

Jonas Lefevere

Beleidsbeelden in het DHL-Dossier

PSW-paper 2007/4

Politieke Wetenschappen

Jonas Lefevere (jonas.lefevere@ua.ac.be) is sinds februari 2007 aan het werk als doctoraatsbursaal bij de onderzoeksgroep M²P binnen het departement Politieke Wetenschappen. Zijn onderzoeksdomeinen zijn verkiezingsonderzoek en de effecten van media op publieke opinie. Hij werkte mee aan het verkiezingsonderzoek naar aanleiding van de Federale verkiezingen van 10 juni, en is op dit moment bezig aan een doctoraat. Deze paper is een herwerking van zijn eindverhandeling voor het behalen van de graad van licentiaat in de politieke wetenschappen.

1. Inleiding

Het DHL-dossier, en bij uitbreiding het dossier van de nachtvluchten, was de afgelopen jaren voortdurend aanwezig op de politieke agenda. Meerdere ministers beten er hun tanden op stuk (achtereenvolgens Isabelle Durant, Bert Anciaux en Renaat Landuyt), zonder dat er een structurele oplossing voor het probleem werd gevonden. Dat ligt in grote mate aan de tegenstrijdige belangen: werkgelegenheid, of nachtrust? En als er dan toch nachtvluchten zijn, wie moet dan de overlast dragen? Brussel of Vlaams Brabant? De tegenstrijdige belangen van bedrijven, bewoners en gewesten maken het dossier tot een complexe knoop, die bijna niet te ontwarren valt.

Het maakt het dossier echter ook een ideale case om de agendasetting theorie op toe te passen. Zoals Baumgartner en Jones opperden, ontstaat verandering in een bepaald beleidsdomein immers vaak door een veranderend beleidsbeeld, dat andere beleidsoplossingen met zich meebrengt. Mijn aanvoelen is dat er in de loop der jaren een evolutie in die beleidsbeelden heeft plaatsgevonden: van een visie waarin de nachtvluchten zouden worden afgeschaft in functie van de levenskwaliteit van de omwonenden, naar een visie waarin alles in het werk werd gesteld om DHL (en de nachtvluchten) in Zaventem te houden. Ik onderscheid in het DHL-dossier ruwweg drie grote beleidsbeelden: een communautair, waarbij de nadruk ligt op de spreiding van de lasten over de verschillende gewesten; een economisch, dat vooral belang hecht aan het behouden van de werkgelegenheid op de luchthaven; en ten slotte het beleidsbeeld levenskwaliteit, dat de nadruk legt op de nachtrust van de omwonenden. Doel van dit onderzoek is te kijken of de agendasetting theorie kan worden toegepast op het DHL-dossier. Baumgartner en Jones gaven echter weinig aandacht aan de rol die politieke partijen spelen. Omdat in de loop van het DHL-dossier twee ingrijpende regeringswissels plaatsvonden, leent het dossier zich uitstekend om de rol van partijen te bestuderen. Kunnen partijen een zinvolle aanvulling op de agendasetting theorie vormen? Dat is de tweede vraag die moet worden beantwoord.

Eerst wordt het theoretisch kader waarbinnen dit onderzoek past opgebouwd. Het gaat hier voornamelijk om de punctuated equilibria theorie, met aandacht voor de rol die politieke partijen (kunnen) spelen in een dergelijk model. Vervolgens wordt het opzet van het onderzoek uiteengezet. Ten slotte worden de resultaten van het onderzoek besproken.

2. Theoretisch kader

In het boek ‘Agendas and Instability in American Politics’ wordt de basis gelegd voor de *punctuated equilibria* theorie van Baumgartner & Jones (1993). In de jaren die op de publicatie volgden, werden verscheidene nuanceringen naar voor gebracht. Toch blijft het één van de belangrijkste theorieën op het vlak van beleidsverandering, samen met de theorieën van onder meer Kingdon (1984), Sabatier en Jenkins-Smith (1993). Peter John (2003) zegt hierover dat er nadien geen echt revolutionair nieuwe benaderingswijzen meer gepubliceerd zijn. De recente ontwikkelingen in de beleidsliteratuur blijven binnen de lijnen die door deze drie theorieën zijn bepaald. Het originele werk is daarom een goed vertrekpunt. Op basis van recenter onderzoek maak ik daarbij de nodige kanttekeningen.

Wat wordt bedoeld met deze *punctuated equilibria*? Volgens Baumgartner en Jones vertoont de evolutie in beleid lange periodes van stabiliteit, onderbroken door periodes van hevige verandering. Wanneer die schokken (periodes van verandering) zich voordoen, is onvoorspelbaar. De theorie combineert dus twee verklaringswijzen: periodes van stabiliteit, en periodes van plotse verandering.

Belangrijk is dat de auteurs uitgaan van incrementalistisch beleid in de stabiele periodes: gedurende deze tijd zijn er dus geen ingrijpende veranderingen in het beleidsbeeld of in de oplossing. Dit onderzoek focust op de periodes van verandering, waardoor deze hypothese niet kan worden getoetst.

De auteurs gebruiken in hun theorie verschillende concepten, die samen een verklaring bieden voor de geobserveerde fenomenen. Het vertrekpunt van dit alles is echter het concept ‘beleidsbeeld’ (*policy image*).

2.1 Beleidsbeelden

Een beleidsbeeld wordt door Baumgartner en Jones gedefinieerd als: ‘*How a policy is understood and discussed*’. Vrij vertaald: de manier waarop beleid wordt begrepen en besproken (Baumgartner en Jones, 1993: 25). Concreet toegepast op het DHL-dossier zijn er drie beleidsbeelden: wanneer men in het nachtvluchtendossier de ‘bril’ van de werkgelegenheid opzet, ziet men vooral de voordelen van de nachtvluchten: jobcreatie, tewerkstelling van laaggeschoolden, etcetera. Deze manier van denken over het dossier noem ik het beleidsbeeld van de werkgelegenheid. Men kan de visie van de actiegroepen op dezelfde manier bekijken. Hier ziet men vooral de nadelen die

nachtvluchten met zich meebrengen: verstoorde nachtrust, de kosten voor de volksgezondheid, enzovoort. Dit is het beleidsbeeld levenskwaliteit. Ten slotte is er ook het communautaire beleidsbeeld, waarbij men het dossier ziet als een tegenstelling tussen gewesten, waarbij de lasten rechtvaardig moeten worden verdeeld. Hierbij dient opgemerkt dat het communautaire aspect in het dossier vooral gebaseerd is op de manier waarop in de media over het dossier werd bericht. De media kaderden de tegenstelling tussen het Brusselse en het Vlaamse gewest vaak als een communautair probleem, terwijl het eigenlijk niet om een Vlaams – Waals dossier ging. In welke mate het ‘communautaire’ aspect bij de beleidsmakers speelde kan in dit onderzoek enkel indirect (via de mediaberichtgeving) onderzocht worden.

Betrokkenen in het dossier, bijvoorbeeld de actiegroepen of DHL zelf, zijn vaak aanhangers van één bepaald beleidsbeeld. Door simplificatie kan dit beeld aan het grote publiek kenbaar gemaakt worden. Betrokkenen beschikken dan ook over een sterke positie. Door hun grotere kennis bepalen zij immers de manier waarop men over een probleem denkt. De actiegroepen slaagden er bijvoorbeeld in door slogans en eenvoudig te begrijpen voorbeelden hun visie snel kenbaar te maken bij een groot publiek.

Hoewel beleidsbeelden samenhangen met verschillende concrete beleidsmaatregelen, zijn het twee verschillende concepten. Het laten toenemen van het aantal nachtvluchten (de beleidsmaatregel) hangt samen met het beleidsbeeld werkgelegenheid, maar het beleidsbeeld is een ruimer concept. *Verandering* impliceert dus niet alleen een verandering van het beleidsbeeld, het kan ook gaan om de verandering van een bepaald aspect van een beleidsbeeld. Zo kan het beleidsbeeld levenskwaliteit belangrijk blijven, maar kan de *oplossing* wel veranderen (bijvoorbeeld van een afschaffing van de nachtvluchten naar een spreiding van de overlast). Daarnaast kan er ook een verandering in de *venue* (zie verder) plaatsvinden.

Een laatste aspect van beleidsbeelden is de toon waarmee men ze beschrijft: elk beleidsbeeld bestaat immers uit empirische en evaluatieve aspecten. De evaluatieve component wordt door Baumgartner en Jones ook wel de ‘toon’ genoemd. Men kan zich immers positief of negatief uitlaten over een bepaald beleidsbeeld. Een verandering in de toon kan drastische gevolgen hebben wanneer belangrijke actoren hun mening over een bepaald beleidsbeeld bijstellen (Baumgartner en Jones, 1993: 26-27).

2.2 Beleidsmonopolies

Een periode van relatieve stabiliteit in een deeldomein van het beleid gaat volgens Baumgartner en Jones gepaard met het bestaan van beleidsmonopolies in die sector. Beleidsmonopolies hebben twee belangrijke eigenschappen: ten eerste moet er een duidelijk definieerbare institutionele structuur zijn die het beleid bepaalt. Ten tweede moet er een sterk onderliggend idee geassocieerd zijn met deze institutionele structuur (Baumgartner en Jones, 1993: 6-9). Een beperkt aantal actoren bepalen het beleid in een gegeven domein. Bovendien beperken ze de toegang tot het monopolie voor anderen. Aan zo'n beleidsmonopolie hangt ook een bepaald beleidsbeeld vast. Alle betrokken actoren hebben namelijk een gelijkaardig idee over de wijze waarop de problemen moeten worden aangepakt. Dit zorgt ervoor dat iedereen in dezelfde richting kijkt, en het maakt een incrementele periode in het beleid mogelijk.

Tijdens periodes van verandering proberen andere instituties beslissingbevoegdheid te claimen over het beleidsdomein, waardoor het monopolie afbrokkelt (bijvoorbeeld de Vlaamse regering die plots bevoegdheid claimt doordat zij de milieuvergunning van de luchthaven kan intrekken, en daardoor het monopolie van de federale regering bedreigt). Het kan ook voorkomen dat het probleem onder de aandacht van de macropolitieke instituties komt (de zogenaamde *high politics*¹), die de beslissingsbevoegdheid van het monopolie kunnen overnemen. Dit laatste is zeker in verband met het DHL-dossier relevant, aangezien de federale regering plots aandacht gaf aan de problematiek van de nachtvluchten (Baumgartner en Jones, 1993:241).

Ook Jordan en Maloney gebruiken een concept dat gelijkaardig is aan beleidsmonopolies: *policy-making arrangements*. Zij komen tot een vrijwel identieke specificatie. Het gaat om onderhandelingen in sectoriële omgevingen (dus beperkte beleidsdomeinen). De coalities die gevormd worden, zijn voorspelbaar en duurzaam, en er is een grote consensus over de probleemdefinitie. De zichtbaarheid van het beleid voor het publiek is zeer laag. Er is een duidelijke juridische afbakening van de machtsverhoudingen, een beperkt aantal actoren, etcetera (Jordan en Maloney, 1997).

Grant Jordan legt de connectie met de theorie van Baumgartner en Jones. Hij stelt dat deze 'arrangements' een zogenaamd *structure-induced equilibrium* produceren, wat we terugvinden bij de theorie van Baumgartner en Jones. Hoewel deze afspraken wel duurzaam zijn, zijn ze niet noodzakelijk stabiel op lange termijn. Er is wel een evenwicht, maar stabiel zijn deze beleidsmonopolies zeker niet (Jordan, 1998: 604). Volgens Baumgartner en Jones maakt men vaak de fout het bestaan van deze instituties

¹ Bijvoorbeeld de verschillende regeringen, het parlement, etcetera

als evident te beschouwen. Deze monopolies werden ooit opgericht; ze kunnen dus ook verbroken worden. Dit gebeurt in periodes waarin er een drastische verandering is in het beleid en de aandacht die eraan gegeven wordt. Op dat moment komt het beleidsthema plots in de aandacht, en komt het monopolie onder druk te staan. Om deze plotse verandering te verklaren, gebruiken de auteurs het fenomeen van positieve en negatieve *feedback*.

2.3 Positieve en negatieve feedback

Tijdens een stabiele periode is er sprake van negatieve *feedback*. Dit fenomeen wordt in een recenter boek goed omschreven: *'The key element of any negative feedback system is simply that the system reacts to counterbalance, rather than reinforce, any changes coming in from the environment.'* (Baumgartner en Jones, 2002: 9). Telkens er nieuwe ideeën of beleidsvisies opkomen, zorgt dit mechanisme voor een dempend effect, zodat het uiteindelijke beleid ongewijzigd blijft. Dit verklaart waarom het beleid vaak incrementeel verloopt tijdens periodes van negatieve *feedback*.

