

Hoe parlementsleden denken over de legitimiteit van quota: een Europese vergelijking

Silvia Erzeel en Didier Caluwaerts

ABSTRACT: How MPs Think about the Legitimacy of Gender Quotas: A European Comparison

Even though gender quotas are increasingly adopted, the legitimacy of such measures remains an issue of controversy. In this contribution, we ask how MPs, *i.e.* the key players in the implementation and adoption of quotas, think about affirmative action, and under which conditions they find quotas to be legitimate measures for improving gender equality. Our results reveal that much variation exists as to how MPs perceive the legitimacy of quotas. This variation plays out at both the individual and the macro level. Women and left-wing MPs consider quotas to be more legitimate than men and right-wing MPs. The openness of the parliamentary arena towards women's movement proves to be an important condition for the positive evaluation of quotas. The broader electoral and parliamentary context only has a conditional effect: it influences female MPs' assessment of quotas but not that of male legislators.

KEYWORDS: gender quotas, affirmative action, political representation, Members of Parliament, comparative research

1. Inleiding¹

De voorbije jaren was er veel aandacht voor de politieke ondervertegenwoordiging van sociale groepen, in het bijzonder van vrouwen. Hoewel de ondervertegenwoordiging van vrouwen vele dimensies heeft (Phillips, 1995), blijft hun descriptieve (of numerieke) ondervertegenwoordiging in het parlement een van de meest ge-problematiseerde vormen. Dit is niet alleen zo omdat die het meest zichtbaar is, maar ook omdat de afwezigheid van vrouwen raakt aan de fundamenteën van de

representatieve democratie. Hoe kan een systeem van vertegenwoordiging immers representatief zijn, en hoe kunnen de uitkomsten die eruit voortvloeien legitiem zijn, als de vertegenwoordigende instellingen voornamelijk bestaan uit mannen (Phillips, 1995; Young, 2000)?

Om de aanwezigheid van vrouwen te verbeteren, hebben partijen en overheden een reeks maatregelen in het leven geroepen, waarvan genderquota de meest verspreide zijn (Krook, 2009). Wereldwijd hebben meer dan honderd landen quota aangenomen en dat aantal neemt jaarlijks toe. Ook het wetenschappelijk onderzoek naar het ontstaan, de implementatie en de impact van quota is sterk toegenomen (Krook, 2009; Celis, Krook & Meier, 2011). Quota zijn echter niet alleen trendy, aldus Dahlerup (2008), ze blijven ook controversieel. De inzet van de debatten tussen voor- en tegenstanders is dubbel. Enerzijds gaan ze over het nut en de effectiviteit: zijn quota nodig om een genderevenwicht in de politiek te realiseren? En onder welke omstandigheden bereiken ze hun doel? Vele studies tonen aan dat het succes van quotamaatregelen afhankelijk is van het design van de quotamaatregel zelf (bijvoorbeeld het vrijwillig of bindend karakter van de regel en het type van sanctie; Schwindt-Bayer, 2009) en van de bredere electorale context (bijvoorbeeld de politieke wil van de partijen, het lijsttype, de grootte van het kiesdistrict en van de partij; Htun & Jones, 2002).

Anderzijds is ook de legitimiteit van quota sterk omstreden. Quota gaan hand in hand met bepaalde ideeën over democratie en gelijkheid. Ze zijn slechts een legitiem middel, wanneer ze stroken met de algemene opvattingen van een samenleving over democratie en wanneer de ondervertegenwoordiging van vrouwen daadwerkelijk als een structureel probleem wordt erkend (Meier, 2008; Krook, 2009). Dit betekent dat de legitimiteit van quota een noodzakelijke voorwaarde is, opdat de regels daadwerkelijk omgezet worden in een verbeterde descriptieve, symbolische en substantiële vertegenwoordiging van vrouwen. Enkel dan zullen quota vertaald worden in zetels voor vrouwen, aangezien partijen en parlementsleden meer geneigd zullen zijn om bestaande quotaregels na te leven en om initiatieven te nemen om vrouwelijke kandidaten te rekruteren (Davidson-Schmich, 2006).

De mate waarin parlementsleden en partijen quota legitiem vinden, is aldus een uiting van het diffuse vertrouwen dat zij hebben in quota als institutie. Het reflecteert of ze denken dat quota een noodzakelijk en wenselijk democratisch attribuut zijn en in welke mate quota bijdragen tot de vervolmaking van de democratie. Toch is het niet ondenkbaar dat de legitimiteit van quota in vraag wordt gesteld. Quota wijzigen immers het institutionele status quo en zorgen ervoor dat nieuwe maatschappelijke groepen meer kansen krijgen. Dit kan bedreigend overkomen voor parlementsleden wier persoonlijke positie (bijvoorbeeld op de lijst of in het parlement) in het gedrang komt. Ook is het mogelijk dat quota niet legitiem gevonden worden omdat ze niet (langer) nodig zijn. De perceptie dat de houdbaarheidsdatum van quota verstreken is, kan bestaan in parlementen die een sterke

HOE PARLEMENTSLEDEN DENKEN OVER DE LEGITIMITEIT VAN QUOTA

toename van het aantal vrouwen hebben gezien. Ten slotte leeft het idee dat quota een discriminatie afschaffen om een nieuwe in het leven te roepen.

De perceptie dat quota legitiem zijn is dus essentieel voor hun succesvolle aanname en voor de blijvende ondersteuning ervan. Toch weten we meer over de factoren die hun effectiviteit verklaren dan over factoren die hun legitimiteit beïnvloeden. Daarom analyseren we in deze bijdrage de mate waarin quota als legitiem worden beschouwd door parlementsleden in 13 Europese landen, en de verschillende factoren die hun percepties daaromtrent beïnvloeden. We maken daarbij gebruik van het internationaal vergelijkende PARTIREP-onderzoek.

Deze focus op individuele parlementsleden is relatief nieuw. Voorgaande studies zoomden vooral in op de centrale rol van overheden, partijen en vrouwenbewegingen in de totstandkoming en implementatie van quota (Krook, 2009). Toch zien we dat ook individuele parlementsleden een belangrijke rol spelen in het wetgevend werk dat leidt tot quota. Zij zijn belangrijke schakels in het proces dat leidt tot de aanname en implementatie van partijquota en wettelijk bindende quota (Dubrow, 2010). Daarenboven voeden de percepties van politici over quota het publieke debat over de manieren waarop overheden de politieke gelijkheid tussen vrouwen en mannen moeten realiseren. Meier (2008) toont bijvoorbeeld aan dat quotaregels op macroniveau gecontesteerd blijven, zelfs lang nadat ze zijn aangenomen, omdat zij geen weerklank vinden op microniveau. Als we willen vermijden dat quota hun doel voorbijschieten, moeten we dan ook weten hoe groot het politieke draagvlak is voor deze vorm van positieve actie.

