

# Doen (wijzigende) instituties ertoe? De invloed van het gemeente(kies)decreet op de gemeenteraadsverkiezingen van 2006

Johan ACKAERT  
Koenraad DE CEUNINCK  
Herwig REYNAERT  
Kristof STEYVERS  
Tony VALCKE

## ABSTRACT

With the local elections in 2006, new organisational schemes have been applied by the Flemish government to the 308 municipalities. These schemes included institutional reform aimed to change the outset of local government. In this article we studied the influence of these reforms in practice. Are they actually carriers of change? We thereby focused on the direct aspects linked to these reforms. While many instruments of reform had indirect intended effects, acceptance and action among key decision-makers (both voters and local governors to the extent of their discretion) to use them directly becomes crucial. Our analysis has shown that, with some exceptions, direct autonomous space for action was only limitedly used, hence reducing the chances for indirect change. While it is still too early to fully assess the foreseen indirect effects, in our opinion it is crucial to understand the nature of these local reforms within the central (Flemish) bargaining arena. The latter seems to have transformed the new schemes of local governmental organisation to the path-dependent art of the political feasible.

## 1. De Echnach-allures van het gemeentedecreet

Op 6 juli 2005 keurde het Vlaams Parlement het gemeentedecreet goed. Daarmee kwam er een voorlopig einde aan een proces dat al in de vorige legislatuur werd ingezet. Met de regionalisering van de organieke wetgeving in 2002 kwam het gros van de bevoegdheden m.b.t. de lokale besturen op haar grondgebied in handen van het Vlaams Gewest. Mede onder impuls van het kerntakendebat en gedragen door het principe van subsidiariteit ontsproot in de schoot van de toen-

*Deel I. Nieuwe spelregels en hun uitkomst*

malige Vlaamse regering de ambitie het bestuur 'zo dicht mogelijk bij de burger' te brengen. De gemeente werd daarbij als basisniveau en eerstelijnsbestuur geïdentificeerd. Om die ambitie te kunnen realiseren, werkte de regering een nieuw organiek kader uit voor de lokale besturen onder de vorm van een gemeentedecreet.<sup>1</sup> Verder dan de voorontwerpfase raakte dat decreet echter niet. Precies die vernieuwingen die het politieke debat het meest polariseerden en die het resultaat waren van een moeizame evenwichtsoefening tussen de toenmalige regeringspartijen vormden het struikelblok voor de uiteindelijke goedkeuring van een gemeentedecreet.<sup>2</sup>

Met het aantreden van de nieuwe regeringsploeg Leterme I in 2004 werd een aantal van de oude ambities echter heropgevestigd. De regering engageerde zich bovendien vóór juli 2005 een gemeentedecreet goed te keuren om tot een '... modern, democratisch en efficiënt...' gemeentebestuur te komen.<sup>3</sup> In de goedkeuring van het decreet slaagde men in ieder geval. Toch past een belangrijke nuance. Wie de vergelijking maakt met het vorige voorontwerp van gemeentedecreet kan niet om de vaststelling heen dat enkele van de sterkst in het oog springende politieke vernieuwingen van het toneel verdwenen zijn: de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester, een vergaande cumulatierегeling voor lokale uitvoerende mandatarissen en de introductie van een constructieve motie van wantrouwen worden niet langer in de decreettekst opgenomen. Waarschijnlijk maakten de veranderde krachtsverhoudingen in de nieuwe Vlaamse regering een compromis rond die vernieuwingen onmogelijk. Helemaal begraven zijn de bovenstaande vernieuwingsplannen echter niet. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 is een tweede discussieronde voorzien die deze politieke 'hete hangijzers' hun definitief beslag moet doen krijgen. Bovendien sluit een aantal vernieuwingen nauw aan bij tendensen die eerder werden ingezet en hebben de meeste een facultatief karakter.<sup>4</sup>

Naast het gemeentedecreet (het brede organisatiekader voor de lokale besturen) werkte de Vlaamse regering ook aan een wijziging van de spelregels die het electorale proces in de gemeente omgeven. Op een finale versie van het gemeente-

1. STEYVERS, K., REYNAERT, H., Het gemeentedecreet: gerealiseerde ambities? In: REYNAERT, H., STEYVERS, K. (eds.), *Het gemeente- en provinciedecreet: gerealiseerde ambities?* Vanden Broele, Brugge, 2003, pp. 1-13. Daarmee werd echter uitvoering gegeven aan een principebesluit onderdeel van de Sint-Michielsakkoorden.
2. STEYVERS, K., *Nieuwe wetten, nieuwe bazen? De impact van het gemeentedecreet en gemeentekiesdecreet op de gemeenteraadsverkiezingen van 2006.* In: *Samenleving en Politiek*, 2006, nr. 5, pp. 22-30.
3. *Regeerakkoord 2004. Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen. De ontplooiing van Vlamingen en Vlaanderen duurzaam bevorderen. Een zorgzame, lerende samenleving. Goed en doelmatig bestuur.* Vlaamse Regering 2004-2009, Brussel, 2004, pp. 55-56.
4. REYNAERT, H., STEYVERS, K., *Oude wijn in nieuwe zakken? Een doorlichting van de politieke vernieuwingen in het gemeentedecreet.* In: SCHRAM, F., WAYENBERG, E. (reds.), *Het Vlaamse gemeentedecreet: tussen continuïteit en vernieuwing.* Vanden Broele, Brugge, 2006, pp. 17-47.

*De invloed van het gemeente(kies)decreet op de gemeenteraadsverkiezingen van 2006*

kiesdecreet bleef het wachten tot 7 juli 2006.<sup>5</sup> Ook hier bleek politiek de (minimale) kunst van het haalbare. Waar men onder paars-groen nog het zetelverdelingsstelsel Imperiali wilde vervangen (op vraag van Agalev), werd dat in het huidige decreet niet opgenomen (onder invloed van de christendemocraten).<sup>6</sup> Wel werd er een compromis gevonden rond een verder terugvoeren van het overdrachtelijke effect van de lijststem (een liberaal kernpunt) en de uitbreiding van genderquota op de kandidatenlijsten (onder druk van de socialisten).<sup>7</sup>

Gezien het veelzijdige karakter van deze vernieuwingen is het niet mogelijk ze te bestuderen vanuit een eenduidig theoretisch kader (bijvoorbeeld door koppeling aan concepten als presidentialisering of representatieve inclusiviteit). Zij zijn meerduidig en wijzen veeleer op het hybride resultaat van onderhandelingen en compromisvorming binnen een politieke meerderheid dan naar een eenduidige hervormingsvisie. Dat sluit ook aan bij een belangrijke bedenking bij wat op het eerste zicht technische en neutrale institutionele hervormingen lijken. Die weerspiegelen vaak (partij-)politieke doelstellingen en krachtsverhoudingen.<sup>8</sup> Daarom willen wij in deze bijdrage de vraagstelling wat breder formuleren. Wij willen immers nagaan in welke mate die institutionele wijzigingen ook tot effectieve veranderingen in de gemeentelijke bestuurspraktijk zouden kunnen leiden. De klassieke vraagstelling van het (neo-)institutionalisme wordt dus geparafraseerd: *does changing institutions matter?*<sup>9</sup> Zullen hervormingen aan bestuurlijke kaders m.a.w. ook aanleiding tot werkelijke wijzigingen van de politieke praxis?