Dit verandert echter wanneer een nieuw idee plots wél aanslaat. Dit proces is exact het tegenovergestelde. De nieuwe trend wordt dan geaccentueerd en aangemoedigd, in plaats van gedempt (Baumgartner en Jones, 2002: 13). Sommige politieke initiatieven krijgen plots voet aan de grond, en er ontstaat een kettingreactie die tot zeer snelle verandering kan leiden. Het nieuwe idee krijgt steeds meer navolging, een fenomeen dat ook wel *bandwagoning* wordt genoemd (Baumgartner en Jones, 1993: 16-17). Kingdon beschrijft een gelijkaardig verschijnsel: plots zijn de omstandigheden gewoon juist en breekt een nieuw beleid door. Dit wordt in Kingdon's theorie een *policy window* genoemd. Ook in Kingdon's model zijn deze momenten onvoorspelbaar. Een idee dat al jaren sluimert, breekt plots door, en er ontstaat een plotse verandering. Er zijn wel enkele voorspelbare momenten waarop een *policy window* opent, bijvoorbeeld bij het installeren van een nieuwe regering na verkiezingen. Dat is vergelijkbaar met de ingrijpende veranderingen in de instituties die we bij Baumgartner en Jones terugvinden (Kingdon, 1995: 165-169).

Wanneer we dit toepassen op het DHL-dossier zien we dat de heisa omtrent het KB van Isabelle Durant (afschaffing van de nachtvluchten) zowel negatieve als positieve *feedback* kreeg. Baumgartner en Jones beschrijven dit eveneens. In rustige periodes domineert negatieve *feedback*; in periodes van snelle verandering domineert dan weer positieve *feedback* (Baumgartner en Jones, 1993: 236). Bovendien zien we hoe ook het

aantal betrokken actoren en instellingen plots enorm toeneemt. Dit valt binnen de punctuated equilibria theorie onder het fenomeen van de ‘policy venues’.

2.4 Policy venues

Een *policy venue* wordt gedefiniëerd als een institutie of een groep in de samenleving, die de autoriteit heeft om beslissingen te nemen omtrent een bepaald probleem. Voor elk probleem zijn er vaak verschillende *venues*. Dit is zeker het geval in een gefederaliseerd land als België, waar verschillende instituties elk op een bepaald gebied bevoegdheid hebben omtrent het dossier. Denk in het kader van het DHL-dossier aan de Vlaamse regering, de federale regering, Belgocontrol, etcetera.

Elke *policy venue* heeft vaak een bepaald *policy image* dat in die *venue* overheerst. Tegenstanders van het huidige beleid kunnen dus de verschillende *venues* afdraaien met een alternatief beleidsbeeld, in de hoop in één van de *venues* voet aan de grond te krijgen. Dit wordt *venue shopping* genoemd. Jordan gebruikt dit fenomeen ook om de evoluties in het Brent Spar² dossier te verklaren. Hij stelt dat Greenpeace erin slaagde een nieuwe *venue* te kiezen, met name Duitsland, waar hun standpunt beter werd ontvangen. Daardoor sloeg de besluitvorming in het dossier plots volledig om (Jordan, 1998: 713). Wanneer een alternatief beleidsbeeld uiteindelijk aanslaat, kan het eerder vernoemde proces van positieve *feedback* ervoor zorgen dat het beleidsbeeld zich zeer snel verspreidt, en ingang vindt in andere *venues* (Baumgartner en Jones, 1993: 31-35). Hierbij zijn ook de recente bevindingen van MacLeod (2002: 71) interessant. Hij stelt dat de *perceptie* van succes een even cruciale rol speelt in het uiteindelijke succes (een soort self-fulfilling prophecy). Dus wanneer een idee aanslaat, stijgt de kans op succes, waardoor ook andere *policy venues* zich positiever zullen opstellen tegenover het nieuwe beleidsbeeld. Dit fenomeen, waarbij een nieuw idee plots aanslaat, vertoont veel gelijkenissen met het mechanisme van positieve feedback.

Het bestaan van meerdere *policy venues* is zeker van toepassing op het DHL-dossier. Het aantal betrokken actoren is zeer groot, evenals het aantal bevoegde instellingen. Zowel de federale als de gewestregeringen zijn betrokken bij dit dossier, alsook diverse belangengroepen. In het geval van het DHL-dossier kunnen de *venues* zelf ook actoren zijn. De Vlaamse regering is zowel een *venue* (voor bijvoorbeeld de actiegroepen boven de Noordrand) als een autonome actor in de onderhandelingen in het overlegcomité, waar zij de Vlaamse standpunten vertegenwoordigt.

² De Brent Spar was een olieboorplatform waar een discussie tussen Greenpeace en Shell (de eigenaar) over ontstond. Shell wilde het platform laten zinken, Greenpeace wilde een deconstructie aan land.

In een recentere publicatie van Baumgartner en Jones (2002: 301) wordt gesteld dat hoe meer *venues* er betrokken zijn bij een bepaald beleidsthema, hoe meer verschillende concurrerende beleidsbeelden er kunnen zijn. Dit zorgt er ook voor dat een besluitvormingssysteem minder makkelijk kan worden afgebroken doordat er meer *venues* moeten ‘ingepalmd’ worden door het nieuwe beleidsbeeld. Pralle (2003:235-236) brengt in een recent artikel echter enkele belangrijke nuanceringen in deze visie aan. Zij stelt dat het bestaan van meerdere *venues* zowel een bevorderende als een beperkende invloed op verandering kan hebben. Er zijn weliswaar meerdere *policy images*, maar aangezien de macht gedeeld wordt tussen verschillende *venues* kunnen tegenstanders van een bepaald beleid de verandering tegenhouden wanneer ze in één *venue* gehoor krijgen. In federale staatsstructuren moeten beleidsmakers met gelijkaardige fenomenen rekening houden. Er zijn meer kansen op beleidsverandering, maar evenveel kansen om verandering te blokkeren.

Baumgartner en Jones erkennen terecht dat *venue shopping* een belangrijke invloed heeft op verandering in beleid. Ook Mucciaroni (1995: 57) stelt dat als de betrokken institutionele spelers zich engageren om het beleid te hervormen (een ander beleidsbeeld aanvaarden), de bestaande groepen (met andere woorden de beleidsmonopolies) hun privileges en autoriteit zullen verliezen. Een actor die dus verandering teweeg wil brengen, doet er goed aan verschillende *venues* uit te proberen; eens er één *venue* overtuigd is kan dit leiden tot een verandering van het beleidsbeeld in de andere *venues*.

Maar ook hier moeten we volgens Pralle nuanceren. Het engagement van de betrokken actoren is volgens haar onderworpen aan enkele beperkingen. Baumgartner en Jones zijn van mening dat *venue shopping* één van de drijvende krachten achter beleidsverandering is. Ze gaan er bovendien van uit dat het kiezen en veranderen van *venue* rationeel verloopt. Dit is echter niet noodzakelijk zo. Relatief nieuwe actoren hebben vaak onvolledige informatie over de besluitvormingsstructuren; ze hebben dus ook een vertekend beeld over de *venue* waar ze de grootste kans maken om hun beleidsbeeld te doen ingang vinden. Denk in het kader van het DHL-dossier aan de verschillende actiegroepen. Het proces van *venue shopping* kan dus in de praktijk een soort aftasten van de verschillende *venues* zijn, eerder dan een doelgerichte strategie. (Pralle, 2003: 238).

Volgens Pralle is er bovendien sprake van gewoontevorming. Beleidsmakers die reeds langere tijd proberen bepaalde beleidsthema's te promoten, hebben vaak al bepaalde strategieën ontwikkeld. Daardoor zijn ze soms minder geneigd om van *venue* te veranderen, zelfs als dit voor een bepaald alternatief beter zou zijn (Pralle, 2003: 238).

2.5 De rol van politieke partijen

Een vaak gehoorde kritiek op de theorie van Baumgartner en Jones is de beperkte rol die zij aan politieke partijen geven. In de Verenigde Staten, waar de theorie in het originele boek werd toegepast, kan men dit nog verantwoorden. In een (West) Europese context is dit veel minder evident. Aangezien het partijstelsel in de Verenigde Staten fundamenteel anders is, kan men zich dan ook de vraag stellen of de theorie wel zomaar kan worden toegepast in een Belgische situatie - en bij uitbreiding in een Europese context. Zeker in België kan men moeilijk om het feit heen dat partijen een centrale rol spelen in de besluitvorming. Het Belgische politieke systeem is zelfs één van de typevoorbeelden van een *particratie* (De Winter, 1996: 215-236). Politieke partijen zijn vaak de centrale actoren in de besluitvorming: zij initiëren het beleid, en bepalen wat prioritair zal zijn. Hierbij moet ik vermelden dat onderzoek van onder andere Schmitt en Holmberg (1995: 104-109) een globale daling van het zogenaamde *partisan voting* aan het licht bracht. Dit leidde dan weer tot het in vraag stellen van het belang dat partijen nog hebben, wat vergelijkbaar is met de positie die Baumgartner en Jones innemen. Zij leggen eerder de nadruk op externe invloeden en gebeurtenissen om veranderingen in beleid te verklaren. Dat is op zich binnen een Amerikaanse context niet onlogisch. Door het groter aantal *venues*, en de lossere partijverbanden hebben partijen ook minder invloed.

Uit onderzoek van Anderson (1998: 572-581) wordt echter duidelijk dat partijen nog wél een rol spelen. Partijen zijn cruciaal als de kanalen waarlangs de politieke elites en de burgers invloed kunnen uitoefenen op het beleid. Bijvoorbeeld door de verschillende beleidsalternatieven te bepalen, of door de vraag naar nieuwe beleidsmaatregelen te aggregeren. Het onderzoek van Anderson wijst uit dat in meer proportionele partijsystemen, waarbij er dus meer partijen verkozenen hebben, de publieke opinie ook positiever staat tegenover het gevoerde beleid en er een hechtere band tussen burger en partij bestaat. Afhankelijk van de partijstructuur in een land zal de publieke opinie dus anders reageren op het beleid. Partijen (en partijsystemen) hebben dus wel degelijk invloed op (de perceptie van) het beleid.

Maar wélke invloed hebben partijen dan precies? In een recente publicatie van Walgrave, Varone en Dumont (2006: 12-13) wordt een gelijkaardig probleem behandeld. Volgens de auteurs wordt de rol van partijen door Baumgartner en Jones al te makkelijk geminimaliseerd. Zij stellen de *punctuated equilibria* theorie tegenover het *party government* model dat door Klingemann beschreven werd. De ene benadering gaat uit van exogene verklaring van beleid (namelijk externe schokken). De andere gaat uit van doelgerichte beleidskeuzes door de partijen die aan de macht zijn (het

zogenaamde *party model*). Om de invloed van beide theorieën te testen, meten zij voor verschillende beleidsdomeinen de samenhang tussen indicatoren van beleidsprioriteiten (budget en wetgeving) en indicatoren van externe druk en het *party model*. Uit de resultaten blijkt dat beide modellen een verklaring bieden.

Het lijkt me onnodig beide theorieën tegenover elkaar te plaatsen. Ze verklaren elk een deel van het proces. Ik denk dat partijen binnen de *punctuated equilibria* theorie kunnen geïntegreerd worden door ze een specifieke rol aan te meten, namelijk die van vetospelers (*veto players*). Zoals ook Walgrave aangeeft in zijn onderzoek hebben partijen vaak een rol als vetospeler. Ze zijn noodzakelijk om tot beleid te komen, en men kan moeilijk om hen heen. In dit artikel zal ik nagaan of de vetospeler benadering een goede aanvulling is voor de theorie van Baumgartner en Jones en of die aanvulling relevant is.

De *veto player* theorie, geformuleerd door Tsebelis (1995: 289-293), stelt dat de verschillen tussen landen verklaard kunnen worden door het aantal vetospelers. Een vetospeler is een individuele of collectieve actor wiens instemming vereist is om tot een verandering van het status quo te komen. Wanneer we dit toepassen op het DHL-dossier zijn er duidelijk veel vetospelers. De partijen in de regering horen daar zeker bij. De regering beslist immers als een collegiaal orgaan, en de partijen hebben elkaar nodig. Als één van hen de regering verlaat is er geen meerderheid meer. In een recenter werk onderscheidt Tsebelis volgende actoren als vetospelers: “*In a parliamentary system, veto players are the parties in government as well as other actors endowed with veto power*”. In het Belgische federale systeem zijn de gemeenschaps- en gewestregeringen ook vetospelers. Zij kunnen door hun bevoegdheid over de geluidsnormen een federaal akkoord blokkeren. Bij uitbreiding zijn dus ook de partijen die in die regeringen zetelen vetospelers.

