP | 65.1 | 60.2 | + 8.9 | +4.0 | 63.8 | 62.1 | +14.9 | +13.3 | 66.3 |
| SP | 59.3 | 53.2 | +10.6 | +4.5 | 65.9 | 64.8 | +27.1 | +25.9 | 60.8 |
| VLD | 58.9 | 54.4 | + 6.5 | +2.1 | 64.1 | 62.5 | +22.8 | +21.1 | 59.5 |
| VU | 52.0 | 46.1 | + 0.9 | -5.1 | 68.6 | 67.1 | +25.1 | +23.6 | 60.4 |
| Agalev | 39.5 | 32.9 | + 6.5 | -0.1 | 33.8 | 31.9 | + 5.2 | + 3.3 | 39.9 |
| VI.Blok | 35.4 | 33.1 | +11.6 | -0.7 | 34.2 | 28.7 | +14.2 | + 8.8 | 39.6 |
| PSC | 73.7 | 62.8 | +10.7 | -0.4 | 68.0 | 63.6 | + 8.7 | + 4.3 | 73.4 |
| PS | 62.1 | 53.6 | + 7.5 | -1.0 | 63.9 | 58.3 | +16.5 | +10.9 | 69.5 |
| PRL-FDF | 60.3 | 52.0 | + 5.5 | -2.2 | 61.8 | 55.5 | +13.7 | + 7.4 | 65.6 |
| Ecolo | 40.2 | 33.9 | +13.6 | -7.3 | 42.9 | 37.7 | +18.0 | +12.8 | 42.3 |
| FN | 27.3 | | | | | | | | 30.3 |

Een tweede opvallend gegeven in tabel X is dat niet de liberale maar wel de socialistische kiezers na de christen-democratische kiezers het meest per voorkeur stemden. Bij vorige verkiezingen gingen de liberale kiezers de socialistische kiezers nog duidelijk vooraf. Wanneer men de oude berekeningswijze hanteert is er nog een kleine achterstand voor de Kamer maar in de Senaat gaan de Vlaamse socialistische de liberalen voor. De inhaalbeweging van de socialistische kiezers is wellicht het gevolg van de regeringsdeelname van de socialistische partijen sedert 1988. Hierdoor verwierven een aantal SP- en PS-politici een naambekendheid die niet zo groot zou geweest zijn indien zij zich vanuit de oppositie hadden moeten profileren. Een andere hypothese is dat de socialistische kiezers als gevolg van de Agusta-affaire meer op kandidaten stemden dan vroeger om op die manier duidelijk te maken dat zij in hen het vertrouwen behielden.

Voor de lagere score van de liberale kiezers moet er tevens op gewezen worden dat aan Vlaamse zijde G. Verhofstadt met zijn vernieuwingsoperatie nog meer de aandacht trok dan hij in normale omstandigheden als partijvoorzitter reeds zou hebben gedaan, waardoor de andere VLD-kandidaten in zijn schaduw te-

rechtkwamen. Aan Franstalige zijde werd het voorkeurstemmenpercentage van de liberale kiezers naar beneden gedrukt door het kartel van de PRL met het FDF in Brussel. De FDF-kiezers stemden in het verleden minder per voorkeur dan de PRL-kiezers.²³

De groene en extreem-rechtse kiezers verschillen fundamenteel van de kiezers van de reeds vermelde partijen. De eerstgenoemden brengen meer lijst- dan voorkeurstemmen uit. Dat was ook bij vorige verkiezingen het geval. Beide partijen leggen de nadruk op hun programma, maken weinig propaganda voor hun kandidaten, doen weinig aan dienstbetoon, kennen wellicht een groter verloop van kandidaten en trekken protestkiezers aan. Terwijl CVP, SP, VLD en VU hun boegbeelden op de kop van de lijst plaatsten, waren de Senaatslijsttrekkers van het Vlaams Blok en Agalev voor het grote publiek onbekenden.²⁴ De kiezers weten dat er groene partijen en extreem-rechtse partijen bestaan, maar met de kandidaten van die partijen zijn ze in veel mindere mate vertrouwd. Kortom, hun graad van bekendheid of inburgering is lager dan die van de traditionele partijen.²⁵

In een aantal kieskringen stelden we een betekenisvol verschil vast tussen de oude en nieuwe berekeningswijze van het voorkeurstemmenpercentage. Uit tabel X blijkt dat dezelfde vaststelling kan gemaakt worden voor bepaalde partijen. Zo blijkt dat voor de Kamer er enkel een reële stijging is waar te nemen voor de CVP, SP en VLD, terwijl alle andere partijen er op achteruitgaan. Voor Agalev, het Vlaams Blok, de PSC en de PS gaat het om een achteruitgang van minder dan één procentpunt. Voor de Volksunie evenwel van 5.1 procentpunten en voor Ecolo zelfs van 7.3 procentpunten. Dit is echter alleen zo voor de Kamer. De stijgingen van het voorkeurstemmenpercentage voor de Senaat geven naast de vroeger gemaakte onderschattingen ook steeds een reële stijging weer. Deze gaat van 3.3 procentpunten bij Agalev tot 25.9 procentpunten bij de SP. Deze laatste toename in voorkeurstemgedrag is zonder enige twijfel op naam van voorzitter L. Tobback te schrijven.

Als reden voor het hoge voorkeurstemmenpercentage bij de Senaatsverkiezingen hebben we reeds enkele keren gewezen op de sterk gepersonificeerde verkiezingscampagne voor deze assemblee. Het aandeel van bepaalde lijsttrekkers hierin is zeer groot, zoals blijkt uit tabel XI. Hierin wordt per partij het aantal voorkeurstembiljetten en het aantal naamstemmen voor de lijsttrekker weergegeven. Daarnaast wordt aangegeven in welke mate de kiezer die per voorkeur gestemd heeft ook een naamstem op de lijsttrekker heeft uitgebracht, m.a.w. het percentage naamstemmen voor de lijsttrekker ten aanzien van het aantal voorkeurstembiljetten. Dit wordt hier verder omschreven als de personificatie van de lijsttrekker.

23 Zie hiervoor onder meer E. DAS, *a.w.*, p. 163-165.

24 Bij Agalev werd een bekende politica als M. Aelvoet, Europees parlementslid, bij de polls als lijstduwer gewipt, omdat zij, indien ze verkozen zou worden, haar mandaat niet zou opnemen. Het Vlaams Blok had twee bekende lijsttrekkers: Filip Dewinter en Gerolf Annemans, respectievelijk lijsttrekker voor het Vlaams Parlement en de Kamer in de kieskring Antwerpen. Ze realiseerden beiden een relatief hoog aantal voorkeurstemmen.

25 P. JANSSENS, W. DEWACHTER, *Gemeentenaren kiezen hun raadsleden*, p. 40.

TABEL XI

De mate van personificatie bij het per voorkeur stemmen in hoofde van de Senaatslijsttrekkers

| | | Voorkeur- stemmen | Naamstemmen Lijsttrekker | Graad van Personificatie |
|---------|----------------|----------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| CVP | J.-L. Dehaene | 644.121 | 484.305 | 75.2 |
| SP | L. Tobback | 522.789 | 453.700 | 86.8 |
| VLD | G. Verhofstadt | 510.567 | 423.335 | 82.9 |
| VU | B. Anciaux | 218.459 | 178.720 | 81.8 |
| Agalev | E. Boutmans | 75.569 | 18.189 | 24.1 |
| VB | W. Verreycken | 158.692 | 70.362 | 44.3 |
| PSC | G. Deprez | 295.652 | 130.976 | 44.3 |
| PS | Ph. Busquin | 488.793 | 267.268 | 54.7 |
| PRL-FDF | J. Gol | 415.688 | 259.476 | 62.4 |
| Ecolo | P. Jonckheer | 110.843 | 21.936 | 19.8 |

De mate van personificatie van de lijsttrekker is het grootst voor de SP. Wat genoegzaam in journalistiek taalgebruik het Tobback-effect werd genoemd, wordt hiermee bevestigd. Dat in Vlaanderen de kiescampagne sterker was gepersonificeerd dan in Wallonië kwam niet alleen tot uiting in de kiescampagne, maar ook in het stemgedrag. De partijvoorzitters L. Tobback, G. Verhofstadt en B. Anciaux zijn goed voor meer dan vier vijfde van de voorkeurstemmen voor hun partij. Uittredend eerste minister J.-L. Dehaene slaagde erin drie vierde van de CVP-kiezers die per voorkeur stemden, te overhalen voor hem een naamstem uit te brengen. De aantrekkingskracht van Vlaams Blok-lijsttrekker W. Verreycken lag met 44.3% van de voorkeurstemmen beduidend lager. Die van de groene kopman, E. Boutmans, was nog kleiner. Hij realiseerde slechts 24.1% van de voorkeurstemmen voor zijn partij.

Hoewel ook in Franstalig België drie partijvoorzitters, J. Gol voor het PRL-FDF, Ph. Busquin voor de PS en G. Deprez voor de PSC, de Senaatslijsten aanvoerden, was het kiezerspubliek er in veel mindere mate geneigd om ook een naamstem op hen uit te brengen. Ecolo-lijsttrekker P. Jonckheer scoorde echter nog lager dan zijn groene collega over de taalgrens, ondanks het feit dat het voorkeurstemmenpercentage voor Ecolo 6.6 procentpunten hoger ligt dan dat voor Agalev.

III. Het gemiddeld aantal naamstemmen bij de parlementsverkiezingen van 21 mei 1995

A. Het gemiddeld aantal naamstemmen per assemblée

De belangrijkste reden voor de stijging van het voorkeurstemmenpercentage op 21 mei 1995 is ongetwijfeld de invoering van de meervoudige voorkeurstem en het opnemen in de verkiezingsresultaten van voorkeurstembiljetten waarop alleen naamstemmen voor opvolgers zijn uitgebracht. De tot dusver voorgestelde gegevens geven evenwel geen informatie over het gemiddeld aantal naam-

stemmen dat werd uitgebracht door de kiezers die niet bovenaan de lijst stemden.

De cijfers hierover in tabel XII wijzen uit dat het gemiddeld aantal naamstemmen hoger ligt voor de Senaat dan voor de Kamer, en hoger voor het Vlaams Parlement dan voor het Waals Parlement. De kiezers die voor de Senaat per voorkeur stemden, brachten bijna 1.9 naamstemmen uit tegenover bijna 1.7 voor de Kamer. De Vlaamse kiezers brachten gemiddeld 1.8 naamstemmen uit voor hun parlement, de Waalse kiezers 1.6.

Een eerste vaststelling hierbij is dat niet alle kiezers die per voorkeur stemden voor de Senaat, het nodig vinden om twee kandidaten, bijvoorbeeld de lijsttrekker en een regionale kandidaat, met een voorkeurstem te belonen. Deze cijfers zijn eerder laag, zeker wanneer men er rekening mee houdt dat ongeveer één vijfde van de personen die een naamstem uitbrachten zowel een kandidaat-titularis als een kandidaat-opvolger hebben aangeduid.

Een tweede vaststelling is dat het gemiddeld aantal naamstemmen voor de Senaat hoger ligt dan voor de Kamer. Men zou dit kunnen toeschrijven aan de grotere kieskringen en vooral aan het groter aantal kandidaten op de Senaatslijsten. Deze hypothese vindt evenwel geen bevestiging bij gemeenteraadsverkiezingen. Uit onderzoek bij deze laatste verkiezingen blijkt dat er "zeker geen uitgesproken positief verband" is tussen het aantal kandidaten en het voorkeurstemmen-
gedrag.²⁶

TABEL XII

Het gemiddeld aantal naamstemmen in Kamer, Senaat, Vlaams en Waals Parlement

| | Totaal aantal naamstemmen | Voorkeurstembiljetten | Gemiddeld aantal naamstemmen |
|------------------|---------------------------|-----------------------|------------------------------|
| Kamer | 5.814.520 | 3.452.178 | 1.68 |
| Senaat | 6.658.870 | 3.561.619 | 1.88 |
| Vlaams Parlement | 3.907.978 | 2.154.330 | 1.81 |
| Waals Parlement | 1.942.260 | 1.219.296 | 1.59 |

De Vlamingen brachten op 21 mei 1995 gemiddeld meer naamstemmen uit dan de Walen, niet alleen voor de regionale assemblees, maar ook voor het federale parlement (tabel XIII). Maar zowel bij Vlamingen als Walen ligt het gemiddeld aantal naamstemmen het hoogst voor de Senaat. En zowel bij Vlamingen als Walen is het verschil tussen de Kamer en het regionale parlement klein of onbestaand.

