

8.

NOG NIET VOLTOOID, GEWOON DISCRIMINEREND, OF...?

**EEN VERGELIJKENDE ANALYSE VAN DE HOUDING TEN OPZICHTE VAN DESCRIPTIEVE
VERTEGENWOORDIGING IN TERMEN VAN TAAL EN SEKSE IN BELGIË**

Petra Meier

Workshop 'Politiek en diversiteit: representativiteit van vertegenwoordigende organen',

Politicologisch Etmaal, Noordwijkerhout, 23 en 24 mei 2002

Trefwoorden:

BELGIË - POLITIEK – DISCRIMINATIE – SEKSEVERHOUDINGEN – THEORIEËN - IDENTITEIT

Vaak wordt beweerd dat het federaliseringproces ervoor gezorgd heeft dat de Belgische Staat werd geherdefinieerd, door de begrippen territorialiteit en identiteit nauwer met elkaar te verbinden. Welnu, het gaat hier misschien veeleer om een verduidelijking dan om een herdefiniëring van de dominerende conceptualisatie van burgerschap, want het Belgische politieke en institutionele systeem erkent sinds lang een burgerschap met meerdere gezichten, al was het maar door rekening te houden met sociale klassen die gedefinieerd worden door de traditionele scheidingslijnen. Deze conceptualisatie blijkt ook door de heersende interpretatie van de notie vertegenwoordiging als representativiteit.

In deze paper onderzoekt de auteur de conceptualisatie van een vorm van groepsvertegenwoordiging in de praktijk en zijn interpretatie voor verschillende bevolkingsgroepen (taal en geslacht). Een vergelijkende analyse van de gevoerde debatten en ingeroepen argumenten bij het opstellen van de mechanismen die de aanwezigheid van verschillende bevolkingsgroepen regelen, zal ons toelaten de verschillen in denkwijze te achterhalen met betrekking tot de conceptualisering van de notie burgerschap in de beide gevallen. Deze analyse maakt het mogelijk om de subtiële discriminatiemechanismen beter te begrijpen wat betreft de maatschappelijke sekseverhoudingen.

Petra Meier studeerde Politieke Wetenschappen-Internationale Betrekkingen aan de Vrije Universiteit Brussel en de Université Libre de Bruxelles en specialiseerde zich vervolgens in Sociale Geografie van de Ontwikkelingslanden en in Genderstudies aan de Universiteit van Amsterdam. Sinds 1996 werkt zij bij de vakgroep Politieke Wetenschappen van de VUB, voornamelijk rond de thema's gender en politieke vertegenwoordiging, evenals gender en gelijke kansenbeleid.

**NOG NIET VOLTOOID, GEWOON DISCRIMINEREND, OF...?
EEN VERGELIJKENDE ANALYSE VAN DE HOUDING TEN OPZICHTE VAN
DESCRIPTIEVE VERTEGENWOORDIGING IN TERMEN VAN TAAL EN SEKSE IN
BELGIË**

Groepsvertegenwoordiging in theorie

De laatste jaren werd de politieke theorie gekenmerkt door een vernieuwde interesse voor het begrip vertegenwoordiging, wat zich bovendien manifesteert door het opbouwen van een argumentatie die een vorm van groepsvertegenwoordiging verdedigt. Een dergelijke vertegenwoordigingsvorm wordt beschouwd als meer democratisch want deze zorgt voor een geslaagdere integratie van bevolkingsgroepen die voordien uitgesloten of gemarginaliseerd werden. Het basisargument is dat de politieke vertegenwoordiging beter de socio-demografische samenstelling van de maatschappij zou moeten weerspiegelen, een argument dat sinds lang wordt uitgespeeld door de feministen¹, en sinds kort werd verbreed naar andere bevolkingsgroepen om hun aanwezigheid in de organen van de politieke vertegenwoordiging te verbeteren. Het doel van dit argument bestaat er niet zozeer in om een representatie van de bevolkingsgroepen in de stricte zin van het woord te verdedigen, dus een descriptieve vertegenwoordiging zoals begrepen door Pitkin². Het gaat er veeleer om het belang te onderstrepen van een contextualisering van de burgers in plaats van hen te beschouwen als eenvormige subjecten op een abstract niveau.

Centraal in dit pleidooi voor een verhoogde representativiteit staat de kritiek dat het traditionele liberale gedachtegoed niet toelaat om rekening te houden met de groeiende diversiteit die het dagelijkse leven tegenwoordig kenmerkt, en in dit opzicht volgen deze auteurs een bredere intellectuele stroming. Niet alleen worden onze maatschappijen gekenmerkt door een diversiteit die men niet terugvindt in de theoretische conceptualisering van de Staat, van de burger, van hun wederzijdse verhoudingen, maar ook niet in het politieke en juridische bestuur van de maatschappij. Daarbij komt dat een groot aantal van de begrippen die onze gedachten leiden niet toelaat om tot een meer democratische maatschappij te komen, waarbij democratie gedefinieerd wordt als zijnde een inclusieve maatschappij. In tegenstelling echter tot voorgaande stromingen die het liberalisme door een andere ideologische basis wilden vervangen, is de opvatting van de vertegenwoordiging in termen van representativiteit expliciet liberaal te noemen. Het doel bestaat erin een rechtvaardiger dimensie te integreren in het liberalisme en niet dit referentiekader door een ander te vervangen.