Ook de notie van ‘ideologische spanwijdte’ is belangrijk (*ideological distance*). Hiermee wordt bedoeld op de afstand tussen de standpunten van de verschillende vetospelers. Als de verschillende standpunten dicht bij elkaar liggen, is er veel ruimte om een oplossing te vinden (Tsebelis, 1999: 593-595). Het omgekeerde is echter ook waar. Kijken we in het DHL-dossier naar de ideologische spanwijdte, dan zien we een enorm verschil tussen de standpunten van bijvoorbeeld VLD en Agalev. Dat maakt het bereiken van een oplossing natuurlijk niet eenvoudig. Na de verkiezingen in 2003 verdwijnt Agalev echter uit de regering, waardoor we kunnen aannemen dat de onderhandelingsruimte toenam.

Tsebelis test de theorie ook in 15 West-Europese landen. De hypothese is enerzijds dat de grootte van de ideologische spanwijdte negatief samenhangt met het aantal gestemde wetten. Anderzijds denkt hij dat het aantal veto spelers negatief samenhangt met het aantal gestemde wetten. Uit de analyses blijkt dat beide voorspellingen ook door de data bevestigd worden. Er is een significante en negatieve samenhang in de twee geteste hypothesen (Tsebelis, 1999: 605).

In dit onderzoek zal ik de vetospeler hypothese ook toetsen: in het DHL-dossier hebben we immers twee verschillende fases: voor en na de verkiezingen. Deze verkiezingen zorgen in zowel de federale als de Vlaamse regering voor het ontstaan van een andere coalitie (Agalev / Groen! verdween uit beide regeringen). Door te kijken welke beleidsbeelden en actoren in beide periodes dominant zijn, kan ik toetsen of deze andere coalities ook invloed hebben gehad op de berichtgeving in de media – en of partijen inderdaad een belangrijkere rol moeten krijgen in de *punctuated equilibria* theorie.

Zoals in de vorige paragraaf reeds werd gesteld, wordt in dit onderzoek de mediaberichtgeving over het dossier gebruikt als indicator van het beleid. Dit houdt twee veronderstellingen in: ten eerste mag de berichtgeving de besluitvorming niet sturen, en ten tweede moet de berichtgeving ook een geldige indicator van het beleid zijn. De vraag of de berichtgeving rond het dossier de besluitvorming stuurde, is eenvoudig te weerleggen. Bij de bespreking van het dossier (punt 5.1 t.e.m. 5.5) wordt duidelijk dat de berichtgeving telkens toenam naar aanleiding van een belangrijke gebeurtenis (bijvoorbeeld het KB van Isabelle Durant in januari 2000, het ontslag van Durant, de verschillende ministerraden, etcetera). Het valt niet te ontkennen dat de media een invloed hebben, maar in dit dossier lijkt het er toch sterk op dat de berichtgeving de besluitvorming volgt, en niet omgekeerd.

Is berichtgeving een goede indicator? Hiervoor baseer ik me op het feit dat reeds vele studies op deze manier werden uitgevoerd, wat aantoont dat de media als indicator reeds geruime tijd aanvaard wordt. Baumgartner en Jones (1993: 50) maakten zelf onder meer gebruik van de berichtgeving over de verschillende cases die ze bestudeerden, en maken ook melding van andere onderzoeken die deze methode gebruiken. Zij verwijzen naar een overzicht dat Waste (1990) maakte over de verschillende studies die op deze manier tewerk gingen.

Om het theoretische kader af te sluiten, vat ik dus de twee grote onderzoeksvragen kort samen: enerzijds wordt gekeken of de *punctuated equilibria* – benadering toepasbaar blijkt op het DHL-dossier: komen de voorspellingen die dit model maakt uit?

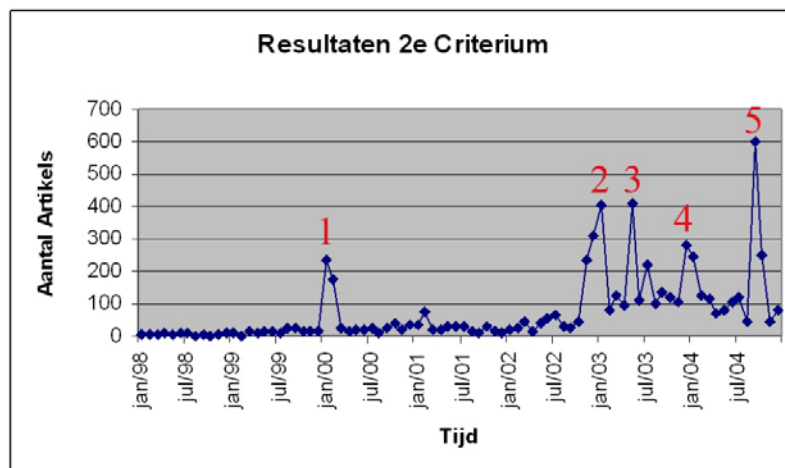
Anderzijds wordt gekeken of we ook de invloed van partijen kunnen vaststellen. Hiervoor vergelijken we de periodes voor en na de regeringswissels.

3. Onderzoeksopzet

3.1 Methodologie

Om de evolutie van de beleidsbeelden en actoren in kaart te brengen, werd gekozen voor een selectieve inhoudsanalyse, aangevuld met een kwalitatieve analyse van de berichtgeving over het DHL-dossier. De kwalitatieve analyse is in deze paper niet opgenomen, maar er wordt bij het bespreken van de onderzoeksresultaten een beknopt overzicht gegeven van de belangrijkste gebeurtenissen in het dossier in de periode 2000 tot en met 2004.

Ik opteerde ervoor om enkel periodes van verhoogde media-aandacht bij de inhoudsanalyse te betrekken, aangezien Baumgartner en Jones (1993) voorspellen dat het in deze periodes is dat er verandering optreedt. Daarom werd eerst via een eenvoudige zoekopdracht gekeken wat de periodes waren van verhoogde media-aandacht³. De resultaten van deze analyse worden weergegeven in onderstaande grafiek.



Per maand werd het aantal artikels dat betrekking had op het dossier van de nachtvluchten genoteerd, en in een tijdreeks geplaatst. Op die manier konden vijf periodes van verhoogde media-aandacht worden onderscheiden. Hierbij dient wel

³ Op Mediargus werd per maand gezocht naar de zoektermen 'nachtvlucht' of 'nachtvluchten'. Per maand werd het aantal gevonden artikels genoteerd, en in een tijdlijn uitgezet.

aangestipt dat in dit onderzoek enkel de *geschreven* pers werd bekeken; tv-journaals werden buiten beschouwing gelaten. Een tweede beperking was dat enkel Vlaamse media werden gecodeerd, wat zeker een vertekening in de resultaten met zich meebrengt.

Binnen elke piekperiode werd vervolgens een random selectie van artikels gekozen⁴. Het aantal artikels per piek varieerde: in de buitenste piekperiodes (1 en 5) werden telkens 75 artikels per maand geselecteerd, in de drie centrale piekperiodes 50 artikels per maand. De uiterste pieken kregen meer aandacht omdat werd vermoed dat zij het sterkst van elkaar zouden verschillen (naar aanleiding van de regeringswissels, en het feit dat er in piekperiodes verandering zou moeten optreden volgens de agendasetting-theorie). In totaal werden 600 artikels geselecteerd.

3.2 Codeboek

Alle artikels werden gecodeerd door één codeur, wat natuurlijk gevolgen had voor de betrouwbaarheid: intercodeur betrouwbaarheid kon niet worden vastgesteld, dus een vertekening in het coderen was steeds mogelijk. Dit was één van de redenen waarom het codeerboek beperkt, én zeer descriptief werd. Volgende aspecten werden opgenomen in het codeboek:

Actoren: alle menselijke (bijvoorbeeld Vera Dua, Guy Verhofstadt, ...) en institutionele (federale regering, ...) actoren die in de artikels voorkwamen werden gecodeerd. Een volledige lijst met actoren staat in bijlage 1. Per artikel werd gecodeerd of de actor vermeld werd of niet.

Beleidsbeelden: dit deel van de codering was ongetwijfeld het meest problematische. Beleidsbeelden zijn immers zeer diffuse thema's, die op veel verschillende manieren aan bod kunnen komen in een artikel. Daarom werd geopteerd voor een duidelijk afgebakende lijst met onderwerpen, die als leidraad bij het coderen werd gebruikt. Om de betrouwbaarheid van de codering zo hoog mogelijk te houden, werden twee beperkingen ingebouwd. Ten eerste werd de toon niet gecodeerd (negatief, positief of neutraal). Dit omdat het een heel subjectieve interpretatie met zich meebracht. Ook werd geen onderscheid gemaakt tussen *beleidsbeeld* en *beleidsoplossing*. Op zich was

⁴ Er werd een random reeks cijfers gegenereerd op <http://www.random.org>. Deze website legt zich toe op het genereren van willekeurige cijferreeksen. De eerste 50 (of 75) nummers uit de gegenereerde reeks vormden de artikelnummers die werden geselecteerd. Voor elke maand werd deze procedure herhaald.

dit niet problematisch, aangezien de focus van het onderzoek lag op de verschuiving van de beleidsbeelden onderling (en dus niet op een verandering in de oplossing); daarnaast kon de kwalitatieve analyse van de mediaberichtgeving een aanvullende verklaring bieden. De kleinste analyse-eenheid voor de beleidsbeelden was één zin. Aan elke zin konden dus maximaal drie codes worden toegewezen (indien alle beleidsbeelden erin voorkwamen).

In dit artikel wordt enkel een verkorte versie van het codeboek weergegeven om duidelijk te maken wat de richtlijnen bij het coderen juist inhielden. Voor een volledig overzicht van het codeboek zie Lefevre (2005).

Economisch Beleidsbeeld

- Elke vermelding van de *werkgelegenheid* die DHL (of andere bedrijven op de luchthaven van Zaventem) creëert. Bijvoorbeeld: “DHL zorgt rechtstreeks en onrechtstreeks voor 6000 banen” “Het lawaai moet naar beneden, maar dat moet worden verzoend met de werkgelegenheid en de ontwikkeling van de luchthavenactiviteiten”.
- Elke vermelding van mogelijk *jobverlies* door het verbod op (of een daling van) nachtvluchten. Bijvoorbeeld. “Het gemeenschappelijk vakbondsfront vreest voor banenverlies bij de chartermaatschappijen”. Dus zowel het bestaan van de werkgelegenheid op zich, als de dreiging van het verlies ervan worden gecodeerd.

Beleidsbeeld Levenskwaliteit

- Elke vermelding van de *negatieve effecten op de nachtrust van de omwonenden* (let wel: de omwonenden van de luchthaven van Zaventem). Bijvoorbeeld. “je hele leven niet kunnen slapen, dat is wél een ernstig probleem” “Iedereen heeft recht op minstens 8u nachtrust!” maar niet: “wij hebben overdag last om te slapen” (dit gaat immers niet over de nachtrust).
- Elke vermelding van de *(geluids)overlast rond Zaventem* ten gevolge van de nachtvluchten. Opgelet, want het vermelden van het gebruik van stillere vliegtuigen, een stillere luchthaven en dergelijke worden niet als indicator van overlast gerekend. Vermelding van lawaaihinder, lawaaiërig vliegtuigen, etcetera worden wel als indicator gerekend.

Communautair Beleidsbeeld

- Elke *expliciete vermelding van communautair, communautaire belangen, etcetera*. Bijvoorbeeld: “Mevrouw Durant heeft van het dossier een communautair twistpunt gemaakt door...”, “De communautaire belangen die in het probleem van de nachtvluchten spelen...”.

- Elke vermelding van *conflicten tussen de gewesten, Franstaligen en Vlamingen, en Franstalige en Vlaamse partijen*. Het gaat hier om een expliciete vermelding: zo wordt bijvoorbeeld een persoonlijk conflict tussen een Vlaamse minister en een Franstalige burgemeester niet gecodeerd: de kans bestaat dat het niet om een communautair conflict gaat, maar om bijvoorbeeld electorale belangen, een bevoegdheidsgeschil, enzovoort.