Bij die centrale vraag passen enkele belangrijke bedenkingen. Een eerste houdt verband met het verwachte indirecte effect van de hervormingen. Heel wat van de wijzigingen aan de vermelde kaders hebben betrekking op de samenstelling van de gemeentelijke instituties. De hervormers verwachten echter dat die externe, eerder indirecte effecten met zich zullen meebrengen. Zo wordt van het verkiezen van een eigen voorzitter door de gemeenteraad (mogelijk dus niet de burgemeester) verwacht dat dit het democratische tegengewicht van die raad zal ver-

5. Decreet van 7 juli 2006 houdende wijziging van de Gemeentekieswet, gecoördineerd op 4 augustus 1932, de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet van 11 april 1994 tot organisatie van de geautomatiseerde stemming. In: Belgisch Staatsblad, 13 juli 2006 (1ste editie).
6. Dit zetelverdelingsstelsel bevoordeelt de grote lijsten (in termen van stempercentages) en de vorming van absolute meerderheden. ACKAERT, J., Imperiali, D'Hondt en Niemeyer als verdelingstechnieken bij de gemeenteraadsverkiezingen. Een simulatie aan de hand van de gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1988. In: Res Publica, 1990, nr. 4, pp. 537-556.
7. Dat komt mooi tot uiting wanneer enkele kleinere partijen (N-VA en Spirit) in de loop van het debat vragen stellen bij de voor hun nadelige effecten van de afschaffing van het devolutief effect van de lijststem (gezien de kartelformule waarin ze naar de kiezer stappen). De VLD – die tijdelijk alleen komt te staan als voorstander van die afschaffing – dreigt dan het politiek akkoord over de quotaregeling op te blazen. (De Standaard, 7 juli 2005).
8. KERSTING, N., Reforming Local Electoral Systems in Europe. In: REYNAERT, H., STEYVERS, K., DELWIT, P., PILET, J.-B. (eds.), o.c., 2005, pp. 29-48.
9. MARCH, J., OLSON, J., The New Institutionalism. Organizational Factors in Political Life. In: American Political Science Review, 1984, vol. 78, pp. 738-749.

## Deel I. Nieuwe spelregels en hun uitkomst

sterken t.a.v. de uitvoerende macht. Rekening houdend met het tijdsperspectief (vele vernieuwingen werden maar toegepast in de aanloop naar of ten gevolge van de recente gemeenteraadsverkiezingen) is het daardoor onmogelijk in deze bijdrage een definitief empirisch gestaafd antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag in al haar indirecte betekenissen. Wel kunnen we ons richten op de directe effecten van de hervormingen. Waar het facultatieve maatregelen betreft (vooral uit het gemeentedecreet), laat dit toe een bijkomende dimensie aan onze centrale vraagstelling toe te voegen. Daarvoor kunnen we een beroep doen Kiser en Ostrom. Zij wijzen op het belang van *acceptance* (norminternalisering) en *action* (gedragsexternalisering) door de sleutelactoren bij het vertalen van institutionele hervorming in politieke verandering.<sup>10</sup> Voor de maatregelen die een zekere lokale handelsvrijheid toelaten, behoren de lokale besturen zeker tot die sleutelactoren. Hetzelfde geldt (vooral dan op het vlak van de gemeenteraadsverkiezingen) voor de kiezers. Het nagaan van deze directe effecten levert ons dan inzichten op over het draagvlak voor deze institutionele hervormingen en hun mogelijke indirecte bestuurlijke reikwijdte. Die kunnen dan aangevuld worden met inzichten uit voorgaand (buitenlands) onderzoek om het antwoord op onze centrale onderzoeksvraag zo scherp als vandaag mogelijk te stellen.

Daarbij richten we ons eerst op de veranderingen die het gemeentekiesdecreet met zich meebracht. Die beïnvloeden uiteraard in de eerste plaats het electorale machtsverwervingsproces. Vervolgens kijken we naar de wijzigingen als gevolg van het gemeentedecreet. Die hebben vooral betrekking op de gemeentelijke instellingen (hier politiek opgevat). We hebben daarbij ook oog voor twee belangrijke voorgestelde wijzigingen die het niet haalden, maar o.i. cruciaal zijn om de huidige hervormingsdynamiek te begrijpen. Schema 1 geeft daarbij een overzicht.

**Schema 1.** Institutionele dynamiek in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen 2006.

| Kader               | Actieveld                  | Wel  | Niet  |
|---------------------|----------------------------|--|---|
| Gemeentekiesdecreet | Gemeenteraadsverkiezingen  | Representatie<br>– genderpariteit kandidatenlijsten<br>Zeggingskracht<br>– verminderd overdrachtelijk effect lijststem         | Representatie<br>– afschaffing systeem Imperiali<br>Zeggingskracht<br>– rechtstreekse verkiezing burgemeester |
| Gemeentedecreet     | Gemeentelijke instellingen | Gemeenteraad<br>– eigen voorzitter<br>CBS<br>– aantal leden<br>– ocmw-voorzitter opgenomen<br>– vrouwelijke vertegenwoordiging | CBS<br>– decumulatie  |

10. Naast de loutere *awareness* van deze veranderingen. KISER, L., OSTROM, E., *The Three Worlds of Action: a Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches*. In: MCGINNIS, M. (ed.), *Polycentric Games and Institutions*. Michigan University Press, Michigan, 2000, pp. 56-88.

## 2. Hervorming (en verandering) van de gemeenteraadsverkiezingen?

De gemeenteraadsverkiezingen worden traditioneel beschouwd als het belangrijkste representatieve machtsverwervingsproces op lokaal vlak. Dat proces bestaat uit verschillende, opeenvolgende machtsmomenten: de verkiezingsgestalte (lijstvorming, kiescampagne, ...), de uitspraak van de kiezer, de interpretatie van de uitslag en de vorming van een bestuursmeerderheid.<sup>11</sup> Opvallend is dat de uiteindelijk doorgevoerde hervormingen vooral betrekking hebben op de eerste twee machtsmomenten (representatie) en minder op de laatste twee (zeggingskracht) waarin de zelfstandige positie van partijen en hun besturen al door eerder onderzoek van Ackaert werd aangehaald. De partijen spelen nog steeds met de kaarten die de kiezer deelt, al valt de troef vandaag soms wel eens anders.<sup>12</sup>

### 2.1 De man-vrouw pariteit op de kieslijst

Traditioneel is er een beperkte aanwezigheid van vrouwen in de lokale politiek (zie bijdrage Meier in dit nummer).<sup>13</sup> Pas vanaf 1970 kunnen we spreken van een kentering in positieve zin. Toch was het wachten tot aan de verkiezingen van 1994 vooraleer er van een betekenisvolle vrouwelijke aanwezigheid kon worden gesproken (20% van de lokale verkozenen). Naast de vele sensibiliseringscampagnes (van de overheid en de politieke partijen) was er toen vooral de eerste toepassing van een genderquotum op de gemeentelijke kieslijsten (toen nog één vierde). Ook bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2000 steeg het percentage vrouwelijke mandatarissen naar 27% mede doordat de ondertussen integraal toegepaste wet Smet-Tobback één derde van de plaatsen op de lijsten voor vrouwen reserveerde. Toch bleef ook toen de ondervertegenwoordiging van vrouwen opmerkelijk, zeker onder de uitvoerende mandatarissen. Amper 20% van de schepenen en 7% van de burgemeesters in de legislatuur 2001-2006 waren vrouwen.<sup>14</sup>

De Vlaamse decreetgever wilde die scheefte trekking verder wegwerken voor de verkiezingen van 2006.<sup>15</sup> De uitgewerkte regeling was dubbel. In de eerste plaats werd