Wij voeren een vergelijkende studie uit naar de percepties van legitimiteit van quota bij Europese parlementsleden. Eerder onderzoek is grotendeels gebaseerd op individuele landenstudies (Meier, 2008; Dubrow, 2010), terwijl een comparatief perspectief een belangrijke meerwaarde biedt. Het laat ons immers toe om naast de individuele variabelen die in casestudieonderzoek naar voren worden geschoven (zoals geslacht en ideologie) de invloed van institutionele factoren (zoals het electorale systeem en de parlementaire context) op de perceptie van quota na te gaan. We kunnen met andere woorden tegelijkertijd de invloed van individuele 'agency' en die van instituties in kaart brengen.

Hierna gaan we eerst in op de theorie over de legitimiteit van quota, en meer bepaald op de verklaringsgronden die daarvoor in de literatuur worden aangehaald. In het derde deel bespreken we de surveydata die we voor dit onderzoek gebruiken. Vervolgens beschrijven we hoe legitiem quota gevonden worden en of daarin landenverschillen te vinden zijn. Verder bieden we een verklaringsmodel voor de attitudes ten aanzien van quota op basis van de individuele en institutionele achtergrond van de parlementsleden. Vanuit deze resultaten trekken we ten slotte conclusies over de legitimiteit van quota.

2. Theoretische verklaringsgronden voor de attitudes van parlementsleden

De literatuur reikt verschillende verklaringsgronden aan voor de attitudes van parlementsleden ten aanzien van quota. Casestudies wijzen doorgaans op het belang van twee sleutelfactoren: het geslacht van de vertegenwoordiger en zijn/haar ideologisch profiel. Daarnaast wordt in de bredere literatuur over quota het belang van institutionele factoren zoals het electoraal systeem en de parlementaire context beklemtoond. Hieronder formuleren we hypothesen over hoe deze individuele en institutionele factoren de legitimiteit van quota beïnvloeden.

Ten eerste werden in tal van studies sekseverschillen in de attitudes van parlementsleden gevonden. Mannen en vrouwen denken op verschillende manieren over de oorzaken van ongelijke politieke vertegenwoordiging. Vrouwen schrijven die ondervertegenwoordiging vaker toe aan structurele factoren: ze menen bijvoorbeeld dat vrouwen minder talrijk aanwezig zijn, omdat partijen mannelijke kandidaten verkiezen of omdat de politiek vrouwonvriendelijk is. Mannen zoeken de verklaring veeleer op het individuele niveau (Meier, 2008), bijvoorbeeld in het feit dat vrouwen minder politieke ambitie of interesse zouden hebben. Deels als gevolg hiervan zijn vrouwelijke parlementsleden vaker voorstanders van ‘harde’ of structurele maatregelen, zoals quota, om de ondervertegenwoordiging van vrouwen weg te werken (Krook, 2009; Lovenduski & Norris, 2003). Ze zijn er ook meer van overtuigd dat quota een correctie doorvoeren op een slecht werkende democratie (Meier, 2008). Volgens mannen promoten quota geen gelijkheid en ondermijnen ze net het principe van non-discriminatie (Meier, 2008). Onze eerste hypothese luidt dan ook:

H1: Vrouwen zijn meer geneigd dan mannen om quota als legitiem te beschouwen.

Wanneer geen sekseverschillen gevonden worden, heeft dit vaak te maken met de ideologische achtergrond van parlementsleden (Dubrow, 2010). Parlementsleden uit linkse – vooral groene – partijen zijn quota doorgaans meer genegen dan parlementsleden met een rechts profiel (Kittilson, 2001; Davidson-Schmich, 2006). Linkse ideologieën hebben een meer egalitair karakter en staan vanuit dat basisprincipe positiever ten aanzien van (staats)inmenging om ongelijkheden weg te werken (Kittilson, 2001). Rechts-conservatieven staan negatiever tegenover quota, omdat ze pleiten voor een traditionele rolverdeling en voor een grotere rol van vrouwen in de privésfeer. Rechts-individualistische ideologieën plaatsen het individu – en niet de sociale groep – centraal en zien de ondervertegenwoordiging van vrouwen minder als een structureel probleem (Dubrow, 2011).

Recente studies wijzen er echter op dat de impact van (partij)ideologie mogelijk afzwakt. Vergelijkend onderzoek duidt bijvoorbeeld centropartijen zoals christendemocratische partijen aan als centrale actoren in de totstandkoming van quota (Lovenduski *et al.*, 2005). Sommige rechtse partijen spreken zich bovendien positief uit ten aanzien van positieve actie, zij het dan vooral om electorale redenen

(Matland & Studlar, 1996; Erzeel & Meier, 2011). In dat geval zullen rechtse partijen vooral de effectiviteit van quota erkennen, zonder de legitimiteit ervan volledig te onderschrijven. Onze hypothese blijft daarom dat:

H2: Hoe linkser parlementsleden zijn, hoe meer geneigd ze zullen zijn om quota als legitiem te beschouwen.

Tot nog toe heeft weinig onderzoek aandacht gehad voor de invloed van de institutionele context op de attitudes van politici. Dit is enigszins verrassend aangezien quota moeten aarden in een bredere institutionele context (Kittilson, 2001; Norris, 2004). Zo bestaat er een brede consensus over, dat quota beter aarden in proportionele systemen met lijsten dan in meerderheidssystemen. Quota worden ingezet om de nood voor een betere proportionele vertegenwoordiging te erkennen (Krook, 2009). De verdeling op de lijst laat partijen toe om een diversiteit aan kandidaten (waaronder vrouwen) voor te stellen (Dahlerup & Freidenvall, 2010). Het feit dat de 'district magnitude' hoger is in PR-lijstsystemen maakt bovendien dat de inclusie van vrouwen door middel van quota niet per definitie de exclusie van mannen inhoudt: vrouwelijke kandidaten kunnen toetreden tot de politieke arena zonder dat dit strikt genomen zetels kost aan mannen (Matland & Studlar, 1996). Vandaar dat we volgende hypothesen voorstellen:

H3: Quota worden als legitiemer beschouwd in PR-lijstsystemen dan in meerderheidssystemen.

H4: Hoe hoger de district magnitude, hoe meer quota als legitiem worden aangezien.