Hierbij dient aangestipt te worden dat het communautaire beleidsbeeld zeer restrictief gecodeerd werd. Omdat het dossier in de onderzochte periode immers vaak gepaard ging met een sterke polemiek (zeker in de aanloop naar de federale verkiezingen van 2003, toen Isabelle Durant frequent gevisieerd werd), werd geopteerd om een strikter codeerschema te volgen. Vaak gingen deze conflicten niet over het communautaire aspect, maar over conflicten tussen personen. Door een strikter codeerschema te hanteren werd geprobeerd de resultaten zo valide mogelijk te houden.

4. Onderzoekshypothesen

In de laatste fase van het onderzoeksopzet worden de hypothesen opgesteld. De tweevoudige probleemstelling leidt tot twee globale hypothesen: enerzijds een hypothese die de *punctuated equilibria* theorie toetst, anderzijds een hypothese die de invloed van partijen toetst.

4.1 Hypothese 1

In elke overgang tussen twee piekperiodes is er een verschil in ofwel

- *De dominante actoren.*
- *Beleidsbeeld of de beleidsoplossing.*
- *De dominante venues.*

Deze hypothese komt voort uit de voorspellingen die Baumgartner en Jones maken in hun uiteenzetting: elke onderzochte periode is immers een periode van verhoogde aandacht voor het dossier, en dus per definitie een periode van *verandering*. In deze zogenaamde ‘punctuations’ komt het dossier immers in een stroomversnelling, wat volgens Baumgartner en Jones enkel verklaard kan worden indien een nieuw beleidsbeeld of oplossing aanslaat. Zoals eerder vermeld, worden enkel de *punctuations* onderzocht: dus in de eerste hypothese zit ook de veronderstelling vervat dat het beleidsbeeld in de tussenperiode constant is gebleven.

Deze stroomversnellingen gaan gepaard met het doorbreken van het beleidsmonopolie, waardoor er plots nieuwe actoren aandacht gaan besteden aan het issue. Dit kan gaan om de *high politics* die plots het dossier naar zich toe trekken, of andere instanties en organisaties die bevoegdheid claimen. Na de periode van verhoogde aandacht is de voorspelling van Baumgartner en Jones echter dat er terug een beleidsmonopolie ontstaat, dat pas bij de volgende *punctuation* doorbroken zal worden (Baumgartner en Jones, 1998: 604-605). Dus ook de dominante actoren kunnen enkel tussen periodes veranderen.

Ook de *venues* veranderen volgens Baumgartner en Jones bijna uitsluitend indien ook het dominante beleidsbeeld verandert: in elke *venue* overheerst immers vaak één bepaald beleidsbeeld. Als een nieuw beleidsbeeld ‘voet aan de grond’ wil krijgen, zal het dat vaak moeten proberen in een andere *venue* dan degene die op dat moment dominant zijn (aangezien daar op dat moment een ander beleidsbeeld domineert). De analyse die Grant Jordan hierover maakte naar aanleiding van het Brent Spar dossier (zie ook 2.4) is hier een zeer duidelijk voorbeeld van: een andere *venue* werd plots belangrijk, en zorgde voor de opkomst van een ander beleidsbeeld (Jordan, 1998: 713). Op basis van wat Pralle zegt over gewoontevorming voorspel ik echter weinig veranderingen in de dominante *venues*: beleidsmakers zijn vaak gewoon om via bepaalde *venues* hun beleidsbeeld te promoten, en zullen vaak niet geneigd zijn om van *venue* te veranderen – zelfs als dat beter zou zijn (Pralle, 2003: 238).

De eerste hypothese voorspelt dus op basis van de *punctuated equilibria* theorie dat er iets moet veranderen in één van de bovenstaande aspecten van het dossier. In de analyse van de eerste hypothese zullen politieke partijen bewust worden weggelaten: het dossier wordt bekeken zonder partijen in rekening te brengen, en wordt louter verklaard door de verschillende *venues* en actoren te bestuderen (naast de beleidsbeelden zelf).

4.2 Hypothese 2: de rol van politieke partijen

Hypothese 2a: verschuiving van beleidsbeelden ten gevolge van regeringswissels

- De grootste verschuiving gebeurt in de overgang van periode 3 naar periode 4 (tussen mei 2003 en december 2003 / januari 2004).
- In de periodes 1, 2 en 3 zal een ander beleidsbeeld dominant zijn dan in periodes 4 en 5.

Deze dubbele hypothese voorspelt de grootste verschillen niet toevallig tussen twee verschillende coalities: tot en met de 3^e piek waren de groene partijen immers lid van de

federale en Vlaamse regering, samen met de socialistische en liberale partijen. In de laatste twee periodes veranderde de samenstelling van de regeringen echter: na de derde piekperiode veranderde de samenstelling van de federale regering (zowel Ecolo als Agalev verdwenen uit de regering), na de vierde piekperiode veranderden ook de Vlaamse en Brusselse regeringen (in Vlaanderen verdween Groen! uit de regering en kwam CD&V er bij, in Brussel kwamen Sp.a en Ecolo in de regering, en verdween de MR uit de coalitie).

De hypothese verwacht het grootste verschil tussen periode drie en vier omdat hier de *federale* regering wijzigde. De directe bevoegdheid over het DHL-dossier lag immers op dit niveau (Mobiliteit), de gemeenschapsregeringen hadden eerder een indirecte bevoegdheid (Leefmilieu en Volksgezondheid). De aanwezigheid van verschillende beleidsbeelden in verschillende *venues*, zoals Baumgartner en Jones in een recentere publicatie voorspelden (Baumgartner en Jones, 2002: 301) kan hier jammer genoeg niet getoetst worden. De invloed van de veranderende samenstelling van federale en gemeenschapsregeringen kan enkel globaal getoetst worden aan de beleidsbeelden.

Als we aannemen dat politieke partijen inderdaad de rol van *veto players* spelen, zal deze ingrijpende verschuiving in de samenstelling van de coalities de grootste verandering teweeg brengen: als de groene partijen uit de regering verdwijnen, verliezen ze hun positie als *veto player*, waardoor het beleidsbeeld dat zij steunen normaal gezien terrein zal verliezen. Dit brengt een tweede subhypothese met zich mee:

Hypothese 2b: het dominante beleidsbeeld hangt samen (en verandert mee) met de standpunten van de regeringspartijen.

De *veto player* theorie stelt immers dat regeringspartijen de besluitvorming kunnen blokkeren: hun standpunt zal dan logischerwijze dominantier zijn. Uit de onderzoeksresultaten zal moeten blijken of dit ook zo is. Door de standpunten van de partijen in kaart te brengen (op basis van de partijprogramma's uit 1999 en 2003), kan gekeken worden hoe sterk elk beleidsbeeld 'vertegenwoordigd' werd in de regeringen. Dan kan gekeken worden of het verdwijnen van Agalev en Ecolo uit de regeringen inderdaad gevolgen heeft voor de verhouding van de beleidsbeelden in de media.

Deze hypothesen zullen nu getoetst worden op basis van de inhoudsanalyse, die ik zal aanvullen met kwalitatieve gegevens om de resultaten te duiden.

5. Analyse van de onderzoeksresultaten

Vooraleer de eigenlijke hypothesen te toetsen, is het nuttig te weten wat er ongeveer gebeurde in welke periode van het dossier. Voor elke onderzochte periode werd in kaart gebracht wat de meest markante gebeurtenissen waren. Hieronder worden deze kort beschreven, waardoor duidelijk is hoe het dossier evolueerde.

5.1 De eerste piek: Durant voert een volledig verbod in.

Het dossier van de nachtvluchten komt plots in de actualiteit wanneer op 4 januari 2000 (één artikel meldt het nieuws al op 3 januari) bekend wordt dat Isabelle Durant op 31 december 1999 een Ministriël besluit heeft ondertekend dat alle nachtvluchten op de luchthaven van Zaventem verbiedt tussen 1 en 5 uur 's nachts. Daarnaast moet er tussen 23u en 7u een daling van twintig procent gerealiseerd worden wat betreft het geluid. Onmiddellijk volgen vele reacties, zowel positieve als negatieve, en de berichtgeving in de media piekt. Opvallend is hierbij dat DHL kort in de media komt, en stelt dat jobverlies onvermijdelijk is bij een volledig verbod. Ruim 6000 banen komen in het gedrang indien het verbod gehandhaafd blijft.

Na verschillende protestacties (van werknemers en omwonenden) tijdens de maanden januari en februari, wordt er een akkoord bereikt op de ministerraad van 11 februari 2000. Dit akkoord wordt vooral als een overwinning voor DHL gezien en de omwonenden reageren teleurgesteld. Er komt een beperking van de nachtvluchten, maar van het oorspronkelijke verbod is geen sprake meer. Het akkoord houdt in dat de nachtvluchten op langere termijn beperkt worden. Op korte termijn komt er een concentratie boven de Noordrand.

5.2 De tweede piek: een concentratie, maar voor hoelang?

Een akkoord in het overlegcomité leidt tot een concentratie van de nachtvluchten vanaf 26 december 2002. Volgens Durant worden hierdoor maar 10.000 mensen door de nachtvluchten getroffen, tegenover 19.000 voordien. Onmiddellijk volgt er protest vanuit de gemeenten in de Noordrand, die door de concentratieroute overvlogen worden. Men verwijt Durant dat ze te weinig overleg heeft gepleegd en dat ze haar kiezersbasis, de Franstaligen in de Brusselse gemeenten, in bescherming neemt. Dit leidt tot een piek in de media-aandacht tussen november 2002 en januari 2003. De actiegroepen voeren tijdens de maand december vaak (mediatieke) protestacties. De

invoering van de concentratie wordt uitgesteld tot 15 maart 2003, waardoor de media-aandacht (tijdelijk) afzwakt.

In januari zwelt het protest weer aan, ook (ex)politici beginnen zich te roeren, zeker langs Vlaamse zijde waar Vera Dua, bevoegd voor de geluidsnormen, dreigt met een verbod langs Vlaamse kant. Ook de actiegroepen, vakbonden en werknemers van DHL blijven acties organiseren. Op 24 januari komt er een nieuw akkoord uit de bus: een deconcentratie van de concentratie. Een echte winnaar aanduiden is moeilijk, maar een verliezer vinden is veel eenvoudiger: Durant, vurig pleitbezorger van de concentratie, moet inbinden.

5.3 De derde piek: het ontslag van Durant in de aanloop naar de verkiezingen.

Met de verkiezingen in aantocht, worden de spanningen in de paars-groene regering merkbaar groter. Eind maart 2003 verschijnt in de kranten het bericht dat het op 24 januari goedgekeurde akkoord nog steeds niet is uitgevoerd. De schuld wordt bij Durant gelegd, die de praktische implementatie dwarsboomt.

Verhofstadt maant aan tot kalmte en stelt dat de gespreide vliegroutes boven de Noordrand begin mei van kracht zullen worden. Na de verkiezingen zal ook de route boven Brussel in gebruik worden genomen. Het akkoord zal hoe dan ook worden uitgevoerd: “Minister Durant zal het akkoord volledig uitvoeren. Vanaf 15 mei zal de spreiding boven de Noordrand beginnen. De nieuwe route boven Brussel zal vanaf 12 juni van kracht zijn.” (De Standaard, 19-03-03).

Eind april, begin mei 2003 barst de bom. Durant uit bedenkingen bij het akkoord van 24 januari, en stelt dat de Brusselse route opnieuw in vraag moet worden gesteld. Dit is aan Vlaamse kant de druppel, en er wordt fel gereageerd. Op 2 mei 2003 verbreekt Verhofstadt het besluit van Durant om ervoor te zorgen dat het akkoord toch wordt uitgevoerd. Durant reageert heftig door de bevoegdheid van Verhofstadt te betwisten. De nachtvluchten vallen immers onder haar bevoegdheid. De Vlaamse partijen eisen het onmiddellijke ontslag van Durant. Zondag 4 mei valt dan het verdict. De premier en de andere leden van de ministerraad willen Durant geen 24 uur de tijd geven om een nieuw voorstel over de vliegtuigroutes te analyseren. Concreet ging het om een verschuiving van 50 meter van één van de routes. Durant stond voor de keuze: ofwel het akkoord met de wijziging aanvaarden, ofwel haar bevoegdheden over de nachtvluchten afstaan. Durant en Deleuze nemen allebei ontslag uit de federale regering.