Hoewel de Walen meer per voorkeur stemmen dan de Vlamingen, brengen de eerstgenoemden gemiddeld minder naamstemmen uit: 1.6 tegenover 1.8. Het beperkter aantal kandidaten in de Waalse kieskringen kan hiervoor een verklaring zijn.

26 P. JANSSENS, W. DEWACHTER, *a.w.*, p. 38.

TABEL XIII

Het gemiddeld aantal naamstemmen per gewest voor Kamer, Senaat, Vlaams en Waals Parlement

| | Kamer | Senaat | Raad |
|------------|-------|--------|------|
| Vlaanderen | 1.75 | 1.98 | 1.81 |
| Wallonië | 1.58 | 1.68 | 1.59 |

Op basis van deze algemene gegevens kan geconcludeerd worden dat de meervoudige voorkeurstem op 21 mei 1995 niet zo meervoudig is, want gemiddeld werden minder dan 2 naamstemmen gegeven. Bij deze beoordeling moet er wel rekening mee gehouden worden dat de meervoudige voorkeurstem voor het eerst bij parlementsverkiezingen werd toegepast. Het is niet uitgesloten dat een grotere vertrouwdheid een meervoudiger gebruik tot gevolg zal hebben. Hierover kunnen alleen de volgende verkiezingen uitsluitsel brengen.

In vergelijking met de gemeenteraadsverkiezingen ligt het gemiddeld aantal naamstemmen bij parlementsverkiezingen laag. In de vermelde steekproef bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1988 bedroeg het gemiddeld aantal naamstemmen 2.80.²⁷ Omdat de sociale afstand tussen kiezers en kandidaten bij gemeenteraadsverkiezingen kleiner is dan bij parlementsverkiezingen mag het lagere gemiddelde bij deze laatste verkiezingen niet verbazen. Opnieuw blijkt deze verklaring evenwel niet sluitend te zijn. De vergelijking met de provincieraadsverkiezingen van 1994 wijst uit dat er bij de parlementsverkiezingen in 1995 gemiddeld meer naamstemmen werden gegeven: 1.36 tegenover 1.76.²⁸ Wellicht is de geringere zichtbaarheid van het provinciale bestuursniveau hiervoor de verklaring.

B. Het gemiddeld aantal naamstemmen per provincie voor de Kamer

Zoals voor het voorkeurstemmenpercentage zijn er tussen de provincies verschillen inzake het gemiddeld aantal naamstemmen. Globaal genomen blijkt uit tabel XIV dat in de provincies met een hoog voorkeurstemmenpercentage het gemiddeld aantal naamstemmen eveneens hoog ligt. Toch is de rangschikking niet volledig dezelfde. Want niet in de provincie Luxemburg, maar wel in de provincie Limburg ligt het gemiddeld aantal naamstemmen het hoogst. Limburg is in de oude berekeningswijze echter de provincie met het hoogste voorkeurstemmenpercentage. Overigens is Limburg de enige provincie waar gemiddeld meer dan 2 naamstemmen werden uitgebracht. Een mogelijke verklaring kan erin bestaan dat de provinciale kieskring vroeger bij de Senaatsverkiezingen reeds werd toegepast. Bovendien hebben Limburgers een sterke provinciale identiteit en binnen de provincie is er een bijna even sterk regionalisme (Noord-, Midden- en Zuid-Limburg). Niettegenstaande het hoge gemiddelde in Limburg, lag het er lager dan bij de gemeenteraadsverkiezingen. In oktober 1994 brachten de Limburgse kiezers gemiddeld 4.6 naamstemmen uit.²⁹

27 P. JANSSENS, W. DEWACHTER, *a.w.*, p. 9; J. ACKAERT, *a.w.*, p. 111.

28 P. JANSSENS, W. DEWACHTER, *De meervoudige voorkeurstem...*, p. 7.

29 J. ACKAERT, *a.w.*, p. 111.

Na Limburg volgen de provincies Namen, Luxemburg en West-Vlaanderen met gemiddeld tussen 1.8 à 1.9 naamstemmen, toch aanzienlijk beneden het Limburgse gemiddelde. Daarna volgt de provincie Oost-Vlaanderen die met gemiddeld bijna 1.7 naamstemmen in deze rangschikking een hogere plaats inneemt dan in de rangschikking van de voorkeurstemmenpercentages. Maar voor de overige provincies geldt dat een laag voorkeurstemmenpercentage samengaat met een laag gemiddeld aantal naamstemmen.

TABEL XIV

Het gemiddeld aantal naamstemmen per provincie voor de Kamer

| | | | |
|-----------------|------|------------|------|
| West-Vlaanderen | 1.82 | Henegouwen | 1.46 |
| Oost-Vlaanderen | 1.68 | Namen | 1.86 |
| Antwerpen | 1.48 | Luik | 1.51 |
| Limburg | 2.24 | Luxemburg | 1.83 |
| Brabant | 1.65 | Het Rijk | 1.68 |

C. Het gemiddeld aantal naamstemmen per kieskring voor Kamer, Vlaams en Waals Parlement

Net zoals het voorkeurstemmenpercentage varieert het gemiddeld aantal naamstemmen aanzienlijk van kieskring tot kieskring (tabel XV). Voor de Kamer varieert dit tussen 2.24 in Hasselt-Tongeren-Maaseik en 1.42 in Hoei-Borgworm. Anders uitgedrukt: door de Limburgse kiezers werd er gemiddeld bijna 1 naamstem meer uitgebracht dan door die in Hoei-Borgworm. Nochtans ligt het voorkeurstemmenpercentage in beide kieskringen nagenoeg even hoog, maar Hoei-Borgworm telt slechts twee kandidaat-titularissen en vier kandidaat-opvolgers per lijst tegenover elf titularissen en zes opvolgers in Hasselt-Tongeren-Maaseik.

TABEL XV

Het gemiddeld aantal naamstemmen per kieskring voor de Kamer

| | | | |
|---------------------------------|------|-------------------------------|------|
| Brugge | 1.63 | Nijvel | 1.52 |
| Veurne-Diksmuide-Ieper-Oostende | 1.81 | Bergen-Zinnik | 1.43 |
| Kortrijk-Roeselare-Tielt | 1.94 | Doornik-Aat-Moeskroen | 1.53 |
| Gent-Eeklo | 1.68 | Charleroi-Thuin | 1.51 |
| Aalst-Oudenaarde | 1.80 | Luik | 1.53 |
| St.-Niklaas-Dendermonde | 1.55 | Hoei-Borgworm | 1.42 |
| Antwerpen | 1.44 | Verviers | 1.51 |
| Mechelen-Turnhout | 1.55 | Namen-Dinant-Philippeville | 1.86 |
| Hasselt-Tongeren-Maaseik | 2.24 | Aarlen-Marche-en-Famenne | 1.83 |
| Leuven | 1.64 | Bastenaken-Neufchateau-Virton | |
| Brussel-Halle-Vilvoorde | 1.69 | Het Rijk | 1.68 |

In Kortrijk-Roeselare-Tielt ligt het voorkeurstemmenpercentage eerder aan de lage kant, maar het gemiddeld aantal naamstemmen is er het tweede hoogste. Namen-Dinant-Philippeville en Aarlen-Marche-en-Famenne-Bastenaken-Virton zijn

kieskringen met zowel een hoog voorkeurstemmenpercentage als een hoog gemiddeld aantal naamstemmen. Toch is het niet zo dat in alle kieskringen met een hoog voorkeurstemmenpercentage de kiezers een hoog gemiddeld aantal naamstemmen uitbrachten. Belangrijker dan het voorkeurstemmenpercentage lijkt het aantal kandidaten te zijn.

De vergelijking tussen het gemiddeld aantal naamstemmen voor de Kamer enerzijds en dat voor respectievelijk het Vlaams en Waals Parlement anderzijds wijst uit dat het eerste gemiddelde meestal lager ligt dan het tweede (tabel XVI en tabel XVII). De verklaring hiervoor is het groter aantal kandidaten voor de regionale assemblees en de kleinere kieskringen voor het Waals Parlement.

TABEL XVI

Het gemiddeld aantal naamstemmen per kieskring voor het Vlaams Parlement

| | |
|---------------------------------|------|
| Brugge | 1.70 |
| Veurne-Diksmuide-Ieper-Oostende | 1.97 |
| Kortrijk-Roeselare-Tielt | 1.93 |
| Gent-Eeklo | 1.73 |
| Aalst-Oudenaarde | 1.86 |
| St.-Niklaas-Dendermonde | 1.61 |
| Antwerpen | 1.44 |
| Mechelen-Turnhout | 1.65 |
| Hasselt-Tongeren-Maaseik | 2.53 |
| Leuven | 1.69 |
| Halle-Vilvoorde | 1.68 |
| Vlaams Gewest | 1.81 |

TABEL XVII

Het gemiddeld aantal naamstemmen per kieskring voor het Waals Parlement

| | |
|-------------------------------------|------|
| Nijvel | 1.57 |
| Doornik-Aat-Moeskroen | 1.58 |
| Bergen | 1.38 |
| Zinnik | 1.44 |
| Charleroi | 1.46 |
| Thuin | 1.42 |
| Dinant-Philippeville | 1.86 |
| Namen | 1.71 |
| Hoei-Borgworm | 1.65 |
| Luik | 1.54 |
| Verviers | 1.56 |
| Aarlen-Marche-en-Famenne-Bastenaken | 1.89 |
| Neufchâteau-Virton | 1.67 |
| Waals Gewest | 1.59 |

D. Het gemiddeld aantal naamstemmen uitgebracht per politieke partij

Dat een hoog voorkeurstemmenpercentage niet noodzakelijk samengaat met een hoog gemiddeld aantal naamstemmen, wordt nogmaals bevestigd in tabel XVIII waarin per partij en per verkiezing het gemiddeld aantal naamstemmen is samengebracht.

Globaal genomen brengen kiezers met een gemiddeld of laag voorkeurstemmenpercentage gemiddeld de meeste naamstemmen uit. De groene, extreemrechtse en VU-kiezers gaan bijna voor elke verkiezing de kiezers van de traditionele partijen vooraf.

