This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Tussen politieke partijen en *think tanks*

Een verkennende analyse van de Vlaamse partijstudiediensten

Valérie Pattyn, Steven Van Hecke, Marleen Brans en Thijs Libeer

ABSTRACT: Between Political Parties and Think Tanks: An Explorative Analysis of Flemish Party Study Centres

In Flanders, every political party has its own political foundation or study centre. Although their importance for the party organisation is widely recognised, a systematic and comparative analysis of these study centres is still lacking. This article is the first attempt to address this empirical void. Based on document analysis, interviews and survey material, we analyse the basic characteristics of the study centres of seven Flemish parties, covering all major political families. We compare their size, internal structure and autonomy vis-à-vis the party, explore the advisors' profile and background and discuss the generation and products of advice. We conclude that despite their heterogeneity Flemish study centres share a common but limited functionality, being more of an extension of political parties than classical think tanks.

KEYWORDS: Political party, study centre, think tank, Flanders, policy advice

1. Inleiding

België, Italië en in mindere mate Oostenrijk worden algemeen beschouwd als klassieke voorbeelden van een particratie (Deschouwer, 2012; De Winter, 1998; De Winter & Dumont, 2006). Volgens Dewachter (1981, p. 116) is een particratie een "politiek stelsel waarin de politieke partij(en) een overwegende impact hebben op de politieke besluitvorming". Politieke partijen vervullen een grote variëteit aan functies (en disfuncties), maar we spreken pas van een particratie wanneer deze partijen een dominante rol spelen in het besluitvormingsproces van een moderne democratie. Deze rol kunnen partijen uiteraard op verschillende manieren en tijdstippen in het besluitvormingsproces spelen. Zo leveren partijen in het Belgische

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

politieke systeem een cruciale bijdrage aan het formuleren van vragen en aan het profileren van belangen. Bovendien zijn ze actief in het ontwerpen en bepleiten van oplossingen van beleidsvraagstukken (Dewachter, 2001).

Een belangrijke maar vaak onderbelichte speler op het toneel bij dit laatste aspect van de politieke besluitvorming zijn de partijstudiediensten. Het belang van studiediensten in het functioneren van een partij wordt in de eerste plaats erkend door de Vlaamse politieke partijen zelf. In de aanloop naar verkiezingen bijvoorbeeld wordt regelmatig verwezen naar de rol van studiediensten bij het opstellen van het programma (zie het Symposium 'Partijen schrijven programma's' in *Res Publica* 2014/1) en recentelijk, met name in de aanloop naar de regionale en federale verkiezingen van mei 2014 in Vlaanderen, bij de berekening van allerlei beleidsvoorstellen. In 'Rekening 14', een berekening van de financiële impact van de Vlaamse partijprogramma's door enkele economen van de KU Leuven (i.s.m. de VRT, *De Standaard* en *De Tijd*), werd duidelijk dat de studiediensten een centrale rol spelen in de politieke partijen.[1]

Naast het maatschappelijk belang van de partijstudiediensten wordt hun unieke positie onderstreept in het kader van de dominante rol die partijen spelen in het politieke systeem (De Winter & Dumont, 2006, pp. 965-967). Zo zijn parlementsleden voor het opstellen van wetsvoorstellen, amendementen en interpellaties afhankelijk van de informatie die de partijstudiediensten ter beschikking stellen. Meer nog, deze "hersenen" van de partij (*ibid.*, 2006, p. 965) worden bestaft door het *poolen* van medewerkers die de verschillende parlementsfracties van de partijen ter beschikking hebben. Op die manier staan ze ten dienste van de hele partij. In de schoot van deze partijstudiediensten ontwikkelen zich gespecialiseerde werkgroepen die gericht zijn op beleidsvoorbereiding. In deze werkgroepen zetelen stafleden van de partijstudiedienst samen met aan de partij gelieerde externe experten. Bij gebrek aan alternatieve middelen zijn de parlementsleden op die manier met handen en voeten gebonden aan de partij.

Toch blijkt dat deze actor tot nu toe meestal over het hoofd werd gezien in onderzoek omtrent het Belgische politieke systeem (Deschouwer, 2012; Dewachter, 2001). Ook in historisch-politiek onderzoek naar politieke partijen in België ontbreekt het (met uitzondering van Delmotte, 1997) aan grondige analyses van de partijstudiediensten (Brepoels, 1988; Dewachter *et al.*, 1995). Van recent historisch of politicologisch onderzoek is al helemaal geen sprake. Ook in beleidsanalytisch onderzoek worden partijstudiediensten nauwelijks bestudeerd, op een schaarse uitzondering na (Weaver & Stares, 2001).

Partijen kunnen niet in alle landen een beroep doen op een eigen studiedienst, zoals onder meer in Canada het geval is (Cross, 2007). Waar wel een partijstudiedienst bestaat, blijkt deze zeer diverse functies te vervullen. In Duitsland worden sinds de jaren 70 van de vorige eeuw zogenaamde *Stiftungen* van overheidswege gefinancierd à rato van het aantal zetels dat de gelieerde politieke partijen behalen

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

in de Bundestag. Deze *Stiftungen* zijn uitgegroeid tot vaste waarden in het Duitse politieke landschap. In opdracht van de federale overheid doen zij onder meer aan burgerschapsvorming in Duitsland en ondersteunen zij verkiezingen, partijendemocratie en mensenrechten in de hele wereld (zie bijvoorbeeld Dakowska, 2009). Omwille van hun specifieke statuut is "political consulting" binnen de eigen politieke familie strikt genomen niet toegestaan (Grunden, 2013, p. 5). In Nederland bestaat er eveneens een lange traditie van 'wetenschappelijke stichtingen'. Net als in Duitsland hebben deze stichtingen een apart statuut, los van de politieke partijen. Ze spelen wel een eersterangsrol in de ontwikkeling van nieuwe politieke ideeën. Ze kunnen deze ideeën op de politieke agenda plaatsen en de partijen helpen deze ideeën om te zetten in beleid (Timmermans, Van Rooyen & Voerman, 2014). Per slot van rekening dragen ze net zoals de Duitse *Stiftungen* bij tot de verspreiding van politieke ideologieën.

Van de Vlaamse partijstudiediensten is echter nauwelijks geweten hoe zij eruit zien en vooral welke functies zij vervullen, tenzij de rol die ze ten aanzien van de parlementsleden spelen (De Winter & Dumont, 2006). Dit artikel wil deze lacune wegwerken. Zeker in tijden van *evidence-based* beleid en steeds complexer wordende beleidsproblemen, kan de vraag worden gesteld welke input studiediensten aanleveren aan partijen. In het theoretisch kader gaan we na wat de verschillende functies zouden kunnen zijn die partijstudiediensten verrichten. We richten ons enerzijds op de functies van politieke partijen en anderzijds op de functies van *think tanks*. De leidende vraag van dit artikel is waar de Vlaamse partijstudiediensten moeten worden gesitueerd op een continuüm van functies die politieke partijen verrichten enerzijds en functies die *think tanks* verrichten anderzijds. Vervolgens richten we ons op het Vlaamse politieke firmament dat, anno 2014, zeven partijstudiediensten omvat: Ceder voor CD&V, een afzonderlijke Vlaamse en federale studiedienst voor Open Vld, en studiediensten voor N-VA, sp.a, Vlaams Belang, Groen en PvdA. Aangezien er weinig of geen informatie bestaat over de organisatie en werking van deze actoren, beginnen wij onze analyse met de basiskarakteristieken. Daarna besteden we bijzondere aandacht aan de beleidsadviserende rol van studiediensten (verder in dit artikel afgekort als SD/SDn).

2. Theoretisch kader

Internationale literatuur geeft weinig aanknopingspunten hoe we partijstudiediensten moeten percipiëren en bijgevolg bestuderen. De eerste mogelijke invalshoek is die van politieke partijen. SDn kunnen immers niet los worden gezien van hun aanverwante politieke partijen. Zonder de 'moederpartijen' zou er van studiediensten geen sprake zijn. Als we ervan uitgaan dat SDn functioneel kunnen zijn ten

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

aanzien van politieke partijen, is het de vraag welke functies politieke partijen vervullen en welke rol hierin is weggelegd voor SDn.