Om hiertoe te komen onderstrepen de verschillende auteurs, die een argumentatie ontwikkelen die pleit voor representativiteit, het belang van het erkennen van de socioculturele verankering van de burgers en de impact van dit referentiekader op het politieke leven. We maken geen abstractie van onze socioculturele verankering wanneer we politieke ideeën verdedigen. In tegendeel, we worden allemaal getekend door de sociale context waarin we leven³; deze wordt soms expliciet gedefinieerd in culturele termen⁴. Dit geldt des te meer voor de politiek. Phillips⁵ benadrukt dat de traditionele

¹ Degauquier, Catherine (1994) Retour sur les arguments fondant la demande d'une représentation accrue des femmes en politique, *Res Publica* 36(2), pp.119-127. Phillips, Anne (1998) *Democracy and Representation: Or, Why Should it Matter Who our Representatives Are?* In: idem (ed.) *Feminism and Politics*. Oxford: Oxford University Press, pp.224-240. Phillips, Anne (1995) *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press. Sawer, Marian (2000) *Parliamentary Representation of Women: From Discourses of Justice to Strategies of Accountability*, *International Political Science Review* 21(4), pp.361-380.

² Pitkin, Hanna Fenichel (1972) *The Concept of Representation*. (1st paperback ed.) Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

³ Young, Iris Marion (2000) *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press. Young, Iris Marion (1990) *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

⁴ Kymlicka, Will (1995) *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press.

liberale opvatting van vertegenwoordiging faalt waar zij interferentie verwaarloost tussen enerzijds de ideeën en anderzijds de identiteit van zij die ze verspreiden. Politieke opvattingen zijn niet vooraf ingegeven en bestaan onafhankelijk van de persoon die ze verdedigt, want ze worden gevoed door persoonlijke ervaringen en meningen. Dit verklaart het belang van een echte 'aanwezigheid' van de verschillende bevolkingsgroepen in het politieke proces. Daarbij voegt zich de interne dynamiek van dit proces, in die zin dat een groot deel van de belangen en politieke stellingnames niet vooraf zijn vastgesteld maar worden gesmeed in het proces als dusdanig. Gesteld dat het electoraat enkel zou moeten kiezen tussen vertegenwoordigers die elk een geheel van duidelijk omschreven ideeën verdedigen, een conceptualisatie van de vertegenwoordiging die lang werd verspreid door de liberale theorie, dan zou het hen weinig uitmaken om te weten wie deze ideeën verdedigt. Welnu, in de praktijk merkt men dat een groot aantal onderwerpen op de orde van de dag wordt geplaatst een keer dat de verkiezingen achter de rug zijn. Vertrekkend van de overtuiging dat elke vertegenwoordiger geleid wordt door zijn socioculturele verankering en dat dit zijn positie beïnvloedt, en bijgevolg het eindproduct in termen van gevoerd beleid, blijkt dat de 'persoon' achter deze vertegenwoordiger toch wel belangrijk is.⁶ Dit is des te belangrijker in een context die veel autonomie geeft aan de vertegenwoordigers.⁷

Een verhoogde aanwezigheid van de verschillende bevolkingsgroepen in het politieke besluitvormingsproces weerspiegelt beter wat er echt leeft in de gehele bevolking. Het feit dat de standpunten van voorheen gemarginaliseerde of uitgesloten bevolkingsgroepen aanwezig zouden zijn, zou vooral de partijdigheid van de standpunten die voordien het besluitvormingsproces domineerden blootleggen.⁸ Een abstracte, quasi universele definitie van het burgerschap sluit - per definitie - al degenen uit die geen deel uit maken van de meerderheid, want het algemeen belang weerspiegelt enkel de belangen van deze meerderheid.⁹

Gegeven dat geprivilegieerde bevolkingsgroepen niet in de ervaringen delen van de anderen, is het standpunt van de meerderheid te herleiden tot dat van de dominerende bevolkingsgroepen.¹⁰ Dit argument onderstreept overigens goed de tekortkomingen van een formele gelijkheid die traditioneel door het liberalisme wordt verdedigd.¹¹

De verschillende auteurs wijden een vrij groot aantal pagina's aan het uitleggen in welke zin hun argumenten ten gunste van een vorm van groepsvertegenwoordiging niet ten prooi vallen aan het essentialisme en aan het differentialisme dat gewoonlijk wordt toegeschreven aan een descriptieve vertegenwoordiging. Hetzelfde geldt voor andere kritieken zoals de aantasting van het universalisme en van de eenheid van de maatschappij of nog de vrijheid van de verschillende politieke actoren.¹² In tegenstelling tot het aantal pagina's gewijd aan het uiteenzetten van het argument zelf, is de theorie kort over het op poten zetten van een groepsvertegenwoordiging. Er wordt gezinspeeld op de voorbehouden zetels, op de quota, en vooral op de herdefiniëring van de kiesdistricten en van het kiessysteem gebaseerd op een proportionele logica. Maar

⁵ Phillips 1995 op.cit. Phillips, Anne (1994) *Dealing with Difference: A Politics of Ideas or a Politics of Presence?*, *Constellations* 1(1), pp.74-91.

⁶ Phillips 1998 op.cit. Phillips 1995 op.cit.

⁷ Mansbridge, Jane (1999) *Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes"*, *Journal of Politics* 61(3), pp.628-657.

⁸ Young 2000 op.cit.

⁹ Young 1990 op.cit.

¹⁰ Williams, Melissa S. (1998) *Voice, Trust, and Memory. Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*. Princeton: Princeton University Press.

¹¹ Het is eveneens interessant om vast te stellen dat het rekening houden met bevolkingsgroepen die tot nu toe gemarginaliseerd of uitgesloten werden geacht wordt het vertrouwen in het systeem te verbeteren. Het feit dat het electoraat en de vertegenwoordigers uit dezelfde sociale groepen komen verhoogt de kans dat ze onderworpen worden aan dezelfde regels (Williams 1998 op.cit.; Kymlicka 1995 op.cit.; Mansbridge 1999 op.cit.).