De christen-democratische kiezers die het meest per voorkeur stemden, brengen een gemiddeld aantal naamstemmen uit. De verwachting dat vooral de CVP-kiezers en in mindere mate ook de PSC-kiezers de meervoudige voorkeurstem zouden gebruiken om hun sympathie voor meerdere kandidaten van eenzelfde stand of familie, of voor kandidaten van verschillende standen of families uit te drukken, wordt door de cijfers in tabel XVIII niet bevestigd. Voor wat de CVP betreft, sluit de vaststelling wel aan bij de analyses van het voorkeurstemmengedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen. Die tonen eveneens aan dat de CVP-kiezers het meest per voorkeur stemmen, maar slechts een gemiddeld aantal naamstemmen uitbrengen.³⁰

30 P. JANSSENS en W. DEWACHTER, o.c., p. 9; J. ACKAERT, o.c., p. 111.

TABEL XVIII

Het gemiddeld aantal naamstemmen per partij voor Kamer, Senaat, Vlaams en Waals Parlement

| | Kamer | Senaat | Vlaams/Waals Parlement |
|----------|-------|--------|---------------------------|
| CVP | 1.75 | 2.00 | 1.83 |
| SP | 1.70 | 1.80 | 1.79 |
| VLD | 1.75 | 2.00 | 1.83 |
| VU | 1.88 | 2.12 | 1.89 |
| Agalev | 1.79 | 2.36 | 1.85 |
| VB | 1.79 | 2.23 | 1.77 |
| PSC | 1.56 | 1.75 | 1.62 |
| PS | 1.55 | 1.66 | 1.54 |
| PRL-FDF | 1.60 | 1.67 | 1.62 |
| Ecolo | 1.62 | 1.81 | 1.64 |
| FN | 1.96 | - | 1.63 |
| Algemeen | 1.68 | 1.98 | 1.81/1.59 |

Een verklaring voor het verhoudingsgewijs hoge gemiddelde voor de groene, extreem-rechtse en VU-kiezers ligt niet voor de hand. De groene partijen zijn zwak georganiseerde bewegingen met weinig mandatarissen en leden. Bijgevolg zou men er kunnen van uitgaan dat Agalev-kandidaten ook bij de groene kiezers weinig bekend zijn. Van de andere kant hebben de groene kiezers een hoog opleidingsniveau en een meer dan gemiddelde politieke interesse en kennis.³¹ Op basis hiervan mag men ervan uitgaan dat de groene kiezers meer dan de kiezers van de andere partijen op de hoogte waren van de toepassing van de meervoudige voorkeurstem bij de verkiezingen op 21 mei 1995. Deze verklaring kan ook voor de VU-kiezers ingeroepen worden. Zij hebben ook een hoger dan gemiddeld opleidingsniveau. De extreem-rechtse partijen bestaan nog niet zo lang en hun kiezers hebben een lager dan gemiddeld opleidingsniveau. Toch brengen ze relatief veel naamstemmen uit.

IV. De scores van de individuele kandidaten en het doorbreken van de nuttige volgorde

A. De vergelijkbaarheid op de voorkeurschaal

Zoals bij de berekening van het voorkeurstemmenpercentage heeft de veranderde kieswetgeving ook haar implicaties op de berekening van de voorkeurstemmenschaal. Door de verruiming van een aantal kieskringen is de context van de lijstensamenstelling en het strategisch plaatsen van kandidaten veranderd. In samengevoegde kieskringen wordt vaak een "rits-systeem" toegepast waarbij de

³¹ J. BILLIET en M. SWYNGEDOUW, De keuze tussen groen en extreem-rechts in Vlaanderen. *Res Publica*, 1995, nr. 2, p.251.

even plaatsen naar het ene arrondissement gaan, de oneven naar het andere. De vergelijking met vorige verkiezingen, gaat dus slechts op voor die kandidaten die opkwamen in ongewijzigde kieskringen ³².

Bovendien zijn door de grote kieskringen voor de Senaat de voorkeurstemmen van de senatoren niet meer vergelijkbaar met die van de andere parlementsleden, ook niet op basis van de voorkeurschalen. De grootte van de kieskring maakt dat de senatoren systematisch hoger scoren (bijvoorbeeld de hoogste waarde bij de senatoren op de 500-voorkeurschaal bedraagt 1017 tegenover 190 voor de andere assemblées). De best scorende parlementsleden volgens de 500- of 1000-voorkeurstemmenschaal zouden dan ook allemaal senatoren zijn. Niet zozeer de individuele score van het parlements lid maar wel de assemblée waarvoor hij zich kandidaat stelt, is dus bepalend voor de score op de voorkeurschalen. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van tabel XIX waarin de samenhang tussen de score op de twee voorkeurschalen, de grootte van de kieskring en de partijsterkte per assemblée is weergegeven.

TABEL XIX

De samenhang tussen de score op de 500- en 1000-voorkeurstemmenschaal en de kieskringgrootte en partijsterkte per assemblée in 1995

| | | Voorkeurschaal 500 | Voorkeurschaal 1000 |
|--------------------------|-----------------|-----------------------|------------------------|
| Grootte van de kieskring | alle assemblées | 0.40 | 0.34 |
| | Senaat | - 0.02 | - 0.03 |
| | andere | - 0.09 | - 0.16 |
| Sterkte van de partij | alle assemblées | 0.43 | 0.34 |
| | Senaat | 0.13 | 0.11 |
| | andere | 0.12 | 0.01 |

Hoewel er een zekere samenhang is tussen de grootte van de kieskring en de voorkeurschaal enerzijds en anderzijds de sterkte van de partij en de voorkeurschaal voor alle parlementsleden samen is die slechts zeer zwak wanneer men de senatoren tegenover de andere parlementsleden stelt. De grotere correlaties voor het totaal van de parlementsleden worden dus veroorzaakt door de verschillen tussen de senatoren en de andere parlementsleden. Het is dan ook noodzakelijk een correctie voor de senatoren in te voeren.

Maar daarnaast rest de vraag op basis van welke voorkeurschaal er verder gewerkt moet worden. Voor de parlementsverkiezingen van 17 april 1977 ging M. Deweerdt na in hoeverre de voorkeurschalen beïnvloed werden door de grootte van de kieskring en de sterkte van de partij binnen de kieskring. Dit leverde volgende correlaties op:

³² Voor de Kamer zijn dit Antwerpen, Gent-Eeklo, Brugge, Brussel-Halle-Vilvoorde, Nijvel, Aat-Doornik-Moeskroen, Hoei-Borgworm, Luik en Verviers; voor het Vlaams Parlement: Antwerpen, Gent-Eeklo en Brugge; voor het Waals Parlement: alle kieskringen; voor de Senaat: geen enkele kieskring.

TABEL XX

De samenhang tussen de score op de 500- en 1000-voorkeurstemmenschaal en de kieskringgrootte en partijsterkte in 1977

| | Voorkeurschaal 500 | Voorkeurschaal 1000 |
|--------------------------|--------------------|---------------------|
| Grootte van de kieskring | -0.16 | -0.26 |
| Sterkte van de partij | -0.15 | -0.27 |

"In geen van beide schalen zijn de grootte van het kiesarrondissement en de electorale sterkte van de partij constant gehouden. Groot is de fout echter niet, gezien de kleine waarde van de correlatiecoëfficiënten voor de 500-voorkeurschaal." ³³ De 500-voorkeurschaal leverde dus de kleinste correlaties op, wat wil zeggen dat zij het sterkst rekening houdt met het aantal naamstemmen van de kandidaat. Voor de verkiezingen van 21 mei 1995 levert de 500-voorkeurschaal de kleinste correlaties op met de kieskringgrootte maar de grootste met de partijsterkte. Toch wordt omwille van de consistentie ten aanzien van vorige verkiezingen verder gewerkt met deze voorkeurschaal.

Een gecorrigeerde schaal voor de senatoren gaat dus uit van de 500-voorkeurschaal (= absoluut aantal naamstemmen van een kandidaat/500 + het absoluut aantal naamstemmen van de kandidaat/kiescijfer van de kieskring * 100) en houdt rekening met de grote kieskringen waarin de senatoren verkozen worden.

Aangezien in de voorkeurschaal twee termen verwerkt zijn, een absolute term (het aantal naamstemmen/500) enerzijds en een relatieve term (het percentage naamstemmen in verhouding tot het kiescijfer van de partij) anderzijds, is het noodzakelijk de absolute term te wijzigen. Immers, in de relatieve term is het effect van de kieskringgrootte en de partijsterkte slechts marginaal aanwezig.

Voor de senatoren kan dan ook met de volgende gecorrigeerde voorkeurstemmenschaal gewerkt worden:

$$\text{Schaalwaarde} = \frac{\text{Absoluut aantal naamstemmen}}{500 \times 5} + \frac{\text{Absoluut aantal naamstemmen} \times 100}{\text{Kiescijfer van de partij in de kieskring}}$$

Herberekent men dan de correlaties van de schaalwaarden met de kieskringgrootte en de partijsterkte, dan bekomt men de volgende resultaten waaruit blijkt dat beide variabelen minder meespelen in de schaalwaarden.

³³ M. DEWEERDT, a.w., p. 522.

TABEL XXI

De samenhang tussen de score op de voorkeurschaal 500-2500 en de kieskringgrootte en partijsterkte per assemblée in 1995

| | | Voorkeurschaal 500-2500 |
|--------------------------|-----------------|-------------------------|
| Grootte van de kieskring | Alle assemblees | - 0.03 |
| | Senaat | - 0.03 |
| | Andere | - 0.09 |
| Sterkte van de partij | Alle assemblees | 0.01 |
| | Senaat | 0.08 |
| | Andere | 0.12 |

In bijlage zijn de scores op de voorkeurschaal voor alle parlementsleden terug te vinden. Zij zijn per assemblée van hoog naar laag gerangschikt.

B. Het doorbreken van de nuttige volgorde

Theoretisch verhoogde de invoering van de meervoudige voorkeurstem de kans op het doorbreken van de "nuttige lijstvolgorde", wat tevoren zeer uitzonderlijk was. Tijdens de periode 1919-1991 werden 30 volksvertegenwoordigers en 1 senator buiten de nuttige lijstvolgorde verkozen. Dit is resp. 0.64% en 0.04% van de gekozenen.³⁴

Op 21 mei 1995 slaagde bij de verkiezingen van het federale parlement slechts één kandidaat erin de lijstvolgorde te doorbreken. Voor de Senaat ging in het Nederlands kiescollege de zesde VLD-zetel naar lijstduwster A. Neyts-Uyttebroeck.

Bij de verkiezingen van het Vlaams Parlement werd eveneens één kandidaat buiten de nuttige lijstvolgorde verkozen. In de kieskring Leuven sleepte lijstduwer B. Tobback de eerste SP-zetel in de wacht. In de kieskring Brugge werd de lijstvolgorde niet echt doorbroken. De eerste CVP-zetel ging weliswaar naar de tweede titularis J. Coens en niet naar kopman J. Weyts, maar laatstgenoemde kreeg evenwel de tweede en laatste CVP-zetel toegewezen. Op soortgelijke wijze was er een omkering van de volgorde van de verkozenen bij de SP in Limburg waar S. Stevaert, als tweede gerangschikt op de lijst, als eerste werd verkozen en E. Baldewijns, lijsttrekker, slechts als tweede werd verkozen. A. Kenzeler en R. Swennen bleven als derde en vierde verkozen.

Bij de verkiezingen voor het Waals Parlement werd geen enkele kandidaat buiten de nuttige lijstvolgorde verkozen.

Vooraf kon reeds getwijfeld worden aan een sterk effect van de meervoudige voorkeurstem op het doorbreken van de lijstvolgorde. Het voorkeurstemmenpercentage is de voorbije twintig jaar gestagneerd na een sterke stijging in de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig. Alleen een aanzienlijke toename kon gevolgen hebben voor de lijstvolgorde op voorwaarde dat de meervoudige voorkeurstem vooral zou worden gebruikt om lager geplaatste kandidaten te steu-

³⁴ W. DEWACHTER, Enkele beschouwingen over de geldigheid van de Belgische kiesstelsels. *Academiae Analecta*, 1988, nr. 1, p. 85-113.

nen. Er was wel een betekenisvolle stijging van het voorkeurstemmenpercentage op 21 mei 1995, maar ze was onvoldoende groot om de rangordening van de kandidaten zoals vastgelegd door de partijen te doorbreken. Daarvoor is een nog hoger percentage nodig, in de buurt van dat van de gemeenteraadsverkiezingen. Anderzijds hebben de kiezers de meervoudige voorkeurstem blijkbaar vooral gebruikt om de best geplaatste kandidaten te ondersteunen en niet de lager gerangschikte.

Een andere reden waarom de nuttige volgorde bij gemeenteraadsverkiezingen veelvuldiger doorbroken wordt, is de wijze waarop het cijfer van verkiesbaarheid en de overdraagbare stemmen worden berekend. In onderstaande tabel wordt dit samengevat.