5.4 De vierde piek: méér nachtvluchten in ruil voor meer jobs.

In december 2003 en januari 2004 zien we een zoveelste piek in de media-aandacht. De reden hiervoor is tweeledig:

- Doordat de rechterlijke macht een limiet op de uitvoering van de spreiding heeft gesteld komt er sterke druk op de regering te staan. Dit verhoogt de media-aandacht.
- DHL komt midden december met een eis voor meer nachtvluchten, in ruil voor meer jobs. Hierop komen enorm veel reacties, waarbij men zeer extreme standpunten inneemt. Gedurende de maand december zien we een opbouw in de media-aandacht naar de ministerraad in januari toe.

Op 16 en 17 januari 2004 wordt dan de superministerraad gehouden, met DHL als één van de belangrijke punten op de agenda. Er wordt besloten om DHL alle kansen te geven om uit te breiden op de luchthaven van Zaventem. Het plafond van 25.000 nachtvluchten zou tegen bepaalde voorwaarden verhoogd kunnen worden. Bierset wordt als alternatief achter de hand gehouden. Dit betekent een grote verandering van richting. Tot nu toe is er steeds sprake was geweest van een verlaging -of zelfs een stopzetting- van het aantal nachtvluchten. De druk die DHL creëerde door te dreigen met een vertrek blijkt nu wél vruchten af te werpen.

5.5 De vijfde piek: het finale toponoverleg en het uiteindelijke verdict.

In september 2004 zou zoals aangekondigd de beslissing vallen, maar een oplossing leek moeilijk te bereiken. In de politieke wereld zien we consensus ontstaan dat werk de topprioriteit moet zijn. De manier waarop de lasten mogen opwegen tegen deze extra werkgelegenheid, en vooral hoe de lasten gespreid moeten worden over de verschillende gewesten is echter veel minder duidelijk.

Op maandag 13 september gaat de ‘cruciale week’ in. Het belooft een moeilijke week voor Paars te worden. De spanningen tussen het Vlaamse en het Brussels Hoofdstedelijk gewest lopen hoog op na de uitspraken van Picqué (Minister President van de Brusselse regering) dat toegevingen ‘uitgesloten’ zijn. Het overleg zit muurvast en Leipzig komt steeds meer in beeld als uitgesproken concurrent. Na een week onderhandelen zonder resultaat wordt in het weekend van 18 september een toponoverleg georganiseerd volgens de biechtstoelprocedure. Verhofstadt komt naar de onderhandelingen met 4 voorstellen: 3 groeiscenario’s en 1 krimpscenario.

Op die onderhandelingen blijkt reeds snel dat de VLD aan Vlaamse kant meer en meer geïsoleerd komt te staan. Zowel Sp.a als CD&V verkiezen een beperkte inkrimping. Ze verwachten dat andere bedrijven de leegte dan zullen invullen. De problemen omtrent de spreiding van de nachtvluchten lijken onoverbrugbaar. Met name het Brussels Hoofdstedelijk gewest staat zeer weigerachtig tegenover meer nachtvluchten. Tegelijk dringt de tijd: tegen 21 september verwacht DHL een voorstel van de regering. Paars staat onder enorme druk, en men vreest dat de regering zal vallen. De beleidsverklaring van Verhofstad wordt zelfs uitgesteld omdat er voor het cruciale dossier nog steeds geen oplossing is.

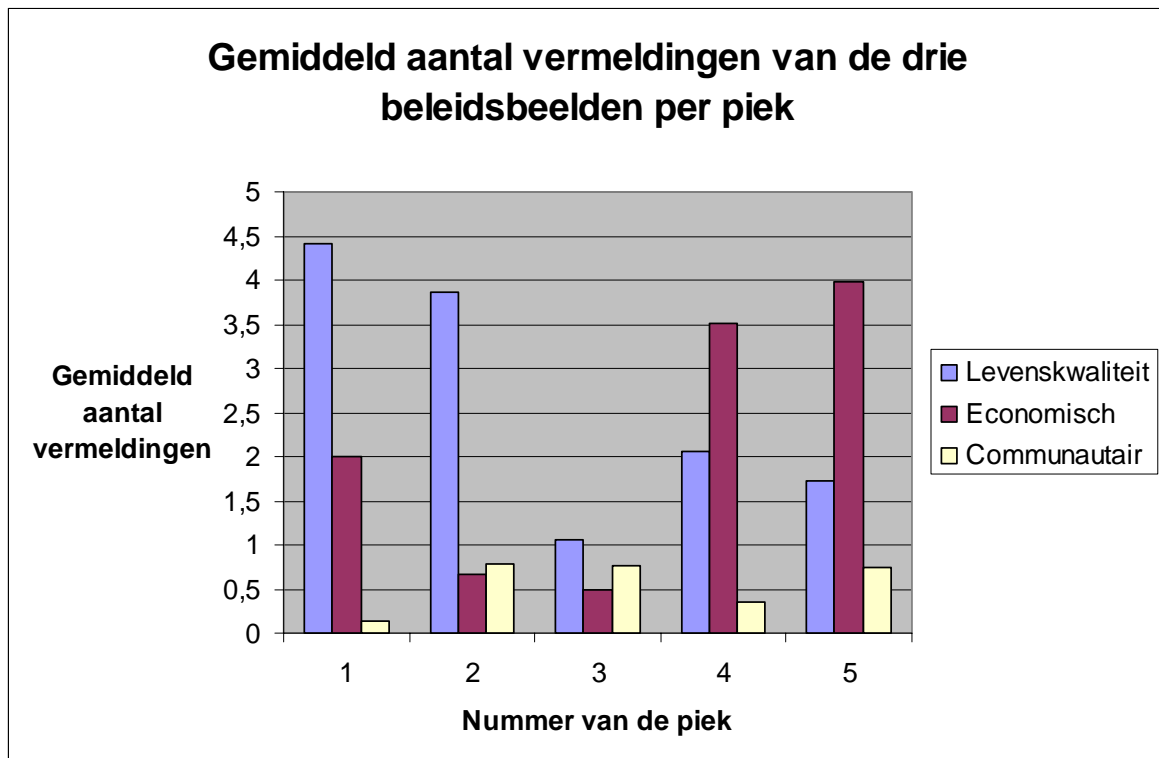
Na enkele weken waarbij diverse andere voorstellen worden geformuleerd (die telkens onaanvaardbaar blijken voor één van de partijen), breken de onderhandelingen finaal af op het MD-11 probleem. Dit type vliegtuig is zeer lawaaierig en plots komt aan het licht dat DHL hier tot 2012 tot 16 vluchten per nacht mee wil uitvoeren. Verhofstadt probeert dit nog door te duwen om toch de jobs te kunnen behouden. De andere partijen zijn echter unaniem: dit is onaanvaardbaar. De onderhandelingen gaan nog verder, maar zelfs Verhofstadt erkent nu dat het vinden van een consensus 'zeer moeilijk' zal worden. DHL doet nog een ultiem voorstel, maar ook dit wordt in politieke kringen als onaanvaardbaar beschouwd. Op 21 oktober 2004 wordt het dan duidelijk dat DHL het sorteercentrum in Leipzig of Vatro zal bouwen. Dit wordt in november officieel bekend gemaakt.

5.6 Toetsen van de onderzoekshypotheses

Hypothese 1: tussen elke periode van verhoogde media-aandacht is er een verschil in ofwel

- *De dominante actoren*
- *Het beleidsbeeld of de beleidsoplossing*
- *De dominante venues*

Om de eerste hypothese te toetsen zullen dus drie vergelijkingen noodzakelijk zijn. Vooreerst de beleidsbeelden: hiervoor wordt per piek een gemiddelde score van elk beleidsbeeld per artikel berekend, en in een grafiek weergegeven.



De hypothese zal voor elk van de vier overgangen getoetst moeten worden. Bij de *eerste* overgang, van piek 1 naar 2, lijken de verschillen slechts beperkt te zijn. Het beleidsbeeld levenskwaliteit en economie komen minder aan bod, terwijl het communautaire beleidsbeeld (iets) aan belang wint. De independent samples T-test wijst uit dat het verschil niet significant is voor het beleidsbeeld levenskwaliteit, maar wel voor de twee andere beleidsbeelden⁵. Op basis van de beleidsbeelden kunnen we dus reeds vaststellen dat er een significante verschuiving in de beleidsbeelden plaatsvindt, maar het dominante beleidsbeeld verandert niet. Wat in deze cijfers echter niet wordt weergegeven is dat de *beleidsoplossing* wel verandert. Men gaat nu naar een spreiding van de vluchten; in de eerste piek opteerde men voor afschaffing. Dit zien we ook in de beleidsbeelden. Het communautaire aspect wint significant aan belang, aangezien de gemeenschappen liefst zo weinig mogelijk lasten willen dragen. Bij een afschaffing speelt het communautaire niet, maar indien de vluchten gespreid moeten worden wel. Bij de actoren zien we ook verschuivingen (zie tabel 1): de gewestregeringen worden plots belangrijk, terwijl ze in de eerste piek niet eens ter sprake kwamen. Ook deze verschuiving kan verklaard worden door de verandering in de beleidsoplossing.

⁵ Levenskwaliteit (T=1.217, sig=0.225, df=280), Economie (T=4.899, sig=0.000, df=280), Communautair (T=-4.624, sig=0.000, df=280)

	Naam actor	Piek 1 (pos)	Piek 2 (pos)	Piek 3 (pos)	Piek 4 (pos)	Piek 5 (pos)
Piek 1	Isabelle Durant	61,50% (1)	52,50% (1)	64,60% (1)	6,20% (17)	0% (42)
	Minister van Mobiliteit	61,50% (2)	52,50% (2)	45,80% (4)	49,50% (3)	3,50% (20)
	DHL	44,80% (3)	30,90% (6)	10,40% (16)	71,10% (1)	92,90% (1)
	Federale Regering	37,70% (4)	28,10% (7)	47,90% (3)	50,50% (2)	62,40% (2)
	Guy Verhofstadt	37,10% (5)	14,40% (12)	47,90% (2)	29,00% (5)	43,30% (4)
	BIAC	28,70% (6)	24,50% (10)	14,60% (8)	26,80% (6)	11,30% (10)
	Actiegroepen	22,40% (7)	18,70% (11)	10,40% (15)	25,80% (7)	9,20% (12)
	Vakbonden	19,60% (8)	4,30% (24)	4,20% (25)	3,10% (24)	26,20% (6)
	Gemeenten	12,60% (9)	25,90% (8)	4,20% (24)	16,50% (9)	3,50% (19)
	Provincie Vl. Brabant	8,40% (10)	6,50% (20)	0,00% (48)	5,20% (19)	3,50% (21)
	Rik Daems	8,40% (11)	0,00% (53)	0,00% (53)	0,00% (53)	1,40% (31)
	Vera Dua	7,00% (12)	32,40% (4)	12,50% (13)	2,10% (32)	0% (46)
	Vlaams Min. Leefmilieu	7,00% (13)	32,40% (5)	12,50% (14)	4,10% (22)	7,80% (15)
	Federaal Parlement	4,20% (14)	10,80% (16)	4,20% (23)	6,20% (18)	12,80% (9)
Rechterlijke macht	3,50% (15)	11,50% (14)	0,00% (47)	22,70% (8)	2,80% (25)	
Piek 2	Vlaamse Regering	0,00% (54)	33,80% (3)	4,20% (21)	13,40% (10)	46,10% (2)
	Brusselse Regering	0,00% (53)	25,20% (9)	12,50% (9)	8,20% (15)	42,60% (5)
	Brussels Min. President	0,00% (51)	13,00% (13)	8,30% (17)	4,10% (23)	9,2% (13)
Piek 3	Olivier Deleuze	1,40% (23)	0,00% (31)	18,80% (5)	1,00% (34)	0% (45)
	Elio Di Rupo	0,00% (38)	0,00% (32)	14,60% (6)	3,10% (27)	0% (40)
	Laurette Oncelinx	0,00% (39)	0,00% (33)	14,60% (7)	1,00% (35)	9,90% (11)
	Frank Vanden Broucke	0,00% (35)	1,40% (28)	12,50% (10)	0,00% (43)	2,10% (26)
	Belgocontrol	2,10% (20)	4,30% (23)	12,50% (11)	5,20% (20)	2,80% (24)
	Jos Geysels	2,80% (19)	0,00% (34)	12,50% (12)	0,00% (50)	0,00% (51)
Piek 4	Bert Anciaux	0,00% (26)	5,80% (21)	8,30% (18)	48,50% (4)	4,30% (17)
	Johan Vande Lanotte	1,40% (23)	0,00% (35)	0,00% (40)	9,30% (14)	17,00% (8)
Piek 5	Kris Peeters	0,00% (43)	0,00% (17)	0,00% (45)	0,00% (48)	7,80% (14)

Tabel 1: overzicht van de meest voorkomende actoren, per piek (in percent). Per actor wordt telkens het procentuele aantal artikels waarin de actor voorkwam vermeld. Tussen haakjes wordt de positie weergegeven.