Verder zijn quota effectiever in systemen zonder voorkeurstemmen waarin partijen quota beter kunnen afdwingen (Norris, 2004), waarin vrouwenorganisaties beter hun eisen kunnen doordrukken (Leyenaar, 2004), en waarin de impact van quota niet afgezwakt wordt wanneer kiezers mannelijke kandidaten verkiezen boven vrouwelijke kandidaten (Fréchette, Maniquet & Morelli, 2008). Voor wat de gepercipieerde legitimiteit betreft, zijn er tegengestelde verwachtingen. Enerzijds is het waarschijnlijk dat de legitimiteit van quota vooral in vraag wordt gesteld in systemen waarin kiezers en niet partijen het laatste woord hebben. Een belangrijk argument tegen het gebruik van quota is immers dat ze de keuzevrijheid van kiezers beperken doordat onbekwame kandidaten op de lijst worden gezet (Dahlerup & Freidenvall, 2010). Anderzijds is het mogelijk, dat quota omzeild worden in systemen met voorkeurstemmen, waardoor ze minder bedreigend zullen zijn en als meer legitiem beschouwd worden. Op basis van het voorgaande deduceren we twee tegengestelde hypothesen:

H5a: Quota worden als legitiemer beschouwd in systemen met voorkeurstemmen.

H5b: Quota worden als legitiemer beschouwd in systemen zonder voorkeurstemmen.

Een tweede institutionele factor is de parlementaire context. Quota gedijen beter wanneer ze in overeenstemming zijn met bestaande normen van gelijkheid (Krook,

2009). Quota worden waarschijnlijk als meer legitiem beschouwd in parlementen die gekenmerkt worden door vrouwvriendelijke instituties en een egalitaire cultuur (Lovenduski & Norris, 1993). We meten de 'vrouwvriendelijkheid' van een parlement aan de hand van drie indicatoren: de link tussen vrouwenbewegingen en het parlement, het type parlement (regionaal of federaal/nationaal) en het aantal vrouwen in het parlement.

Ten eerste verwachten we dat de attitudes van parlementsleden beïnvloed worden door de toegang van vrouwenbewegingen tot het parlement. Vrouwenbewegingen zijn katalysatoren voor de verbetering van de vertegenwoordiging van vrouwen en cruciale actoren voor de totstandkoming en implementatie van quota (Krook, 2009). Vrouwenorganisaties zijn ook belangrijke toeleveranciers van discours en van informatie (bijvoorbeeld cijfermateriaal en buitenlandse 'best practices') over het belang van quota (Krook, 2009; Celis, Krook & Meier, 2011). De aanwezigheid van dergelijke argumentaties zal de legitimiteit van quota verhogen. We veronderstellen dat:

H6: De legitimiteit van quota zal toenemen wanneer contacten tussen parlementen en vrouwenbewegingen nauwer zijn.

Een tweede indicator maakt een onderscheid tussen federale/nationale parlementen en regionale parlementen. Regionale parlementen worden geprezen voor het feit dat ze een vrouwvriendelijker karakter hebben dan federale/nationale parlementen (Mackay, 2006). De reden daarvoor is dat ze vaak nieuwe parlementen zijn, waarvan het institutioneel design mogelijkheden biedt voor de promotie van een nieuwe (egalitaire) politieke cultuur. Er is meer ruimte voor de erkenning van nieuwe machtsrelaties en voor het insluiten van groepen die voordien genegeerd werden (Mackay, 2006). We verwachten dat:

H7: De legitimiteit van quota zal hoger zijn in regionale parlementen dan in federale/nationale parlementen.

Een laatste indicator is het aantal vrouwen in het parlement. Studies tonen aan dat de instroom van een 'kritische massa' aan vrouwen ertoe leidt, dat bepaalde praktijken en normen inclusiever en vrouwvriendelijker worden (Dahlerup, 2006). Daarenboven kunnen we verwachten dat parlementsleden de bijdrage van vrouwen positiever evalueren wanneer het aantal vrouwen toeneemt en quota bijgevolg als legitiemer beschouwen. Tegelijkertijd is het omgekeerde mogelijk: wanneer het aantal vrouwen hoog genoeg is, lijken quota niet meer nodig, en zullen parlementsleden de legitimiteit ervan lager inschatten. Twee tegengestelde hypothesen volgen hieruit:

H8a: De legitimiteit van quota zal toenemen met een toename van het percentage vrouwen in het parlement.

H8b: De legitimiteit van quota zal afnemen met een toename van het percentage vrouwen in het parlement.

3. De PARTIREP-bevraging

Om bovenstaande hypothesen te toetsen, doen we een beroep op de data van de 2008-2012 PARTIREP-bevraging bij parlementsleden (zie Deschouwer & Depauw, te verschijnen). In deze bijdrage baseren we ons op de resultaten uit 13 van deze landen: België, Duitsland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland. De 13 landen weerspiegelen een diversiteit aan politieke systemen inzake staatsstructuur, kiessysteem, aantal vrouwelijke parlementsleden, aan/afwezigheid van wettelijke genderquota, enz. In elk van de landen werden parlementsleden uit de nationale/federale parlementen aangeschreven. In kleinere landen (zoals België en Portugal, maar ook Oostenrijk en Zwitserland) werden de leden van alle regionale parlementen bevroegd. In grotere landen werden parlementsleden in een selectie van regionale parlementen uitgenodigd: in Duitsland (Brandenburg, Rijnland-Palts, Neder-Saksen en Thüringen), Frankrijk (Acquitaine en Poitou-Charentes), Italië (Calabrië, Campanië, Latium, Lombardië, Toscane en Valle D'Aosta), Portugal (Madeira en Azoren), Spanje (Andalusië, Baskenland, Catalonië en Valencia), en het Verenigd Koninkrijk (Wales en Schotland). Deze selectie was gebalanceerd in termen van centrale en randregio's, van regio's met sterke en zwakke identiteiten, en van regio's waar links of rechts de macht uitmaakt.

De online vragenlijst werd opgesteld door een internationaal wetenschappelijk team en werd constant gehouden in de verschillende talen. Parlementsleden ontvingen een introductiebrief en een e-mail die hen uitnodigden om de vragenlijst in te vullen, alsook twee herinneringen. Desondanks waren face-to-face interviews en telefonische herinneringen noodzakelijk om de respons te verhogen (Tabel 1). Bepaalde landen (voornamelijk Zwitserland) en linkse partijen zijn licht oververtegenwoordigd in de dataset. Deze scheeftekkning werd gecorrigeerd met gewichten. We namen verder geen scheeftekkning waar met betrekking tot de percentages mannelijke en vrouwelijke parlementsleden die de vragenlijst invulden (Erzeel, 2012).