11. DEWACHTER, W., Gestalten van gemeenteraadsverkiezingen en de samenvoeging der gemeenten. In: (Anon.), De gemeenteraadsverkiezingen en hun impact op de Belgische politiek (1890-1970). Brussel, Gemeentekrediet, 1994, pp. 465-490.
12. ACKAERT, J., De kiezers delen de kaarten uit, de partijen spelen ermee... In: BUELENS, J., DESCHOUWER, K. (red.), De dorpsstraat is de wetstraat niet. Brussel VUBPRESS, 1996, pp. 50-74.
13. REYNAERT, H., STEYVERS, K., VERLET, D., Van dorpsfiguur tot eerstelijnsbestuurder. De lokale politieke elite in Vlaanderen na 1945. In: FIERS, S., REYNAERT, H., Wie zetelt? De gekozen politieke elite in Vlaanderen doorgelicht. Leuven, Lannoo Campus, 2006, pp. 35-58.
14. ACKAERT, J., Politiek in mijn gemeente. Leuven, Davidsfonds, 2006, p. 82.
15. REYNAERT, H., STEYVERS, K., Oude wijn in nieuwe zakken? Een doorlichting van de politieke vernieuwingen in het gemeentedecreet. In: SCHRAM, F., WAYENBERG, E. (red.), Het Vlaamse gemeentedecreet. Tussen continuïteit en vernieuwing. Brugge, Vanden Broele, 2006, pp. 20-21.

*Deel I. Nieuwe spelregels en hun uitkomst*

de helft van de plaatsen op de kandidatenlijsten voorbehouden voor vrouwen. Bovendien kregen vrouwen minstens één plaats bij de eerste drie plaatsen op de lijst.

Dat kandidatenquota een positieve invloed hebben op het aantal vrouwelijke mandatarissen bleek al in het verleden. Toch hebben ze ook hun beperkingen in termen van effectief verkozen vrouwen. Op 8 oktober 2006 bleken er immers van de 7.350 verkozen raadsleden 2.457 vrouw te zijn (net één derde). Het speerpunt van een electorale campagne vormden die vrouwen echter eerder bij uitzondering: zo was slechts 18% van de lijsttrekkers bij de gemeenteraadsverkiezingen vrouw. Vrouwen komen letterlijk op de tweede (47%) en vooral zelfs derde plaats (52%). Ook de lijstduwers zijn overwegend mannelijk (83%). Ook het effect van de machts hiërarchie blijft geldig: bij de installatie van de nieuwe gemeentebesturen in januari 2007 werden 29 vrouwen burgemeester (of 9% van het totaal).<sup>16</sup>

Over de mogelijke bijwerkingen van quota bestaat er dan weer veel discussie: zo wordt vaak aangehaald dat ze de zoektocht naar kandidaten bij de lijstvorming alvast niet vereenvoudigen. Bovendien lijkt een aanzienlijk aantal vrouwelijke mandatarissen zelf met die quota te worstelen. Velen zien er een hulpmiddel in voor de eigen verkiezing maar wijzen ook op mogelijke negatieve beeldvorming over de eigen kwaliteiten in hoofde van sommige (vooral mannelijke) collega's.<sup>17</sup>

## 2.2 Het gebruik van de voorkeurstem: meer is niet meer

Een tweede electorale hervorming situeert zich op het niveau van de uitspraak van de kiezer. Naast het toewijzen van een persoonlijke voorkeurstem aan één of meer kandidaten kan die ook het bolletje bovenaan de lijst kleuren. Met het uitbrengen van die zogenaamde lijststem verklaart hij zich (impliciet) akkoord met de 'nuttige volgorde' die de partij of lijst voor haar kandidaten heeft voorzien. In het verleden was die lijststem niet enkel belangrijk voor het bepalen van de krachtsverhoudingen tussen de politieke partijen maar speelde ze ook een lijstinterne rol. Om aan hun verkiesbaarheidscijfer te raken, konden de eerst geklasseerde kandidaten immers een beroep doen op de verzameling lijststemmen. Waar er in de praktijk wel sprake was van wisselstroom tussen populariteit en verkregen lijstplaats liet dit soms kandidaten met minder sterke electorale adellijven toe toch verkozen te raken.<sup>18</sup>

16. Cijfers van de VVSG (alle burgemeesters). In de provincieraden is de vrouwelijke aanwezigheid wat groter, namelijk 37%. In de Antwerpse districten is dat zelfs 46%. De ocmw's in de Vlaamse Rand en Voeren scoren met 49% zelfs nog beter.
17. REYNAERT, H., STEYVERS, K., VERLET, D., Vrouwen als lokale mandatarissen: instroom, profiel en uitstroom. In: Burger, bestuur & beleid, Tijdschrift voor Bestuurskunde en Bestuursrecht, 2005, nr. 2, pp. 91-113.
18. Al bleek er evenzeer sprake van een zekere interactie tussen lijstplaats en opgebouwde populariteit: populaire kandidaten werden vaak bovenaan de lijst geplaatst. ACKAERT, J., Het gebruik van de voorkeurstem bij de gemeenteraadsverkiezingen. Een terreinverkenning in de provincie Limburg. In: Res Publica, 1994, nr. 2, pp. 107-117.

*De invloed van het gemeente(kies)decreet op de gemeenteraadsverkiezingen van 2006*

De voorbije decennia is sleutelen aan de impact van de voorkeurstem een vast agendapunt in de binnenlandse politiek geweest. Vooral onder druk van de liberale coalitiepartner bereikte de Vlaamse regering een consensus om het zogenaamde overdrachtelijk effect van de lijststem zelfs helemaal af te schaffen. Het Vlaamse decreet van 10 februari 2006 houdende de wijziging van de Gemeentekieswet (dat nadien nogmaals werd gewijzigd) droeg daarvan de sporen.<sup>19</sup> Dit decreet bepaalde dat de lijststem niet langer meetelde bij de aanwijzing van de individuele gekozenen (met uitzondering van de opvolgers). Voortaan zouden voorkeurstemmen het enige middel zijn waarmee kandidaten hun verkiesbaarheidscijfer konden behalen en het enige criterium bij het vaststellen van de zetelvolgorde. Dit was dan wel buiten de waarden van het Arbitragehof en Groen! gerekend. Die laatste partij stelde een verzoekschrift in tot schorsing (steunende op een discriminerende behandeling van kandidaten) van o.a. deze bepalingen van het decreet, waarop het Arbitragehof inging.<sup>20</sup> Bijgevolg dienden de Vlaamse regering en het parlement in ijltempo de nodige wijzigingen aan het decreet aan te brengen. Na een zoektocht waarin de meest uiteenlopende alternatieven werden overwogen, vond de meerderheid een consensus in het reduceren van het volume over te dragen lijststemmen tot een derde (zowel bij de gemeente- als bij de provincieraadsverkiezingen, zowel voor de effectieve gekozenen als voor de opvolgers).<sup>21</sup>

Het Vlaamse idee om het overdrachtelijk effect van de lijststem te minimaliseren sluit aan bij eenzelfde Europese tendens om de lokale verkiezingen te 'personaliseren'. Die keuze is ideologisch niet neutraal. Ze wijst op een voorkeur om personen meer gewicht te geven in de electorale competitie ten nadele van de organisaties die ze vertegenwoordigen (partijen of lijsten). De perceptie dat die organisaties hun bemiddelende kerntaak vandaag minder volledig of gemakkelijk kunnen opnemen, is daar niet vreemd aan.<sup>22</sup> Persoonsgebonden verkiezingen zouden een directere band doen ontstaan tussen gekozenen en kiezers en die laatste (opnieuw) betrekken bij de politiek. Het ligt ook in het verlengde van een Europese tendens om het lokale niveau te gebruiken als een soort proeflaboratorium voor het doorvoeren van wijzigingen aan de verkiezingsarchitectuur. Dat electorale veranderingen binnen het machtsbereik van de politiek liggen, relatief eenvoudig te realiseren zijn en vrij snel zichtbaar resultaat opleveren, is daarbij mooi meegenomen.