¹² Deze replieken lijken trouwens sterk op degene die worden verdedigd door de voorstanders van een paritaire democratie (cf. Mossuz-Lavau, Janine (1998) *Femmes/Hommes pour la parité*. Paris: Presses de Sciences Po; pour les critiques cf. Amar, Micheline (ed.) (1999) *Le piège de la parité. Arguments pour un débat*. Paris: Hachette).

ondanks het feit dat deze auteurs alles doen om te bewijzen dat een vorm van groepsvertegenwoordiging zich niet beperkt tot een puur beschrijvende vertegenwoordiging en een nastrevenswaardig doel vormt, aarzelen ze om de technieken goed te keuren die ervoor moeten zorgen dat ze werkelijkheid wordt. Welnu, deze technieken worden welbewust toegepast in een groot aantal politieke regimes, waaronder België.¹³

België

Bij onderzoek van de Belgische samenleving stellen we vast dat er regelmatig wordt beweerd dat het federaliseringsproces voor een herdefiniëring van de Belgische Staat heeft gezorgd, door de noties territorialiteit en identiteit sterker met elkaar te verbinden.¹⁴ Het gaat hier echter minder om een herdefiniëring dan om een explicitering van de dominante conceptualisatie van burgerschap. In België heeft de notie burgerschap niet het abstracte en uniformiserende karakter die de republikeinse traditie kenmerkt. Het politieke en institutionele Belgische systeem erkent sinds lang een burgerschap met vele gezichten, als was het maar door rekening te houden met de bevolkingsgroepen die volgens de traditionele scheidslijnen worden opgedeeld. Deze zelfde traditie wordt overigens elders ingeroepen om het bestaan van de wet van 24 mei 1994 uit te leggen, die een maximumquotum van kandidaten van elk geslacht oplegt voor de kieslijsten. Jarenlang was deze wet uniek in Europa en haar bestaan kon moeilijk worden uitgelegd door een progressieve aanpak en beheer van de sekseverhoudingen door de Belgische Staat. Maar ze past wel in een logica die een gedeeltelijk burgerschap toelaat en bevolkingsgroepen erkent in de publieke sfeer.¹⁵

Deze conceptualisatie van het burgerschapsbegrip blijkt eveneens uit de dominerende interpretatie van de notie vertegenwoordiging. Het kiessysteem, sinds lang gebaseerd op een proportionaliteitsprincipe, is er een indicator van. Het feit dat het Belgische systeem van vertegenwoordiging gebaseerd is op een uitgesproken vorm van groepsvertegenwoordiging is een andere. Vervolgens zullen we deze praktijk onderzoeken op het wetgevende niveau. We houden ons daarentegen niet bezig met een vorm van groepsvertegenwoordiging op uitvoerende, administratieve of andere vlakken, want op die niveaus spreken we niet echt van een vertegenwoordiging in de zin waarin wij die opvatten voor een via algemene verkiezingen ingevuld mandaat. Enerzijds zullen we de verschillende technieken analyseren die gebruikt worden om te komen tot een groepsvertegenwoordiging. Deze hebben betrekking op de taalgroepen en de bevolkingsgroepen gedefinieerd in termen van geslacht. Anderzijds zullen we de politieke debatten bestuderen die over deze technieken werden gevoerd, meer in het bijzonder bij de invoering ervan. Het doel is niet om de Belgische praktijk aan de theorie te toetsen¹⁶, maar de conceptualisering van een vorm van groepsvertegenwoordiging in de praktijk en zijn interpretatie voor verschillende bevolkingsgroepen binnen de Belgische maatschappij. Deze analyse zal ons toelaten om de verschillen in de praktijk en in de gedachtegang te ontdekken als het gaat over de conceptualisatie van de notie burgerschap in beide gevallen.

¹³ Meier, Petra (2000b) The Evidence of Being Present: Guarantees of Representation and the Example of the Belgian Case, *Acta Politica* 35(1): pp.64-85.

¹⁴ Detant, Anja (1998) Wie is de natie? Een analyse van de betekenis van taal en territorialiteit in België, *Res Publica* 40(1), pp.59-78. Detant, Anja (1997) The Power of Place: the Struggle over Territory and Identity in Belgium. In: idem (ed.) *Brussels-Jerusalem. Conflict Management and Conflict Resolution in Divided Cities*. Brussels: Centre for the Interdisciplinary Study of Brussels, pp.443-466.

¹⁵ Marques-Pereira, Bérengère (1998a) La citoyenneté politique des femmes. Bruxelles: CRISP. Paye, Olivier (1997) Féminiser le politique: recitoyennisation ou tribalisation? Une réponse du monde politique belge, *Sextant* 7, pp.139-161. Uyttendaele, Mark et Jérôme Sohier (1995) Les quotas féminins en droit électoral ou les paradoxes de l'égalité, *Journal des tribunaux* 114(5754), pp.249-256.

¹⁶ Meier, Petra (2001) *Guaranteeing Representation: Democratic Logic or Deficit? A Qualitative Comparative Analysis of Techniques Enhancing Representativeness and the Argumentation on their behalf in a Plural Society*. Doctoraal proefschrift. Brussel: Vakgroep Politieke Wetenschappen, Vrije Universiteit Brussel.