TABEL XXII

Overzicht van de berekeningswijze van het cijfer van verkiesbaarheid en de overdraagbare stemmen

| | Aantal voorkeurstemmen | Cijfer van verkiesbaarheid | Overdraagbare stemmen |
|--|--|------------------------------------|---|
| Parlements- en provincie- raadsverkiezingen 1991 | één voorkeurstem voor titularis (en/of opvolger) | stemcijfer/ zetels + 1 | lijststemmen |
| Gemeente- en provincieraadsverkiezingen 1994 | meervoudige voorkeurstem voor titularis | stemcijfer x zetels/ zetels + 1 | Lijststemmen x zetels |
| Verkiezing assemblees 1995 | meervoudige voorkeurstem voor titularis (en/of opvolger) | stemcijfer/ zetels + 1 | titularissen: lijststemmen + VKSB3 ³⁵ opvolgers: lijststemmen + VKSB1 ³⁶ |

Indien men bij parlamentsverkiezingen het verkiesbaarheidscijfer en de overdraagbare stemmen zou berekenen zoals bij de gemeente- en provincieraadsverkiezingen in 1994, bekomt men een heel ander resultaat (tabel XXIII). Op deze manier zouden negentien mandatarissen buiten de nuttige volgorde in de assemblees komen. In de overige gevallen verandert de volgorde wel, maar komen er geen extra mandatarissen buiten de nuttige volgorde in het parlement. Op te merken is wel dat het doorbreken van de lijstvolgorde zich vooral in grote kieskringen voordoet. Blijkbaar zit er ook bij de berekeningswijze van de gemeenteraads-

35 VKSB3 staat voor die voorkeurstembiljetten waarop enkel een naamstem voor één of meer opvolgers is uitgebracht. Dit zijn de stembiljetten zoals bedoeld in art. 156, §1, 4. van het Kieswetboek.

36 VKSB1 staat voor die voorkeurstembiljetten waarop enkel een naamstem voor één of meer titularissen is uitgebracht. Dit zijn de stembiljetten zoals bedoeld in art. 156, §1, 2. van het Kieswetboek.

verkiezingen een soort van kritische drempel die het doorbreken van de nuttige volgorde vergemakkelijkt.

TABEL XXIII

Verkozen buiten de nuttige volgorde bij overdracht volgens het systeem van de gemeente- en provincieraadsverkiezingen

| Verkiezingen 1995 | |
|-------------------|--|
| Kamer | V. Dillen, Vlaams Blok, Antwerpen i.p.v. I. Lowie K. Schrijvers, CVP, Antwerpen i.p.v. S. Verhoeven J. Cleeren, CVP, Limburg i.p.v. Chr. Moors M.-L. Stengers, PRL-FDF, Brussel-Halle-Vilvoorde i.p.v. O. Maingain |
| Senaat | P. Semer, SP i.p.v. E. Pinoie J. Sleenckx, SP i.p.v. P. Semer A. Neyts-Uyttebroeck, VLD i.p.v. J. Leduc J. Leduc, VLD i.p.v. A. Neyts-Uyttebroeck J. Van Outryve, CVP i.p.v. P. Staes H. Broers, CVP i.p.v. Reginald Moreels A. Lizin, PS i.p.v. R. Urbain A. De Decker, PRL-FDF i.p.v. Cl. Desmedt Y. De Jonghe d'Ardoye i.p.v. J. Bock |
| Vlaams Parlement | L. Detiège, SP, Antwerpen i.p.v. P. De Ridder St. Neel, Vlaams Blok, Antwerpen i.p.v. J. Penris M. Verhaegen, CVP, Mechelen-Turnhout i.p.v. L. Cannaearts L. Van Nieuwenhuyze, CVP, Kortrijk-Roeselaere-Tielt i.p.v. P. Desmet Br. Tobback, SP, Leuven |
| WaaIs Parlement | Y. Deleuze, PRL-FDF, Nijvel i.p.v. J.-P. Wahl A. Salmon, PS, Charleroi i.p.v. M. Dargent G. Mathot, PS, Luik i.p.v. J.-M. Léonard M. Yerna, PS, Luik i.p.v. G. Mathot P. Avril, PS, Luik, i.p.v. M. Yerna A. Reul, PSC, Luik, i.p.v. C. Tahay |
| Totaal | 19/383 = 5.0% |

V. Besluit

De invoering van de meervoudige voorkeurstem heeft meer kiezers dan vroeger ertoe aangezet om een voorkeurstem uit te brengen: bijna 6 op 10 kiezers tegenover vroeger bijna 5 op 10 kiezers voor de Kamer en ongeveer 4 op 10 kiezers voor de Senaat. De kiezer zag zich bij het uitbrengen van een voorkeurstem op 21 mei 1995 veel minder dan vroeger voor een dilemma geplaatst. De keuze tussen een lijststem of een voorkeurstem was makkelijker. Terwijl de kiezer vroeger voor slechts één kandidaat een voorkeur kon uitspreken, kon hij dat op 21 mei 1995 voor meerdere kandidaten.

De waargenomen stijging kan evenwel niet volledig worden toegeschreven aan de invoering van de meervoudige voorkeurstem. Ze is voor een deel ook het gevolg van het feit dat bij de verkiezingen van 21 mei 1995 voor het eerst de voorkeurstembiljetten werden geteld waarop een naamstem voor één of meer opvolgers werd uitgebracht. De stijging van het voorkeurstemmenpercentage is bijgevolg voor een deel het gevolg van de onderschatting bij vorige verkiezingen. In de veronderstelling dat het aantal voorkeurstembiljetten met alleen naamstemmen voor opvolgers bij vorige verkiezingen gelijk was aan dat op 21 mei 1995, is de stijging van het voorkeurstemmenpercentage voor de Kamer geenszins spectaculair te noemen. Integendeel, het is dan eerder beperkt en minder hoog dan men kon verwachten. Voor de Senaat is de stijging wel betekenisvol. Het verschil tussen Kamer en Senaat is ongetwijfeld in belangrijke mate toe te schrijven aan de nieuwe context en vooral de intense personificatie waarin de verkiezingen voor de Senaat plaatsvonden. Hierdoor is het vroegere onderscheid tussen Kamer en Senaat zelfs grotendeels verdwenen.

Voorts bevestigde de analyse dat de Vlamingen minder per voorkeur stemmen dan de Walen of Franstaligen. Dit geldt zowel voor de federale als voor de regionale assemblees. De verdere uitsplitsing van de voorkeurstemmen per provincie en per kieskring wees uit dat er grote onderlinge verschillen blijven en dat er geen verband is tussen de stijging van het voorkeurstemmenpercentage en het vroegere niveau ervan. Andere factoren, zoals kandidaten, electorale verschuivingen, verkiezingscontext, en de inburgering van de partijen hebben in een aantal gevallen een aanwijsbare invloed op het voorkeurstemmenpercentage.

In het algemeen stemden de christen-democratische kiezers op 21 mei 1995 het meest per voorkeur. Op de tweede plaats kwamen niet, zoals bij vorige verkiezingen, de liberale kiezers, maar wel de socialistische kiezers. De inhaalbeweging van deze laatsten is vermoedelijk een gevolg van de relatief langdurige regeringsdeelname van de socialisten. De VU-kiezers brachten minder voorkeurstemmen uit dan de kiezers van de drie grootste partijen. De kiezers van de groene partijen en de extreem-rechtse partijen stemden het minst per voorkeur. De Senaatsverkiezingen in het Nederlands kiescollege vertoonden evenwel afwijkingen op deze algemene trends. De invloed van de lijsttrekkers bij deze verkiezingen en de verkiezingscontext waren hieraan zeker niet vreemd.

Verder bleek dat zeker niet alle voorkeurstemkiezers meerdere naamstemmen uitbrachten. Het zijn ook niet de kiezers die het meest per voorkeur stemmen die de voorkeurstem het meest meervoudig gebruiken. De trend is eerder omgekeerd. De volgende verkiezingen moeten uitwijzen in welke mate een grotere vertrouwdheid met de meervoudige voorkeurstem bij parlementsverkiezingen een meervoudig gebruik ervan tot gevolg zal hebben.

Ten slotte heeft de meervoudige voorkeurstem niet geleid tot het veelvuldig doorbreken van de nuttige lijstvolgorde. De stijging van het voorkeurstemmenpercentage was niet voldoende groot en de meervoudige voorkeurstem kwam vooral de kandidaten die bovenaan de lijst stonden ten goede. Andere factoren die het doorbreken van de lijstvolgorde bemoeilijken zijn het verkiesbaarheidscijfer en de overdraagbare stemmen, die bij parlementsverkiezingen anders berekend worden dan bij gemeenteraadsverkiezingen.

Bijlage: De parlementsleden en hun voorkeurstemmen

De voorkeurstemmen bij verkiezingen zijn belangrijk voor de positie van de verkozenen binnen hun partij. Een goede persoonlijke score, een verbetering of een verslechtering ervan zijn factoren die bij de verdeling van functies na verkiezingen van belang zijn. Een bron van discussie daarbij is of er met het absolute aantal voorkeurstemmen of met het relatieve aantal rekening moet worden gehouden. De 500-voorkeurschaal die in 1967 door W. Dewachter geïntroduceerd werd, is een schaalwaarde die rekening houdt zowel met het absolute als het relatieve aantal voorkeurstemmen.³⁷

De 500-voorkeurschaal wordt als volgt berekend:

$$\frac{\text{Absoluut aantal voorkeurstemmen van de kandidaat}}{500} + \frac{\text{Absoluut aantal voorkeurstemmen van de kandidaat} \times 100}{\text{arrondissementeel kiescijfer van de partij}}$$

Hieronder volgt de rangschikking van de verkozenen volgens de 500-voorkeurschaal voor Kamer, Senaat, Vlaams Parlement en Waalse Gewestraad. De rangschikking voor de Senaat is opgemaakt op basis van de gecorrigeerde 500-voorkeurschaal (zie hoger).

VOORKEURSTEMMEN VAN DE VERKOZEN KAMERLEDEN VOORKEURSTEMMENVOET 500-SCHAAL

| | | | |
|-------------------|---------|---------------------------------|-------|
| Maystadt, Ph. | PSC | Charleroi-Thuin | 164,2 |
| Vande Lanotte, J. | SP | Veurne-Diksmuide-Ieper-Oostende | 158,5 |
| Pinxten, K. | CVP | Hasselt-Tongereren-Maaseik | 158,4 |
| Dewael, P. | VLD | Hasselt-Tongereren-Maaseik | 150,7 |
| Vandenbroucke, F. | SP | Leuven | 149,8 |
| De Croo, H. | VLD | Aalst-Oudenaarde | 147,2 |
| Van Hecke, J. | CVP | Gent-Eeklo | 145,4 |
| Coëme, G. | PS | Hoei-Borgworm | 123,0 |
| Di Rupo, E. | PS | Bergen-Zinnik | 122,0 |
| Vanvelthoven, L. | SP | Hasselt-Tongereren-Maaseik | 117,2 |
| Wathelet, M. | PSC | Verviers | 116,5 |
| Annemans, G. | VB | Antwerpen | 114,8 |
| De Donnea, F-X. | PRL-FDF | Brussel-Halle-Vilvoorde | 114,0 |
| Daems, R. | VLD | Leuven | 111,4 |
| Ansoms, J. | CVP | Antwerpen | 110,1 |
| Dupré, J. | CVP | Mechelen-Turnhout | 101,5 |
| Tant, P. | CVP | Aalst-Oudenaarde | 97,5 |
| Versnick, G. | VLD | Gent-Eeklo | 96,3 |

³⁷ W. DEWACHTER, Over het rekenen met de voorkeurstemmen in de wetgevende verkiezingen. *Politica*, 1967, nr. 3, p. 205-217.