De reductie van de impact van de lijststem werd door VLD-voorzitter Somers voorgesteld als een '... belangrijke stap naar een echte burgerdemocratie...' met de ge-

19. B.S. 28/02/2006.

20. ARBITRAGEHOF, Arrest nr. 90/2006 van 24 mei 2006. GROEN! vorderde o.a. ook de schorsing van de bepalingen m.b.t. het gebruik van de delerreeks Imperiali, maar is hierin niet gevolgd door het betrokken hof.

21. Decreet van 7 juli 2006 houdende wijziging van het gemeentekiesdecreet.

22. KERSTING, N., Reforming Local Electoral Systems in Europe. In: REYNAERT, H., STEYVERS, K., DELWIT, P., PILET, J.-B. (eds.), o.c., 2005, pp. 29-48.

*Deel I. Nieuwe spelregels en hun uitkomst*

meenteraad als ‘... echte afspiegeling van de samenleving...’.<sup>23</sup> Toch noopt de bestaande praktijk tot enige nuance. Ten eerste omdat het gebruik van de voorkeurstem bij de gemeenteraadsverkiezingen traditioneel al sterk doorweegt op dat van de lijststem.<sup>24</sup> De geringe sociale afstand van het lokale machtsniveau geeft de verkiezingen een persoonlijk tintje. Ongeveer 85% van alle kiezers maakte voorheen al gebruik van één of meerdere voorkeurstemmen bij die verkiezingen. Dat percentage is des te meer uitgesproken bij de grote politieke partijen die het gros van de lokale mandatarissen leveren.<sup>25</sup> Waarschijnlijk valt dus geen spectaculair effect te verwachten van het verder reduceren van het devolutief effect van de lijststem. Overigens was dat effect bij de vorige gemeenteraadsverkiezingen al gehalveerd.<sup>26</sup> Dat de impact van de kiezer dus slechts heel relatief vergroot, moet ten derde nog worden afgewogen tegen het belang van de preselectie door politieke partijen bij de lijstvorming. Persoonlijke voorkeurstemmen kunnen verzamelen mag dan een belangrijke impliciete verkiesbaarheidsvoorwaarde blijven, om die te verwerven moet een potentiële kandidaat eerst door selectieagenten *binnen* de politieke partij op een kieslijst worden geplaatst. Ten vierde mag niet worden vergeten dat de plaats op de lijst een effect heeft op het aantal behaalde naamstemmen.<sup>27</sup> De kiezer heeft dus in meer dan één betekenis het ‘laatste’ woord.<sup>28</sup>

Binnen het tijdsperspectief van deze bijdrage was het niet mogelijk om het effect van de reductie van de lijststem op de aanwijzing van de gekozenen bij de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2006 af te lijnen. Wel kan vermoed worden dat de publiciteit rond de verzwakte impact van de lijststem kiezers er meer zal toe aangezet hebben om naamstemmen uit te brengen. Het cijfermateriaal vertelt een genuanceerd verhaal. In 2006 brachten in Vlaanderen 83% van de kiezers immers een voorkeurstem uit.<sup>29</sup> Die groep kende gemiddeld 3,2 voorkeurstemmen toe. Een precieze vergelijking met de vorige verkiezing in 2000 is moeilijk, gezien er enkel volledig cijfermateriaal voor Vlaams-Brabant beschikbaar is (nochtans waren die verkiezingen de eerste waarbij het totaal aantal lijststemmen werd gehalveerd). Kijken we voor die provincie terug in de tijd dan blijkt er een lichte stijging te zijn van het gebruik van de voorkeurstem.<sup>30</sup> Ook is er een stijging

23. Aldus VLD-voorzitter Somers. BAVA, o.c., 2005.

24. WAUTERS, B., De kracht van voorkeurstem in stad en dorp. Afdeling Politicologie, Leuven, 2000, pp. 13-50.

25. VAN MOERKERKE, B., Alleen de voorkeurstemmen tellen. In: Lokaal, 2005, nr. 8, pp. 22-23.

26. REYNAERT, H., STEYVERS, K., De gemeenteraadsverkiezingen als lokaal machtsverweringsproces in Vlaanderen. In: DEVOS, C., GAUS, H., (red.), Schijn of scharnier. Politieke trendbreuken in de jaren '90. Academia Press, 2004, pp. 28-29.

27. ACKAERT, J., o.c., pp. 107-117.

28. BUELENS, J., Over lijsten, namen en macht verwerven. In: BUELENS, J., DESCHOUWER, K., (red.), De dorpsstraat is de Wetstraat niet. VUBPRESS, Brussel, 1996, pp. 39-49.

29. Eigen berekeningen op basis van databestanden ons ter beschikking gesteld door het Agentschap Binnenlands Bestuur.

30. WAUTERS, B., De halvering van de voorraad lijststemmen. Een eerste evaluatie van het effect van deze maatregel bij de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2000 aan de hand van de resultaten in de provincie Vlaams-Brabant, Leuven, Afdeling Politologie KU Leuven, 2000, 8 p.



*De invloed van het gemeente(kies)decreet op de gemeenteraadsverkiezingen van 2006*

in het gebruik van de meervoudige voorkeurstem. De kiezers die met andere woorden gebruik maken van de voorkeurstem, geven hun stem gemiddeld gesproken aan meer kandidaten. In 1994 brachten 84% van de kiezers een voorkeurstem uit en koos men gemiddeld voor 3,2 kandidaten.<sup>31</sup>

Op het eerste gezicht zette de ophef rond het reduceren van het belang van de lijststem de kiezers dus niet in grotere mate aan tot het gebruik van dit genre stem. Integendeel, het aandeel kiezers dat deze stemtechniek hanteert liep ietwat terug. Om deze vaststelling te verklaren spreidt tabel 1 het gebruik van de voorkeurstem over de 'nationale' politieke partijen.<sup>32</sup>

**Tabel 1.** Partijgebonden evolutie van het gebruik van de voorkeurstem in Vlaanderen.

|                  | 1994           |                     |                       | 2006           |                     |                       |
|------------------|----------------|---------------------|-----------------------|----------------|---------------------|-----------------------|
|                  | Gemiddeld<br>% | Gemiddeld<br>aantal | Aantal<br>observaties | Gemiddeld<br>% | Gemiddeld<br>aantal | Aantal<br>observaties |
| SP/sp.a – Spirit | 80,2           | 2,9                 | 224                   | 84,5           | 2,9                 | 208                   |
| VLD              | 82,9           | 3,1                 | 226                   | 85,8           | 3,1                 | 225                   |
| VU/N-VA          | 81,4           | 2,9                 | 111                   | 88,0           | 3,6                 | 35                    |
| AGALEV/GROEN!    | 54,2           | 2,1                 | 155                   | 70,3           | 2,8                 | 121                   |
| VB               | 42,0           | 1,7                 | 131                   | 65,0           | 2,6                 | 222                   |
| CVP/CD&V N-VA    | 89,9           | 3,2                 | 265                   | 90,3           | 3,4                 | 272                   |

Het beeld uit tabel 1 nuanceert de hoger gemaakte vaststelling m.b.t. de terugloop van het aandeel naamstemmen. Bij elke weergegeven partij maken de kiezers immers meer gebruik van deze stemtechniek en brengen ze meer naamstemmen uit. Hierbij mag echter niet uit het oog worden verloren dat het om (per partij) gewogen gemiddelden gaat. We noteren dat het aandeel voorkeurstemmen het laagst ligt bij kiezers van het Vlaams Belang. Uitgerekend die partij bouwde haar positie in de Vlaamse gemeenten sterk uit in de bestudeerde periode. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 behaalde die partij 17,2% van de stemmen in de gemeenten waar ze lijsten indiende tegenover 6,6% in 1994.<sup>33</sup> Daarenboven trad die formatie in 2006 in 222 gemeenten aan tegenover 131 in 1994. Met andere woorden, de grotere aantrekkingskracht van het Vlaams Belang gecombineerd met het gegeven dat de kiezers van die partij minder geneigd zijn om een voorkeurstem uit te brengen (hoewel die stemtechniek aldaar ook meer in zwang geraakt) zette een rem op de groei van deze stemtechniek (zie Maddens e.a. in dit nummer voor aanvullende inzichten).