De technieken

De technieken die een vorm van groepsvertegenwoordiging invoeren hebben beetje bij beetje het licht gezien. In 1970 werden zowel de Senatoren als de Kamerleden ingedeeld in taalgroepen. Deze maatregel, die kadert in de evolutie van België naar een federale staat, was een nieuwigheid op het vlak van de vertegenwoordiging. Voor de eerste keer vertegenwoordigden zowel de Senatoren als de Kamerleden niet alleen het Belgische volk, maar in bepaalde gevallen de taalgemeenschappen. Met de institutionele hervorming van 1993, die de functie en de samenstelling van de Senaat herdefinieerde, werd dit principe van de vertegenwoordiging van de taalgemeenschappen niet alleen bevestigd maar ook geëxpliciteerd. Ten eerste werden de Senatoren verdeeld in taalgroepen op een permanente basis. Ten tweede werd een quotum van Senatoren van elke taalgroep vastgelegd. Sinds 1993 worden 25 van de 40 verkozen Senatoren verkozen door een Nederlandstalig electoraat en 15 door een Franstalig. De andere zetels worden verdeeld door benoeming en coöptatie, maar het quotum van Senatoren van elke taalgroep is eveneens vastgelegd (de Raden van de twee grote taalgemeenschappen benoemen elk 10 Senatoren en die van de Duitstalige gemeenschap 1; de Nederlandstaligen coöpteren 6 Senatoren en de Franstaligen 4). Ten derde, zoals we net zagen, werden de Senatoren ook benoemd, gecoöpteerd of verkozen op taalbasis, dit wil zeggen dat elke taalgemeenschap op een autonome manier haar vertegenwoordigers kiest. Voor de rechtstreeks verkozen Senatoren betekent dit een opdeling van het electoraat in kiescolleges per taal, een principe dat in de Belgische wetgeving werd ingevoerd ter gelegenheid van de Europese verkiezingen.

Het Europees Parlement, en meer bepaald de Belgische delegatie binnen deze instelling, is een ander voorbeeld van de vorm van groepsvertegenwoordiging die in België wordt beoefend. Drie opeenvolgende wetten, die elk de modaliteiten van een Europese verkiezing vastlegden, hebben het licht gezien vooraleer deze materie definitief geregeld werd bij de grondwetsherziening van 1993. Dit neemt niet weg dat de Belgische zetels werden verdeeld onder de verschillende taalgemeenschappen sinds de eerste Europese verkiezing van 1979. Tijdens de eerste drie Europese legislaturen beschikte België over 24 zetels waarvan 13 werden toegewezen aan de Nederlandstaligen en 11 aan de Franstaligen. Deze verdeelsleutel werd herzien in 1993, toen niet alleen een 25ste zetel werd toegekend aan de Duitstalige Gemeenschap, maar ook een Franstalige zetel (vanaf dan 10) overging naar de Nederlandstaligen (vanaf dan 14). Het is overigens interessant om vast te stellen dat een doorgedreven en expliciete praktijk van linguïstische vertegenwoordiging in de Belgische kieswetgeving werd geïntroduceerd in het kader van deze instelling, en dit in de vorm van twee nieuwe principes. Ten eerste, zoals we reeds aanhaalden, was dit in het kader van de voorbereidingen voor de Europese verkiezingen van 1979 toen de taalgemeenschappen (alvast de twee grote) hun eigen vertegenwoordigers naar het Europees Parlement stuurden.¹⁷ De institutionele hervorming van 1970 had immers officieel de vertegenwoordigers van Kamer en Senaat in taalgemeenschappen verdeeld zonder echter het electoraat daarbij op analoge basis te verdelen. Welnu, de wet die de Europese verkiezingen regelde, verdeelde het electoraat in twee kiescollega's, een Nederlandstalige en een Franstalige (in deze tweede was de Duitstalige Gemeenschap inbegrepen). Ten tweede schafte deze wetgeving het principe van de proportionaliteit af, te weten de afhankelijkheid van het aantal te verkiezen zetels per kiesdistrict van het aantal inwoners van datzelfde district.¹⁸ De verdeelsleutel 13-11 betekende immers een lichte oververtegenwoordiging van de Franstaligen - en werd daarom zwaar bekritiseerd door de Nederlandstaligen. We zullen terugkeren naar dit zelfde proportionaliteits-principe in 1993 wat betreft de verhoudingen van de twee grote taalgroepen op Europees niveau, maar zoals we later zullen zien werd elder bewust van dit principe afgestapt.

¹⁷ Van Den Berghe, Guido (1979) De nationale kieswetten voor de Europese verkiezingen, Res Publica 21(1), pp.3-28.

¹⁸ Holvoet, Luc (1979) De zetelverdeling voor het Europees Parlement: een extrapolatie en een simulatie, Res Publica 21(1), pp.145-161.

Een laatste voorbeeld van groepsvertegenwoordiging wat betreft de taalgroepen is Brussel. Sinds het instellen van de Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in 1989 werden de vertegenwoordigers verdeeld in twee taalgroepen, zoals dat overigens het geval geweest was met de Raad van de Brusselse Agglomeratie die in het begin van de jaren zeventig werd opgericht. Daar kan men aan toevoegen dat de wetgever bewust had geopteerd voor formules die het toetreden van Nederlandstalige vertegenwoordigers vergemakkelijkten, door bijvoorbeeld het aantal zetels te brengen op 75.¹⁹ De Lambermont-akkoorden, die dateren van de lente van 2001, hebben deze vorm van groepsvertegenwoordiging benadrukt, door te bepalen dat vanaf nu 17 van de toekomstige 89 zetels voorbehouden zullen zijn aan Nederlandstaligen.