TABEL 1. Respons in de 13 landen.

		N antwoorden	% antwoorden
België	Nat.	70	47%
	Reg.	93	30%
Duitsland	Nat.	134	22%
	Reg.	145	34%
Frankrijk	Nat.	50	9%
	Reg.	40	29%
Hongarije	Nat.	99	26%
Italië	Nat.	45	7%
	Reg.	83	23%

HOE PARLEMENTSLEDEN DENKEN OVER DE LEGITIMITEIT VAN QUOTA

		N antwoorden	% antwoorden
Nederland	Nat.	65	43%
Noorwegen	Nat.	46	27%
Oostenrijk	Nat.	55	30%
	Reg.	172	38%
Polen	Nat.	55	12%
Portugal	Nat.	76	33%
	Reg.	42	40%
Spanje	Nat.	104	30%
	Reg.	168	40%
Verenigd Koninkrijk	Nat.	62	10%
	Reg.	45	24%
Zwitserland	Nat.	49	25%
	Reg.	555	22%

Vijf van de 13 landen hebben wettelijk bindende genderquota aangenomen: België, Frankrijk, Portugal, Spanje en Italië. Het design van de quotamaatregelen verschilt echter met betrekking tot de verplichte drempels en het type sanctie (Praud, 2012). In België en Frankrijk geldt een strikte pariteit onder de kandidaten. In Spanje moet 40 procent van de kandidaten van het vrouwelijk/mannelijk geslacht zijn. In Portugal en Italië zijn de drempels het laagst met een verplicht quotum van 33 procent. De niet-naleving van quota wordt verder streng gesanctioneerd in België en Spanje, waar lijsten die niet voldoen aan de regels niet geldig zijn. In de andere gevallen is de sanctie minder streng, omdat partijen slechts een geldboete moeten betalen (in Portugal en op het Franse nationale niveau) of omdat veel afhangt van de goodwill van partijen (Italië) (Praud, 2012). In elk van de overige acht landen zonder wettelijk bindende quota heeft telkens minstens één partij vrijwillige partijquota aangenomen (www.ipu.org, 2013).

Om de legitimiteit van quota te meten, stelden we de volgende vraag: “In welke mate bent u het eens met de stelling dat positieve actie een legitiem middel is om de ondervertegenwoordiging van vrouwen in de politiek tegen te gaan?”. De respondenten konden antwoorden dat ze het hiermee “helemaal oneens”, “eerder oneens”, “noch oneens, noch eens”, “eerder eens” of “helemaal eens” waren. De vertaling van de term ‘positieve actie’ in de verschillende talen gebeurde door de internationale landenexperts. De term ‘quota’ werd niet letterlijk gebruikt in de vraagstelling, omdat het begrip te controversieel was in sommige landen. Aangezien we de attitudes van parlementsleden ten aanzien van het principe achter quota wilden meten en niet hun attitudes ten aanzien van de term ‘quota’ zelf, kozen we ervoor om het begrip ‘quota’ te vervangen door ‘positieve actie’ of ‘positieve discriminatie’. De term die het meest gebruikelijk was in een bepaalde taal werd gehanteerd. Quota zijn maatregelen die als bedoeling hebben ‘positief te discrimineren’, dus kunnen de termen ‘positieve discriminatie’ en ‘quota’ als sy-

HOE PARLEMENTSLEDEN DENKEN OVER DE LEGITIMITEIT VAN QUOTA

noniemen worden gelezen. ‘Positieve actie’ omvat naast quota andere strategieën zoals streefcijfers of vormingen van vrouwen. Aangezien de term ‘positieve discriminatie’ strikter is, en mogelijk meer gecontesteerd, dan ‘positieve actie’, voeren we in de volgende sectie een controle door voor taalgebruik.

4. Quota en legitimiteit in Europa

Tabel 2 maakt duidelijk dat 40 procent van parlementsleden het “eerder eens” is met de stelling dat positieve actie/discriminatie een legitiem middel is om de politieke ondervertegenwoordiging van vrouwen tegen te gaan. Bovendien reageert 16% onder hen uitgesproken positief: zij zijn het “helemaal eens” dat positieve acties/discriminatie een legitiem middel zijn. Eén vierde van de respondenten reageert afkeurend en is het oneens of helemaal oneens met de legitimiteit van quota. In totaal 18 procent van de parlementsleden geeft aan geen uitgesproken mening te hebben.

TABEL 2. De gepercipieerde legitimiteit van positieve actie/discriminatie onder parlementsleden (N = 1642).

Helemaal oneens	Oneens	Noch eens, noch oneens	Eens	Helemaal eens
127 7,7%	287 17,5%	301 18,3%	660 40,2%	267 16,3%

Deze cijfers verbergen echter een vrij grote variatie tussen de verschillende landen. Tabel 3 toont immers dat de landenverschillen op een schaal van 1 tot 5 sterk en significant zijn. De legitimiteit van positieve actie wordt negatief ingeschat in Nederland, Zwitserland en Polen, waar de gemiddelde score onder 3 blijft. In Nederland en Zwitserland geeft bovendien meer dan de helft van de parlementsleden aan het (helemaal) oneens te zijn met het idee dat positieve actie een legitiem middel is om de vertegenwoordiging van vrouwen te verbeteren. Parlementsleden in Duitsland, Oostenrijk en Spanje staan zeer positief ten aanzien van quota. Deze landen rapporteren een hoge gemiddelde score, en meer dan twee derde van de bevroegde leden is het minstens eens met de stelling dat quota legitiem zijn. Met een gemiddelde score van 3,22 zitten de Belgische parlementsleden in de Europese middenmoot.

Aangezien we een beroep doen op surveyonderzoek, valt het niet uit te sluiten dat de antwoorden van parlementsleden voor een deel ingegeven zijn door sociale wenselijkheid. Toch gaan we er om drie redenen vanuit dat sociaal wenselijke antwoorden beperkt zijn gebleven. Ten eerste zien we dat er empirisch een sterke variatie op de variabele zit. Het grootste deel van de respondenten staat inderdaad

eerder positief tegenover quota, maar één vierde van de respondenten vindt quota niet legitiem. Parlementsleden durven wel degelijk aanduiden dat ze positieve actie als dusdanig niet als legitiem evalueren. Ten tweede zal sociale wenselijkheid waarschijnlijk sterker spelen met betrekking tot de doelstelling, namelijk het realiseren van gelijkheid tussen mannen en vrouwen, dan tot het gebruik van positieve actie/discriminatie als middel om die doelstelling te bereiken. Dergelijke middelen blijven immers sterk omstreden. Er bestaat in de publieke opinie geen eenduidig antwoord op de vraag of positieve actie/discriminatie legitiem is, en we kunnen ervan uitgaan dat er ook voor parlementsleden geen eenduidig 'correct' antwoord bestaat. Ten derde merken we op dat het gebruik van de term 'positieve actie' in de vraagstelling niet geleid heeft tot positievere (of meer sociaal wenselijke) antwoorden dan de term 'positieve discriminatie'. Nederland en het Verenigd Koninkrijk (waar de term 'positieve actie' werd gebruikt) geven zelfs een lagere score dan Frankrijk en Spanje (waar de term 'positieve discriminatie' werd gehanteerd).