31. WAUTERS, B., o.c., p. 16.

32. Deze tabel bevat geen gegevens over kartelverbanden, lokale lijsten en diverse partijen omdat het beschikbare bronnenmateriaal geen sluitende vergelijking toestond. De gegevens over 1994 steunen opnieuw op WAUTERS, B., o.c., p. 22 en p. 29.

33. ACKAERT, J., REYNAERT, H., VALCKE, T., Assepoester en het schoentje? Winnaars en verliezers bij de verkiezingen van 8 oktober. In: Samenleving en Politiek, 2006, vol. 13, nr. 9, p. 8.

### 3. Hervorming (en verandering) van de gemeentelijke instellingen?

Het gemeentedecreet voorzag naast de wijzigingen die een effect hadden op het verloop van de gemeenteraadsverkiezingen ook in enkele belangrijke vernieuwingen die een effect hebben op de werking en de samenstelling van de lokale politieke instellingen. Dat geldt zowel voor de gemeenteraad als voor het college van burgemeester en schepenen.

#### 3.1. De gemeenteraad met (facultatief) een eigen voorzitter

In het gemeentedecreet wilde de Vlaamse regering de gemeenteraad herwaarderen. Dat moest gebeuren met een reeks maatregelen die de positie van zowel de raad als de raadsleden moet versterken.<sup>34</sup> Traditioneel wordt de gemeenteraad immers verondersteld de hoeksteen van de lokale democratie te zijn. Meest opvallend was het principe dat de raad voortaan haar eigen voorzitter kan kiezen. Het is dus niet langer meer de burgemeester die van rechtswege voorzitter is van de gemeenteraad. Met deze ontvlechting van uitvoerende en wetgevende macht (cf. meer duale stelsels) wilde men vooral die laatste de kans geven een eigen gezicht te krijgen (wanneer zij een eigen voorzitter heeft).

Bij de installatie van de gemeenteraden begin januari 2007 bleek dat 209 gemeenten (of 68%) opnieuw de burgemeester verkozen als voorzitter van de gemeenteraad. In 10 gemeenten (iets minder dan 4%) bleef men wat ruimer binnen de uitvoerende macht. Daar werd een schepen voorzitter. Voor 89 gemeenten (29%) is het een gemeenteraadslid die het voorzitterschap van de gemeenteraad mag uitoefenen.<sup>35</sup> Een ruime meerderheid van de gemeenten blijft dus bij de burgemeester als voorzitter van de gemeenteraden. In termen van toepassing dus niet meteen een zeer grote politieke vernieuwing.

We kunnen bijkomend een aantal vragen stellen bij de operationele werking van die figuur. Die beperkt zich immers tot het procesbeheer van de gemeenteraadszittingen. Van bijkomende bevoegdheden of dito ondersteuning wordt geen gewag gemaakt. Hooguit heeft de voorzitter recht op een dubbel presentiegeld.<sup>36</sup> Het risico bestaat daarbij dat de hooggespannen verwachtingen rond de creatie van een (facultatief) aparte voorzitter van de gemeenteraad niet kunnen worden ingelost en het voorzitterschap vooral fungeert als politieke troostprijs.

34. REYNAERT, H., STEYVERS, K., Oude wijn in nieuwe zakken? Een doorlichting van de politieke vernieuwingen in het gemeentedecreet. In: SCHRAM, F., WAYENBERG, E. (red.), Het Vlaamse gemeentedecreet. Tussen continuïteit en vernieuwing. Brugge, Vanden Broele, 2006, pp. 24-28.

35. Dit blijkt uit cijfers afkomstig van de VVSG (maart 2007) <http://www.vvsg.be>

36. Art. 15 van het Besluit van de Vlaamse regering van 19 januari 2007 houdende het statuut van de lokale en provinciale mandataris. In Nederland kiest men er bijvoorbeeld voor via het inrichten van een soort griffie de gemeenteraad afzonderlijk te ondersteunen.

## 3.2 Het college van burgemeester en schepenen: the usual suspects?

### 3.2.1 Met of zonder de ocmw-voorzitter?

Met de komst van het gemeentedecreet kregen ook de openbare centra voor maatschappelijk welzijn enkele nieuwigheden op hun bord. De Vlaamse regering bracht daarbij in 2006 enkele wijzigingen aan de ocmw-wetgeving aan om die in overeenstemming te brengen met het gemeentedecreet. De werkelijke wijzigingen aan de bestuurlijke organisatie van het ocmw (personeel, financiën, toezicht) zijn voor 2007.

Toch zijn er nu al enkele vernieuwingen ingevoerd die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de werking van de centra.<sup>37</sup> Eén van de meest in het oog springende vernieuwingen is de mogelijkheid om de ocmw-voorzitter in het schepencollege op te nemen.<sup>38</sup> Juridisch wordt het zelfs aangemoedigd: de voorzitter van het ocmw is sinds begin 2007 van rechtswege schepen, tenzij de gemeenteraad er anders over beslist.<sup>39</sup> Voor de legislatuur 2007-2012 is dit nog een facultatieve maatregel, vanaf 2013 wordt het verplicht.

De decreetgever hoopte met deze maatregel een verhoogde samenwerking tussen gemeente en ocmw tot stand te brengen om op die manier te komen tot een beter gestroomlijnd lokaal sociaal beleid. Vlaams minister Keulen gaf zelf toe dat er in sommige gemeenten concurrentie is tussen het ocmw en de schepen van sociale zaken en bij uitbreiding tussen het ocmw en het gemeentebestuur (met mogelijke inefficiënties tot gevolg). Om dergelijke situaties in de toekomst te vermijden is een betere coördinatie nodig tussen beide instellingen.<sup>40</sup> Die betere coördinatie hoopt men door de opname van de ocmw-voorzitter in het schepencollege te bereiken. De ocmw-voorzitter wordt een volwaardige schepen die overigens ook nog bijkomende bevoegdheden kan worden toegewezen (in de praktijk wellicht vooral sociale zaken). Naast een verhoogde samenwerking gemeente – ocmw (structurele integratie) zorgt de maatregel er wellicht voor dat één persoon voortaan een leidende rol krijgt binnen het lokaal sociaal beleid (bestuurlijke concentratie).