In de literatuur bestaat geen consensus over het exacte aantal functies dat politieke partijen vervullen. Wel is men het er min of meer over eens, dat politieke partijen op drie vlakken 'nuttig' zijn voor het politieke systeem (zie o.a. Sartori, 2005). Partijen dienen eerst en vooral de opinies en belangen die bij de bevolking aanwezig zijn te verzamelen en tot uitdrukking te brengen (*interest aggregation and articulation*). Doorgaans gebeurt dit op basis van een ideologie. Vervolgens moeten politieke partijen op basis van hun eigen voorstellen en programma met elkaar in competitie treden. Dit gebeurt aan de hand van verkiezingen (*electoral competition*). De kiezers worden uitgenodigd een keuze te maken tussen de verschillende partijen. Ten slotte worden op basis van de uitslag van de verkiezingen allerlei posities toegewezen binnen het politieke systeem, zowel bij de wetgevende als de uitvoerende macht (*legislative and executive office*).

Het is duidelijk dat SDn een cruciale rol te spelen hebben in de kiesstrijd, o.a. voor het opstellen van partijprogramma's, maar ook nadien wanneer de programma's moeten omgezet worden in regeerakkoorden. Ze zijn functioneel in de transfer van ideologie naar politieke voorstellen en in de wijze waarop ideeën kunnen omgezet worden in beleid. Deze laatste functie hebben ze trouwens gemeen met parlementsfracties en – in het geval dat partijen ook regeren – politieke kabinetten (zoals we die onder meer in België en Frankrijk kennen).

Hanteren we het intussen klassiek geworden onderscheid tussen *office-*, *policy-* en *vote-seeking* (Müller & Strøm, 1999), dan is het duidelijk dat SDn zich in theorie eerder situeren in de *policy-seeking* doelstelling van een partij (of binnen partijen die vooral gedreven worden door de wil om op basis van hun programma het beleid in een bepaalde richting te sturen). We gaan er immers ook hier vanuit dat SDn geen directe of specifieke functie(s) te vervullen hebben wanneer partijen zoveel mogelijk stemmen of zoveel mogelijk posities willen veroveren in het politieke systeem. In principe kunnen SDn daarin een rol spelen – denk aan de rekrutering van potentieel politiek personeel, waarbij SDn worden opgevat als *training centres* en selectiemechanismen voor politiek talent, – zoals ook een communicatiedepartement binnen een partij nuttig kan zijn voor het bereiken van de drie genoemde doelstellingen –, maar veel hangt uiteraard af van de mate van autonomie die SDn genieten tegenover de centrale partijorganisatie. Het is alleszins duidelijk dat SDn zich in de eerste plaats situeren binnen de beleidsfunctie van politieke partijen.

Een van de schaarse beschikbare bronnen die zich expliciet over de beleidsfunctie van partijstudiediensten buigt, is het overzichtswerk van Alternative Policy Advisory Organizations (APAOS) van Weaver & Stares (2001). Het acroniem APAOS groepeert alle organisaties die zich buiten de lijndepartementen bevinden en die dienen als geïnstitutionaliseerde en quasi-permanente bronnen van beleidsadvies voor besluitvormers. De pluraliteit van APAOS kan worden beschreven via

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

twee continua: (1) de mate van autonomie ten aanzien van de overheid, en (2) centraliteit van beleidsadvies in de missie van de organisatie. Volgens Weaver & Stares (2001, p. 7), is het verschaffen van beleidsadvies een van de centrale taken van *political party think tanks*. Voor wat betreft hun mate van autonomie ten aanzien van de overheid worden deze organisaties door de auteurs in het midden van het continuüm geplaatst, met aan de extreme polen ideaaltypische voorbeelden als een Planbureau (weinig autonoom) en ngo's (zeer autonoom). Wanneer we partijstudiediensten internationaal vergelijken, gaan onder de gemeenschappelijke noemer *political party think tanks* echter verschillende invullingen van functies schuil. In de inleiding verwezen we reeds naar de rol van de Duitse politieke *Stiftungen*. Naast hun beleidsonderzoek doen deze stichtingen vooral aan burgerschapsvorming en trachten zij bij te dragen aan de promotie van democratische organisaties in ontwikkelingslanden (Grunden, 2013, p. 184; Weaver & Stares, 2001, p. 15). In Brazilië spreekt men daarentegen van *party institutes*, die vooral tot doel hebben in functie te staan van parlementsleden en het parlementaire werk (De Souza, 2001). In Japan manifesteren partijstudiediensten zich als *research departments*, waarbij de rol van beleidsadvisering zeer centraal staat (Tadashi, 2001).

Zoals eveneens kan worden afgeleid uit de categorisering als *political party think tanks* van Weaver & Stares, worden partijstudiediensten veelal in eenzelfde adem genoemd als *think tanks* (bv. McGann & Sabatini, 2011; Stone, 2000). De literatuur over *think tanks* is zeer divers. Ook over de definitie van *think tanks* bestaat nauwelijks consensus. Rich verschaft wellicht een van de meest omvattende definities. Hij definieert *think tanks* als "onafhankelijke, *i.e.* los van specifieke belangen, non-profit organisaties die expertise en ideeën verschaffen om steun te winnen en het beleidsproces te beïnvloeden" (Rich, 2004, p. 11). In de literatuur over *think tanks* is vooral hun mate van onafhankelijkheid het voorwerp van discussie. Hoewel Rich deze onafhankelijkheid in de verf zet, zullen auteurs als McGann en Sabatini (2011, p. 23) expliciet vermelden dat *think tanks* geaffilieerde *of* onafhankelijke instituten kunnen zijn, gezien hun mogelijke formele banden met partijen, overheid, bedrijven of universiteiten. Het gekende Think Tanks and Civil Societies Program (TTCSP), dat jaarlijks een globale *ranking* van *think tanks* opstelt, gebruikt eenzelfde conceptualisering en hanteert een typologie variërend van autonoom tot quasi-overheidsorganisatie voor de *think tanks* die in het TTCSP-programma worden opgenomen (TTCSP, 2013). Waar de mate van onafhankelijkheid van *think tanks* een bron van discussie vormt, is dit evenwel veel minder het geval voor de functies die zij vervullen. In hun definitie van *think tanks* beschouwen Boucher en collega's (Boucher, Cattaneo & Ebélé, 2004) de volgende functies als essentieel: (1) de specialisatie in de productie van beleidsoplossingen; (2) de productie van ideeën, analyses en advies; (3) de investering in de communicatie van ideeën aan beleidsmakers en de publieke opinie; (4) zij zijn niet verantwoordelijk voor overheidsoptreden, maar handelen in naam van het algemeen belang. Voor Stone is

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

het essentieel dat *think tanks* niet louter onderzoek doorgeven aan beleidsmakers, maar dat dit onderzoek wordt vertaald in concepten, paradigma's en voorbeelden in functie van de behoeften van beleidsmakers (Stone, 2007). *Think tanks* investeren in het verzamelen en analyseren van informatie en trachten het beleid te beïnvloeden door oplossingen voor beleidsproblemen aan te bieden. Ze maken hiertoe gebruik van een waaier van mogelijke activiteiten, inclusief het publiceren van onderzoek, het maken van beleidsevaluaties en het organiseren van conferenties en netwerkmomenten (TTCSP, 2013).

De vraag rijst nu of de functionaliteit van SDn voor en binnen politieke partijen en een dergelijke modellering van *think tanks* ook van toepassing zijn op de partijstudiediensten in Vlaanderen. Met andere woorden: worden Vlaamse partijstudiediensten eerder beschouwd als onderdeel van een politieke partijen of als *political party think tanks*? Aangezien de literatuur focust op de beleidsadviserende rol van SDn, zullen we daar in onze analyse bijzondere aandacht aan schenken.

3. Methodologie

Deze vraag zal worden beantwoord aan de hand van een analyse van de studiediensten van alle Vlaamse politieke partijen. Met uitzondering van de PvdA, met – tot voor kort – enkel lokaal verkozenen, tellen alle partijen in dit onderzoek minstens twee vertegenwoordigers in het federaal parlement (sinds de verkiezingen van 2010). Lijst De Decker (LDD) werd niet in de analyse opgenomen, aangezien de partij zelf aangaf niet over een SD te beschikken.