| | | | |
|--------------------|---------|---------------------------------|------|
| Breyne, P. | CVP | Veurne-Diksmuide-Ieper-Oostende | 90,9 |
| Colla, M. | SP | Antwerpen | 90,5 |
| Poncelet, J-P. | PSC | Luxemburg | 89,1 |
| Desimpel, A. | VLD | Veurne-Diksmuide-Ieper-Oostende | 88,8 |
| De Galan, M. | PS | Brussel-Halle-Vilvoorde | 87,6 |
| Derycke, E. | SP | Kortrijk-Roeselare-Tielt | 86,2 |
| Michel, L. | PRL-FDF | Nijvel | 85,8 |
| Langendries, R. | PSC | Nijvel | 82,6 |
| De Clerck, S. | CVP | Kortrijk-Roeselare-Tielt | 82,4 |
| Reynders, D. | PRL-FDF | Luik | 82,2 |
| Van Rompuy, H. | CVP | Brussel-Halle-Vilvoorde | 79,7 |
| Goutry, L. | CVP | Brugge | 79,0 |
| Duquesne, A. | PRL-FDF | Luxemburg | 77,8 |
| Eerdekens, C. | PS | Namen | 77,5 |
| Huts, F. | VLD | Antwerpen | 77,3 |
| Lenssens, J. | CVP | St.-Niklaas-Dendermonde | 76,4 |
| Eyskens, M. | CVP | Leuven | 76,3 |
| Daerden, M. | PS | Luik | 76,1 |
| Larcier, G. | PS | Luxemburg | 71,4 |
| Lano, P. | VLD | Kortrijk-Roeselare-Tielt | 67,3 |
| Van der Maelen, D. | SP | Aalst-Oudenaarde | 62,9 |
| Barzin, J. | PRL-FDF | Namen | 62,5 |
| Van Parys, T. | CVP | Gent-Eeklo | 61,5 |
| Delizée, J. | PS | Namen | 61,0 |
| Detremmerie, J-P. | PSC | Doornik-Aat-Moeskroen | 61,0 |
| Fourneaux, R. | PSC | Namen | 60,9 |
| Denis, R. | PRL-FDF | Verviers | 59,7 |
| Moriau, P. | PS | Charleroi-Thuin | 58,7 |
| Vanpoucke, D. | CVP | Kortrijk-Roeselare-Tielt | 58,1 |
| Chevalier, P. | VLD | Brugge | 58,0 |
| Peeters, L. | SP | Brussel-Halle-Vilvoorde | 56,9 |
| Landuyt, R. | SP | Brugge | 55,5 |
| Van Eetvelt, J. | CVP | Mechelen-Turnhout | 54,2 |
| Bertrand, E. | PRL-FDF | Charleroi-Thuin | 53,0 |
| Flahaut, A. | PS | Nijvel | 53,0 |
| Van den Poel, M. | VLD | Hasselt-Tongeren-Maaseik | 50,7 |
| Cortois, W. | VLD | Brussel-Halle-Vilvoorde | 50,1 |
| de T'Serclaes, N. | PSC | Brussel-Halle-Vilvoorde | 49,9 |
| Demotte, R. | PS | Doornik-Aat-Moeskroen | 49,7 |
| Hermans, A. | CVP | Leuven | 48,7 |
| Van de Castele, A. | VU | Brussel-Halle-Vilvoorde | 47,5 |

| | | | |
|-------------------|---------|---------------------------------|------|
| Moors, C. | CVP | Hasselt-Tongeren-Maaseik | 47,1 |
| Anthuenis, F. | VLD | St.-Niklaas-Dendermonde | 46,8 |
| Cahay-André, P. | PSC | Luik | 46,7 |
| Taelman, W. | VLD | Mechelen-Turnhout | 45,7 |
| Verwilghen, M. | VLD | St.-Niklaas-Dendermonde | 44,4 |
| Valkeniers, J. | VLD | Brussel-Halle-Vilvoorde | 43,7 |
| Vandeurzen, J. | CVP | Hasselt-Tongeren-Maaseik | 43,3 |
| Beaufays, P. | PSC | Namen | 42,7 |
| Herzet, J. | PRL-FDF | Nijvel | 42,4 |
| Dufour, F. | PS | Doornik-Aat-Moeskroen | 42,2 |
| Brouns, H. | CVP | Hasselt-Tongeren-Maaseik | 42,2 |
| Lefevre, J. | PSC | Bergen-Zinnik | 40,9 |
| Grosjean, A. | PS | Verviers | 40,3 |
| D'hondt, D. | PRL-FDF | Doornik-Aat-Moeskroen | 39,4 |
| Toussaint, L. | PS | Luik | 39,4 |
| Wauthier, M. | PRL-FDF | Namen | 39,4 |
| Vandenbossche, D. | SP | Gent-Eeklo | 39,0 |
| Olaerts, H. | VU | Hasselt-Tongeren-Maaseik | 38,8 |
| Clerfayt, G. | PRL-FDF | Brussel-Halle-Vilvoorde | 38,8 |
| Janssens, C. | PS | Luik | 38,5 |
| Croes, L. | SP | Hasselt-Tongeren-Maaseik | 38,4 |
| Moerman, J.-P. | PRL-FDF | Bergen-Zinnik | 38,0 |
| D'Hondt, G. | CVP | St.-Niklaas-Dendermonde | 37,9 |
| Geraerts, J. | VB | Hasselt-Tongeren-Maaseik | 37,5 |
| Gardeyn, G. | CVP | Kortrijk-Roeselare-Tielt | 37,3 |
| Bourgeois, G. | VU | Kortrijk-Roeselare-Tielt | 36,9 |
| Simonet, J. | PRL-FDF | Brussel-Halle-Vilvoorde | 36,2 |
| De Crem, P. | CVP | Gent-Eeklo | 35,6 |
| De Man, F. | VB | Brussel-Halle-Vilvoorde | 35,5 |
| Van Dienderen, H. | Agalev | Antwerpen | 35,5 |
| Moureaux, S. | PS | Brussel-Halle-Vilvoorde | 35,3 |
| Vermassen, G. | SP | Hasselt-Tongeren-Maaseik | 34,7 |
| Willems, L. | CVP | Aalst-Oudenaarde | 32,5 |
| Creyf, S. | CVP | Brussel-Halle-Vilvoorde | 32,0 |
| Burgeon, C. | PS | Bergen-Zinnik | 31,6 |
| Peeters, J. | SP | Mechelen-Turnhout | 31,4 |
| Van den Eynde, F. | VB | Gent-Eeklo | 31,1 |
| Schoeters, H. | SP | St.-Niklaas-Dendermonde | 30,7 |
| Ghesquière, F. | CVP | Veurne-Diksmuide-Ieper-Oostende | 30,0 |
| Bastien, M. | FN | Brussel-Halle-Vilvoorde | 29,8 |
| Van Belle, I. | VLD | Gent-Eeklo | 29,6 |

| | | | |
|----------------------|---------|---------------------------------|------|
| Schellens, A. | SP | Leuven | 28,8 |
| Deleuze, O. | Ecolo | Brussel-Halle-Vilvoorde | 28,5 |
| Pieters, D. | CVP | Brussel-Halle-Vilvoorde | 27,6 |
| Eeman, J. | VLD | Aalst-Oudenaarde | 27,2 |
| Lespagnard, R. | PSC | Luik | 27,1 |
| Borin, A. | PS | Nijvel | 26,9 |
| van Kessel, I. | CVP | Mechelen-Turnhout | 26,4 |
| Vanlerberghe, M. | SP | Kortrijk-Roeselare-Tielt | 26,3 |
| Canon, J. | PS | Charleroi-Thuin | 25,7 |
| Detienne, T. | Ecolo | Luik | 25,6 |
| Lahaye, M. | VLD | Veurne-Diksmuide-Ieper-Oostende | 25,6 |
| Harmegnies, Y. | PS | Bergen-Zinnik | 25,5 |
| Borginon, A. | VU | Antwerpen | 25,5 |
| Verstraeten, J. | SP | Aalst-Oudenaarde | 25,1 |
| Vandenhaute, J. | PRL-FDF | Brussel-Halle-Vilvoorde | 24,5 |
| Van den Broeck, J. | VB | St.-Niklaas-Dendermonde | 24,3 |
| Dighneef, M. | PS | Luik | 24,3 |
| Spinnewyn, J. | VB | Mechelen-Turnhout | 24,3 |
| Henry, J-P. | PS | Charleroi-Thuin | 24,3 |
| Bacquelaine, D. | PRL-FDF | Luik | 23,4 |
| Van Hoorebeke, K. | VU | Gent-Eeklo | 23,2 |
| Van den Abeelen, M. | VLD | Antwerpen | 22,7 |
| Van Aperen, J. | VLD | Antwerpen | 21,7 |
| Wailliez, H. | FN | Charleroi-Thuin | 21,3 |
| Schütteringer, M. | Ecolo | Hoei-Borgworm | 20,8 |
| Verhoeven, S. | CVP | Antwerpen | 20,8 |
| De Grauwe, P. | VLD | Leuven | 20,3 |
| Maingain, O. | PRL-FDF | Brussel-Halle-Vilvoorde | 20,1 |
| Suykens, L. | SP | Mechelen-Turnhout | 19,2 |
| Bartholomeeussen, M. | SP | Antwerpen | 18,8 |
| Smets, T. | VLD | Leuven | 18,6 |
| Huysentruyt, J. | VB | Kortrijk-Roeselare-Tielt | 18,0 |
| Wauters, J. | Agalev | Mechelen-Turnhout | 17,9 |
| Cauwenberghs, F. | CVP | Antwerpen | 17,8 |
| Tavernier, J. | Agalev | Gent-Eeklo | 17,7 |
| Viseur, J-P. | Ecolo | Bergen-Zinnik | 17,0 |
| Mairesse, M. | PSC | Charleroi-Thuin | 16,9 |
| Verherstraeten, S. | CVP | Mechelen-Turnhout | 16,5 |
| Seghin, P. | PRL-FDF | Charleroi-Thuin | 15,6 |
| Dallons, P. | Ecolo | Charleroi-Thuin | 15,1 |
| Colen, A. | VB | Antwerpen | 13,9 |

| | | | |
|-----------------|---------|-------------------------|------|
| Lozie, F. | Agalev | Brugge | 12,8 |
| Laeremans, B. | VB | Brussel-Halle-Vilvoorde | 12,7 |
| Buisseret, X. | VB | Antwerpen | 12,4 |
| Vanoost, L. | Agalev | Brussel-Halle-Vilvoorde | 11,7 |
| Cuyt, R. | SP | Mechelen-Turnhout | 10,9 |
| Hotermans, R. | PRL-FDF | Verviers | 10,1 |
| Delathouwer, R. | SP | Brussel-Halle-Vilvoorde | 9,7 |
| Lowie, J. | VB | Antwerpen | 9,5 |
| Decroly, V. | Ecolo | Brussel-Halle-Vilvoorde | 7,0 |