TABEL 3. Landenverschillen in de gepercipieerde legitimiteit van positieve actie.

Land	Gemiddelde
Nederland	2,60
Zwitserland	2,73
Polen	2,87
Italië	3,05
Noorwegen	3,12
België	3,22
Verenigd Koninkrijk	3,23
Frankrijk	3,25
Hongarije	3,41
Portugal	3,51
Duitsland	3,68
Oostenrijk	3,79
Spanje	3,79
Totaal	3,40
N = 1642; $\eta = ,321$; $p > ,001$	

5. Verklarende analyse

Om de variaties in de percepties van individuele parlementsleden te verklaren door individuele en institutionele variabelen, voeren we een variantieanalyse (Anova) uit. De resultaten worden gerapporteerd in tabel 4. Het eerste model test de verklarende kracht en de directe effecten van de individuele en institutionele variabelen zonder interacties. Het tweede model voegt interacties tussen sekse en enkele

HOE PARLEMENTSLEDEN DENKEN OVER DE LEGITIMITEIT VAN QUOTA

institutionele variabelen toe. De controlevariabelen in beide modellen zijn leeftijd (in jaren), anciënniteit (in jaren, met logtransformatie), de aan/afwezigheid van wettelijke quota in een land en landendummy's.

De twee determinanten die het vaakst genoemd worden in onderzoek naar de perceptie van quota zijn het geslacht en de ideologische achtergrond van parlementsleden. De variabele 'geslacht' in model 1 onderscheidt mannelijke en vrouwelijke parlementsleden. Om de ideologische achtergrond van parlementsleden te bepalen, maken we gebruik van twee variabelen. De eerste variabele meet de links-rechtszelfplaatsing van parlementsleden op een continue schaal, waarbij de score 0 een uiterst links en score 10 een uiterst rechts profiel weergeeft.² Omdat de ideologische achtergrond van een parlements lid niet altijd kan gemeten worden op een unidimensionele schaal, voegen we de partijideologische achtergrond van de parlementsleden toe. Daarbij onderscheiden we: groene partijen, socialistische partijen, christendemocratische partijen, liberale partijen, etnische of regionalistische partijen, conservatieve partijen, extreemrechtse partijen of 'andere' (o.a. single issue, agrarische, communistische en religieuze) partijen.

Onze verwachting was dat vrouwen en linkse parlementsleden positieve actie legitiemer zullen vinden dan mannen en rechtse parlementsleden. Uit onze resultaten blijkt dat we deze hypothese kunnen bevestigen. Mannelijke parlementsleden vinden positieve actie over het algemeen minder legitiem dan hun vrouwelijke collega's. Sekse blijkt de sterkste variabele in het model. Vrouwelijke parlementsleden schatten de legitimiteit van quota dus positiever in, waarschijnlijk omdat ze het corrigerend effect van quota op de hogere dremel voor vrouwen in democratische instituties meer appreciëren. Daarenboven blijkt dat ook de partijfamilie een sterke en significante impact heeft op de mening van politici over quota. Socialistische en vooral groene parlementsleden staan het positiefst tegenover de legitimiteit van quota, terwijl extreemrechtse en conservatieve parlementsleden de minste steun uiten. Christendemocratische en liberale partijen delen een middenpositie. Partijideologie speelt aldus een duidelijke rol in het bepalen van de positie van parlementsleden ten aanzien van quota, net zoals de positie die de respondenten zichzelf geven op de links-rechtsas. Het effect van deze zelfplaatsing is wat beperkter, maar ze bevestigt de bevinding over partijfamilie: hoe rechtser de parlementsleden zichzelf achten, hoe minder legitiem ze positieve actie vinden. Het feit dat zowel partijfamilie als de links-rechtszelfplaatsing significante effecten opleveren, wijst erop dat parlementsleden niet blind de partijlijn volgen wanneer naar hun mening inzake quota wordt gevraagd.

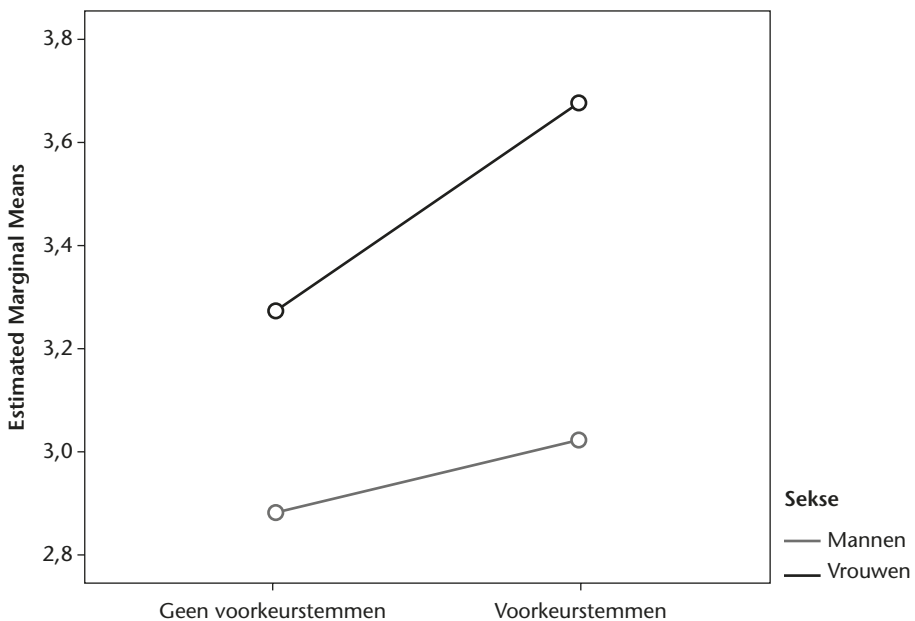
TABEL 4. Determinanten van de legitimiteit van quota (Anova).