In onze dataverzameling combineren we een tweevoudige strategie. In een eerste stap verstuurden we een gesloten vragenlijst aan alle Vlaamse SDn. Deze vragenlijst had tot doel basisinformatie te vergaren over de structuur en de medewerkers van de SDn. Deze informatie hielp ons bij de voorbereiding van de tweede fase van de dataverzameling. Deze tweede fase betrof een reeks semigestructureerde interviews met vertegenwoordigers van elk van de SDn. De vragen waren hoofdzakelijk gericht op de verschillende functies die SDn vervullen, met bijzondere aandacht voor de functies van beleidsadvies (bij zowel politieke partijen als *think tanks*). Teneinde de evolutie van de SDn te kunnen vatten, interviewden we telkens medewerkers met een lange staat van dienst in de partij en/of haar SD. Voor CD&V en sp.a interviewden we een ex-directeur. Voor de overige partijen bevroegen we telkens de huidige directeur en/of een medewerker. Voor Vlaams Belang nam ook de partijvoorzitter deel aan het interview. Alle interviews vonden plaats in april-mei 2013. Voor Groen vergaarden we de nodige informatie via een studiebezoek (maart 2013), dat we organiseerden in het kader van het seminarie

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

bestuurskunde in de opleiding politieke wetenschappen aan de KU Leuven. Voor alle partijen konden we verder aanvullend gebruik maken van data vergaard in functie van een meesterproef, geschreven in 2012 onder het promotorschap van een auteur van dit artikel (Libeer, 2012). Deze meesterproef handelde overwegend over de beschrijvende basiskarakteristieken die we in dit artikel zullen voorstellen. Hiertoe werden eveneens de (toenmalige) directeurs van de studiediensten geïnterviewd, met uitzondering van de studiediensten van Vlaams Belang en N-VA die een schriftelijke gesloten vragenlijst invulden. De combinatie (triangulatie) van de verschillende rondes van dataverzameling geeft ons een betrouwbaar beeld van de Vlaamse partijstudiediensten.

4. Basiskarakteristieken van de Vlaamse partijstudiediensten

We beginnen aan de zoektocht naar de verschillende functies die partijstudiediensten ten aanzien van politieke partijen vervullen met een studie van de 'fysieke' kenmerken van de SDn. Deze zogenaamde morfologische karakteristieken vormen het onderwerp van deze sectie. We bespreken achtereenvolgens de grootte van de SDn, de interne structuur, de formele autonomie ten aanzien van de partijleiding, de financiële autonomie, en het profiel en de achtergrond van de medewerkers van de partijstudiediensten.

4.1 *Personeelsgrootte*

Tabel 1 biedt een overzicht van het aantal medewerkers van de Vlaamse SDn (in voltijds equivalenten). We maken een onderscheid tussen het totale aantal medewerkers (inclusief technische en secretariaatsstaf) en het aantal medewerkers met exclusief beleidsgerichte taken. De tabel is geordend op basis van het aantal zetels van de partij in het Vlaams en het federaal parlement (Kamer en Senaat) sinds de verkiezingen van 2009 respectievelijk 2010 (zie tweede rij in Tabel 1).

Een eerste factor die deze verscheidenheid kan verklaren, zijn de verkiezingsresultaten van de partijen. In Vlaanderen ontvangen SDn tot nog toe geen rechtstreekse betoelaging (zie verder). SDn zijn afhankelijk van de partijmiddelen en de keuze van de partij om te investeren in een dergelijke dienst. De studiedienst is dan ook vaak bij de eerste slachtoffers wanneer de partij moet bezuinigen na een tegenvallende verkiezingsuitslag. De SDn van Vlaams Belang en Open Vld kenden een reductie in omvang na opeenvolgende tegenvallende verkiezingsresultaten.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Het zwakke resultaat van de liberale partij in 2009 was een belangrijke reden om haar denktank 'Prometheus' op te doeken.

TABEL 1. **Personeelsgrootte van de Vlaamse partijstudiedienst en.**

Partijen	N-VA	CD&V	sp.a	Vlaams Belang	Open Vld		Groen	PvdA
					Vlaamse studiedienst	Federale studiedienst		
Totaal aantal zetels	58	55	46	44	(22)	(19)	14	0
VTE, totaal	9	9.4	21	23.5	8.8	7	8	1
VTE, beleidsadviseurs	8	7.8	18	23	7.8	6	8	1
Fractiewerk	Neen	Neen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	NA

Tabel 1 schetst een zeer heterogeen beeld voor de verschillende partijen.

Ten tweede, en hieraan gerelateerd, is het aantal SD-medewerkers sterk afhankelijk van de partijvoorzitter en zijn/haar visie op de rol en de noodzaak van een partijstudiedienst. De grootte en het takenpakket van verschillende SDn ondergingen substantiële wijzigingen bij de verkiezing van een andere partijvoorzitter. Tijdens het CD&V-voorzitterschap van Yves Leterme werd de studiedienst gereduceerd, omdat de klemtoon binnen de partij meer werd gelegd op communicatie en fractiewerk. Uiteraard is ook de persoon van de fractieleider belangrijk. Veelal zullen fractieleiders of -secretarissen met een lange staat van dienst meer invloed hebben op de rol en de grootte van de SDn dan partijvoorzitters die slechts een kort mandaat bekleden.

Ten derde is de onmiddellijke voorgeschiedenis van een partij onvermijdelijk van belang. De Vlaams-nationalistische N-VA is hier een interessant voorbeeld. Na de verkiezingen van juni 2010 won de partij 22 extra zetels in de Kamer. Dit was een ongezien resultaat voor een niet-traditionele partij. Plots was de N-VA de grootste Vlaamse partij en zij besloot een 'volwaardige' SD uit te bouwen. Voorheen bestond de SD van de partij louter 'virtueel': de partij had een medewerker in dienst die het werk van de fractie en de kabinetten coördineerde. De jonge leeftijd van de N-VA-SD verklaart het relatief beperkte aantal medewerkers in verhouding tot de zetelsterkte.

Een vierde element is het federale karakter van België. Zoals in de tabel kan worden opgemerkt, heeft Open Vld in 2012 besloten haar SD op te splitsen in twee afzonderlijke entiteiten: een federale SD en een Vlaamse SD. De secretarissen van respectievelijk de federale Kamerfractie en Vlaamse fractie functioneren als hoofd van de diensten. Er is geen enkele andere partij met een gelijkaardige, gesplitste structuur.

De communistische PvdA is in verschillende opzichten een uitzondering. Zoals eerder vermeld, heeft de partij tot voor kort enkel lokale mandatarissen. Bovendien is het de enige partij die op nationaal niveau functioneert (in Wallonië is de partij gekend als le Parti du Travail de Belgique-PTB). PvdA heeft slechts sinds begin 2012 één betaalde medewerker voor haar SD.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

De grootte van de SDn geeft belangrijke informatie prijs over de functies die partijstudiediensten vervullen in het Vlaamse partijlandschap. De laatste rij in tabel 1 is in dit verband verhelderend. De meeste Vlaamse politieke partijen hebben ervoor geopteerd om de medewerkers van hun studiedienst te poolen met de fractiemedewerkers. Met *'poolen'* verwijzen we niet enkel naar de fysieke betekenis van de term, maar eveneens naar het *poolen* van taken. Vlaams Belang, bijvoorbeeld, beschrijft de taken van haar studiedienst als een "osmose of amalgaam van fractieactiviteiten en studiedienstactiviteiten". Voor de partijen die op deze wijze functioneren, is het onmogelijk een strikte opdeling te maken tussen de medewerkers die betrokken zijn bij de dagelijkse ondersteuning van de partijfractie en de medewerkers die meer typische studiedienstaken verrichten als het schrijven van ideologische studies. In principe kan aan alle medewerkers van de studiediensten die met een dergelijke *pooling* van personeel werken, worden gevraagd om de parlementair verkozenen van de partij te ondersteunen.

4.2 *Interne structuur*

Ook in verband met de interne structuur van de SDn zien we een zeer divers beeld. In dit onderdeel bespreken we enkele belangrijke karakteristieken van deze structuur: de interne coördinatie van de SDn, de vertegenwoordiging van de SDn in de partijorganen en de interne taakverdeling.

4.2.1 *Coördinatie*

De meeste studiediensten hebben geen gedetailleerd uitgewerkt organogram, omdat hun interne structuur relatief eenvoudig is. Behoudens de liberale SDn, met de fractiesecretaris aan het hoofd, worden alle andere SDn geleid door een directeur, politiek directeur of, in het geval van Vlaams Belang, departementshoofd.