De vraag van een representativiteit in termen van sekse werd door de wetgever beantwoord in 1994. Deze vraag zelf dateert van het eind van de jaren '70, maar de voorgaande initiatieven hebben nooit geleid tot een quotawet, zonder zelfs maar te spreken van enig initiatief vanweg de overheid. Niettemin was het de Regering die in het begin van de jaren negentig aan de basis lag van de wet van 1994. Deze zogenaamde wet Tobback-Smet bepaalt dat een kieslijst niet meer dan twee derden kandidaten van hetzelfde geslacht mag bevatten. In gebeurlijk geval moet de lijst zoveel lege plaatsen bevatten als er kandidaten ontbreken van de ondervertegenwoordigde sekse. In de praktijk garandeert deze wet aan de vrouwen een derde van de plaatsen op de lijsten gezien zij meestal de ondervertegenwoordigde sekse zijn.²⁰ Maar de wet regelt geenszins de verdeling van de kandidaten van verschillend geslacht op de lijst zoals haar titel laat veronderstellen. Dit is te wijten aan het feit dat dit dubbele quotum, dat in eerste instantie was voorzien door de wetgever, gaandeweg werd verlaten door enkele zwaargewichten binnen de coalitie. Sommige partijen pasten al meerdere jaren interne quota toe, de eerste maatregel van dit soort werd genomen door de CVP in 1974, zonder dat deze echter altijd rigoureuus werd nageleefd. Anderen hebben geprobeerd om de wet aan te vullen door een rits op te leggen, hetzij voor de hele lijst, hetzij voor wat betreft de twee eerste plaatsen.

Bij de vergelijking van de technieken die de laatste decennia ingevoerd en toegepast werden voor de verschillende bevolkingsgroepen in België, kunnen we twee belangrijke verschillen vaststellen. Ten eerste komen we tot het inzicht dat er een verschil in gewicht is tussen de ingestelde technieken. Elders hebben we de technieken onderscheiden die enerzijds een groepsvertegenwoordiging vergemakkelijken en anderzijds zij die ze garanderen.²¹ In feite is de enige methode die een vorm van groepsvertegenwoordiging garandeert deze van de gereserveerde zetels, wat men ook zou kunnen benoemen als quotum toegepast op mandaten, want het is de enige manier om een effectieve aanwezigheid binnen de representatieve organen te waarborgen. Maatregelen zoals een quotum toegepast op de kieslijsten of een invoering van grote kiesdistricten kunnen een aanzienlijke impact hebben als ze goed aansluiten bij het kiessysteem, maar ze garanderen geen enkel resultaat voor de betrokken bevolkingsgroep. Dit wordt mooi geïllustreerd door de resultaten te analyseren die Labour in 1997 en de toen nog CVP twee jaar later behaalden. Terwijl het percentage vrouwelijke vertegenwoordigers van Labour aanzienlijk toenam, bereikte de CVP het vooraf bepaalde percentage verkozen vrouwen niet. Het verschil in resultaat lag niet zozeer aan het feit dat Labour de verkiezingen had gewonnen en de CVP de effecten van de 'dioxinecrisis' onderging, maar wel dat in beide gevallen een aanzienlijk aantal kandidates niet-verkozen plaatsen innamen. Het voorbeeld toont aan dat de technieken die een vorm van

¹⁹ Deze kopieerde eigenlijk de maatregelen die initieel waren voorzien voor de hervorming van de Raad van de Brusselse Agglomeratie in 1987.

²⁰ De term ondervertegenwoordiging is bedrieglijk, want ze impliceert dat er een directe link zou bestaan tussen het aantal vrouwen in het parlement en bij voorbeeld het behartigen van de belangen van vrouwen. Het zou correcter zijn te spreken over een deficitaire aanwezigheid van de vrouwen, maar omwille van praktische redenen gebruiken we toch de term ondervertegenwoordiging.

²¹ Meier 2001 op.cit.

groepsvertegenwoordiging vergemakkelijken een bepaald potentieel hebben zonder daarom enig resultaat te garanderen in alle omstandigheden.

Bij het bekijken van de verschillende Belgische technieken moeten we vaststellen dat - tot op vandaag - de technieken die een vorm van groeps-vertegenwoordiging garanderen enkel voor de taalgroepen werden toegestaan. Zoals het geval Brussel en de Senaat aantonen, hebben niet alle voor de taalgroepen ingevoerde technieken initieel een effectieve aanwezigheid gegarandeerd van de vertegenwoordigers van de betrokken taalgroepen binnen de vertegenwoordigende organen. Maar er is de laatste 30 jaar een evolutie geweest naar die technieken die een representativiteit garanderen. Zowel de Senaat als het Europees Parlement of de Brusselse Hoofdstedelijke Raad kennen vandaag het systeem van de voorbehouden zetels. Daartegenover staat dat wat betreft de vertegenwoordiging in termen van geslacht, de wetgeving slechts technieken voorziet die een verhoogde aanwezigheid van vrouwen vergemakkelijken, en dit op een relatief weinig succesvolle manier. Hier zou verandering inkomen indien het toekomstscenario voor de Senaat, zoals het momenteel voorligt, wet wordt. Volgens dit scenario zouden de twee taalgroepen elk 35 mandatarissen afvaardigen naar de Senaat (waarbij een afgevaardigde van de Franstaligen de Duitstalige gemeenschap zou vertegenwoordigen), die elk niet voor meer dan 2/3 uit leden van hetzelfde geslacht zouden mogen bestaan. Deze verplichte beperking van het aantal Senatoren van hetzelfde geslacht is een primeur voor de Belgische samenleving, en voor heel Westeuropa. Tot nu toe beperkten maatregelen zich tot de input zijde, zijnde de kandidatenlijsten, en niet tot de output zijde, met andere woorden de effectieve zetelverdeling over mandatarissen van een verschillende sekse. De opgelegde verhouding is verder een wereldprimeur, gezien het elders voor de ondervertegenwoordigde sekse voorbehouden aandeel zetels nooit het getal van een kritische massa bereikte. Desondanks kan men zich vragen stellen waarom een overheid die op hetzelfde moment wetsontwerpen door de wetgevende kamers sluit om het principe van de pariteit toe te laten passen op alle kieslijsten, in het geval van een getrapte samengestelde Senaat plots weer afwijkt van dat principe. Dit is des te onbegrijpelijker gezien hetzelfde principe wel – en voor het eerst over heel de lijn – gehanteerd wordt voor de twee grote taalgroepen. Dit leidt ons tot het tweede belangrijke verschil.