	Model 1: zonder interacties		Model 2: met interacties	
	B (SE)	Partial η^2	B (SE)	Partial η^2
Intercept	3,655 (.352)***	,073	3,900 (.355)***	,081
Individuele variabelen				
<i>Geslacht</i>				
Vrouwen (ref.)				
Mannen	-,499 (.058)***	,050	-,836 (.100)***	,048
<i>Links-rechtszelfplaatsing</i>	-,107 (.016)***	,030	-,106 (.016)***	,030
<i>Partijfamilie</i>				
Socialistisch (ref.)				
Groen	,314 (.144)*	,003	,285 (.144)*	,003
Christendemocratisch	-,374 (.096)***	,011	-,379 (.094)***	,012
Liberaal	-,333 (.112)**	,006	-,348 (.111)**	,007
Regionalistisch	-,279 (.165)+	,002	-,272 (.164)+	,002
Conservatief	-,497 (.100)***	,018	-,509 (.100)***	,019
Extreemrechts	-,918 (.151)***	,026	-,902 (.150)***	,026
Andere	-,476 (.191)*	,004	-,483 (.190)*	,005
Institutionele variabelen				
<i>Kiessysteem</i>				
Proportioneel (ref.)				
Meerderheid	-,149 (.106) (ns)	,001	-,186 (.106)+	,002
<i>District magnitude</i>	-,001 (.002) (ns)	,000	-,001 (.002) (ns)	,000
<i>Voorkeurstemmen</i>				
Voorkeur (ref.)				
Geen voorkeur	-,195 (.228) (ns)	,001	-,404 (.238)+	,002
<i>Portie vrouwen in parlement</i>	-,011 (.005)*	,004	-,012 (.005)*	,005
<i>Parlement</i>				
Regionaal (ref.)				
Federaal/nationaal	-,015 (.066) (ns)	,000	-,247 (.096)**	,005
<i>Contact vrouwenbeweging</i>	,140 (.025)***	,023	,145 (.025)***	,025
<i>Man*federaal/nationaal</i>			,333 (.106)**	,007
<i>Man*geen voorkeur</i>			,279 (.107)*	,005
Controlevariabelen				
<i>Leeftijd</i>	,007 (.003)*	,004	,007 (.003)*	,004
<i>Anciënniteit</i>	-,018 (.118) (ns)	,000	,001 (.118) (ns)	,000
<i>Quota</i>				
Quota (ref.)				
Geen quota	,586 (.227)**	,005	,616 (.225)**	,005
<i>Land</i>				
VK (ref.)				
België	,205 (.273) (ns)	,000	,195 (.271) (ns)	,000
Frankrijk	,666 (.283)*	,004	,690 (.282)*	,004
Duitsland	,336 (.133)*	,005	,362 (.132)**	,005
Hongarije	,095 (.170) (ns)	,000	,034 (.169) (ns)	,000
Italië	-,137 (.196) (ns)	,000	-,155 (.195) (ns)	,000
Nederland	-,753 (.390) (ns)	,003	-,754 (.388)+	,003
Noorwegen	-,017 (.304) (ns)	,000	-,025 (.303) (ns)	,000
Oostenrijk	,436 (.269) (ns)	,002	,464 (.268)+	,002
Polen	-,377 (.310) (ns)	,001	-,404 (.309) (ns)	,001
Portugal	,939 (.280)***	,008	,962 (.278)***	,009
Spanje	1,050 (.273)***	,011	1,099 (.271)***	,012
Zwitserland	-,635 (.292)*	,003	-,641 (.291)*	,004
Adj. R²	,390		0,398	
	N = 1407; *** p>,001, ** p>,01, * p>,05, + p>,10			

HOE PARLEMENTSLEDEN DENKEN OVER DE LEGITIMITEIT VAN QUOTA

Vervolgens kijken we naar de institutionele determinanten: het electoraal systeem en de parlementaire context. Voor het electoraal systeem hebben we drie variabelen. De eerste variabele brengt elk electoraal systeem onder in twee categorieën: een meerderheidssysteem (inclusief ‘single member districts’ en ‘two-rounds majority’) of een proportioneel systeem met lijsten. Een tweede variabele maakt een onderscheid tussen systemen waarin kiezers voorkeurstemmen kunnen uitbrengen en systemen zonder voorkeurstemmen. De derde variabele meet de grootte van het district (‘district magnitude’) op een continue schaal.

De kenmerken van het kiessysteem spelen amper een rol. De verwachting dat quota beter aarden in proportionele systemen, die gericht zijn op de vertegenwoordiging van diversiteit onder de bevolking, wordt niet ingelost. Positieve actie wordt niet als legitiemer geëvalueerd in landen met gesloten lijstensystemen. Ook de grootte van het kiesdistrict heeft geen enkel effect. Ondanks het ontbreken van directe effecten, zien we in model 2 dat er wel een interactie-effect speelt (zie ook Figuur 1). In systemen zonder voorkeurstemmen schatten vrouwen de legitimiteit van quota minder hoog in dan in systemen met voorkeurstemmen. Dit kan erop wijzen dat vrouwen, die in systemen met voorkeurstemmen harder moeten vechten voor de gunst van de kiezer, in quota een effectieve en legitieme bondgenoot zien.



FIGUUR 1. Interactie tussen sekse en systeem met voorkeurstemmen.

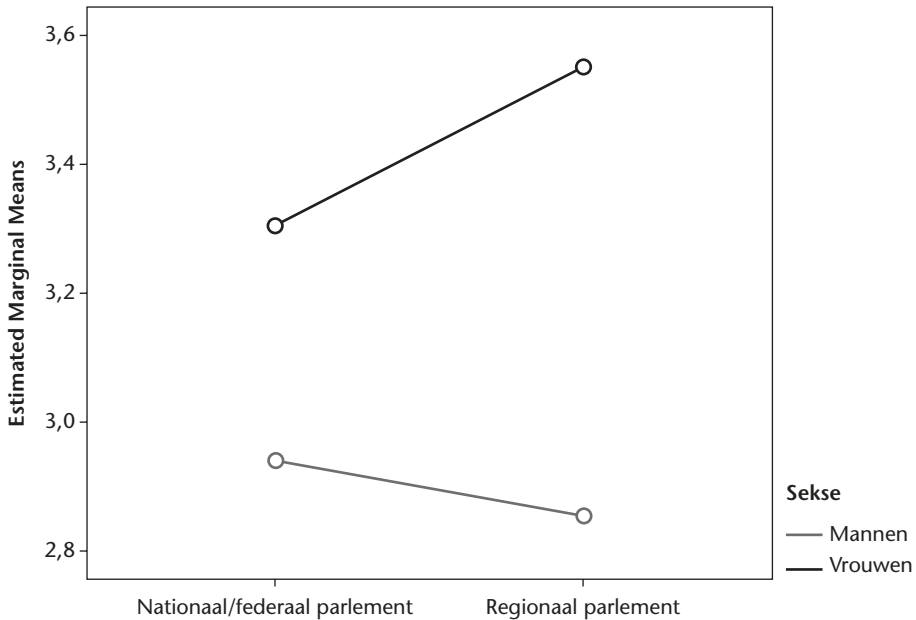
Voor de parlementaire context nemen we drie variabelen op. Ten eerste maken we een onderscheid tussen nationale/federale parlementen en regionale parlementen om het type parlement te bepalen. Om de band tussen parlementsleden en vrouwenbewegingen te meten, vroegen we aan de parlementsleden op een 1-5-schaal aan te geven hoe vaak zij in contact staan met de vrouwenbewegingen in hun land.³ Een derde variabele meet het percentage vrouwelijke parlementsleden op een continue schaal.