**VOORKEURSTEMMEN VAN DE RECHTSTREEKS VERKOZEN SENATOREN
VOORKEURSTEMMENVOET GECORRIGEERDE 500-SCHAAL**

| | | | |
|----------------------|---------|------------------------|-------|
| Dehaene, J-L. | CVP | Nederlands kiescollege | 241.7 |
| Tobback, L. | SP | Nederlands kiescollege | 238.7 |
| Verhofstadt, G. | VLD | Nederlands kiescollege | 222.5 |
| Gol, J. | PRL-FDF | Frans kiescollege | 142.4 |
| Busquin, Ph. | PS | Frans kiescollege | 141.9 |
| Anciaux, B. | VU | Nederlands kiescollege | 127.6 |
| Deprez, G. | PSC | Frans kiescollege | 82.5 |
| Nothomb, Ch-F. | PSC | Frans kiescollege | 74.7 |
| Smet, M. | CVP | Nederlands kiescollege | 59.4 |
| Onkelinx, L. | PS | Frans kiescollege | 51.0 |
| Verreycken, W. | VB | Nederlands kiescollege | 43.3 |
| Swaelen, F. | CVP | Nederlands kiescollege | 41.6 |
| Lallemand, R. | PS | Frans kiescollege | 32.1 |
| Thijs, E. | CVP | Nederlands kiescollege | 29.4 |
| Neyts, A. | VLD | Nederlands kiescollege | 27.6 |
| De Bethune, S. | CVP | Nederlands kiescollege | 26.5 |
| Mayence-Goossens, J. | PRL-FDF | Frans kiescollege | 26.0 |
| Mahoux, P. | PS | Frans kiescollege | 23.5 |
| Coveliers, H. | VLD | Nederlands kiescollege | 23.1 |
| Urbain, R. | PS | Frans kiescollege | 19.5 |
| Dardenne, M. | Ecolo | Frans kiescollege | 19.2 |
| Merchiers, N. | SP | Nederlands kiescollege | 18.1 |
| Jonckheer, P. | Ecolo | Frans kiescollege | 17.3 |
| Moens, G. | SP | Nederlands kiescollege | 17.1 |
| Leduc, J. | VLD | Nederlands kiescollege | 16.7 |
| Semer, P. | SP | Nederlands kiescollege | 16.6 |
| Boutmans, E. | Agalev | Nederlands kiescollege | 15.4 |
| Vautmans, V. | VLD | Nederlands kiescollege | 15.2 |
| Destexhe, A. | PRL-FDF | Frans kiescollege | 14.8 |

| | | | |
|--------------------|---------|------------------------|------|
| Moreels, R. | CVP | Nederlands kiescollege | 14,5 |
| Staes, P. | CVP | Nederlands kiescollege | 13,8 |
| Goris, S. | VLD | Nederlands kiescollege | 13,2 |
| Delcourt-Pêtre, A. | PSC | Frans kiescollege | 11,6 |
| Pinoie, E. | SP | Nederlands kiescollege | 11,3 |
| Loones, J. | VU | Nederlands kiescollege | 10,2 |
| Van der Wildt, F. | SP | Nederlands kiescollege | 9,8 |
| Bock, J. | PRL-FDF | Frans kiescollege | 9,5 |
| Raes, R. | VB | Nederlands kiescollege | 9,2 |
| Desmedt, C. | PRL-FDF | Frans kiescollege | 7,4 |
| Ceder, J. | VB | Nederlands kiescollege | 7,4 |

**VOORKEURSTEMMEN VAN DE VLAAMSE PARLEMENTSLEDEN
VOORKEURSTEMMENVOET 500-SCHAAL**

| | | | |
|---------------------|-----|---------------------------------|-------|
| Dewinter, Ph. | VB | Antwerpen | 190,5 |
| Kelchtermans, T | CVP | Hasselt-Tongeren-Maaseik | 149,7 |
| Sauwens, J. | VU | Hasselt-Tongeren-Maaseik | 126,1 |
| Gabriels, J. | VLD | Hasselt-Tongeren-Maaseik | 116,2 |
| Kuijpers, W. | VU | Leuven | 115,2 |
| Van den Brande, L. | CVP | Mechelen-Turnhout | 105,3 |
| De Roo, J. | CVP | Gent-Eeklo | 103,1 |
| Stevaert, S. | SP | Hasselt-Tongeren-Maaseik | 101,5 |
| De Batselier, N. | SP | Sint-Niklaas-Dendermonde | 95,7 |
| Van Wallendael, T. | SP | Antwerpen | 95,5 |
| Coens, J. | CVP | Brugge | 92,0 |
| Demeester, W. | CVP | Antwerpen | 91,3 |
| Baldewijns, E. | SP | Hasselt-Tongeren-Maaseik | 89,0 |
| Delcroix, L. | CVP | Hasselt-Tongeren-Maaseik | 84,3 |
| De Maght, A. | VLD | Aalst-Oudenaarde | 83,8 |
| Bril, L. | VLD | Kortrijk-Roeselare-Tielt | 83,7 |
| Martens, L. | CVP | Kortrijk-Roeselare-Tielt | 83,4 |
| Denys, A. | VLD | Gent-Eeklo | 80,4 |
| Van der Poorten, M. | CVP | Aalst-Oudenaarde | 77,8 |
| Merckx, T. | CVP | Leuven | 75,1 |
| Van Rompuy, E. | CVP | Halle-Vilvoorde | 74,9 |
| Tyberghien, M-L. | CVP | Veurne-Diksmuide-Ieper-Oostende | 73,3 |
| Tobback, B. | SP | Leuven | 69,6 |
| Sleeckx, J. | SP | Mechelen-Turnhout | 69,3 |
| De Loor, H. | SP | Aalst-Oudenaarde | 68,1 |
| Beysen, W. | VLD | Antwerpen | 66,4 |
| Van Grembergen, P. | VU | Gent-Eeklo | 65,3 |

| | | | |
|-----------------------|--------|---------------------------------|------|
| Ceysens, P. | VLD | Leuven | 61,6 |
| Taylor, J. | CVP | Sint-Niklaas-Dendermonde | 60,3 |
| Vermeiren, F. | VLD | Halle-Vilvoorde | 60,2 |
| Van den Bossche, L. | SP | Gent-Eeklo | 57,3 |
| Bossuyt, G. | SP | Kortrijk-Roeselare-Tielt | 56,6 |
| Feytons, F. | VLD | Hasselt-Tongeren-Maaseik | 56,2 |
| Olivier, M. | CVP | Kortrijk-Roeselare-Tielt | 55,2 |
| Deprez, P. | CVP | Kortrijk-Roeselare-Tielt | 53,2 |
| Demeulenaere, J. | VLD | Veurne-Diksmuide-Ieper-Oostende | 52,8 |
| Vanderpoorten, M. | VLD | Mechelen-Turnhout | 52,8 |
| Van Cleuvenbergen, R. | CVP | Hasselt-Tongeren-Maaseik | 51,2 |
| Van Den Heuvel, R. | Agalev | Antwerpen | 47,1 |
| Swinnen, R. | SP | Leuven | 46,6 |
| Browaeyts, J. | VLD | Aalst-Oudenaarde | 46,5 |
| De Gucht, K. | VLD | Sint-Niklaas-Dendermonde | 46,3 |
| Logist, M. | SP | Leuven | 45,6 |
| Cauberghe, J. | VB | Hasselt-Tongeren-Maaseik | 45,3 |
| Dua, V. | Agalev | Gent-Eeklo | 43,3 |
| De Meyer, J. | CVP | Sint-Niklaas-Dendermonde | 42,7 |
| Maes, N. | VU | Sint-Niklaas-Dendermonde | 42,7 |
| Devolder, J. | VLD | Brugge | 41,5 |
| Matthys, E. | CVP | Gent-Eeklo | 39,6 |
| Cardoen, G. | CVP | Halle-Vilvoorde | 39,6 |
| Weyts, J. | CVP | Brugge | 38,8 |
| Gesquiere, M. | SP | Veurne-Diksmuide-Ieper-Oostende | 38,3 |
| Platteau, S. | VLD | Halle-Vilvoorde | 38,3 |
| Dielens, F. | SP | Halle-Vilvoorde | 37,8 |
| Heeren, V. | CVP | Hasselt-Tongeren-Maaseik | 37,3 |
| Lauwers, H. | VU | Antwerpen | 36,6 |
| Van Vaerenbergh, E. | VU | Halle-Vilvoorde | 36,4 |
| Hostekint, P. | SP | Kortrijk-Roeselare-Tielt | 35,9 |
| Van Aperen | VLD | Mechelen-Turnhout | 35,6 |
| Keulen, M. | VLD | Hasselt-Tongeren-Maaseik | 35,0 |
| Verlinden, M. | VLD | Leuven | 35,0 |
| Van Nieuwkerke, A. | SP | Brugge | 34,9 |
| Swennen, G. | SP | Hasselt-Tongeren-Maaseik | 34,7 |
| Suykerbuyk, H. | CVP | Antwerpen | 34,6 |
| Van Lindt, S. | VLD | Halle-Vilvoorde | 34,2 |
| Timmermans, J. | SP | Aalst-Oudenaarde | 33,9 |
| Lindekens, K. | SP | Antwerpen | 33,4 |
| Beerden, G. | CVP | Hasselt-Tongeren-Maaseik | 33,3 |

| | | | |
|-----------------------|--------|---------------------------------|------|
| Dillen, M. | VB | Antwerpen | 33,1 |
| Vandendriessche, B. | CVP | Gent-Eeklo | 32,9 |
| Marsoul, H. | CVP | Leuven | 32,7 |
| Laverge, J. | VLD | Kortrijk-Roeselare-Tielt | 31,4 |
| Ramoudt, D. | VLD | Veurne-Diksmuide-Ieper-Oostende | 31,3 |
| Van Hecke, M. | CVP | Gent-Eeklo | 30,6 |
| Van Dijck, K. | VU | Mechelen-Turnhout | 29,2 |
| Bogaert, J-M. | VU | Brugge | 29,2 |
| Van Mechelen, D. | VLD | Antwerpen | 28,9 |
| Van Rompaey, H. | CVP | Mechelen-Turnhout | 28,7 |
| Vanleenhove, G. | CVP | Veurne-Diksmuide-Ieper-Oostende | 27,7 |
| Cordeel, M. | VLD | Sint-Niklaas-Dendermonde | 27,7 |
| Van Peel, M. | CVP | Antwerpen | 27,3 |
| Quintelier, L. | CVP | Aalst-Oudenaarde | 27,0 |
| Kenzeler, A. | SP | Hasselt-Tongeren-Maaseik | 26,8 |
| Wymeersch, F. | VB | Sint-Niklaas-Dendermonde | 26,6 |
| Van Looy, J. | CVP | Mechelen-Turnhout | 26,3 |
| Geysels, J. | Agalev | Mechelen-Turnhout | 26,2 |
| Desmet, P. | CVP | Kortrijk-Roeselare-Tielt | 26,1 |
| Van Nieuwenhuysen, L. | VB | Mechelen-Turnhout | 25,9 |
| Vandenbroeke, C. | VU | Kortrijk-Roeselare-Tielt | 25,6 |
| Van Nieuwenborgh, G. | SP | Aalst-Oudenaarde | 25,1 |
| Aers, W. | VB | Gent-Eeklo | 24,8 |
| Becq, S. | CVP | Halle-Vilvoorde | 24,6 |
| Van Hauthem, J. | VB | Halle-Vilvoorde | 24,5 |
| Van Overmeire, K. | VB | Aalst-Oudenaarde | 23,7 |
| Van Eyken, C. | UF | Halle-Vilvoorde | 23,2 |
| Goos, J. | SP | Veurne-Diksmuide-Ieper-Oostende | 22,4 |
| De Schampelaere, M. | CVP | Antwerpen | 21,9 |
| Maximus, L. | SP | Mechelen-Turnhout | 21,8 |
| Verougstraete, C. | VB | Veurne-Diksmuide-Ieper-Oostende | 20,8 |
| Strackx, F. | VB | Leuven | 20,5 |
| Cannaerts, L. | CVP | Mechelen-Turnhout | 20,5 |
| De Reuse, H. | VB | Kortrijk-Roeselare-Tielt | 20,5 |
| Verwimp, C. | Agalev | Halle-Vilvoorde | 20,1 |
| Lisabeth, C. | SP | Gent-Eeklo | 19,2 |
| Sarens, F. | CVP | Mechelen-Turnhout | 19,1 |
| Deswaene, R. | VLD | Gent-Eeklo | 19,1 |
| Avondtroodt, Y. | VLD | Antwerpen | 18,2 |
| Sannen, J. | Agalev | Hasselt-Tongeren-Maaseik | 17,7 |
| Lachaert, P. | VLD | Gent-Eeklo | 17,0 |

| | | | |
|----------------|--------|--------------------------|------|
| De Groot, E. | VLD | Antwerpen | 14,9 |
| Voorhamme, R. | SP | Antwerpen | 12,6 |
| Stassen, J. | Agalev | Sint-Niklaas-Dendermonde | 10,4 |
| De Ridder, P. | SP | Antwerpen | 8,5 |
| Verrijken, E. | VB | Antwerpen | 7,4 |
| Malcorps, J. | Agalev | Antwerpen | 6,2 |
| Huybrechts, P. | VB | Mechelen-Turnhout | 6,0 |
| Penris, J. | VB | Antwerpen | 5,9 |
| Creyelman, F. | VB | Mechelen-Turnhout | 4,5 |