De overgang van de tweede naar de derde piek is problematisch: de derde periode is duidelijk een uitzondering. Alle beleidsbeelden scoren laag, buiten het communautaire beleidsbeeld dat relatief gezien hoog scoort tegenover de andere pieken. De verklaring hiervoor ligt naar mijn mening bij het type berichtgeving dat werd gecodeerd. Veel artikels rapporteerden immers over de verkiezingen van mei 2003. Het nachtvluhtendossier kwam daarin vaak slechts in de marge aan bod, en wel naar aanleiding van het conflict in de regering rond Durant, die uiteindelijk ook opstapte. Het conflict rond Durant komt duidelijk naar voor: het communautaire beleidsbeeld scoort relatief gezien zeer hoog. Ook bij de actoren zien we duidelijk een verschuiving. In de eerste twee pieken waren het eerder collectieve actoren die de berichtgeving beheersten

(de regering, actiegroepen, vakbonden en bedrijfswereld). In de derde piek zijn het – op drie na – allemaal personen die bij de tien meest vermelde actoren voorkomen. De derde piek is ook de enige periode waar DHL niet voorkomt bij de meest vermelde actoren. Dit is mogelijk een indicatie van het feit dat de discussie in de derde periode niet meer over het DHL-dossier ging, maar meer electoraal geïnspireerd was.

Ik heb daarom mijn twijfels bij de geldigheid van deze periode. We stellen wel *een* verandering vast, maar het is maar de vraag of die wezenlijk met het DHL-dossier te maken heeft. De verkiezingskoorts gaf zeker een vertekening van de resultaten. Dat blijkt ook uit de slechte scores voor alle beleidsbeelden. Ik heb daarom besloten de derde piek bij de analyse van de eerste hypothese buiten beschouwing te laten. Foute interpretaties lijken me te waarschijnlijk. Bijgevolg wordt de volgende overgang die van de tweede naar de *vierde* piekperiode.

In deze overgang is de verandering het duidelijkst: we zien een enorme verschuiving in de beleidsbeelden, wat ook door de T-test bevestigd wordt⁶. Het economische beleidsbeeld is nu duidelijk dominant geworden (in de vierde piek zijn ongeveer 60% van de verwijzingen economisch en slechts 35% levenskwaliteit – tegenover respectievelijk 12% en 72% in de tweede piek). Dit brengt ook een andere beleidsoplossing met zich mee, zoals uit de kwalitatieve analyse blijkt. Het gaat nu om een uitbreiding van DHL, de lasten zijn nu slechts van secundair belang. Men wil deze nu zo veel mogelijk beperken om zo het primaire doel, namelijk de uitbreiding van DHL, te bereiken. Qua actoren is er een sterke analogie met de eerste twee pieken: de minister van mobiliteit, de federale regering, premier, actiegroepen en gemeenten zijn allemaal sterk aanwezig.

Ook de rechterlijke macht is op dit moment sterk vertegenwoordigd (22,7% van de artikels). Dit hangt samen met de hoge scores van de actiegroepen (25,8%), aangezien zij in die periode via juridische weg een spreiding probeerden af te dwingen. Het feit dat de actiegroepen zo sterk scoren duidt op een ander opmerkelijk fenomeen: een hoog aantal *venues*. Zowel het gemeentelijke niveau, als twee regeringen zijn *venues*. Daarnaast is ook de rechterlijke macht een *venue* waarlangs de actiegroepen hun beleidsbeeld kunnen verspreiden. We kunnen stellen dat in de vierde piek het economische beleidsbeeld weliswaar dominant is, maar dat het dossier op dat moment nog ‘open’ ligt. Er zijn veel *venues* aanwezig op verschillende niveau’s: bij de regeringen, maar ook bij het lokale niveau en de rechterlijke macht.

⁶ Levenskwaliteit (T=4.760, sig=0.000,df=234) Economisch (T=-7.420, sig=0.000, df=234) Communautair (T=2.770, sig=0.006, df=234)

Mijn inziens wordt de *punctuated equilibria* theorie door deze overgang het sterkst bevestigd. De verhoogde media-aandacht gaat gepaard met een gewijzigd beleidsbeeld en een andere beleidsoplossing. De dominante actoren blijven grotendeels dezelfde. Opvallend is dat de actiegroepen nog zo sterk scoren; zij staan immers bij uitstek het beleidsbeeld levenskwaliteit voor, dat een enorme terugval kent.

Hierbij wil ik alvast aanstippen dat de beleidsoplossing bijna exact dezelfde is als wat DHL reeds in 2000 voorstelde: nachtvluchten zijn noodzakelijk voor het overleven van het bedrijf. Dit staat los van het feit of er een uitbreiding komt of niet (hoewel er bij de finale onderhandelingen wel een reëel alternatief was, namelijk Leipzig). Waar het economische beleidsbeeld in 2000 echter bijna onmiddellijk weer verdween, wordt het hier plots het dominante beleidsbeeld. Bovendien blijft het ditmaal wél constant hoog scoren. Wanneer we de eerste en vierde piek vergelijken, zien we dat bij de tien meest voorkomende actoren, 8 van de 10 dezelfde zijn. Het actorenveld is dus bijna volledig vergelijkbaar en toch verandert het dominante beleidsbeeld volledig. De *punctuated equilibria* theorie voorspelt wel correct de verandering, maar de verklaring is onvolledig: hoe kan een ander beleidsbeeld plots toch doorbreken in een bijna ongewijzigd actorenveld?

In de laatste overgang van de vierde naar de vijfde periode zet de dominantie van het economische beleidsbeeld tegenover de twee andere beleidsbeelden zich door. Deze verschuivingen van het economische beleidsbeeld en levenskwaliteit zijn echter verre van significant, enkel het communautaire beleidsbeeld stijgt significant⁷. De verklaring voor dit laatste ligt opnieuw bij de actoren: we zien dat de Brusselse en Vlaamse regeringen allebei vaak voorkomen (respectievelijk in 46% en 42% van de artikels). Het gekibbel tussen de gewestregeringen over de spreiding van de lasten komt terug bovendien. Dit blijkt eveneens uit de kwalitatieve analyse van de vijfde periode.

De overgang van de 4^e naar de 5^e periode vertoont een merkwaardige analogie met de overgang van de 1^e naar de 2^e periode. De vertrekperiode bevat steeds een beperkt aantal *venues* (federale regering, gemeenten), terwijl er na de overgang veel meer *venues* zijn. Na de overgang komen de gewestregeringen ook nadrukkelijker voor.

Kunnen we spreken van een verandering? Voor wat betreft beleidsbeeld en –oplossing niet: het economische beleidsbeeld blijft dominant en uit de kwalitatieve analyse blijkt dat het dossier gewoon wordt uitgesteld. Van een nieuwe oplossing is dus geen sprake. Enkel het actorenveld verandert: de gewestregeringen zijn duidelijker aanwezig en de

⁷ Levenskwaliteit (T=1,160, sig=0.247, df=236) Economisch (T=-0.978, sig=0,329, df=236) Communautair (T=-2.333, sig=0.020, df=236)

actiegroepen verdwijnen uit de aandacht. Als we een onderscheid maken tussen *high politics* en de overige actoren, zien we dat in de vierde periode vijf van de tien meest voorkomende actoren tot de *high politics behoren* (Federale en Vlaamse regering, Minister van mobiliteit, Bert Anciaux en de Premier). In de vijfde periode behoren 7 van de tien tot de *high politics*. De overige drie actoren uit de top tien zijn allemaal voorstanders van het economische beleidsbeeld: vakbonden, DHL en BIAC. BIAC is weliswaar geen voorstander van de uitbreiding van DHL; als uitbater van de luchthaven is het echter wél voorstander van een uitbreiding en ontwikkeling van de luchthaven.

Het dossier wordt in de vijfde piekperiode duidelijk gedomineerd door de *high politics*. Hoewel er *venues* bijkomen, bevinden deze zich bijna allemaal op het hoogste niveau. Actiegroepen en dergelijke hebben het daardoor veel moeilijker om hun beleidsbeeld te promoten (de actiegroepen gaan van 25,8% naar 9,2%). Ook het gemeentelijke niveau (van 16,5% naar 3,5%) en de rechterlijke macht (van 22,7% naar 2,8%) moeten sterk aan belang inleveren. We kijken opnieuw naar de kwalitatieve analyse. De media-aandacht blijkt zich vooral te concentreren rond de diverse ministerraden en topeverlegrondes. Men kan stellen dat de overgang van de vierde naar de vijfde periode vooral een overgang is van een ‘open’ naar een ‘gesloten’ actorenveld. De *high politics* gaan het dossier overheersen en enkel groeperingen die het dominante beleidsbeeld steunen (vakbonden, ...) krijgen nog inspraak.

Hypothese 1, besluit: is er tussen elke periode van verhoogde media-aandacht een verschil voor wat betreft actoren, beleidsbeeld / beleidsoplossing, of dominante venues?

Tijdens elke overgang stel ik een verandering vast: de voorspellingen van de *punctuated equilibra* theorie worden dus bevestigd. In de eerste overgang (P1-P2) veranderen de dominante actoren in de berichtgeving, evenals de beleidsoplossing. De tweede overgang (P2-P3) vertoont wel verandering, maar naar mijn mening is de kans op vertekeningen te groot om deze overgang echt in rekening te brengen bij de evaluatie van de eerste hypothese. Deze derde piek situeert zich immers in de aanloop naar de verkiezingen. De overgang (P2-P4) vertoont een enorme verschuiving voor wat betreft het beleidsbeeld en ook de beleidsoplossing verandert volledig. Opvallend is echter dat in de eerste en de vierde periode zowel de actoren als de *venues* bijna identiek zijn, en dat er zich toch een enorme verschuiving voordoet in het dominante beleidsbeeld. Ook in de laatste overgang (P4-P5) is er verandering: niet qua beleidsbeeld of - oplossing, maar eerder in het actorenveld. Het middenveld verdwijnt uit beeld en de *high politics* gaan de berichtgeving overheersen.

De *punctuated equilibra* theorie biedt ook zonder partijen een goed theoretisch kader om het DHL-dossier te benaderen. De voorspellingen komen zonder meer uit; in elke

piek is er significante verandering waarneembaar. Volgens mij schiet ze echter tekort om alle veranderingen te verklaren: een bijna identiek actorenveld in periode 1 en 4 leidt tot een volledig ander beleidsbeeld. Dit is des te opvallender omdat DHL reeds in de eerste periode probeert zijn beleidsbeeld in de media te krijgen, maar er slechts kort in slaagt. In de vierde periode leidt een bijna identiek actorenveld tot een volledig andere situatie: het economische beleidsbeeld wordt dominant, en ditmaal voor langere tijd. Het is hier dat partijen misschien een verklaring kunnen bieden. We zullen dit toetsen in de tweede hypothese.

Hypothese 2a: verschuiving van beleidsbeelden ten gevolge van regeringswissels

In hypothese 2a werd gesteld dat de eerste drie periodes een ander dominant beleidsbeeld zouden vertonen, en dat de grootste verschuiving zou plaatsvinden tussen de derde en de vierde periode. Nemen we de grafieken erbij, dan zien we dat er inderdaad een grote verschuiving optreedt tussen de derde en de vierde periode. Maar zoals ik reeds bij de bespreking van de eerste hypothese stelde, is de 3^e periode volgens mij een uitzondering. Daarom heb ik ervoor gekozen piek 3 buiten beschouwing te laten: op zich klopt de hypothese wanneer we de eerste drie pieken tegenover de twee laatste plaatsen. Het economische beleidsbeeld breekt immers pas echt door na de derde piek. In de derde periode zijn het beleidsbeeld levenskwaliteit en communautair duidelijk dominanter aanwezig. Echt zinvol lijkt deze denkwijze me echter niet: het valt niet te ontkennen dat qua absolute cijfers de 3^e periode een uitschieter is. Daarom pas ik de tweede hypothese aan, door de derde piek weg te laten:

- De grootste verschuiving gebeurt in de overgang van **periode 2 naar periode 4**.
- In de **periodes 1 en 2** zal een ander beleidsbeeld dominant zijn dan in **periodes 4 en 5**.