De sterkste parlementaire variabele voor het verklaren van de legitimiteit van quota is de toegang van vrouwenbewegingen tot het parlement. Zoals gezegd vormen vrouwenbewegingen vaak de beleidsondernemers die de introductie en implementatie van quota sturen. Wanneer de parlementsleden openstaan voor input vanuit die vrouwenorganisaties, vinden ze quota ook legitiemer. Daarnaast speelt het aantal vrouwen in het parlement een rol, zij het een minder sterke. Contra-intuïtief wijzen onze resultaten echter uit dat hoe hoger het percentage vrouwen in een parlement is, hoe minder legitiem quota bevonden worden. We veronderstellen dat quota in parlementen met een sterke vrouwelijke vertegenwoordiging als overbodig worden beschouwd. Als er al 'voldoende' vrouwen zijn, is het doel bereikt en verliezen quota hun legitimiteit. De resultaten wijzen niet op een curvilineair verband. Bij wijze van controle vervingen we de continue variabele door een categorische variabele die de parlementen onderverdeelde in vier groepen: parlementen met minder dan 15 procent vrouwen, met 15-25 procent vrouwen, met 25-35 procent vrouwen en met meer dan 35 procent vrouwen. Het effect van de categorische variabele was niet anders dan dat van de continue variabele. Interactie-effecten tussen sekse enerzijds en de contacten met de vrouwenbeweging en het percentage vrouwelijke vertegenwoordigers anderzijds toonden verder geen significante verschillen en werden niet gerapporteerd.

Ook het type van parlement lijkt op het eerste gezicht weinig uit te maken: model 1 toont geen significante verschillen tussen regionale en nationale/federale parlementen. Desondanks bestaat er een interactie-effect tussen sekse en soort parlement (Figuur 2). In regionale parlementen zien vrouwelijke parlementsleden meer kansen voor de promotie van gendergelijkheid via quota, terwijl mannelijke parlementsleden positieve discriminatie als minder legitiem beschouwen. De bedreiging van quota voor mannelijke parlementsleden is mogelijk groter in regionale parlementen, die worden gezien als instituties die ruimte bieden voor het herbekijken van traditionele machtsrelaties.

Deze onafhankelijke variabelen hebben een sterke verklarende kracht. De R^2 van model 1 is 39% (en de R^2 van model 1 zonder controlevariabelen is 35.6%).⁴ Uit de vergelijking van de individuele en institutionele variabelen blijkt echter dat vooral de individuele variabelen de perceptie van parlementsleden beïnvloeden. Hiermee bevestigen we eerder onderzoek dat vaststelde dat sekse en ideologie belangrijke verklaringen zijn voor de attitudes van parlementsleden op microniveau.

HOE PARLEMENTSLEDEN DENKEN OVER DE LEGITIMITEIT VAN QUOTA



FIGUUR 2. Interactie tussen sekse en type van parlement.

Een laatste vaststelling is dat de controlevariabele ‘quota’ eveneens een significant verband vertoont. In landen zonder wettelijke quota wordt positieve actie/discriminatie als legitiemer aangezien dan in landen met wettelijke quota. Op zich is de vaststelling dat maatregelen blijkbaar niet legitiemer zijn waar ze reeds zijn aangenomen contra-intuïtief. Zoals we eerder stelden, bestaan er echter grote verschillen tussen de wettelijke quota in de verschillende Europese landen. Maatregelen in België, Spanje en de Franse regio’s zijn streng (zowel voor wat de drempels als wat de sancties betreft), en in deze gevallen zijn quota daadwerkelijk omgezet in een toegenomen aantal vrouwelijke verkozenen. Wanneer we enkel deze gevallen vergelijken met landen zonder quota, zien we dat het effect omkeert. Quota worden legitiemer in landen waar strengere maatregelen werden aangenomen, waarschijnlijk omdat quota daar hun nut hebben bewezen. In Italië en op het Franse nationale niveau gaat een lage effectiviteit samen met een lagere legitimiteit. Effectiviteit en legitimiteit van quota staan dus niet los van elkaar en werken mogelijk zelfs versterkend.

6. Conclusie

Opdat quota resultaten zouden boeken in termen van descriptieve, substantiële en symbolische vertegenwoordiging, moeten de politieke actoren ze als legitiem

beschouwen. In dit artikel stelden we ons daarom als doel om de gepercipieerde legitimiteit van quota te bestuderen vanuit Europees vergelijkend perspectief, en na te gaan onder welke individuele en institutionele condities quota al dan niet als legitiem worden beschouwd.

Wat betreft de individuele variabelen zien we dat vrouwen en linkse parlementsleden positiever staan tegenover quota dan mannen en rechtse parlementsleden. Het effect van sekse, partijideologie en individuele links-rechtszelfplaatsing was bijzonder sterk, zodat de invloed van deze factoren niet kan worden onderschat. Deze belangrijke bevinding wijst erop dat de resultaten uit eerder casestudieonderzoek standhouden in een breed vergelijkende studie.

De verklarende kracht van de institutionele context daarentegen is veeleer beperkt. Vooral de toegang van vrouwenorganisaties tot het parlement heeft een positieve invloed op de attitude van parlementsleden. In mindere mate speelt ook het percentage vrouwen in het parlement een rol, maar hier zien we een terugkaatseffect: hoe meer vrouwen er in het parlement zitten, hoe minder legitiem men quota vindt. Naarmate de doelstelling (een evenwichtige vertegenwoordiging van beide seksen) meer bereikt wordt, is er minder nood aan quota. De invloed van het electoraal systeem en van het type parlement is klein, maar we zien een conditioneel effect. Mannen en vrouwen schatten hun institutionele omgeving verschillend in en hun appreciatie voor quota hangt daarvan af.