Twee partijen hebben daarnaast nog een afzonderlijke coördinatorfunctie. Vlaams Belang beschrijft de rol van haar coördinator als een "*interface*" tussen fracties, parlementsleden en andere medewerkers, en tussen de nationale, provinciale en lokale niveaus. Voor N-VA is de coördinator dezelfde persoon die eerder deze virtuele functie uitoefende voor de uitbouw van de SD in 2010. Sinds 2010 is de partij georganiseerd volgens een matrixstructuur. De horizontale pijler wordt gevormd door het partijsecretariaat. De studiedienst is één van de drie subeenheden van dit secretariaat, naast de teams 'communicatie' en 'organisatie'. De drie teams ondersteunen de verschillende fracties en de ministeriële kabinetten, die de verticale pijlers vormen. Medewerkers met eenzelfde thema in hun portefeuille, zoals gezondheidszorg, komen op regelmatige basis samen.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

TABEL 2. **Leiding van de Vlaamse partijstudiediensten.**

Partijen	N-VA	CD&V	sp.a	Vlaams Belang	Open Vld		Groen	PvdA
					Vlaamse studie-dienst	Federale studiedienst		
SD onder leiding van:	(1) Politiek directeur (2) Coördinator [(3) Kwaliteitscoördinator]	Directeur	Directeur	(1) Departementshoofd (2) Coördinator	Fractiesecretaris	Fractiesecretaris	Politiek Directeur	Directeur
Is hoofd SD politiek actief?	(1) Neen (2) Neen (3) Neen	Neen	Neen	(1) Ja (2) Neen	Neen	Ja	Neen	Neen

TABEL 3. **Vertegenwoordiging in het partijbestuur.**

N-VA	CD&V	sp.a	Vlaams Belang	Open Vld		Groen	PvdA
				Vlaamse studie-dienst	Federale studie-dienst		
(1) Raadgevende stem (2) Raadgevende stem	Raadgevende stem, indien daartoe uitgenodigd door partijvoorzitter	Raadgevende stem	(1) Ja (2) Neen	Neen	Momenteel verte-genwoordigd, maar dit is afhankelijk van de uitslag van de partijbestuurverkie-zingen.	Neen	Ja

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Waar er geen afzonderlijke coördinator is, bekleedt de (politiek) directeur deze functie. Zo was de noodzaak aan coördinatie één van de hoofdredenen voor het aanstellen van een politiek directeur bij de PvdA-studiedienst. De verkiezing van 52 lokaal verkozenen in 2012 was voor de partij een katalysator. De directeur bij PvdA dient in eerste instantie het werk te coördineren van de vele vrijwilligers op het terrein. Hij structureert het werk van deze vrijwilligers, bewaakt de programmatorische continuïteit en stemt vraag en aanbod van informatie op elkaar af. Voor andere partijen spelen vrijwilligers een minder vitale rol voor de werking van de studiedienst.

Volgens verschillende respondenten is het *poolen* van fractiewerk met de taken van een klassieke SD een handige strategie om overlap in taken te voorkomen. Bij N-VA, die niet met een dergelijke *pooling* werkt, wordt coördinatie bewerkstelligd via de matrixstructuur. Voor CD&V, de tweede partij met gesplitste structuren, vinden op geregelde basis meetings plaats tussen de fractiesecretarissen en het hoofd van de SD, waarbij de langetermijnagenda's worden afgestemd. Tijdens verkiezingsperiodes wordt het overleg intensiever. Bij Open Vld, de enige partij met twee SDn, is de coördinatie in eerste instantie afhankelijk van acties van individuele medewerkers. Er is geen systematische overlegagenda tussen de twee diensten. Verrassend genoeg, en dit voor alle partijen, vindt coördinatie met externe actoren als vakbonden en mutualiteiten binnen eenzelfde politieke familie over het algemeen slechts plaats op *ad hoc*-basis.

Bij N-VA kunnen we nog een derde functie in het organogram onderscheiden, naast deze van directeur en coördinator. De kwaliteitscoördinatie wordt bewaakt door de hoofdeconoom. Het is deze persoon die in principe alle 'producten' verifieert die de SD aflevert. Bij andere partijen neemt gewoonlijk de directeur de kwaliteitsbewaking, in meer of mindere mate, op zich.

4.2.2 *Vertegenwoordiging in het partijbestuur*

Vlaams Belang en de liberale SDn zijn de enige die worden geleid door een politiek verkozene. Aan het hoofd van de Vlaams Belang-SD staat een senator, die volwaardig lid is van het partijbestuur. Voor de andere partijen heeft enkel de PvdA-SD een zitje in het bestuur met kiesrecht. Voor Open Vld zetelt de huidige fractiesecretaris van de federale kamer inderdaad als bestuurslid, al is dit niet automatisch als zodanig gegarandeerd. Alle andere directeurs of coördinatoren van de SD, met uitzondering van Groen, hebben een adviserende stem in het partijbestuur.

4.2.3 *Interne taakverdeling*

De individuele beleidsadviseurs hebben normaliter elk een eigen thematische portefeuille. Vreemd genoeg heeft het aantal medewerkers nauwelijks impact op het aantal thema's waarop de SD actief is. Hoe kleiner de dienst, des te meer thema's

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

een individuele medewerker dient af te dekken. Ook sommige coördinatoren of directeurs combineren hun rol als manager met een thematisch-inhoudelijke functie. De N-VA-coördinator bijvoorbeeld specialiseert zich in migratie en institutionele zaken. Ook de directeur van de PvdA-SD gaf aan regelmatig te moeten 'inspringen' op bepaalde thema's, wanneer er geen expert voorhanden is.

De meeste SDn kennen het instrument van werkgroepen, al beroept men zich hier in variabele mate op. CD&V en PvdA vertegenwoordigen twee polen van een continuüm in dit verband. Bij CD&V komen werkgroepen slechts samen voor heel concrete thema's, meestal gerelateerd aan regeringskwesties. Dit komt uiteraard door het feit dat de SD geen fractiewerk op zich neemt. Voor de kleine PvdA daarentegen vormen werkgroepen het belangrijkste vehikel om de nodige informatie te vergaren over een bepaald onderwerp. Algemeen kunnen we een tendens ontwaren om werkgroepen meer *ad hoc* en *bottom-up* te organiseren dan *top-down* te institutionaliseren. Open Vld getuigde over mislukte pogingen om werkgroepen op structurele basis in te bedden in de SD. Ook Vlaams Belang schafte recent haar structuur van vaste werkgroepen af, ten voordele van een meer projectgestuurd werkgroepsysteem. Werkgroepen worden nu nog enkel opgericht wanneer hun meerwaarde nuttig wordt geacht, en opgeheven wanneer een bepaald onderwerp van de agenda verdwijnt. Een respondent van de sp.a merkte op dat het een grote uitdaging is continuïteit in werkgroepen te garanderen. Met uitzondering van Vlaams Belang en PvdA zitten parlementsleden de werkgroepen voor. Het succes van een werkgroep hangt grotendeels samen met de steun van het parlementslid in kwestie. Wanneer dit niet langer geïnteresseerd is of het parlement verlaat, wordt het voortbestaan van een werkgroep vaak bedreigd.

De samenstelling van werkgroepen is bij alle partijen zeer hybride. Het is een uitgesproken forum waar parlementsleden, fractiemedewerkers, kabinetsmedewerkers en andere leden van de partij elkaar ontmoeten. Daarnaast zijn werkgroepen vaak een medium om externe experten te raadplegen, al werkt N-VA zelden met externe genodigden. Een ex-directeur van de sp.a haalde in dit verband aan dat wetenschappelijke experts zelden werkgroepen bijwonen. Persoonlijk bilateraal overleg is hiertoe veel effectiever. Het persoonlijke netwerk van individuele medewerkers is cruciaal voor de werking van een SD (zie verder).

TABEL 4. **Formele autonomie.**

	N-VA	CD&V	sp.a	Vlaams Belang	Open VLD	Groen	PvdA
Rechtspersoonlijkheid	Neen	Ja: 'CEDER'	Neen	Neen	Neen	Neen	Neen
Eigen statuten	Neen	Ja	Neen	Neen	Neen	Neen	Neen
Vermeld in partijstatuten	Ja	Ja	Neen	Ja	Neen	Neen	Neen

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

4.3 *Formele autonomie*

De interne structuur van de SDn geeft een eerste indicatie over de mate van formele autonomie ten aanzien van hun moederpartij. De rechtspersoonlijkheid en de statuten van de diensten bieden hierover complementaire informatie.