Ten tweede moeten we namelijk vaststellen dat er een verschil bestaat wat betreft het principe waarop de technieken zich baseren. Hier benaderen we een onderwerp dat Williams 'the danger of legislative marginalisation' noemde, te weten dat de aanwezigheid in de organen van de politieke vertegenwoordiging enkel zin heeft als dit ook een echte politieke invloed betekent.²² Elders hebben we een onderscheid vastgesteld tussen enerzijds de proportionele vertegenwoordiging en een numerieke onder- of oververtegenwoordiging van maatschappelijke groepen.²³ In de mate waarin een numerieke onder-vertegenwoordiging kan uitmonden in een kritische massa²⁴ vertegenwoordigers, brengt een oververtegenwoordiging van een zeer kleine minderheid niet noodzakelijk een politiek gewicht met zich mee. Het belang van de voorbehouden zetel voor de Duitstalige minderheid in de Senaat en in het Europees Parlement bevindt zich bijvoorbeeld veeleer op het symbolische vlak.

Zoals vroeger werd onderstreept, karakteriseert een proportionele logica bepaalde technieken die bedoeld zijn voor de taalgroepen. In het Europees Parlement is er in 1993 een beweging geweest naar een meer uitgesproken logica van proportionaliteit wat betreft de twee voornaamste taalgroepen. In de federale Senaat zijn de totalen van de aan beide gemeenschappen toegewezen groepen gebaseerd op een proportionele logica, zelfs als de wetgever een bepaalde pariteit respecteerde tussen Nederlandstaligen en Franstaligen wat betreft de Senatoren die door de Gemeenschappen benoemd werden. In

²² Williams 1998 op.cit.

²³ Meier 2001 op.cit.

²⁴ Dahlerup, Drude (1988) From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics, Scandinavian Political Studies 11(4), pp.275-298.

tegenstelling daarmee kunnen we vaststellen dat in de gevallen gekenmerkt door minder evenwichtige numerieke verhoudingen er een afwijking van dit zelfde principe bestaat en een neiging om de minderheid te oververtegenwoordigen. Dit is het geval van de Duitstaligen op het niveau van de Senaat en het Europees Parlement, waar de numerieke verhoudingen de verkiezing van een Duitstalige vertegenwoordiger op een proportionele basis zou verhinderen. Dit is ook het geval binnen de Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waar de voorbije verkiezingen aangetoond hebben dat de Nederlandstaligen waarschijnlijk geen 17 zetels op 89 zullen behalen, gezien ze ongeveer 10 zetels behaalden op de huidige 75. We kunnen dus besluiten dat de algemene tendens erin bestaat het proportionaliteitsprincipe te respecteren in het geval van de taalgroepen, waarbij een uitzondering gemaakt wordt voor de numeriek minoritaire groepen.²⁵ Wanneer het echter over sekseverhoudingen gaat, heeft de wetgever niet hetzelfde proportionaliteits-principe gerespecteerd. 50 % van de bevolking bestaat uit vrouwen, en een proportionele logica zou dus een numerieke pariteit moeten opleggen. De wet schrijft echter - en dit enkel op het niveau van de kandidaturen - slechts een verhouding van 1/3 - 2/3 voor, wat beschouwd kan worden als een goedkeuring van de ondervertegenwoordiging van de vrouw. Zoals we hebben gezien verhindert niets de politieke partijen om dit onevenwicht te herstellen, maar de wetgever heeft dit niet verplicht. Terwijl de afwijking van het principe van de proportionaliteit onder de vorm van een soort over-vertegenwoordiging van numeriek minoritaire taalgroepen kan verklaard worden door een bekommernis hen een symbolische of zelfs echte stem te geven, kan dezelfde afwijking, maar dan in omgekeerde zin wat betreft de sekseverhoudingen niet op dezelfde manier worden uitgelegd. Vrouwen, die sinds jaren weinig talrijk zijn in de instanties van de politieke vertegenwoordiging, zouden immers op het politieke toneel moeten aanwezig zijn met een des te groter aantal om de balans terug in evenwicht te brengen. Hier zou voor een stuk verandering in komen indien de momenteel in het parlement voorliggende wetsontwerpen gestemd worden, gezien deze maatregel paritair samengestelde lijsten oplegt. Echter, deze pariteit zou niet gelden voor een verdeling van gelijkwaardige zetels tussen kandidaten van een verschillend geslacht. Zij geldt enkel voor het totaal aantal te bekleden zetels evenals voor de eerste twee plaatsen op de lijst. En zoals wij reeds opmerkten zou deze logica niet toegepast worden op de Senaat.

We moeten dus vaststellen dat de praktijk van groepsvertegenwoordiging niet op een gelijke manier wordt toegepast voor alle bevolkingsgroepen. Daar waar een proportionele logica wordt gehanteerd voor de taalgroepen en slechts verlaten wordt ten bate van kleinere taalgroepen, is dit niet het geval wanneer het gaat over de maatschappelijke sekseverhoudingen. Hetzelfde geldt voor de types technieken die worden gebruikt voor deze verschillende groepen. In het eerste geval gaat het over een expliciete garantie voor aanwezigheid, maar niet in het tweede. Dit zou kunnen wijzen op een verschil in belang dat de politieke wereld hecht aan de twee criteria van definitie van bevolkingsgroepen (taal en geslacht). Maar dit wijst er vooral op dat de politieke wereld niet evenveel belang hecht aan de verwezenlijking van een echte gelijkheid op het niveau van de sekseverhoudingen als op dat van de taalverhoudingen. Een gelijkaardige conclusie kan men trekken door de debatten te analyseren die gevoerd werden bij de invoering van deze technieken.