Een deel van de Vlaamse gemeenten lijkt de redenering van de decreetgever te volgen. Bij de installatie van de gemeente- en ocmw-raden bleek dat van de 308

37. DE CEUNINCK, K., De uitdagingen voor het ocmw na het gemeentedecreet. In: REYNAERT, H. (ed.), *Naar een versterkte lokale en provinciale democratie?* Brugge, Vanden Broele, 2006, pp. 89-100.
38. Verder zijn er nog een reeks minder in het oog springende maatregelen zoals de afschaffing van het overlegcomité, de vervroeging van de installatievergadering, de verplichte aanwezigheid van beide geslachten in de raad en het vast bureau, de mogelijkheid om ondervoorzitters aan te duiden en de mogelijkheid tot het delen van personeel met de gemeente.
39. Art. 44 en 312 van het gemeentedecreet.
40. KEULEN, M., *Handelingen van de commissievergadering 29 van 2004-2005. Document C29 – Bin 3. Commissie voor binnenlandse aangelegenheden, bestuurszaken, institutionele en bestuurlijke hervormingen en decreetsevaluatie.*

*Deel I. Nieuwe spelregels en hun uitkomst*

Vlaamse steden en gemeenten er 191 gemeenten de voorzitter van het ocmw aan het schepencollege toevoegden, een meerderheid dus van 62%.<sup>41</sup> Of de relatie tussen de gemeente en het ocmw daadwerkelijk veel zal veranderen door de opname van de voorzitter van het ocmw in het schepencollege moet uiteraard worden afgewacht.<sup>42</sup> De ocmw's bevinden zich traditioneel in een moeilijke bestuurlijke context, waarbij ze zowel tegenover de federale als de Vlaamse overheid verantwoordelijkheden hebben. Verder blijven ze financieel sterk afhankelijk van de gemeente en is het ook die laatste die blijft instaan voor het toezicht op het ocmw.<sup>43</sup> Sommigen zien de opname van de voorzitter van het ocmw in het college als een eerste aanzet voor de volledige integratie ervan in de gemeente.

### 3.2.2 Met minder schepenen, of toch niet?

De decreetgever liet ook ruimte in de omvang van het schepencollege. Waar het aantal schepenen vroeger werd opgelegd volgens het aantal inwoners legt het decreet nu enkel nog een maximum op.<sup>44</sup> Facultatief kunnen de gemeenten dus overgaan tot een vermindering van het aantal schepenen. In januari 2007 bleek dat amper vier Vlaamse gemeenten ervoor kozen om het met minder schepenen te doen.<sup>45</sup>

Een bijzonder situatie doet zich voor wanneer men werkt met ondervoorzitters voor het ocmw. Die laatste kunnen volgens de decreetgever de taaklast van een schepen die tegelijk ook ocmw-voorzitter is verlichten. In dat geval is men wel verplicht het aantal schepenen te verminderen overeenkomstig het aantal ondervoorzitters (maximum twee) waarvoor men opteert. Enkel in de stad Antwerpen gebeurde dit (twee schepenen minder).

### 3.2.3 Beide geslachten in het college

Een laatste wijziging heeft betrekking op de geslachtsverhoudingen binnen het schepencollege. Voortaan moet elk schepencollege personen van de beide geslachten bevatten.<sup>46</sup> Voorheen was dit niet het geval.

In de legislatuur 2000-2006 was de vrouwelijke aanwezigheid bij de uitvoerende mandatarissen niet verwaarloosbaar (van alle schepenen was één op vijf vrouw).

41. Cijfer van de VVSG (februari 2007). Van alle ocmw-voorzitters is 64,3% mannelijk en 35,7% vrouwelijk.

42. DE CEUNINCK, K., o.c., pp. 92-96.

43. Het college van burgemeester en schepenen, met uitzondering van de voorzitter van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, oefent het toezicht uit op het ocmw. Zie hiervoor art. 46 van het decreet tot wijziging van de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

44. Art. 44 van het gemeentedecreet.

45. Het gaat om de stad Antwerpen en de gemeenten Baarle-Hertog, Schelle en Vosselaar.

46. Art. 44 van het gemeentedecreet.

*De invloed van het gemeente(kies)decreet op de gemeenteraadsverkiezingen van 2006*

Toch bleek één op de vier schepencolleges een exclusieve mannenaangelegenheid.<sup>47</sup> Momenteel zetelen er vrouwen in elk schepencollege en is 28,4% van de schepenen in Vlaanderen een vrouw.<sup>48</sup> Gemiddeld gesproken bijna 10% dus tegenover de vorige legislatuur.

#### 4. Voor de verandering, geen hervorming

In de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen werden naast de al aangehaalde ook enkele andere mogelijke hervormingen bediscussieerd. Vooral het idee de burgemeester voortaan rechtstreeks door de bevolking te laten verkiezen en het aan banden leggen van de nochtans courante praktijk van cumulatie van politieke mandaten sprongen daarbij het meest in het oog. Om deze maatregelen door te voeren, bestond een (weliswaar wankel) politiek draagvlak onder paars-groen. Kantelende machtsevenwichten zorgden ervoor dat ze eerst het hele voorontwerp van gemeentedecreet lieten crashen en bij een herneming van het debat in de ijskast werden gestopt om een beperkter hervormingsplan te laten goedkeuren. Ze zijn cruciaal om de huidige kaders te kunnen begrijpen.

##### 4.1 De rechtstreekse verkiezing van de burgemeester: het kalme oog van de storm?

Dat de aanstellingswijze en de bevoegdheden van de burgemeester in het gemeentedecreet vrijwel ongewijzigd blijven in vergelijking met de bestaande situatie is misschien verwonderlijk indien men het voorafgaande regeringsdebat rond diens rechtstreekse verkiezing als maatstaf neemt. De benoeming van de burgemeester blijft het prerogatief van de Vlaamse regering. Wel bestaat er een politiek akkoord om de kwestie na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 terug op tafel te leggen.

Ondanks de blijvende ambtsdualiteit zijn burgemeesters vandaag veel meer *local principal* dan *central agent*. Hun rolperceptie als aanvoerder van de politieke meerderheid en administratie en vertrouwensman van de plaatselijke bevolking combineren ze echter nog steeds met een door het centrum bekrachtigde aanstelling die in feite sterk lokaal verankerd is.<sup>49</sup> De vorige Vlaamse regering vond vooral

47. ACKAERT, J., *Politiek in mijn gemeente*. Davidsfonds, Leuven, 2006, p. 82. VAN BOUWEL, M., *Vrouwen in de politiek*. Het blijft een triest verhaal. In: *Lokaal*, 2005, nr. 8, pp. 19-21.

48. Cijfers van de VVSG. Zonder ocmw-voorzitters die eventueel in het schepencollege zitten.

49. ACKAERT, J., *De rol van de burgemeester*. In: *Res Publica*, 1997, nr. 1, pp. 27-44. ACKAERT, J., *Transformation of the Political Executive in Belgian Local Government*. In: BERG, R., RAO, N. (eds.), *Transforming Local Political Leadership*. Palgrave MacMillan, Houndmills, 2005, pp. 168-179.

*Deel I. Nieuwe spelregels en hun uitkomst*

dat laatste nog steeds onvoldoende. Door de rechtstreekse verkiezing wilde men de bevolking meer inspraak geven in de samenstelling van de lokale uitvoerende organen en haar op die manier nauwer bij de lokale democratie betrekken.