Zoals uit de tabel 4 kan worden afgeleid, heeft enkel de studiedienst van CD&V een aparte rechtspersoonlijkheid. Van de Vlaamse SDn is het de enige die opereert onder een aparte naam, namelijk CEDER. De SD werkte lange tijd onder dezelfde koepel als de studiedienst van de Franstalige zusterpartij van CD&V, ook na de splitsing van de christendemocratische partijfamilie in 1972. De vijfde staatshervorming van 2001 was de katalysator om twee aparte en fysisch gescheiden entiteiten op te richten (Van Hecke, 2001).

In Vlaanderen ontvangen SDn geen rechtstreekse subsidies. De oprichting van aparte rechtspersonen is vanuit dit opzicht niet strikt noodzakelijk. Een eigen rechtspersoonlijkheid kan wel meer visibiliteit geven. Dit was een reden voor de N-VA om (nog) niet te kiezen voor rechtspersoonlijkheid voor haar SD. Alhoewel hierover interne discussies werden gevoerd binnen de partij, was de meerwaarde van een aparte rechtspersoonlijkheid onvoldoende duidelijk. Niettemin heeft de N-VA een expliciete verwijzing naar haar SD opgenomen in de partijstatuten door te stellen dat de directeur van de dienst een raadgevende stem heeft in het bestuur. Ook bij de sp.a is een vergelijkbare verwijzing expliciet opgenomen in de statuten.

4.4 *Financiële autonomie*

SDn genieten in België geen rechtstreekse betoelaging (Weekers, Maddens & Noppe, 2009). In Franstalig België trachten bepaalde SDn (beperkte) eigen inkomsten te genereren via bijvoorbeeld de verkoop van publicaties. In Vlaanderen is dit (nog) niet het geval.

De grootste bron van inkomen loopt daarom via de partijen, hetzij via het parlementaire budget, hetzij via andere partijmiddelen. Naast het belang van verkiezingsresultaten is de steun van de partijleiding daarom cruciaal. Een wissel van partijleiding kan belangrijke consequenties hebben voor het budget van een SD. Een partijvoorzitter kan bijvoorbeeld beslissen om medewerkers over te dragen van de fractie naar de SD of omgekeerd. Ook individuele parlementairen kunnen hierin een belangrijke rol spelen. In het verleden hebben bepaalde parlementsleden van de CD&V bijvoorbeeld besloten een persoonlijke medewerker toe te wijzen aan de SD. Ook kon de partij een beroep doen op de middelen van de Christelijke Mutualiteiten. Dit is niet langer het geval. De directeursfunctie van de SD wordt bij de PvdA hoofdzakelijk gefinancierd via ledenbijdragen.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

4.5 *Het profiel van de adviseurs*

Wat is het profiel van de medewerkers van de Vlaamse partijstudiediensten? Tabel 5 beschrijft een aantal sleutelkarakteristieken van de adviseurs. Voor de PvdA herhalen we dat de SD slechts één enkele betaalde medewerker heeft. De cijfers die de tabel beschrijft voor deze partij dienen daarom te worden genuanceerd. We vermelden ze tussen haakjes.

In stereotiepe termen kunnen we stellen dat beleidsadviseurs veelal mannen zijn, tussen 33 en 44 jaar. Vlaams Belang benadert dit stereotype het sterkst met 92% mannelijke adviseurs. Bij N-VA en Groen zijn de gendercijfers meer in evenwicht met 'slechts' 55-56% mannelijke medewerkers. De leeftijd van een SD kan wellicht deels deze verschillen verklaren. De N-VA-studiedienst werd slechts zeer recentelijk opgericht, in een tijd met relatief veel aandacht voor genderevenwicht. De studiedienst van Vlaams Belang is van een veel 'oudere' orde. Bovendien kan de partij nauwelijks nog nieuwe medewerkers rekruteren, gezien de opeenvolgende verkiezingsverliezen.

Wanneer we ons toespitsen op de opleidingsachtergrond van de inhoudelijke medewerkers, is het beeld relatief gelijklopend over de partijen heen. Algemeen gesproken rekruteren SDn voornamelijk personen met een achtergrond in humane wetenschappen: sociologie, politieke wetenschappen, economie, rechten of geschiedenis. Andere disciplines zijn veel minder vertegenwoordigd. Verschillende respondenten gaven aan dat de aard van diploma van ondergeschikt belang is bij de rekrutering. Uiteindelijk wordt het werk overwegend *on the job* aangeleerd, temeer omdat elke medewerker meestal meerdere thematische domeinen in zijn/haar portefeuille heeft. Jobadvertenties vermelden slechts zelden specifieke diploma-eisen, tenzij voor gespecialiseerde profielen als juridische of fiscale experten. Wat deze laatste functie betreft, werd ons door een respondent van sp.a gemeld dat het niet steeds eenvoudig is geschikte kandidaten te vinden. De verloning aan de SD is gewoonlijk minder dan wat fiscale specialisten kunnen verdienen in de private sector. Bovendien zijn fiscaliteit en taxatie domeinen waarin relatief weinig links georiënteerde personen actief zijn. De *pool* waaruit men kan rekruteren als linkse partij is dan ook vrij beperkt. Met uitzondering van deze meer specialistische functies rekruteren SDn voornamelijk generieke profielen. Dit algemene profiel is volgens een ex-directeur van CEDER net wat medewerkers van een SD onderscheidt van fractiewerkers:"Ik denk dat de studiedienst kan werken met een relatief beperkt aantal mensen, maar dat moeten dan mensen zijn die breed inzetbaar zijn. Ze moeten een visie kunnen ontwikkelen en moeten tegelijkertijd in verkiezingsperiodes kunnen worden ingezet voor duiding, het informeren naar parlementsleden en ze moeten dan de gave hebben om de essentie in een bevattelijke manier voor te stellen. Dit lukte soms minder goed, en dat heeft ook soms met het profiel te maken, met mensen die op de fracties werkten. Vaak zijn zij nogal gespecialiseerd, en verliezen zich soms in het detail".

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

TABEL 5. **Profiel en achtergrond van de medewerkers van de SDn.**

	N-VA	CD&V	sp.a	Vlaams Belang	Open Vld		Groen	PvdA
					Vlaamse studiedienst	Federale studiedienst		
% mannen tewerkgesteld	55	87	64	92	74,4	71,4	56	(100)
Gemiddelde leeftijd	Geen informatie	34,5	33	42	43	36	35	(44)
Dominante opleidingsachtergrond	Sociale wetenschappen, Economie	Rechten, Sociale wetenschappen, Economie	Sociale wetenschappen	Dominant: Rechten, Sociale wetenschappen, Geschiedenis	Sociale wetenschappen	Geen dominante achtergrond. Mix van Economie, Geschiedenis, Burgerlijk ingenieur, Sociale wetenschappen	Sociale wetenschappen, Economie	(Burgerlijk ingenieur)
Dominante professionele achtergrond	Non-profit; overheidsadministratie	Academia (4 van de 8)	Academia	Non-profit; Private sector	Ministerieel kabinet	Ministerieel kabinet of eerste job	Academia	Geen informatie
% medewerkers met politiek mandaat, voor tewerkstelling bij studiedienst	0	0	Geen informatie	42 (data van 2008)	20	0	11	n.v.t.
Gemiddelde duur dat medewerker actief blijft	2 medewerkers vertrokken sinds uitbouw SD in januari 2011	5 jaar	Geen informatie	3 jaar, 11 maanden	15 jaar	13 jaar	Geen informatie	n.v.t.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Onderzoekservaring is niet essentieel, maar in de praktijk is het een troef. Verschillende respondenten beklemtoonden dat de finaliteit van een SD fundamenteel verschillend is van onderzoek in wetenschappelijke zin. Meestal is er simpelweg geen tijd om wetenschappelijk onderzoek te voeren. Zoals toegelicht door de respondenten van sp.a en Groen, dienen medewerkers echter in staat te zijn onderzoek rond de eigen thema's kritisch te begrijpen en hierover in dialoog te kunnen treden met wetenschappers. Beleidsadviseurs van de SD worden geacht een brug te vormen tussen beide werelden: "Met wetenschappers moeten ze wetenschappelijke taal gebruiken, en met politici politieke taal. Wij moeten de vinger aan de pols hebben bij alles wat gebeurt op intellectueel niveau (...)" (interview ex-directeur sp.a). Idealiter functioneren medewerkers van SDn als agendasetters van academici en van politici. Vandaar nogmaals het belang van het hebben van een goed netwerk met wetenschappers.