De parlementaire debatten

Het is onmogelijk om de parlementaire debatten die plaatsvonden bij de opstelling van de verschillende technieken in het kader van deze paper in detail te gaan bekijken.²⁶ Zo zullen we ons beperken tot de analyse van de aanpak van het onderwerp door de

²⁵ Ook hier zou verandering in komen indien het momenteel voorliggend toekomstscenario voor de Senaat realiteit zou worden. Dat houdt namelijk een pariteit in van de twee grote taalgroepen, ongeacht hun reële omvang.

²⁶ Voor een meer exhaustieve analyse cfr. Meier 2001 op.cit.

verschillende politieke actoren om de eventuele verschillen en hun betekenissen te ontdekken, in het geval van een vorm van groepsvertegenwoordiging in termen van taal of in termen van geslacht. Door de verschillende debatten te analyseren kunnen we vaststellen dat ze grofweg allemaal dezelfde vragen behandelen. Enerzijds vinden we in de verschillende debatten twee vragen terug die zich situeren op een principiële niveau. De eerste is te weten of de bevolkingsgroep in kwestie een gerechtvaardigd aandachtspunt vormt in het kader van een vorm van groeps-vertegenwoordiging. De tweede is de vraag of de gesuggereerde techniek een gerechtvaardigd middel is om tot een verhoogde representativiteit te komen. (Het is niet van belang in het kader van deze paper, maar het is niettemin interessant om te merken dat noch het principe van een vorm van groepsvertegenwoordiging, noch het gebruik van de technieken om deze te realiseren aan zich werden in vraag gesteld). Anderzijds vinden we in de debatten drie vragen terug van een meer technische orde. De eerste betreft de gevolgen van de besproken techniek voor de principes waarop het Belgisch kiesstelsel steunt. Er waren inderdaad lange discussies over het reeds ingeroepen proportionaliteitsprincipe. De tweede gaat over de gevolgen van deze techniek voor de verschillende types actoren die te maken hebben met het verkiezingsproces, te weten de politieke partijen, de individuele kandidate(n)s, de vertegenwoordig(st)ers en het electoraat op zich. De derde vraag gaat over de impact van deze techniek op de maatschappij in ruimere zin.

Ondanks het feit dat alle parlementaire debatten kunnen teruggebracht worden tot die vragen, kunnen we twee verschillende manieren van aanpakken onderscheiden wat betreft de wet over de quota in verhouding tot deze die te maken hebben met technieken toegepast op de taalgroepen.²⁷ Deze verschillende aanpakken kunnen vooral onderscheiden worden doorheen de vragen die zich situeren op het principiële niveau.²⁸ In de drie taalgevallen zijn er twijfels gerezen over de besproken techniek, door de vraag te stellen of het wel het juiste middel was om dit doel van groepsvertegenwoordiging te bereiken. De kritieken onderstreepten de perverse bijwerkingen van een dergelijke maatregel. Zo werd gezinspeeld op het differentialistische potentieel en op het gevaar van een verhoogde competitie in termen van taal toen de eerste technieken werden opgesteld. In het geval van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad in 1989 benadrukten de tegenstanders van het hoge aantal zetels, vooral de Franstalige Liberalen, dat een dergelijke maatregel vooral ook de geloofwaardigheid van de vergadering in het gedrang zou brengen.

In het geval van de wet over de quota vinden we ook deze discussie terug, te weten of de techniek een passend middel is om het doel te bereiken en of de bijwerkingen kunnen worden afgewogen tegen het doel om tot meer representativiteit te komen. Er was reeds een duidelijk afgebakend doel, dat erin bestond het aantal vrouwen in de politiek te verhogen, wat niet het geval was in de andere besproken voorbeelden. Het is interessant om op te merken dat er een algemene consensus was over het doel van deze wet, maar niet over de bepalingen van de wet. Een groot gedeelte van de discussie werd gedomineerd door de vraag of men wel of niet quota moest gebruiken om het percentage vrouwelijke vertegenwoordigers te verhogen. Vooral de Liberalen aan beide kanten van de taalgrens en het Vlaams Blok verzetten zich tegen quota, door te stellen dat een dergelijke maatregel het imago en de status van vrouwen in het algemeen zou aantasten en meer in het bijzonder ook die van de politica's. Geen enkele vertegenwoordiger verwierp het idee om een techniek te gebruiken om meer vrouwen in de politiek te krijgen. Integendeel, alle sprekers waren akkoord met het principe om maatregelen te nemen om een einde te maken aan de ondervertegenwoordiging van de vrouwen. Maar ze beschouwden quota niet als het ideale middel daartoe. Bepaalde Liberalen suggereerden derhalve om de lijststem te neutraliseren. Het onderliggende idee was dat een dergelijke maatregel vrouwen niet zou stigmatiseren en vernederen omdat ze aan

²⁷ Dit sluit niet uit dat er soms uiteenlopende meningen bestonden onder de drie taalgevallen, maar we beperken ons hier tot het signaleren dat ze hier niet van belang zijn.

²⁸ Er waren ook verschillende aanpakken in het kader van de meer technische vragen, maar ook deze hebben geen belang in dit kader.

alle kandidaten dezelfde kans bood om verkozen te worden. Andere tegenstanders van de quota suggereerden de sensibilisering en de vorming van potentiële kandidates, en dit om dezelfde redenen.