**VOORKEURSTEMMEN VAN DE WAAELSE PARLEMENTSLEDEN
VOORKEURSTEMMENVOET 500-SCHAAL**

| | | | |
|------------------------|---------|-------------------------|-------|
| Van Cauwenberghe, J-C. | PS | Charleroi | 135,4 |
| Anselme, B. | PS | Namen | 109,6 |
| Grafé, J-P. | PSC | Luik | 106,0 |
| Collignon, R. | PS | Hoei-Borgworm | 106,0 |
| Dehousse, J-M. | PS | Luik | 101,8 |
| Lienard, A. | PSC | Bergen | 99,4 |
| Lutgen, G. | PSC | Aarlen-M-e-F-Bastenaken | 92,1 |
| Spitaels, G. | PS | Doornik-Aat-Moeskroen | 87,4 |
| Taminaux, W. | PS | Zinnik | 86,5 |
| Corbisier, A-M. | PSC | Charleroi | 83,3 |
| Mathieu, G. | PRL-FDF | Neufchâteau-Virton | 78,8 |
| Lebrun, M. | PSC | Dinant-Philippeville | 78,1 |
| Ducarme, D. | PRL-FDF | Thuin | 76,1 |
| Monfils, Ph. | PRL-FDF | Luik | 71,7 |
| Ylieff, Y. | PS | Verviers | 69,0 |
| Bayenet, M. | PS | Dinant-Philippeville | 67,0 |
| Hazette, P. | PRL-FDF | Hoei-Borgworm | 65,0 |
| Antoine, A. | PSC | Nijvel | 64,1 |
| Aubecq, C. | PRL-FDF | Nijvel | 64,0 |
| Santkin, J. | PS | Aarlen-M-e-F-Bastenaken | 62,8 |
| Bock, J. | PRL-FDF | Aarlen-M-e-F-Bastenaken | 61,2 |
| Decléty, A. | PRL-FDF | Doornik-Aat-Moeskroen | 57,8 |
| Walry, L. | PS | Nijvel | 56,5 |
| Etienne, J. | PSC | Namen | 55,9 |
| Scharff, P. | PSC | Neufchâteau-Virton | 55,3 |
| Kubla, S. | PRL-FDF | Nijvel | 54,3 |
| Houssa, J. | PRL-FDF | Verviers | 54,2 |
| Sénéca, G. | PSC | Doornik-Aat-Moeskroen | 53,9 |
| Wintgens, P. | PSC | Verviers | 50,6 |

| | | | |
|-----------------------|---------|-----------------------|------|
| Saulmont, G. | PRL-FDF | Dinant-Philipeville | 50,3 |
| Hollogne, G. | PSC | Zinnik | 49,0 |
| Burgeon, W. | PS | Thuin | 48,7 |
| Foret, M. | PRL-FDF | Luik | 45,8 |
| Thissen, R. | PSC | Verviers | 44,6 |
| Severin, J-M. | PRL-FDF | Namen | 42,9 |
| Bertouille, C. | PRL-FDF | Doornik-Aat-Moeskroen | 42,3 |
| Biefnot, Y. | PS | Bergen | 40,4 |
| Knoops, E. | PRL-FDF | Charleroi | 38,6 |
| Gilles, G. | PS | Namen | 38,2 |
| Namotte, J. | PS | Luik | 37,0 |
| Dehu, M. | PS | Nijvel | 36,8 |
| Mathot, G. | PS | Luik | 33,9 |
| Hiance, G. | PSC | Luik | 32,9 |
| Evers, A. | PRL-FDF | Verviers | 32,1 |
| Deghilage, F. | PS | Bergen | 31,0 |
| Mouton, H. | PS | Hoei-Borgworm | 30,5 |
| Daras, J. | Ecolo | Luik | 28,1 |
| Yerna, M. | PS | Luik | 27,6 |
| Pierard, G. | PRL-FDF | Zinnik | 25,4 |
| Perdicu, J-P. | PS | Doornik-Aat-Moeskroen | 22,4 |
| Malisoux, L. | PS | Namen | 22,0 |
| Hofman, G. | PS | Luik | 21,4 |
| Donfut, D. | PS | Bergen | 21,0 |
| Hubert, J. | FN | Charleroi | 21,0 |
| Desguin, X. | Ecolo | Charleroi | 20,5 |
| Leonard, J-M. | PS | Luik | 19,6 |
| Marchant, D. | Ecolo | Namen | 19,1 |
| Smeets, D. | Ecolo | Verviers | 19,0 |
| Neven, M. | PRL-FDF | Luik | 18,7 |
| Dupont, C. | PS | Charleroi | 18,4 |
| Massy, C. | PS | Doornik-Aat-Moeskroen | 17,8 |
| Van Crombruggen, J-P. | PS | Zinnik | 16,9 |
| Cheron, M. | Ecolo | Nijvel | 16,2 |
| Maréchal, N. | Ecolo | Luik | 15,2 |
| Charlier, P. | PSC | Charleroi | 15,1 |
| Hinnekens, R. | PRL-FDF | Bergen | 14,9 |
| Poty, F. | PS | Charleroi | 14,6 |
| Snappe, J-P. | Ecolo | Doornik-Aat-Moeskroen | 14,6 |
| Toussaint, M. | PS | Hoei-Borgworm | 14,2 |
| Cogels, D. | PSC | Bergen | 12,0 |

| | | | |
|--------------|---------|-----------|------|
| Wahl, J-P. | PRL-FDF | Nijvel | 11,5 |
| Baille, B. | Ecolo | Thuin | 11,2 |
| Salmon, A-M. | PS | Charleroi | 10,6 |
| Tahay, C. | PSC | Luik | 4,9 |
| Sadaune, A. | FN | Charleroi | 4,4 |

Summary: The multiple preferential vote at the general elections of 1995 in Belgium

In Belgium the multiple preferential voting system was for the first time applied to parliamentary elections in 1995. Since then the electorate has the possibility to cast a vote for several candidates figuring on the same party list.

As a result of this voting system change, more voters used the possibilities offered by the preferential voting system than during the 1991 elections: almost 57% of the electorate of 1995 cast a multiple vote on candidates for the House of Representatives - this was an increase of 8,6% compared to the 1991 results. For the Senate, the trend is even clearer: 59% of the electorate expressed their preference for one or more candidates of the Senate, resulting in an increase of 18,3% compared to 1991. Though one has to add that the above mentioned increases are only partly due to the election system change. Part of the increase is actually also due to a more accurate handling by the Ministry of Internal Affairs of the multiple preferential voting data figuring on the ballot-papers.

Compared to previous elections the use of preferential voting was for the first time higher for the Senate than for the House of Representatives. Furthermore, the analysis showed that the use of the multiple preferential vote is varying from one constituency to another, from Flemings to Walloons and from one political party to another.

Selectie uit de toegestuurde werken - Sélection des livres reçus - Selection of Books

Belgische politieke instellingen - Institutions politiques belges - Belgian Political Institutions

P. DE BRUYCKER (ed.), *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale*. Bruxelles, Bruylant, 1997, 340 p.

P. GILLAUX, *Les directives européennes et le droit belge*. Bruxelles (Collection de la Faculté de droit, Université Libre de Bruxelles), Bruylant, 1997, 208 p.

J. GOORDEN, e.a., *De ombudsman van de Vlaamse Gemeenschap. Jaarverslag 1997*. Brussel, Vlaamse Gemeenschap, 1996, 178 p.

VLAAMS PARLEMENT, *Jaarverslag Vlaams Parlement 13 juni 1995 - 20 september 1997*. Brussel, 1997, 197 p.

Belgische politiek - Politique belge - Politics in Belgium

W. DEWACHTER, I. THOMAS, S. DEPAUW, *Afscheid van het laatste dubbel-parlement*. Leuven, Acco, 1997, 256 p.

S. FIERS, *Partijvoorzitters in België of "Le parti, c'est moi"?* Leuven, Afdeling Politologie, 1998, 418 p.

R. MAES (red.), *Democratie, legitimiteit, nieuwe politieke cultuur*. Leuven, Acco, 1997, 144 p.

B. RIHOUX, S. WALGRAVE, *L'année blanche. Un million de citoyens blancs: Qui sont-ils? Que veulent-ils?* Bruxelles, EVO, Petite bibliothèque de la citoyenneté, 1997, 159 p.

A. VAN DEN BRANDE, *Sociologie van een halve eeuw Belgische politiek*. Leuven, Garant, 1997, 202 p.

E. WITTE, J. CRAEYBECKX, A. MEYNEN, *Politieke geschiedenis van België*. Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 1997 (zesde herziene uitgave), 478 p.

Vergelijkende politiek - Politique comparative - Comparative politics

J.A. BORNEWASSER, *(On)partijdig? Over partijgeschiedenis*. Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen, Amsterdam, 1997, 53 p.

C. LAMOULINE, *Des autoroutes de l'information à la "démocratie électronique"*. Bruxelles, Bruylant, 1997, 141 p.

C.A. STEPHANOU, *Réformes et mutations de l'Union Européenne*. Bruxelles, Bruylant; Paris, L.G.D.J., 1997 Collection AXES, essais, 270 p.

G. VANDERSANDEN, M. DONY, *La responsabilité des Etats membres en cas de violation du droit communautaire*. Brussel, Bruylant, 1997, 413 p.

K. VON BEYME, *Der Gesetzgeber: der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen, Westdeutscher Verlag, 1997, 432 p.

Politieke theorie - Théorie politique - Political Theory

B. DE CLERCQ, e.a., *De burger en zijn staat*. Leuven, Davidsfonds, 1998, 133 p.

J. SHEARMUR, *The Political Thought of Karl Popper*. London, Routledge, 1996, 217 p.

H. TE VELDE, P. KNEVEL, J. NIJMAN, e.a., *Politieke Cultuur. Groniek*, 1997, nr. 137.

Instrumenten voor onderzoek van de Belgische politiek - Instruments de recherche de la politique belge - Instruments for research on Belgian politics

R. BEERTEN, e.a., *General Election Study. Flanders-Belgium. Codebook and Questionnaire*. Leuven, Interuniversitair Steunpunt Politieke Opinieonderzoek KULEuven, 1997, 217 p.

W. DEWACHTER, P. BIONDI, M. MAES, *In Handbereik. Handbibliotheek - Basisstatistieken - Wegwijzer bibliografisch onderzoek - Voornaamste overheidspublicaties*. Leuven, Afdeling Politologie, 1997, 202 p.

B. MERENNE, H. VAN DER HAEGEN, E. VAN HECKE, *België ruimtelijk doorgeïllustreerd. Een censusatlas opgesteld in opdracht van de Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden*. Brussel, Gemeentekrediet van België, s.d. (1998), 144 p.

MINISTERE DE LA REGION WALLONNE - DIVISION DU SECRETARIAT GENERAL, *Annuaire statistique de la Wallonie*. Jambes, 1997, 391 p.

VRIND, *Vlaamse Regionale Indicatoren 1997*. Brussel, Administratie Planning en Statistiek, 1997, 133 p.

DEMOCRATIE, LEGITIMITEIT, NIEUWE POLITIEKE CULTUUR

Rudolf Maes (red.)

Sociale en politieke wetenschappers, samen met politici uit Vlaamse partijen, buigen zich over het fenomeen van de nieuwe politieke cultuur. Politieke, bestuurlijke en sociale vernieuwingen zoals het contract met de burger, de herwaardering van het parlement en de depolitiserings van de ambtenarij en het gerecht staan daarin centraal.