Zoals tabel 5 aangeeft, werkten de meeste studiedienstmedewerkers van sp.a en Groen en de helft van de medewerkers van CEDER voorheen in de academische wereld. De sp.a wordt wel eens de 'PhD-partij' genoemd, omdat ze zoveel postdoctorale profielen aantrekt. Vlaams Belang en N-VA vertonen een ander profiel. De meeste van hun adviseurs hebben een professionele achtergrond in de administratie of in non-profitsectoren. De liberale SDn rekruteren overwegend vanuit de ministeriële kabinetten of selecteren pas afgestudeerden. Op dit punt kan worden opgemerkt dat klassieke *think tanks* in principe wel belang hechten aan de affiniteit met onderzoek. Boucher & Royo (2009, p. 35) plaatsen dit element alleszins centraal in hun definitie van *think tanks*.

De gemiddelde duur waarin beleidsadviseurs actief blijven in de liberale SDn is opmerkelijk lang in vergelijking met in de andere partijen. De sp.a, bijvoorbeeld, kiest bewust voor regelmatige circulatie van personeel binnen de partij om zoveel mogelijk kennis en expertise uit te wisselen.

Wat betreft politieke ervaring heeft Vlaams Belang het meest atypische profiel, met 42% personeelsleden die eerder een politieke functie op regionaal of lokaal niveau bekleedden. Voor alle andere partijen geldt dat de meeste adviseurs geen actief politieke ervaring hebben bij aanwerving bij de SD. Over het algemeen worden immers veel jong afgestudeerden aangeworven. Anderzijds zet de ervaring bij de SDn nadien wel veel medewerkers ertoe aan te kandideren voor een politieke functie. Op die manier kan het werk dat wordt verricht binnen een SD gezien worden als voorbereiding op of een training voor een politieke loopbaan.

Bij de meeste partijen is het niet strikt noodzakelijk een partijlidkaart te hebben (Libeer, 2012). Affiniteit met de ideologie van de partij is evenwel een *must*. De bemerking van de respondent van sp.a dat adviseurs van SDn vaak de *hard core*-ideologie van de partij vertolken, is in deze zin interessant. Vermits medewerkers van SDn in principe op dagelijkse basis bezig zijn met de ideologie van de partij, kunnen we ervan uitgaan dat dit ook geldt voor alle andere partijen. Een studie van de sp.a. gaf aan dat medewerkers van de SD over het algemeen meer links

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

georiënteerd zijn dan de top van de partij. De partijtop is dan weer linkser dan de gemiddelde socialistische kiezer.

Voor de selectie van nieuwe medewerkers is de SD logischerwijze afhankelijk van de partij. Instemming van het partijbestuur is essentieel bij elke nieuwe aanwerving. De selectieprocedure die N-VA in 2010 hanteerde, is opmerkelijk. Om zo snel en efficiënt mogelijk een studiedienst samen te stellen, koos de partij ervoor een beroep te doen op een extern en onafhankelijk selectiebureau. Uiteraard had de partij wel het laatste woord voor de uiteindelijke selectie van kandidaten.

5. Beleidadvies door partijstudiediensten: aard, input en producten

5.1 *Aard van beleidsadvies*

Klassiek onderscheidt men binnen de literatuur omtrent beleidsadvisering de functies van consument van beleidsadvies *('consumers of policy advice')*, producent van beleidsadvies *('knowledge producers')* en managers van informatie *('knowledge brokers')* (Craft & Howlett, 2012). Uit bovenstaande toelichting is duidelijk dat het categoriseren van SDn in één van deze drie categorieën niet eenduidig is. Partijstudiediensten, althans in Vlaanderen, vervullen elk van deze drie functies in meer of mindere mate. Ze verwerken beleidsadvies geproduceerd door derden in rapporten en verslagen; ze treden op als intermediaire schakel tussen academici, belangengroepen en politici en ze produceren zelf beleidsadvies.

Gezien de aard van de politieke partijen en hun rol in het beleidsproces zou het naïef zijn de productie van beleidsadvies van partijen te beschouwen als een rationeel-strategisch proces. Niettemin is het nuttig om de karakteristieken van een ideaaltypisch rationeel beleidsproces te vergelijken met deze van het advies dat tot stand komt binnen een partijstudiedienst.

TABEL 6. **Rationele beleidsanalyse versus beleidsanalyse binnen partijstudiediensten.**

Rationele beleidsanalyse	Beleidsanalyse binnen partijstudiediensten
Welomschreven probleem	Geen eenduidige definitie
Perfecte informatie	Imperfecte informatie
Enkelvoudig analytisch proces – Weinig actoren	Meerdere stakeholders
Doelen gescheiden van middelen	Electorale doelen
Onbeperkte tijd	Urgentie

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Een rationeel beleidsproces is een strategisch proces dat bepaald wordt door de volgende voorwaarden: het probleem is welomschreven en goed gedefinieerd; er is uitgebreide informatie beschikbaar om het probleem te kaderen en oplossingen te bedenken; het analytisch proces is eenduidig; het betreft slechts een beperkt aantal actoren; doelen zijn duidelijk te onderscheiden van middelen; en er is onbeperkte tijd voorhanden (Forester, 1984). In deze tijden van steeds complexer wordende beleidsproblemen dient dit ideaaltype te worden genuanceerd. Dit is nog meer het geval in de wereld van partijpolitiek, gedomineerd door electorale motieven, door korte tijdscycli, en door veel *stakeholders*. Vanuit zowel normatief als empirisch opzicht zullen rationele beleidsanalytische modellen steeds tekortschieten. Zeker in België, waar verkiezingen voor de verschillende beleidsniveaus tot nog toe steeds op verschillende tijdstippen werden georganiseerd, is het tijdselement een cruciale factor, met een substantiële impact op de werking van de SDn. Elk nieuw idee zal zeer vroeg in het proces worden afgetoetst op electorale weerslag voor het Europese, federale, regionale of lokale niveau. Lange- of middellangetermijnstudies komen hierdoor vaak in de verdrukking, al investeren verschillende partijen in toekomstvisies, of investeren ze in grondige analyses van bepaalde problemen of duurzame oplossingen. In beleidsanalytische termen kunnen we stellen dat Vlaamse studiediensten voornamelijk *hot advice* zullen aanreiken, en minder actief zullen zijn in de productie van vormen van *cold advice* (zie tabel 7).

TABEL 7. **Cold versus hot advies, gebaseerd op Craft & Howlett, 2012.**

Lange termijn, anticiperend 'Cold advice'	Korte termijn, reactief 'Hot advice'
Informatiegebaseerd	Gebaseerd op fragmentaire informatie
Onderzoeksgebaseerd	Opinie- of ideologisch gebaseerd
Lange termijn	Korte termijn
Proactief, anticiperend	Reactief, crisisgedreven
Idealistisch	Pragmatisch
Focus op maatschappelijk belang	Focus op electorale winst
Streven naar beste oplossing	Consensusoplossing

In dit verband is het belangrijk te vermelden dat *think tanks* in principe wel en overwegend op deze vormen van *cold advice* actief zijn. *Think tanks* investeren in langetermijnonderzoek en zijn meer onderzoeksgebaseerd. We vermeldden eerder de maatschappelijke gerichtheid van *think tanks* (Stone, 2000). Interessant genoeg meldden bijna alle SDn ons tijdens de interviews dat zij het model van *think tank* overwogen en uittestten. Maar alle Vlaamse partijen verlieten deze piste vrij snel. Het is duidelijk dat deze piste moeilijk verenigbaar is met de algemene tendens naar *hot policy advice* in plaats van *cold advice*. Zoals mag blijken uit dit artikel,

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

zijn SDn te zeer afhankelijk van de partijvoorzitter, van parlementair verkozenen, van ministers en lokale mandatarissen om een echte rol als *think tank* op zich te nemen. Voorstellen van SDn moeten vaak worden afgestemd en afgetoetst met de ministeriële kabinetten of met ideologisch verwante groepen in het middenveld.

5.2 *Productie van beleidsadvies: inhoud, kennisbasis en producten*

Dit brengt ons bij de productie van het beleidsadvies zelf. Waarover produceren partijstudiediensten advies? Op welke informatie kan men een beroep doen? Welke zijn de producten van advies en hoe worden deze verspreid?