Het is interessant om te zien hoe de tegenstand tegen deze technieken zich op verschillende niveaus situeerde in de twee gevallen. De tegenstanders van de quotawet van 1994 situeerden het nadeel op het niveau van de geloofwaardigheid van de vrouwen, als individuen en als groep. De tegenstanders van het hoge aantal zetels voor de Brusselse Hoofdstedelijke Raad evenals de andere kritieken gericht op de technieken die taalgroepen viseren concentreerden zich op de perverse effecten voor de toekomstige *instelling* of eventueel de *maatschappij* als dusdanig. Maar niemand was bang dat dergelijke maatregelen de geloofwaardigheid van de Vlamingen in het geval van Brussel of de Franstaligen en de Duitstaligen in de andere cases met betrekking tot taal zouden in vraag stellen, door het feit dat ze zouden worden 'bijgestaan' om verkozen te geraken. Wat in het ene geval werd geïnterpreteerd als een teken van zwakheid van de vrouwen, werd beschouwd als een verdeling van de macht en een strijd voor deze laatste in het kader van de taalkwesties. Het feit dat men een zwakkere taalgroep steunde werd niet alleen niet opgevat als een verzwakking van die taalgroep, maar bovendien was er van de kant van de politieke wereld een categorische weigering om de verhoudingen tussen de seksen op te vatten als een structurele machtsverhouding, wat ons leidt naar de tweede verschillende aanpak van het onderwerp in het ene zowel als het andere geval.

Bij het behandelen van de relatie tussen het doel en het middel dat dit zou moeten realiseren, komt ook de vraag aan bod over de grond van de noodzaak van een dergelijke maatregel, namelijk te weten *waarom* een bepaalde maatregel zich opdringt. Bij vergelijking van de verschillende debatten is het interessant om te merken dat deze vraag een groot deel van de debatten over de quotakwestie leidde, terwijl ze nauwelijks werd ingeroepen in de taalkwesties. De debatten over de wet Tobback-Smet verschilden dus van de andere parlementaire debatten door hun bijzondere omkadering, aangezien een groot deel van het debat draaide rond de vraag waarom vrouwen ondervertegenwoordigd waren in de politiek. Grofweg kunnen we twee verschillende analyses onderscheiden over de oorzaken van dat probleem, die zich onderscheiden door het niveau waarop deze oorzaken gesitueerd worden.

Enerzijds situeerden de tegenstanders van de quota de oorzaken van de zwakke aanwezigheid van de vrouwen op een individueel niveau, door het gebrek aan interesse van vrouwen voor de politiek gezien mannen zich nauwelijks verzetten tegen een verdeling van de macht. Anderzijds situeerden de verdedigers van de quota de oorzaken van de ondervertegenwoordiging van de vrouwen op een structureel niveau door de seksesegregatie op het niveau van rollen en taken te benadrukken, daarbij inbegrepen de definitie van de politiek in de ruime zin van het woord, evenals het structurele karakter van de onevenwichtige machtsrelaties tussen de seksen. Het is interessant om op te merken dat de voorgestelde maatregelen rechtstreeks verband hielden met de situering van de oorzaak van het probleem, want zij die het probleem op een structureel niveau situeerden verdedigden quota terwijl zij die het individuele karakter van het probleem benadrukken sensibiliserings- en vormings-maatregelen verkozen. Belangrijker nog is echter het feit dat de vraag over de bestaansredenen van een bepaalde techniek expliciet werd besproken en een groot deel van de debatten domineerde, terwijl ze nauwelijks werd aangeraakt in de taalkwesties.

In de taalkwesties was de vraag waarom een bepaalde taalgroep geconfronteerd werd met een probleem van ondervertegenwoordiging slechts een impliciet element van het debat. In het kader van de Senaat en het Europees Parlement, werd geopperd dat de initiële weigering van een autonome vertegenwoordiging van de Duitstalige minderheid geïnspireerd was door de wil om de geldende machtsverhoudingen tussen de twee voornaamste taalgroepen te bewaren. Dezelfde reden werd ingeroepen om het gebrek aan wil te verklaren om de zetelverdeling tussen de twee grote taalgroepen vast te

leggen of te herzien. Maar over het algemeen werden de oorzaken van de noodzaak om een bijzondere techniek in te stellen die een verhoogde representativiteit moest viseren minder expliciet besproken dan in het geval van de wet op de quota. Deze oorzaken werden in feite enkel ingeroepen om de weerstand tegen een specifieke verdeling van de zetels onder de taalgroepen te benadrukken. In het geval van de wet op de quota echter waren de oorzaken van de noodzaak om een techniek in te stellen een belangrijk element van het debat, zowel voor de voorstanders als voor de tegenstanders van quota.

Dit verschil is interessant. Het feit dat de vraag over de oorzaken van de ondervertegenwoordiging en de noodzaak van een techniek niet zo expliciet werd besproken in het geval van taalkwesties betekent niet dat de vraag geen belang heeft. Het verhaal van de erkenning van de taalgroepen is even oud als de Belgische Staat zelve. De kwestie van een structurele discriminatie werd op vele momenten van de Belgische politieke geschiedenis bediscussieerd. Het verschil met de kwestie van de verhoudingen tussen de seksen is dat men op dit moment erkent dat het belangrijk is om deze taalvraagstukken op een expliciet politiek niveau te behandelen omdat het gaat over machts-verhoudingen. Wat betreft de sekseverhoudingen daarentegen is er geen consensus over hun structureel karakter.

Besluit

Zoals we konden vaststellen, bestaat er in België een verschil tussen de manier waarop het evenwicht tussen taalgroepen wordt meegeteld en gerespecteerd in het kader van een vorm van groepsvertegenwoordiging, en de aanpak van de sekseverhoudingen. Dit geldt zowel voor de technieken die worden vastgelegd om een vorm van groepsvertegenwoordiging te promoten als voor de parlementaire debatten die in dit kader werden gevoerd. Deze ongelijkheid in aanpak is niet alleen te verklaren door het feit dat de politieke wereld minder belang hecht aan remedies voor de onevenwichtige sekseverhoudingen. Belangrijker is nog het feit dat een deel van de politieke wereld het structurele karakter van deze verhoudingen en dus de oorzaken van het onevenwicht die deze kenmerken, weigert te erkennen.