ISBN 90 334 3861 5

750 BEF/NLG 44

POLITIEKE PARTICIPATIE VAN ALLOCHTONEN

Bernard Hubeau en Marie-Claire Foblets (red.)

Is een structurele politieke participatie denkbaar *zonder* stemrecht en is een maatschappelijke participatie denkbaar zonder politieke participatie? Een boek dat inspeelt op het huidige debat over de politieke en maatschappelijke participatie van allochtonen.

Reeks: *Minderheden in de samenleving, nr. 2*

ISBN 90 334 3830 5

695 BEF/NLG 41

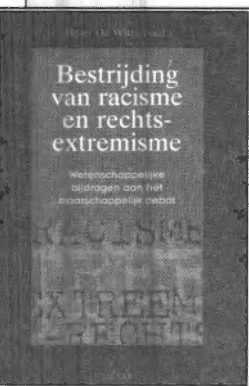


BESTRIJDING VAN RACISME EN RECHTS-EXTREMISME

Wetenschappelijke bijdragen aan het maatschappelijk debat

Hans De Witte (red.)

Tien wetenschappers uit Vlaanderen en Nederland, met een uiteenlopende disciplinaire achtergrond, werken vanuit hun discipline een wetenschappelijk onderbouwde analyse uit. Met praktisch bruikbare aanbevelingen ter bestrijding van racisme en rechts-extremisme.



ISBN 90 334 3892 5

795 BEF/NLG 46,75

MOBILITEIT

Landschap van macht en onmacht

Guy Baeten, André Spithoven en Louis Albrechts

Dit boek geeft een antwoord op de vraag waarom de vervoersproblemen van sommigen op de voorgrond staan, terwijl de problemen van anderen onopgelost blijven, en wat daaraan kan worden gedaan.

ISBN 90 334 3800 3

850 BEF/NLG 50



Voor België: Uitgeverij Acco
Tiensestraat 134, 3000 Leuven
Tel. 016/29.11.00
Fax 016/20.73.89

Voor Nederland:
Uitlevering: Centraal Boekhuis
Informatie: Jan A. Voorburg
Postbus 204, 2830 AG Leusden
Tel. 033/494.25.63
Fax 033/495.35.61

Verkrijgbaar in de boekhandel.



Fax deze bon naar 016/20.73.89 of stuur hem naar Uitgeverij Acco,
Tiensestraat 134, 3000 Leuven

Naam en Voornaam:

Adres:

Telefoon: BTW-nummer:

bestelt hierbij de hierboven aangekruiste boeken (porto en handlingskosten worden aangerekend), en wacht op factuur.

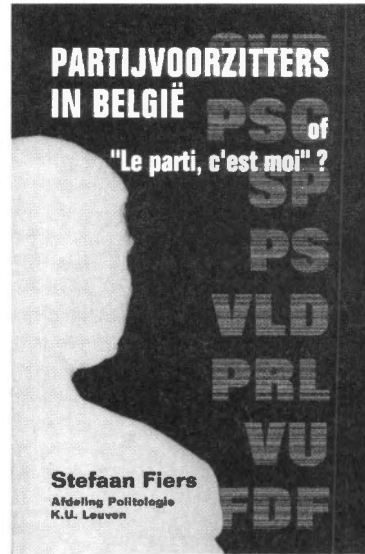
Datum: Handtekening:

De gegevens die op deze bon verzameld worden zijn bestemd voor intern gebruik door Acco. De wet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer voorziet het toegangsrecht tot de gegevens en het verbeteren ervan.

**PARTIJVOORZITTERS IN BELGIË,
OF 'LE PARTI, C'EST MOI'?**

*(Party presidents in Belgium,
or 'Le parti, c'est moi'?)*

by Stefaan Fiers



Though the presidents of the political parties come third in the power hierarchy of Belgian politics, there has been a lack of academic interest in their position. In this major study the author offers a clear insight in the party presidency of eight Belgian political parties, in the period from 1981-1996.

As a start, the career profile of the party president is analysed. The second approach focuses on the complex process of selection, in which a candidate has to pass several decision-making moments of selection and of elimination. Finally, a model of 21 potential presidential roles (either at the internal party level, at the policy level or at the electoral level) has been developed, by which the prescribed roles, the perceived roles and the adopted roles of the 25 presidents of the 1981-1996 period are examined. The analysis of these roles points to striking differences according to the chances of the parties to take part in government.

This publication provides significant new insight into party politics in Belgium.

Publication in Dutch.

Leuven, 1998, 426 p., 1250 BEF

*Publisher: Katholieke Universiteit Leuven, Section of Political Sociology
D/1998/2785/2*

To order, please contact: K.U.Leuven,

Departement Politieke wetenschappen,
E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven, Belgium
Tel. + 32.16.32.32.50 - Fax: + 32.16.32.30.88
E-mail: Flora.Vanermensoc.kuleuven.ac.be

Politologisch Instituut

Raad van Bestuur*

Herman BALTHAZAR, buitengewoon hoogleraar aan de Universiteit Gent en deeltijds hoogleraar em. aan de Vrije Universiteit Brussel, gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen

Maurice BOEYNAEMS, gewoon hoogleraar em. aan de Koninklijke Militaire School
Jan CEULEERS, voormalig directeur-generaal televisie van de Belgische Radio en Televisie Nederlandse uitzendingen

Herman DE CROO, deeltijds hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel en Kamerlid

Roger DEPPE, gewoon hoogleraar em. aan de Katholieke Universiteit Leuven

Kris DESCHOUWER, hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel

Wilfried DEWACHTER, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven

Guido DIERICKX, gewoon hoogleraar aan de Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen en aan de Universitaire Instelling Antwerpen

Rudy DOOM, hoogleraar aan de Universiteit Gent

Helmut GAUS, gewoon hoogleraar aan de Universiteit Gent

Rudolf MAES, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven

Marc PLATEL, hoofd van de studiedienst van de Volksunie

Luc REYCHLER, gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven

Frank SWAELEN, voorzitter van de Senaat

Yvan VANDENBERGHE, gewoon hoogleraar aan de Universitaire Instelling Antwerpen

August VAN DEN BRANDE, gewoon hoogleraar em. aan de Universiteit Gent

Mieke VAN HAEGENDOREN, gewoon hoogleraar aan het Limburgs Universitair Centrum

Hugo VAN HASSEL, gewoon hoogleraar em. aan de Katholieke Universiteit Leuven

Karel VAN MIERT, deeltijds hoofddocent aan de Vrije Universiteit Brussel en aan de Universitaire Instelling Antwerpen, Europees Commissaris voor Concurrentiebeleid

Els WITTE, Rector van de Vrije Universiteit Brussel

Bureau**

Helmut GAUS, *voorzitter*

Wilfried DEWACHTER, *hoofdredacteur*

Yvan VANDENBERGHE, *tresorier*

Jan CEULEERS, Kris DESCHOUWER, Guido DIERICKX, Mieke VAN HAEGENDOREN en Hugo VAN HASSEL, *leden*

* Samenstelling ingevolge de beslissing van de Algemene Vergadering van 12 februari 1997.

** Samenstelling ingevolge de beslissing van de Raad van Bestuur van 12 februari 1997.

RES PUBLICA

Belgian Journal of Political Science

Editor: Wilfried DEWACHTER
Assistant editor: Peter BIONDI

PUBLISHER

POLITOLOGISCH INSTITUUT v.z.w. : E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven
Subscriptions can be paid by bank account: 979-2795315-71.
and 300.82.940 for the Netherlands

D/RP 1998/1. ISSN 0486-4700

Printed in Belgium

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 to be considered for publication should conform to the following requirements: two type-written copies (double-spaced) must be submitted, ready for press: they must include a summary in English, not longer than 150 words. Manuscripts that are not accepted are not returned. The electronic version on floppy disk should only be sent with the final accepted version of the manuscript (preferably in Word 6.0 for Windows).

Annual subscription and sales conditions

| | |
|---|-----------|
| 1. Annual subscription | |
| Individuals | 1.200 BF |
| Institutions | 2.400 BF |
| 2. Single issue (only from 1985 on) | |
| Individuals | 600 BF |
| Institutions | 600 BF |
| Double issue (only from 1985 on) | |
| Individuals | 1.000 BF |
| Institutions | 1.000 BF |
| Stock issues 1988/4, 1991/1, 1992/1 and the entire volume 1995 (issue 2 excepted) are exhausted | |
| 3. Collection 1963-1980 and 1985-1990 (as long as the issues in stock last) | |
| Belgium | 30.000 BF |
| Other countries | 33.000 BF |

Claims for undelivered copies must be made no later than two months following month of publication. The publisher will supply missing copies when losses have been sustained in transit and where the reserve stock will permit.

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.

RES PUBLICA

Tijdschrift voor politologie - Revue de science politique

Uitgegeven door het **Politologisch Instituut v.z.w.**

Publié par le **Politologisch Instituut a.s.b.l.**

Hoofdredacteur - **Wilfried DEWACHTER** - Rédacteur en chef

Redactiesecretaris - **Peter BIONDI** - Secrétaire de rédaction

Redactieadres - Adresse de la rédaction

E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

ZETEL VAN HET INSTITUUT - SIEGE DE L'INSTITUT

Politologisch Instituut v.z.w.: E. Van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

Rekening - Compte: 979-2795315-71

Wettelijk depot - Dépôt légal : D/RP 1998/1.

ISSN 0486-4700

Gedrukt in België - Imprimé en Belgique

Niets uit dit tijdschrift, behalve de abstracts, mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Het Politologisch Instituut neemt geen verantwoordelijkheid op zich voor de uitgebrachte meningen; deze verbinden alleen de auteurs.

De bijdragen moeten persklaar aangeboden worden, getypt met dubbel interlinie. Zij moeten vergezeld zijn van een Engelstalige samenvatting van maximum 150 woorden. Bij aanvaarding moet de tekst ook op diskette ingeleverd worden (bij voorkeur Word 6.0 onder Windows), volgens de vormgeving gebruikt in nummer 1 van deze jaargang. Voor de volgorde van provincies, arrondissementen en kieskringen in België: zie Res Publica 1997 nr. 3. De niet opgenomen manuscripten worden niet teruggezonden.

De Nederlandse teksten dienen in de nieuwe spelling gesteld.

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 articles qui nous sont envoyés devront être dactylographiés en double interligne et accompagnés d'un court résumé (max. 150 mots) en anglais. En cas d'acceptation de l'article le texte devra également être fourni sur support magnétique, suivant la composition du numéro 1 de cette année. Pour l'ordre des provinces, arrondissements et circonscriptions électorales belges, voir Res Publica 1997 n° 3. Les manuscrits non insérés ne sont pas rendus.

Abonnements- en verkoopsvoorwaarden van het tijdschrift

Conditions d'abonnement et de vente de la revue

| | |
|---|-------------|
| 1. Jaarabonnement - Abonnement annuel | B.F. - F.B. |
| persoon - personne | 1.200 |
| Instelling - Institution | 2.400 |
| 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) | 850 |
| 2. Verkoop per nummer (nog uitsluitend vanaf 1985) - Vente au numéro (à partir de 1985 seulement) | |
| persoon - personne | 600 |
| Instelling - Institution | 600 |
| Verkoop dubbel nummer (nog uitsluitend vanaf 1985) - Vente numéro double (à partir de 1985 seulement) | |
| persoon - personne | 1.000 |
| Instelling - Institution | 1.000 |
| Uitgeput: 1988/4, 1991/1, 1992/1 en jaargang 1995 (uitgezonderd nummer 2) | |
| Épuisé: 1988/4, 1991/1, 1992/1 et l'année 1995 (sauf le numéro 2) | |
| 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 | 30.000 |
| Andere landen - Autres pays | 33.000 |