Zoals kan worden verwacht, specialiseren partijstudiediensten zich in eerste instantie in thema's in lijn met het ideologische profiel van de partij en het partijprogramma. Maar daar beperkt men zich niet toe. Alle bevraagde studiediensten trachten zich eveneens te profileren op een heel aantal andere onderwerpen. Zo specialiseren zowel de sp.a als de N-VA zich in eerste instantie in socio-economische thema's, maar zeker niet exclusief. Open Vld is, volgens eigen rapportering, actief in bijna alle domeinen, maar men gaf toe dat dit een uitdaging is, gezien de kleine omvang van de SD. Elke SD gaf eveneens aan bepaalde domeinen meer braak te laten liggen. Zo is bijvoorbeeld de SD van sp.a minder actief binnen het thema landbouw en investeert CEDER minder in milieu en mobiliteit.

In-house-expertise is, zoals eerder gesuggereerd, niet de enige bron van beleidsadvies. Partijen zullen een beroep doen op externe experten wanneer zij zelf niet over de nodige kennis voor een bepaald thema beschikken. Het effectieve uitbesteden van studies, zoals de N-VA recentelijk deed ter ondersteuning van haar congres rond confederalisme, is echter zeldzaam. De partij huurde een consultant in voor een *benchmark*-oefening. Gezien de beperkte tijd en ruimte die SDn hebben om zelf studiewerk te verrichten, dienen zij maximaal gebruik te maken van het eigen netwerk met wetenschappers. Naast het passief opvolgen van onderzoek ondernomen binnen academia en *think tanks*, hebben de meeste partijen op bilaterale basis geregeld contacten met academici of technische experten in de administratie of het middenveld, waarbij data worden gedeeld en ideeën worden afgetoetst. Dergelijke experts worden vaak gemobiliseerd voor werkgroepen maar ook voor partijcongressen. Het Vlaams Belang benadrukte dat de partij frequent een beroep doet op input van academici en experten voor haar beleidswerk, al vinden contacten vaak op zeer vertrouwelijke basis plaats, gezien het cordon sanitaire rond de partij.

Hoewel *think tanks* een relatief beperkt fenomeen zijn in België, wordt hun werk van nabij opgevolgd door de meeste SDn. Men zou kunnen verwachten dat de SDn nauwe banden zouden hebben met Europese politieke stichtingen. In de praktijk is er echter slechts een zeer beperkte formele en institutionele samenwerking met het Europese niveau. Recentelijk hebben de Europese partijen politieke

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

stichtingen opgericht waarvan nationale politieke stichtingen (of SDn) lid kunnen zijn. In tegenstelling tot de Europese partijen hebben de Vlamingen hier nauwelijks of geen pioniersrol gespeeld (Gagatek & Van Hecke, 2014).

In verband met het meer ambachtelijke van de productie van beleidsadvies, onderzochten we de aard en de omvang van de documenten die worden geproduceerd door de partijstudiediensten. De meeste SDn leveren input bij het formuleren van parlementaire vragen en leveren steekkaarten aan voor publieke debatten. Dergelijke steekkaarten bevatten gewoonlijk informatie over het huidige beleid, de positie van de partij en informatie over de positie van de tegenstanders in het debat. Voor de formulering van beleidsadvies kunnen we een grote diversiteit vaststellen in types beleidsnota's. Groen lijkt in dit verband de grootste professionalisering te hebben doorgevoerd met o.a. trajectnota's en conceptnota's die elk volgens een apart sjabloon worden opgesteld.

Geregeld worden door de partijstudiediensten uiteraard eigen studies geproduceerd, die af en toe zelfs in boekvorm verschijnen. Een voorbeeld is *De ordelijke opdeling van België* van Vlaams Belang (Annemans & Utsi, 2010).

Een belangrijke evolutie is het stijgend aandeel van partijstudiediensten in het aanleveren van input voor de regeringsonderhandelingen, waardoor partijonderhandelaars beter gewapend zijn voor *on the spot*-beleidsanalyse. Bij het werken naar een compromis is het immers belangrijk dat onderhandelaars accuraat kunnen inschatten wat de impact is van een gevraagde wijziging aan het originele partijstandpunt in een bepaalde kwestie. Dit was recentelijk in grote mate het geval bij de onderhandelingen over het financieringsmodel van de zesde staathervorming, waarbij onderhandelaars moesten kunnen terugvallen op simulaties van bepaalde effecten. Niet alleen de inzet van dergelijke onderhandelingen zijn een uitdaging voor medewerkers van partijstudiediensten, maar vooral de beperkte tijd die zij hebben om advies aan te leveren, zeker in tijden van constante technologische en communicatieve innovaties, de alomtegenwoordigheid van internet en e-mail en de opkomst van sociale media zoals Twitter. De productie van beleidsadvies in deze omstandigheden is fundamenteel anders dan in tijden waarin men louter over typ- en faxmachines kon beschikken. Informatie is dan wel zeer snel en overvloedig voorradig, maar de tijd die men heeft om deze informatie degelijk te verwerken wordt steeds korter.

In het licht van deze technologische ontwikkelingen is de organisatie van partijcongressen nog een van de laatste klassieke instrumenten om partijstandpunten af te toetsen en te verspreiden. Congresteksten zijn klassiek een mix van advies van academici, technische experten en leden, die vervolgens worden gestemd als resoluties. De kwaliteitscheck vooraleer dergelijke teksten publiek worden gemaakt is gewoonlijk zeer uitgebreid. Voor de meer gebruikelijke producten van beleidsadvies zal ofwel de (kwaliteits)coördinator van de partijstudiedienst, de partijvoorzitter, of beide actoren samen de finale kwaliteitscheck uitvoeren. De ultieme inhoudelijke toets zal steeds de ideologie van de partij zijn.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

6. Conclusie

Partijstudiediensten in Vlaanderen vormen een blinde vlek in zowel de politicologische als in de bestuurskundige literatuur. Dit is verrassend, zeker in een particratisch bestel als België. Ook de Vlaamse studiediensten zelf hebben merkwaardig genoeg nauwelijks zicht op het functioneren van hun collega-studiediensten van andere politieke families. De voorliggende studie is uniek, aangezien ze deze empirische lacune tracht aan te pakken. Voor het eerst worden de basiskenmerken en het functioneren van de zeven Vlaamse partijstudiediensten in kaart gebracht. Evidentie ter zake is wetenschappelijk relevant en nuttig als aanvulling op bestaand onderzoek over politieke partijen, zowel vanuit politicologisch als meer beleidsanalytisch perspectief. Bovendien is een dergelijk onderzoek maatschappelijk en democratisch relevant, aangezien iedereen het erover eens is dat partijstudiediensten een unieke rol spelen binnen het Vlaamse partijsysteem en ze indirect via de politieke partijen gefinancierd worden met publieke middelen.

Zoals mag blijken uit onze analyse, is van studiediensten die enkel en alleen 'klassieke' taken gericht op de partij-ideologie vervullen nauwelijks of geen sprake. In de realiteit van het Vlaamse politieke systeem vervullen studiediensten allerlei functies waarvan de beleidsmatige er slechts één is. De functionaliteit van studiediensten in Vlaanderen laat zich wellicht nog het best vatten door ze te plaatsen op een continuüm met aan de ene zijde de parlementsfracties, die exclusief *hot* beleidsadvies aanreiken, en aan de andere zijde zogenaamde *thinks tanks* (zoals Stichting Gerrit Kreveld voor sp.a, Oikos voor Groen en Liberales voor Open Vld), die overwegend *cold* beleidsadvies verschaffen. De studiediensten van politieke partijen in Vlaanderen bevinden zich verspreid over dit continuüm, maar neigen, op twee uitzonderingen na (CEDER en de N-VA-studiedienst), naar de zijde van de parlementsfracties. De meerderheid van de partijstudiediensten verricht namelijk overwegend fractiewerk. De frequentie van verkiezingen in België, de versplintering van het politieke landschap (en dus van de middelen die aan studiediensten kunnen worden besteed) en de toegenomen volatiliteit van het kiezerskorps zijn hier uiteraard niet vreemd aan. Omwille van het tijdstip van de bevraging is de rol die SDn spelen tijdens het verkiezingsproces wellicht danig onderschat. Tegelijk mogen we verwachten dat er na de 'moeder aller verkiezingen' in mei 2014, waarbij de verkiezingen tegelijk werden georganiseerd op Vlaams, federaal en Europees niveau en er een electorale 'rustperiode' volgt van vijf jaar, in principe meer ruimte zal komen voor partijstudiediensten om meer traditionele *think tank*-taken te verrichten. Uiteraard zal de functionaliteit sterk worden bepaald door de verkiezingsuitslag van de betrokken partij. De studiediensten zijn immers zowel financieel als organisatorisch zeer afhankelijk van hun partij. Deze sterke inbedding in de partij staat in schril contrast met de beperkte formele samenwerking van partijstudiediensten met andere actoren. In metaforische termen kunnen we in dit verband stellen dat partijstudiediensten functioneren als

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

schiereilanden. Ze werken nauwelijks structureel samen met studiediensten van eenzelfde ideologische achtergrond, noch in Vlaanderen noch in Wallonië noch Europees, en hun banden met het middenveld zijn minder sterk dan men redelijkerwijze kan verwachten. Hun afhankelijkheid van de moederpartij is des te groter.