Toch waren er heel wat bedenkingen bij de conceptie van de rechtstreekse burgemeestersverkiezing in de vorige ontwerpen van gemeentedecreet. Een kandidaat zou er samen met zijn running-mate in een aparte verkiezing (met hoogstens twee rondes) om de burgemeesterssjerp strijden. Het koppel dat als winnaar uit de bus zou komen kreeg veertien dagen om een bestuursmeerderheid te vormen.<sup>50</sup>

Zo kan men zich vragen stellen bij het operationele effect van deze maatregel. Waar het de bedoeling was vooral de voorkeurstem meer gewicht te geven – en dus de stemmenkampioen het burgemeesterschap toe te vertrouwen – lijkt die praktijk vandaag al stevig ingeburgerd. Van de na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 aangestelde burgemeesters is bijna 82% de voorkeurstemmenkampioen. Zo'n 95% van de burgemeesters staat in de top drie van de stemmentrekkers. Die cijfers liggen wat hoger dan de 75% burgemeesters-stemmenkampioenen van de gemeenteraadsverkiezingen van 2000. Hier speelt wellicht een *incumbency effect* (75% van alle burgemeesters is oudgediende in het mandaat tegen 60% in 2000). Geslacht, partij of gemeentegrootte blijken geen significant effect te hebben op het aandeel burgemeesters dat stemmenkampioen is.<sup>51</sup>

Daarnaast werden fundamentele bedenkingen geformuleerd bij het bevriezen van de bevoegdheden van de burgemeester, het mogelijke versterken van mediaisering en personalisering door de rechtstreekse burgemeestersverkiezing, het risico op cohabitation en de moeilijke verhouding met de gemeenteraad die door de toenmalige regeling kon ontstaan.<sup>52</sup> Wellicht is het geleidelijk verdwijnen van het (partij)politiek draagvlak voor de rechtstreekse burgemeestersverkiezing en in bredere zin voor maatregelen van politieke vernieuwing zoals vooropgesteld in de 'Nieuwe Politieke Cultuur' van meer doorslaggevend belang geweest in het afvoeren van deze plannen dan de bovenstaande bedenkingen.

Vlaanderen blijkt zich maar aarzelend in te schrijven in de internationale tendens naar een versterkt uitvoerend leiderschap op lokaal vlak. Als gevolg van heel wat bestuursvernieuwingen (opkomst NPM, deliberatieve democratie, ...) ontstonden in verschillende landen problemen op het vlak van coördinatie en controle van

50. STEYVERS, K., REYNAERT, H., o.c., 2003, pp. 13-14.

51. STEYVERS, K., REYNAERT, H., Towards a Direct Election of Mayors in Belgium: Giving up Representation or Giving in to Political Renewal? In: Representation. The Journal of Representative Democracy, 2007 (forthcoming).

52. STEYVERS, K., PILET, J.-B., REYNAERT, H., DEVOS, C., Idoel 2006: naar een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester in België. In: Burger, Bestuur & Beleid, 2004, nr. 2, pp. 95-113. PILET, J.-B., STEYVERS, K., REYNAERT, H., DEVOS, C., Three Regions, Three Debates, Three Outcomes? The Appointment of Mayors in Belgium. In: REYNAERT, H., STEYVERS, K., DELWIT, P., PILET, J.-B., (eds.), Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe. Vanden Broele, Brugge, 2005, pp. 49-80.

*De invloed van het gemeente(kies)decreet op de gemeenteraadsverkiezingen van 2006*

het lokaal beleid. De verantwoordelijkheid om aan deze problemen het hoofd te bieden, werd meestal in handen gelegd van uitvoerende mandatarissen.<sup>53</sup> Dat principe gaat meestal gepaard met enkele institutionele veranderingen zowel op functioneel als op electoraal vlak. In het eerste geval ruimt de collectivistische Noord-Europese variant van politiek leiderschap – gesteund op het monistisch primaat van verkozen leken – veld voor een geïndividualiseerde vorm van sterk leiderschap.<sup>54</sup> Dat neigt naar het model dat Mouritzen en Svava als de *strong mayor* omschrijven. De uitvoerende taken van het lokaal bestuur zijn daar (formeel) in handen van de burgemeester. Deze kan bogen op een politieke meerderheid in het bestuur en beschikt in voorkomend geval over een kabinet om zijn programma mee uit te voeren.<sup>55</sup> Onder meer Duitsland en Italië evolueerden in de jaren '90 naar een dergelijk éénhoofdig dagelijks bestuur. Vaak, maar niet noodzakelijk, gaat hiermee een electorale component gepaard: de burgemeester wordt er rechtstreeks verkozen door de plaatselijke bevolking. Impliciet (maar soms ook formeel) geeft dit model bovendien vaak aanleiding tot een feitelijke dualisering van het lokaal bestuur. De gemeenteraad plooit daarbij terug op haar kerntaken van controle en representatie.<sup>56</sup>

## 4.2 De cumulatie van politieke mandaten

In de aanloop naar het gemeentedecreet kwam nog een ander debat opnieuw op het voorplan. Het idee dat het wenselijk is het cumuleren van mandaten op verschillende politieke niveaus aan te pakken is niet nieuw. In de jaren '90 raakte het verbonden met de veronderstelling dat het politieke systeem in een diepe crisis zat. Om de vermeende kloof met de burger (de oorzaak van die crisis) te dichten en de antipolitiek de wind uit de zeilen te nemen, moesten overheid en politiek terug aansluiting vinden bij de verzuchtingen van de burger. Een deel van het heil werd gezocht in het sleutelen aan de bestuurlijke instituties die meer burgervriendelijk (transparant, efficiënt, participatief) moesten worden.<sup>57</sup> Cumulatie van politieke mandaten (vermeende machtsconcentratie, ondoorzichtige roldefiniëring, ongelijke behandeling door verschil in toegang tot de Brusselse kanalen, belangenvermenging) getuigde daar niet van. Het debat over een mogelijke decu-

53. JOHN, P., *Local Governance in Western Europe*. Sage, London, 2001, p. 16.

54. JOHN, P., BORRAZ, O., *The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe*. In: *International Journal of Urban and Regional Studies*, 2004, vol. 28, nr. 1, pp. 107-120.

55. MOURITZEN, P.-E., SVARA, J., *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2002, pp. 55-56.

56. LARSEN, H., *Transforming Political Leadership: Models, Trends and Reforms*. In: BERG, R. RAO, N. (eds), *Transforming Local Political Leadership*. Palgrave MacMillan, Houndmills, 2006, pp. 195-211.

57. DEVOS, C., BOUCKÉ, T., STAELRAEVE, S., VERSTRAETE, T., *De schizofrene jaren negentig. Over (schijn) bewegingen in de Belgische politiek*. In: GAUS, H., DEVOS, C. (red.), *Schijn of scharnier. Politieke trendbreuken in de jaren '90*. Gent, Academia Press, pp. 81-122.

*Deel I. Nieuwe spelregels en hun uitkomst*

mulatie van politieke mandaten bleef dan ook als een soort uitloper van die NPC meegaan tot de aanloop naar de nieuwe kaders op de lokale besturen.

Er zijn natuurlijk verschillende vormen van cumulatie denkbaar. Over de meest simpele vorm, de cumulatie van een politiek mandaat met een (andere) beroepsactiviteit, bestaat weinig discussie. Hoewel het aantal beroeps politici de laatste decennia toeneemt,<sup>58</sup> houden de meeste politici er nog een (andere) job op na – al was het maar omdat een beroepsinkomen vaak noodzakelijk blijft. De vraag is wel wat die beroepsactiviteit precies inhoudt. Kan een politicus tegelijk ook ambtenaar zijn? Het gemeentedecreet (art.11) catalogeert provinciegouverneurs, magistraten en ambtenaren van de betreffende gemeente alvast als ‘onverenigbaarheden’ voor gemeenteraadsleden. Maar kan een politicus ook bedrijfsleider zijn? Op dit vlak zijn in het gemeentedecreet geen maatregelen voorzien.

Tijdens de vorige legislatuur was er op Vlaams niveau wel veel discussie over de combinatie van uitvoerende politieke mandaten en dan vooral op het niveau van het college van burgemeester en schepenen. Daarvoor werd toen een vrij verregaande decumul vooropgesteld. Het ambt van burgemeester of schepen zou voortaan onverenigbaar zijn met dat van parlementslid op Vlaams, federaal of Europees niveau. Voor de duur van dit laatste mandaat zouden lokale uitvoerende mandatarissen als verhinderd worden beschouwd voor het uitoefenen van hun plaatselijk mandaat.<sup>59</sup> Maar samen met het wegvallen van het politieke draagvlak voor de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester kwam ook het compromis rond de decumul op de helling te staan.