Zoals uit grafiek 1 duidelijk blijkt, wordt hypothese 2a bevestigd als we piek 1 en 2 vergelijken met piek 4 en 5: ze zijn bijna elkaars spiegelbeeld. Eerst is het beleidsbeeld levenskwaliteit duidelijk dominant, vervolgens wisselen de rollen en wordt het economische beleidsbeeld het overheersende *policy image*. Zoals bij de analyse van hypothese 1 werd vastgesteld, zijn de verschillen ook significant.

De regeringswissels in de federale regering lijken het meest ingrijpend: tussen periode 2 en 4 voltrekt zich een ware aardverschuiving in de mediaberichtgeving. De veranderingen in de gemeenschaps- en gewestregeringen lijken enkel de dominantie van het economische beleidsbeeld te bevestigen (overgang van periode 4 naar 5). Het communautaire aspect neemt weer iets toe in de laatste periode, dat is dus na de wijziging in de gemeenschaps- en gewestregeringen.

De resultaten bevestigen duidelijk de invloed van politieke partijen: DHL probeert in de eerste periode zijn beleidsbeeld aan te kaarten, maar slaagt er niet in dit consistent en over langere tijd te doen. Als het bedrijf met een vergelijkbaar voorstel komt na een regeringsswissel waarbij andere partijen aan de macht komen, lukt dit wél. Bij de bespreking van het actorenveld in de eerste hypothese bleek daarenboven dat het actorenveld in piek 1 en 4 opvallende gelijkenissen vertoonde (8 van de 10 meest voorkomende actoren waren dezelfde). De machtsposities op zich waren dus niet veranderd; ze werden wel bemand door andere partijen.

Hypothese 2b: het dominante beleidsbeeld hangt samen (en verandert mee) met de standpunten van de regeringspartijen.

Wanneer we de *veto-player* theorie toepassen op het DHL-dossier, zijn het voornamelijk de regeringspartijen die de rol van *vetoplayer* kunnen spelen in de besluitvorming. De regering beslist immers bij consensus. Elke partij die ministers in de regering heeft kan dus zijn veto stellen, en de beslissing blokkeren. Laten we daarom focussen op de regeringspartijen en kijken of een andere samenstelling van de regering gepaard gaat met evoluties in de beleidsbeelden.

Bij deze analyse zullen we eerst een overzicht maken van de standpunten van de partijen, en het beleidsbeeld waar zij het dichtst bij aanleunen. Dit gebeurde op basis van een kwalitatieve analyse van de partijprogramma's, die hier beknopt wordt besproken. De inhoudsanalyse levert het materiaal om te onderzoeken of de mediaberichtgeving dit bevestigt. Hierbij dient wel aangestipt te worden dat de codering van politieke partijen – net als de andere actoren – vrij rudimentair gebeurd is: er werd per artikel enkel gecodeerd of de partij *vermeld* werd. Dit zegt natuurlijk weinig over het aantal zinnen waarin het beleidsbeeld van die partij aan bod kwam, of er geciteerd werd, etcetera. Toch lijkt het me een interessante analyse om de kwalitatieve gegevens aan te vullen. Slagen de (regerings)partijen erin hun visie in de media te krijgen, of niet? Voor Vlaams Belang, N-VA en CDH zijn geen resultaten opgenomen, aangezien zij slechts in een zeer klein aantal artikels werden vermeld, en analyses dus niet zinvol zouden zijn.

De artikels waar de 'groene' partijen aan bod komen, hebben duidelijk meer verwijzingen naar het beleidsbeeld levenskwaliteit. Respectievelijk 57,5% voor Agalev, en 59% voor Ecolo. Deze resultaten lagen in de lijn der verwachting: Agalev en Ecolo streven allebei naar een afschaffing van de nachtvluchten, wat duidelijk overeenkomt met het beleidsbeeld levenskwaliteit (Agalev, 1999: 24; Agalev, 2003: 22 en 99-100;

Ecolo, 1999: 147). Ecolo schuift later wel op naar een genuanceerder standpunt, waarbij de hinder zoveel mogelijk beperkt moet worden (Ecolo, 2004: online).

Partijnaam	Aantal Artikels	Levenskwaliteit	Economisch	Communautair
Sp.a	89	54,4%	32,3%	13,3%
VLD	106	42,5%	42,4%	15,1%
Agalev / Groen!	105	57,5%	27,9%	14,6%
CD&V	91	52,0%	30,7%	17,2%
Spirit	50	34,6%	54,0%	11,4%
PS	48	30,1%	48,4%	21,5%
MR	42	41,9%	34,0%	24,1%
Ecolo	136	59,0%	26,6%	14,4%

Tabel 2 : Relatief aandeel van elk beleidsbeeld in het totaal aantal verwijzingen, per partij (in percent)

Sp.a heeft ook een hoge score voor het beleidsbeeld levenskwaliteit – opvallend, aangezien ze in hun partijprogramma's van 1999 en 2003 toch ook veel belang hechten aan werkgelegenheid. In 2003 schuift de partij wel op naar een genuanceerder standpunt: *“Economische groei mag geen hypotheek leggen op de volgende generaties. ... Duurzaamheid betekent dat bedrijven niet alleen dynamisch moeten zijn, maar ook sociaal en ecologisch verantwoord moeten optreden.”* (Sp.a, 2003: 5). Bij Sp.a zien we dus een toch iets genuanceerdere houding, waarbij zowel levenskwaliteit als economie aandacht krijgen.

In de partijprogramma's van PS komt ook een evenwichtig standpunt naar voor: isolatie van woningen, een selectief verbod op luidruchtige vliegtuigen, met andere woorden de belangen van bedrijven en omwonenden verzoenen (PS, 2003: 24). Uit de inhoudsanalyse blijkt wel dat er in de artikels waarin de PS vermeld wordt, het economische standpunt duidelijk dominanter is.

VLD neemt in haar partijprogramma's geen concreet standpunt in omtrent het dossier van de nachtvluchten, hetgeen door de inhoudsanalyse bevestigd wordt. Zowel economie als levenskwaliteit komen ongeveer evenveel voor, het communautaire aspect speelt veel minder.

Ook bij MR kunnen we het standpunt niet vaststellen op basis van de partijprogramma's. In de berichtgeving waarin MR vermeld wordt, scoort het

beleidsbeeld levenskwaliteit het hoogst, maar opvallend is dat ook het communautaire aspect belangrijk is (24,1%).

CD&V neemt zich reeds in 1999 voor de lawaaihinder te bestrijden (CVP, 1999: 77). Dit standpunt komt duidelijk overeen met het beleidsbeeld levenskwaliteit. Ook in de inhoudsanalyse komt dit tot uiting, in de artikels waarin CD&V vermeld wordt is meer dan 50% van de verwijzingen naar het beleidsbeeld levenskwaliteit.

PSC, en later CDH, neemt een genuanceerder standpunt in: zij wensen een ‘duurzame en evenwichtige oplossing’ voor het dossier (PSC, 1999: 11 en 41; CDH, 2004: online). Bij de inhoudsanalyse waren er echter te weinig artikels om echt te kunnen vaststellen of dit ook in de mediaberichtgeving werd bevestigd.

De standpunten van Spirit en N-VA liggen opvallend dicht bij elkaar. Beide partijen streven naar een regionalisering van de bevoegdheden van mobiliteit, een duidelijk communautair standpunt. Daarnaast streeft Spirit naar een spreiding van de overlast, N-VA pleit onverbloemd voor een verlaging van het aantal nachtvluchten (N-VA, 2003: 12; Spirit, 2003: 20). Voor wat Spirit betreft, geeft de inhoudsanalyse echter een compleet ander beeld: veel aandacht voor economie, en weinig voor het communautaire en levenskwaliteit.

Nu we kort de standpunten van de verschillende partijen hebben bekeken, kunnen we de impact van de regeringsswissels bestuderen. Wanneer we naar de regeringsswissel bij de federale regering kijken, is de verschuiving duidelijk: het beleidsbeeld levenskwaliteit wordt zonder twijfel minder vertegenwoordigd na de regeringsswissel in 2003, aangezien zowel Agalev als Ecolo uit de regering verdwijnen. Hierdoor verliezen zij hun machtspositie als *veto player* in die regering. Wanneer we kijken naar de gevolgen voor de mediaberichtgeving, is het moeilijk om het effect van deze regeringsswissel te ontkennen: de grote verschuiving vindt plaats tussen periode 2 en 4 (de periodes die voor en na de federale regeringsswissel liggen), en het economische beleidsbeeld wordt plots dominant. Verder kijkend naar het aantal regeringspartijen, zien we dat dit afneemt. Tegelijkertijd is er een ingrijpende verandering in de beleidsbeelden in de media. Ook hier klopt wat Tsebelis zegt over *veto players*: naarmate het aantal *veto players* in de besluitvorming daalt, zal er makkelijker verandering komen (Tsebelis, 1999: 605). Voor wat betreft de federale regering klopt de hypothese dus. Binnen de federale regering wordt na de verkiezing van 2003 het economische beleidsbeeld duidelijk dominanter. Ook in de mediaberichtgeving verliest het beleidsbeeld levenskwaliteit terrein.

De verkiezingen van 2004 brachten een andere verschuiving in de regionale regeringen teweeg. In de Vlaamse regering werd Agalev uit de regering gewipt, en kwamen CD&V – N-VA erbij. We kunnen aannemen dat het beleidsbeeld levenskwaliteit minder sterk vertegenwoordigd zou worden, aangezien Agalev duidelijk dé grote pleitbezorger van een afschaffing van de nachtvluchten was. De resultaten van de inhoudsanalyse spreken dit echter tegen: tussen periode 4 en 5 (voor en na de regionale verkiezingen) is er van een significante verschuiving geen sprake. Enkel het communautaire beleidsbeeld stijgt significant (0,36 vermeldingen per artikel naar 0,74 vermeldingen). De invloed van N-VA en Spirit kan dit mogelijk verklaren. Toch wordt de hypothese hier niet echt bevestigd.

De Brusselse regering veranderde ingrijpend na de verkiezingen van 2004. Voor de verkiezingen bestond ze uit CD&V, MR, PS en VLD. Na de verkiezingen verdween MR, maar kwamen CDH, Ecolo, Spirit en N-VA in de regering. Wanneer we kijken naar de standpunten van deze partijen, zien we dat levenskwaliteit sterk vertegenwoordigd is. Vanuit deze vaststelling zouden we een stijging van het aantal verwijzingen naar levenskwaliteit verwachten tussen periode 4 en 5, maar dit werd niet bevestigd door de inhoudsanalyse. Hoewel Spirit, Ecolo, N-VA duidelijk minder steun geven aan het economische beleidsbeeld, wordt het economische beleidsbeeld toch dominantier. Voor wat betreft de Brusselse regering kan ook de inhoudsanalyse dus geen verklaring bieden. Dit kan mogelijk een gevolg zijn van het onderzoeksopzet, aangezien enkel Vlaamse media werden gecodeerd. Hierdoor kwamen Franstalige actoren misschien systematisch minder (of op een andere manier) in de berichtgeving voor.

Ook opvallend is dat het aantal regeringspartijen (lees: *veto players*) toeneemt van 4 tot 7. Dat dit de besluitvorming niet vooruit hielp blijkt uit de afloop van het dossier: conflicten tussen de regeringen over de spreiding van de hinder blijken een enorm probleem. Dit bevestigt wat Tsebelis voorspeld had: zowel in de Vlaamse als de Brusselse regering neemt het aantal partijen toe en uit de kwalitatieve analyse blijkt het effect hiervan op de besluitvorming: veel conflicten en moeizame onderhandelingen.

Hypothese 2: besluit

Uit bovenstaande analyse komt een nogal dubbelzinnig beeld naar voor: de federale regeringswissel lijkt de hypothese te bevestigen. De samenstelling van de regering heeft een duidelijke impact op het dominante beleidsbeeld in de media. Bij de Vlaamse en

Brusselse regering lijkt de invloed van regeringswissels echter veel minder sterk: het beleidsbeeld levenskwaliteit blijft terrein verliezen, hoewel het in beide regionale regeringen vrij goed vertegenwoordigd is in de partijstandpunten.

Ik heb verschillende verklaringen voor deze resultaten: een eerste verklaring is dat de directe bevoegdheid voor het dossier (Mobiliteit) bij de federale regering ligt. Toch is deze verklaring alleen niet voldoende: door de geluidsnormen hebben de twee andere regeringen immers sterke pressiemiddelen in handen om de besluitvorming mee te sturen. Een andere, krachtigere verklaring ligt bij de *veto player* theorie: in de federale regering daalt het aantal regeringspartijen, terwijl het bij de Brusselse en Vlaamse regering toeneemt. Hierdoor is besluitvorming in de federale regering - als we de voorspellingen van Tsebelis volgen - makkelijker, waardoor zij een krachtigere positie heeft tegenover de twee andere regeringen, waar de *winset* veel kleiner is (door het hogere aantal *veto players*).