Met andere woorden: deze eerste verkennende analyse van studiediensten van Vlaamse politieke partijen levert een aantal verrassende conclusies op die als aanzet kunnen dienen voor bijkomend onderzoek en een meer genuanceerde kijk kunnen bieden op de rol en de werking van een centrale actor van ons particratisch politiek systeem. Elementen die daarbij meer gedetailleerd aan bod kunnen komen, zijn onder meer de relaties van partijstudiediensten met de parlementsfracties, zeker voor deze partijen die hun studiedienstmedewerkers niet *poolden* met de fractie. Daarnaast rijst de pertinente vraag naar interactie met de ministeriële kabinetten, feitelijk de meest voor de hand liggende adviserende actor in het Vlaamse partijlandschap. Verder onderzoek breidt zich idealiter uit naar de Waalse zijde van partijstudiediensten in België. Meerdere partijstudiediensten vormden in het verleden één enkele entiteit, maar werden met de verdere federalisering in België gesplitst. Het is interessant te onderzoeken of de partijstudiediensten van eenzelfde partijfamilie in België gelijkaardig zijn vormgegeven. In de inleiding van dit artikel kaartten we de schaarse evidentie aan over partijstudiediensten, internationaal gezien. Het ware eveneens interessant meer systematisch vergelijkend internationaal onderzoek op te zetten naar deze relatief onbekende actor in het partijlandschap. In ons onderzoek lieten we, tot slot, de vraag naar de impact van het beleidsadvies van partijstudiediensten onbehandeld. Hoewel dit empirisch een grote uitdaging vormt (Thunert, 2001, p. 188), is dit ultiem wellicht de meest cruciale vraag.

Noot

1. Zie bijvoorbeeld het artikel ‘Het Planbureau zal het evenmin gemakkelijk hebben’, *De Standaard* 15 mei 2014, p. 13.

Bibliografie

Annemans, G. & Utsi, S. (2012). *De ordelijke opdeling van België.* Brussel: Egmont.

Boucher, S., Cattaneo, D. & Ebélé, J. (2004). *Europe and its Think Tanks: A Promise to be Fulfilled. An Analysis of Think Tanks Specialised in European Policy Issues in the Enlarged European Union*. Paris.

Boucher, S. & Royo, M. (2009). *Les think tanks. Cerveaux de la guerre des idées.* 2ème éd. Paris: Editions du Félin.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Brans, M. & Vancoppenolle, D. (2005). Policy-making Reforms and Civil Service: An Exploration of Agendas and Consequences. In M. Painter & J.E. Pierre (Eds.), *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives* (pp. 164-184). Basingstoke: Palgrave.

Brepoels, J. (1988). *Wat zoudt gij zonder 't werkvolk zijn? Anderhalve eeuw arbeidersstrijd in België*. Leuven: Kritak.

Craft, J. & Howlett, M. (2012). Policy Formulation, Governance Shifts and Policy Influence: Location and Content in Policy Advisory Systems. *Journal of Public Policy, 32* (2), 279-298.

Cross, W. (2007). Policy Study and Development in Canada's Political Parties. In Dobuzinskis, Howlett & Laycock (Eds.). *Policy Analysis in Canada: The State of the Art* (pp. 610-635). Toronto: University of Toronto Press.

Dakowska, D. (2009). Networks of Foundations as Norm Entrepreneurs: Between Politics and Policies in EU Decision-making. *Journal of Public Policy*, *29* (2), 201-221.

Delmotte, T. (1997). *Opgang en rol van het partijstudiecentrum. Het CEPESS als case*. Onuitgegeven licentiaatsverhandeling. Leuven: Departement Politieke Wetenschappen, KU Leuven.

Deschouwer, K. (2012). *The Politics of Belgium. Governing a Divided Society.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

De Souza, A. (2001). Brazil. In R.K. Weaver & P.B. Stares (Eds.), *Guidance for Governance. Comparing Alternative Sources of Public Policy Advice* (p. 140). Tokyo: Japan Center for International Exchange.

Dewachter, W. (1981). *Over particratie*. Leuven: KU Leuven Departement Politieke Wetenschappen. Afdeling Politologie.

Dewachter, W. (2001). *De mythe van de parlementaire democratie.* Leuven: Acco.

Dewachter, W. *et al.* (1995). *Tussen staat en maatschappij. De christen-democratie in België 1945-1995*. Tielt: Lannoo.

De Winter, L. (1998). Parliament and Government in Belgium: Prisoners of Partitocracy. In P. Norton (Ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe* (pp. 97-122). London: Frank Cass.

De Winter, L. & Dumont, P. (2006). Do Belgian Parties Undermine the Democratic Chain of Delegation? *West European Politics*, *29* (5), 957-976.

Forester, J. (1984). Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through. *Public Administration Review, 44* (1), 23-31.

Gagatek, W. & Van Hecke, S. (2014). The Development of European Politica Foundations and Their Role in Strengthening Europarties. *Acta Politica*, *49* (1), 86-104.

Grunden, T. (2013) From Hand to Mouth. Parties and Policy-making in Germany. In S. Blum & K. Schubert (Eds.) *Policy Analysis in Germany* (pp. 181-196*)*. Bristol: Policy Press.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Libeer, T. (2012). *Beleidsadvies door studiebureaus van politieke partijen. Productie en voorwaarden tot gebruik.* Onuitgegeven meesterproef. Leuven: Faculteit Sociale Wetenschappen, KU Leuven.

McGann, J.G. & Sabatini, R. (2011). *Global Think Tanks. Policy Networks and Governance.* London: Routledge.

Müller, W.C. & Strøm, K. (Eds.) (1999). *Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rich, A. (2004). *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.

Sartori, G.(2005) [1967]. Party Types, Organisation and Functions. *West European Politics, 28* (1), 5-32.

Stone, D. (2000). Think Tank Transnationalisation and Non-profit Analysis, Advice and Advocacy. *Global Society, 14* (2), 153-172.

Stone, D. (2007). Recycling Bins, Garbage Cans or Think Tanks? Three Myths Regarding Policy Analysis Institutes. *Public Administration, 85* (2), 259-278.

Tadashi, Y. (2001). Japan. In R.K. Weaver & P.B. Stares (Eds.), *Guidance for Governance. Comparing Alternative Sources of Public Policy Advice* (pp. 71-88). Tokyo: Japan Center for International Exchange.

The Think Tanks and Civil Society Program (TTCSP) (2013). *2013 Global Go Think Tank Index Report.* Philadelphia: TTCSP.

Thunert, M.W. (2001). Germany. In R.K. Weaver & P.B. Stares (Eds.), *Guidance for Governance. Comparing Alternative Sources of Public Policy Advice* (p. 188). Tokyo: Japan Center for International Exchange.

Timmermans, A., Rooyen, E. van & Voerman, G. (2014). Political Party Think Tanks in the Policy Process. In F. van Nispen & P. Scholten (Eds.), *Policy Analysis in The Netherlands* (in druk). Bristol: Policy Press.

Van Hecke, S. (2001). Oppositie, vernieuwing, oppositie. Kroniek van enkele gelijkenissen en verschillen tussen CVP en PSC. *Nieuw Tijdschrift voor Politiek, 17-18* (1), 37-59.

Weaver, R.K. & Stares, P.B. (2001). *Guidance for Governance. Comparing Alternative Sources of Public Policy Advice*. Tokyo: Japan Center for International Exchange.

Weekers, K., Maddens, B. & Noppe, J. (2009). Explaining the Evolution of the Political Finance Regime in Belgium. *Journal of Elections, Public Opinion, and Parties, 19* (1), 25-48.