Deze resultaten hebben natuurlijk gevolgen voor het verschil dat quota kunnen maken. We weten dat instituties een belangrijke rol spelen voor de effectiviteit van quota. Diezelfde instituties oefenen volgens onze resultaten echter een veel beperktere invloed uit op de legitimiteit van quota. Deze conclusie toont goed aan waarom quota zo controversieel blijven: hun impact hangt af van de institutionele context en van hoe legitiem ze worden gepercipieerd, maar de legitimiteit zelf laat zich moeilijk dicteren door de formele context.

De resultaten wijzen er verder op dat we niet zomaar een aantal institutionele veranderingen kunnen opleggen om de legitimiteit van quota te verhogen, maar dat we aandacht moeten hebben voor de rol die individuele kritische actoren kunnen spelen in dat proces. Net zoals beleidsentrepreneurs de opportuniteiten van de institutionele setting omzetten in effectief beleid dat gericht is op gendergelijkheid, zullen 'norm entrepreneurs' (Sunstein, 1996) nodig zijn om de legitimiteit van quota te verbeteren. 'Norm entrepreneurs' kenmerken zich door hun positieve inschatting van de legitimiteit van quota en door het potentieel dat ze hebben om de percepties en bestaande normen inzake de legitimiteit van quota te veranderen. Op basis van onze studie kunnen we vooral vrouwen, linkse parlementsleden en vrouwenbewegingen als entrepreneurs identificeren. Dit inzicht (dat we geen mechanische effecten mogen verwachten van instituties maar de mediërende rol van actoren moeten valoriseren) biedt een vruchtbare bodem voor verder onderzoek en voor toekomstige beleidsstrategieën die meer gendergelijkheid ambiëren.

Noten

1. We bedanken de reviewers voor hun waardevolle suggesties.
2. De surveyvraag was: “In de politiek spreekt men soms van links en rechts. Waar zou u uw eigen opvattingen situeren op een schaal waar 0 ‘links’ betekent en 10 ‘rechts?’”.
3. De surveyvraag was: “In uw rol als parlements lid, hoe vaak heeft u het afgelopen jaar contact gehad met vrouwenorganisaties?": “bijna nooit”, “minstens één keer per jaar”; “minstens één keer om de drie maanden”, “minstens één keer per maand” of “minstens wekelijks”.
4. We hebben getest voor multicollineariteit, maar dit vormde geen probleem.

Bibliografie

- Celis, K., Krook, M.L. & Meier, P. (2011). The Rise of Gender Quotas Laws: Expanding the Spectrum of Determinants for Electoral Reform. *West European Politics*, 34 (3), 514-530.
- Dahlerup, D. (2006). The Story of the Theory of Critical Mass. *Politics & Gender*, 2 (4), 511-522.
- Dahlerup, D. (2008). Gender Quotas – Controversial but Trendy. *International Feminist Journal of Politics*, 10 (3), 322-238.
- Dahlerup, D. & Freidenvall, L. (2010). Judging Gender Quotas: Predictions and Results. *Policy and Politics*, 38 (3), 407-425.
- Davidson-Schmich, L. (2006). Implementation of Political Party Gender Quotas. Evidence from the German Länder 1990-2000. *Party Politics*, 12 (2), 211-232.
- Deschouwer, K. & Depauw, S. (Eds.) (te verschijnen). *Representing the People. A Survey among Members of Statewide and Substate Parliaments*. Oxford: OUP.
- Dubrow, J.K. (2010). The Importance of Party Ideology: Explaining Parliamentary Support for Political Party Gender Quotas in Eastern Europe. *Party Politics*, 17 (5), 561-579.
- Erzeel, S. (2012). *Presence Theory and Beyond. An Empirical Study of Legislators’ Acting on Behalf of Women in European Democracies*. Onuitgegeven doctoraatsverhandeling, Brussel: VUB.
- Erzeel, S. & Meier, P. (2011). Wat veranderen quota’s? Rekrutering en selectie van kandidaten door Belgische partijen na de invoering van de quotawetten. *Tijdschrift voor Genderstudies*, 14 (2), 6-19.

- Fréchette, G., Maniquet, F. & Morelli, M. (2008). Incumbents' Interests and Gender Quotas. *American Journal of Political Science*, 52 (4), 891-909.
- Htun, M.N. & Jones, M.P. (2002). Engendering the Right to Participate in Decision Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America. In N. Craske & M. Molyneux (Eds.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America* (pp. 32-56). New York: Palgrave.
- Kittilson, M. (2001). Political Parties and the Adoption of Candidate Gender Quotas. A Cross-National Analysis. *Journal of Politics*, 63 (4), 1214-1229.
- Krook, M.L. (2009). *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. Oxford: OUP.
- Leyenaar, M. (2004). Vrouwvriendelijk Europees Kiessysteem. In P. Meier & K. Celis (Eds.), *Vrouwen vertegenwoordigd, Wetstraat gekraakt?* (pp. 49-80). Brussel: VUB-Press.
- Lovenduski, J. & Norris, P. (2003). Westminster Women: the Politics of Presence. *Political Studies*, 51 (1), 84-102.
- Lovenduski, J. et al. (Eds.) (2005). *State Feminism and Political Representation*. Cambridge: CUP.
- Mackay, F. (2006). Descriptive and Substantive Representation in New Parliamentary Spaces. In M. Sawer et al. (Eds.), *Representing Women in Parliaments* (pp. 171-187). London: Routledge.
- Matland, R.E. & Studlar, D.T. (1996). The Contagion of Women Candidates in Single-Member Districts and Proportional Representation Electoral Systems. *Journal of Politics*, 58 (3), 707-733.
- Meier, P. (2008). A Gender Gap not Closed by Quotas: The Renegotiation of the Public Sphere. *International Feminist Journal of Politics*, 10 (3), 329-347.
- Norris, P. (2004). *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behaviour*. Cambridge: CUP.
- Norris, P. & Lovenduski, J. (Eds.) (1993). *Gender and Party Politics*. London: Sage.
- Phillips, A. (1995). *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.
- Praud, J. (2012). Introduction: Gender Parity and Quotas in Europe. *West European Politics*, 35 (2), 286-300.
- Schwindt-Bayer, L. (2009). Making Quotas Work: The Effect of Gender Quota Laws on the Election of Women. *Legislative Studies Quarterly*, 34 (1), 5-28.
- Sunstein, C. (1996). Social Norms and Social Roles. *Columbia Law Review*, 96 (4), 903-968.
- Young, I.M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: OUP.