Bovenstaande verklaringen bieden mogelijk een oplossing voor de uiteenlopende resultaten voor de verschillende regeringen. Daarnaast mag de invloed van DHL zélf niet onderschat worden. In de berichtgeving is het bedrijf voortdurend aanwezig (naast de federale regering is het de enige actor die steeds in bij de tien meest voorkomende actoren staat). In de laatste piekperiode komt het bedrijf in 92% van de artikels ter sprake! Partijen zijn dus zeker belangrijk - dit toont de impact van de federale regeringswissel duidelijk aan - maar ook externe actoren kunnen invloed hebben.

6. Besluit

Het onderzoek wijst in grote lijnen uit wat in de hypotheses werd verwacht: de *punctuated equilibria* theorie biedt een goede basis om de evoluties in het dossier te verklaren. De fundamentele verschuiving in het dossier kan men echter niet afdoende verklaren zonder partijen bij de analyse te betrekken. De federale regeringswissel uit 2003 vormt het keerpunt in het dossier, doordat Agalev en Ecolo uit de coalitie verdwijnen. Zij zijn immers dé voorstanders van het beleidsbeeld levenskwaliteit. De *veto player* theorie stelt dat zij dan hun positie als *veto player* verliezen, en hun visie veel minder zullen kunnen doordrukken. Wanneer we de berichtgeving in de media bestuderen, zien we dit effect zeer duidelijk. De andere partijcoalitie tussen socialisten en liberalen leidt tot een volledige omschakeling in de berichtgeving over het dossier: het economische beleidsbeeld wordt dominant. De invloed van DHL zélf is echter ook belangrijk, wat blijkt uit de sterke aanwezigheid in de media. Toch kan niet ontkend worden dat partijen een rol spelen: bij een bijna identiek actorenveld slaagt het bedrijf er

in 2000 niét in zijn visie verkocht te krijgen. Wanneer drie jaar later andere partijen in de federale regering zitten, slaagt het bedrijf hier wel in. Deze vaststelling dient wel te worden genuanceerd: bij de onderhandelingen van 2004 was de dreiging van een vertrek veel reëler in vergelijking met 2000. Dit zal ongetwijfeld ook meespelen. Verder blijken de resultaten voor de Brusselse en Vlaamse regering ook deze vaststelling te ontkrachten, hoewel hier verklaringen voor kunnen worden gegeven. De *veto player* theorie kan ook hier een verklaring bieden: in deze twee regeringen nam het aantal partijen (en dus ook het aantal *veto players*) toe, waardoor zij veel minder zwaar op de besluitvorming konden wegen.

Bibliografie

Agalev (1999), *'De Toekomst is Groen'*, Agalev, 81p.

Agalev (2003), *'Het verschil – Agalev-programma 2003'*, Agalev, 234p.

Anderson, C.J. (1998), *'Parties, party systems, and satisfaction with democratic performance in The New Europe'* in *Political Studies*, Oxford: Blackwell Publishers, XLVI: 572-588.

Baumgartner F. & Jones B. (1993), *Agendas and instability in American Politics*, Chicago: University of Chicago Press, 298p.

Baumgartner F. & Jones B. (2002), *'Positive and negative feedback in Politics'* in *Policy Dynamics*, Chicago: University of Chicago Press, 3-29.

CdH (2004), *'Dossier DHL – communiqué de presse'* (online), <http://www.lecdh.be/presse/pa611.htm>, (gelezen in april 2006).

CVP (1999), *'Kansen voor Kwaliteit. Op alle vlakken. CVP – doorgroeiprogramma voor 13 juni.'*, CVP, 143p.

De Winter, L & Della Porta, D. & Deschouwer, K. (1996), *'On the comparison between the Italian and Belgian Partitocracies: definitions, methods and similarities'* in *Res Publica* 38 (2): 215-236.

ECOLO (1999), *'Débloquer la société – le programme politique d'ecolo'*, Ecolo, 159p.

Gelders, D. & Facon, P. (2004), *'Het nachtvluchtendossier: een complexe materie voor beleid en communicatie'* in *Burger, bestuur & beleid: Tijdschrift voor bestuurskunde en bestuursrecht*, 1 (4).

John, P (2003), *'Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations'* in *The Policy Studies Journal*, Oxford: Blackwell Publishers, 31,4:481-498.

Jordan, G. (1998), *'Indirect causes and effects in policy change: The Brent Spar case'* in *Public Administration*, Oxford: Blackwell Publishers, 76:713-740.

Jordan, G. & Maloney, W. (1997), *'Accounting for subgovernments'* in *Administration and Society*, 29, 5:557-83.

Kingdon, J. (1984), *Agendas, alternatives, and public policies*, Boston: Little, Brown, 253p.

- Kingdon, J. (1995), *Agendas, alternatives, and public policies* – 2nd Ed, New York: HarperCollins, 253p.
- Lefevere, J. (2005), *DHL: De Hemelse (job)Leverancier of De Helse Lawaaimaker?*, Licentiaatsverhandeling, Universiteit Antwerpen, 118p.
- MacLeod, M.C. (2002), 'The logic of positive feedback: telecommunications policy through the creation, maintenance, and destruction of a regulated monopoly' in *Policy Dynamics*, Chicago: University of Chicago Press, 51-72.
- Mucciaroni, G. (1995), *Reversals of Fortune: public policy and private interests*, Washington: Brookings, 225p.
- N-VA (2003), 'N-VA Programma verkiezingen 2003', N-VA, 17p.
- PS (2003), 'Résumé du projet de programme PS', PS, 45p.
- PSC (1999), '5 manières de vivre mieux : programme du nouveau PSC', PSC, 45p.
- Pralle, S.B. (2003), 'Venue shopping, Political strategy, and Policy change: The internationalization of Canadian Forest Advocacy' in *Journal of Public Policy*, Cambridge University Press, 23, 3:233-260.
- Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. (1993), *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview.
- Schmitt, H. & Holmberg, S. (1995), 'Political Parties in Decline?', 95-133 in Klingemann, H & Fuchs, D. (Ed.), *Citizens and the State* (1995), Oxford University Press, 474p.
- SP.A (2003), 'Politiek gaat over de mensen – sp.a beginselprogramma', Sp.a, 13p.
- Spirit (2003), 'Spirit en de federale verkiezingen van 18 mei 2003: politiek gaat over de mensen', Spirit, 24p.
- Tsebelis, G. (1995), 'Decision-making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and multipartyism' in *British Journal of Political Science*, 25:289-326.
- Tsebelis, G. (1999), 'Veto players and law production in parliamentary democracies: an empirical analysis' in *The American Political Science Review*, 93(3): 591-608.
- Walgrave, S. & Varone, F. & Dumont, P. (2006), 'Policy with or without parties? A comparative analysis of policy priorities and policy change in Belgium (1991-2000)', in *Journal of European Public Policy*, 2006 (forthcoming).

Waste, R. (1990) *'Of the Things that Policymaking isn't, which is it most like?'*, Paper gepresenteerd op de jaarlijkse bijeenkomst van de American Political Science Association, San Francisco, Californie.

Bijlage 1 – Overzicht actoren

Naam Actor	Piek 1	Piek 2	Piek 3	Piek 4	Piek 5
Actiegroepen	22,40%	18,70%	10,40%	25,80%	9,20%
Agalev / Groen!	16,80%	27,30%	45,80%	17,50%	2,10%
Aminal	0,00%	8,60%	0,00%	2,10%	0,00%
Antoine Duquesne	0,00%	5,80%	0,00%	0,00%	0,00%
Bart De Wever	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Bart Somers	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,80%
Belgocontrol	2,10%	4,30%	12,50%	5,20%	2,80%
Bert Anciaux	0,00%	5,80%	8,30%	48,50%	4,30%
BIAC	28,70%	24,50%	14,60%	26,80%	11,30%
Brussels Minister Leefmilieu	2,80%	2,90%	2,10%	11,30%	1,40%
Brussels Minister President	0,00%	13,00%	8,30%	4,10%	9,20%
Brussels Minister Volksgezondheid	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Brussels Parlement	0,00%	0,00%	2,10%	0,00%	0,00%
Brusselse Regering	0,00%	25,20%	12,50%	8,20%	42,60%
CD&V	7,70%	25,20%	16,70%	7,20%	20,60%
CDH	0,00%	0,00%	2,10%	0,00%	13,50%
DHL	44,80%	30,90%	10,40%	71,10%	92,90%
Didier Gosuin	0,00%	1,40%	0,00%	10,30%	0,00%
Ecolo	37,70%	20,80%	56,30%	6,20%	13,50%
Elio Di Rupo	0,00%	0,00%	14,60%	3,10%	0,00%
Els van Weert	0,00%	0,00%	0,00%	1,00%	0,00%
Eric Van Rompuy	0,00%	0,00%	0,00%	3,10%	0,00%
FDF	2,10%	0,00%	2,10%	4,10%	0%
Federaal Parlement	4,20%	10,80%	4,20%	6,20%	12,80%
Federale Regering	37,70%	28,10%	47,90%	50,50%	62,40%
FN	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Fractieleader Fed Parl	0,00%	1,40%	0,00%	0,00%	0,00%
Fractieleader Vlaams Parl	2,10%	2,20%	0,00%	3,10%	0,00%
Frank Vanden Broucke	0,00%	1,40%	12,50%	0,00%	2,10%
Gemeenten	12,60%	25,90%	4,20%	16,50%	3,50%
Guy Verhofstadt	37,10%	14,40%	47,90%	29,00%	43,30%
Inge Vervotte	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,40%
Isabelle Durant	61,50%	52,50%	64,60%	6,20%	0%
Johan Vande Lanotte	1,40%	0,00%	0,00%	9,30%	17,00%
Jos Geysels	2,80%	0,00%	12,50%	0,00%	0,00%
Karel de Gucht	1,40%	0,00%	8,30%	3,10%	0,00%
Kris Peeters	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	7,80%
Laurette Ocelinx	0,00%	0,00%	14,60%	1,00%	9,90%
Ludo Sannen	0,00%	0,00%	0,00%	3,10%	0,00%
Mieke Vogels	0,00%	3,60%	2,10%	0,00%	0,00%
Minister van Mobiliteit	61,50%	52,50%	45,80%	49,50%	3,50%
MR	0,00%	9,40%	18,80%	11,30%	5%
NV-A	0,00%	4,30%	4,20%	2,10%	1,40%
Olivier Deleuze	1,40%	0,00%	18,80%	1,00%	0,00%

Patrick Janssens	2,10%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Pieter de Crem	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	4,30%
PRL	3,50%	0,00%	0,00%	0,00%	0%
Provincie Vlaams Brabant	8,40%	6,50%	0,00%	5,20%	3,50%
PS	7,00%	0,00%	31,30%	5,20%	12,10%
Rechterlijke macht	3,50%	11,50%	0,00%	22,70%	2,80%
Renaat Landuyt	0,00%	0,00%	0,00%	1,00%	1,40%
Rik Daems	8,40%	0,00%	0,00%	0,00%	1,40%
Senaat	0,00%	0,00%	2,10%	3,10%	2,10%
Sp.a	9,80%	8,60%	22,90%	15,50%	17,00%
Spirit	0,00%	6,50%	6,30%	33%	3,50%
Stefaan de Clerck	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Steve Stevaert	3,50%	0,00%	4,20%	0,00%	3,50%
Vakbonden	19,60%	4,30%	4,20%	3,10%	26,20%
Vera Dua	7,00%	32,40%	12,50%	2,10%	0%
Vera Dua (Voorzitter)	0,00%	0,00%	0,00%	3,10%	0%
Vivant	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0%
Vlaams Belang	0,00%	3,60%	6,30%	3,10%	4,30%
Vlaams Minister Leefmilieu	7,00%	32,40%	12,50%	4,10%	7,80%
Vlaams Minister President	0,00%	10,10%	0,00%	10,30%	24,80%
Vlaams Minister Volksgezondheid	0,00%	10,80%	2,10%	0,00%	1,40%
Vlaams Parlement	2,80%	7,20%	6,30%	7,20%	6,40%
Vlaamse Regering	0,00%	33,80%	4,20%	13,40%	46,10%
VLD	16,80%	18,00%	12,50%	22,70%	19,90%
Waalse Regering	0,00%	0,00%	0,00%	5,20%	1,40%