In het huidige decreet wordt gekozen voor een facultatieve regeling. Daarbij kan een schepen of burgemeester die lid is van het Vlaams, federaal of Europees parlement aan de gemeenteraad een verzoek richten om verhindering van zijn lokaal mandaat.<sup>60</sup> Het gaat hier dus niet om een verplichting maar om een systeem van ‘vrijwillige verhindering’. De cumulatie met andere uitvoerende mandaten blijft hoe dan ook verboden.

Wellicht zal deze regeling slechts een heel beperkt effect hebben op de positie van de in aanmerking komende groep. Cumulatie levert veel lokale mandatarissen in de praktijk vaak niet te verwaarlozen politieke voordelen op. Niet alleen is een lokaal mandaat een belangrijk hulpmiddel in de opbouw van een politieke carrière van een parlementslid, het is ook een belangrijke troefkaart bij verkiezingen. Bo-

58. REYNAERT, H., STEYVERS, K., VERLET, D., Van dorpsfiguur tot eerstelijnsbestuurder. De lokale politieke elite in Vlaanderen na 1945. In: FIERS, S., REYNAERT, H. (red.), *Wie zetelt? De gekozen politieke elite in Vlaanderen doorgelicht*. Leuven, Lannoo Campus, 2006, p. 55; FIERS, S., GERARD, E., VAN UYTVEN, A., *De uitverkorenen. De federale en Vlaamse parlementsliden (1946-2004)*. In: Idem, p. 107.

59. REYNAERT, H., STEYVERS, K., *Oude wijn in nieuwe zakken? Een doorlichting van de politieke vernieuwingen in het gemeentedecreet*. In: SCHRAM, F., WAYENBERG, E. (red.), *Het Vlaamse gemeentedecreet. Tussen continuïteit en vernieuwing*. Brugge, Vanden Broele, 2006, pp. 30-31.

60. Art. 48 en art. 61 van het gemeentedecreet.



*De invloed van het gemeente(kies)decreet op de gemeenteraadsverkiezingen van 2006*

vendien biedt de uitoefening van een parlementair mandaat heel wat mogelijkheden om het lokaal mandaat succesvol(ler) te maken.<sup>61</sup> Dat is typisch voor zuidelijke bestuursmodellen met functioneel en discretionair beperkte lokale besturen en waar de cumulatie van politieke mandaten en de toegang tot het centrale besluitvormingsniveau de weg opent voor belangenverdediging van en middelenverwerving voor de eigen gemeente.<sup>62</sup> Het valt te betwijfelen of een groot deel schepenen/burgemeesters-parlementsleden van deze regeling gebruik zal maken.

Data over de situatie na de parlementsverkiezingen van 2003 zijn helaas niet beschikbaar. Na de verkiezingen van 1999 cumuleerde meer dan de helft (51%) van de federale parlementsleden (Kamer én Senaat) met een gemeentelijk politiek mandaat en bijna een kwart (24%) met een uitvoerend politiek mandaat op gemeentelijk niveau (18% als burgemeester en 5% als schepen). Een minderheid cumuleerde dus niet. Daarbij moeten we bedenken dat de cijfers voor 1999 geen rekening houden met ocmw-mandaten. Ackaert merkte op dat, als we de cijfers over een langere periode bekijken, we in 1999 een duidelijke daling kunnen vaststellen. Deze zou in verband staan met de hervorming van de parlementaire instellingen (daling van het aantal volksvertegenwoordigers en gebruik van andere kiesomschrijvingen waardoor lokale bekendheid minder een rol speelde) en met de verkiezingsresultaten in dat jaar (winst voor Agalev en Vlaams Belang, twee partijen die altijd een lagere cumulatiegraad laten optekenen).<sup>63</sup>

De recentst beschikbare data wijzen echter alweer op een verhoogde graad van cumulatie.<sup>64</sup> Van de 124 Vlaamse parlementsleden zijn er in januari 2007 (na de installatie van de nieuwe gemeenteraden volgend op de verkiezingen van 8 oktober 2006) 107 (86%) die gelijktijdig ook een lokaal politiek mandaat uitoefenen. Daarvan zijn er 45 (36%) met een uitvoerend mandaat (20 burgemeesters, 21 schepenen en 4 ocmw-voorzitters). De cijfers voor het federale parlement zijn vergelijkbaar. Van de 150 leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers zijn er in januari 2007 niet minder dan 122 (81%) die gelijktijdig ook een lokaal politiek mandaat uitoefenen. Van deze parlementsleden zijn er 57 (38%) met een uitvoerend lokaal politiek mandaat (28 burgemeesters, 25 schepenen, 3 ocmw-voorzitters en één districtsvoorzitter). Ook veel senatoren cumuleren hun federaal mandaat met een lokaal mandaat maar de combinatie met een uitvoerend lokaal

61. ACKAERT, J., *Politiek in mijn gemeente*. Leuven, Davidsfonds-Politeia, 2006, p. 117.

62. PAGE, E., GOLDSMITH, M., *Centre and Locality: Functions, Access and Discretion*. In: PAGE, E., GOLDSMITH, M. (eds.), *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*. Sage Publications, London, 1987, pp. 1-11; FIERS, S., *Carrièrepatronen van Belgische parlementsleden in een multi-level omgeving*. In: *Res Publica*, 2001, nr. 1, pp. 171-192.

63. ACKAERT, J., *Politiek in mijn gemeente*. Leuven, Davidsfonds-Politeia, 2006, pp. 115-117.

64. We moeten er wel rekening mee houden dat er zich gedurende een legislatuur heel wat verschuivingen kunnen voordoen. De aangehaalde cijfers hebben betrekking op de situatie bij het begin van de nieuwe lokale bestuursperiode 2007-2012. Met dank aan de betrokken diensten van het Vlaams parlement, de Kamer en de Senaat voor hun medewerking bij het verzamelen van de data.

## Deel I. Nieuwe spelregels en hun uitkomst

mandaat komt er minder frequent voor: van de 71 senatoren hebben er 62 tegelijk ook een gemeentelijk mandaat. Bij 17 gaat het over een uitvoerend mandaat op lokaal vlak (6 burgemeesters, 10 schepenen en 1 ocmw-voorzitter). De data voor 2007 lijken er op te wijzen dat de eerder vastgestelde daling (1999) van de graad van cumulatie van tijdelijke aard was. In internationaal perspectief lijkt België daarmee aan te sluiten bij de 'recordhouders' zoals Frankrijk waar bijna 80% van de parlementsleden cumuleert met een lokaal politiek mandaat.

### 5. De kunst om hervormen te veranderen

In deze bijdrage zijn we op zoek gegaan naar de (mogelijke) effecten van het wijzigend institutioneel kader op de lokale besturen dat voor het eerst werd toegepast tijdens of als gevolg van de gemeenteraadsverkiezingen van 2006. Wij hebben ons (o.w.v. het tijdsperspectief en indirecte karakter van een aantal van die hervormingen) daarbij vooral gericht op de directe effecten van de hervormingen. De decreetgever sleutelde immers vooral aan de samenstelling van de bestuurlijke instellingen of de voorstructurering van het verkiezingsproces met als doel bijkomende indirecte effecten in het leven te roepen in de werking van de betrokken organen of praktijken. Waar lokale besturen en/of kiezers een zekere handelsvrijheid hadden in het benutten van die directe actieruimte lijken *acceptance* en *action* in de richting van de vooropgestelde hervorming wel gedeeltelijk te bestaan.

Het aandeel persoonlijke voorkeurstemmen (meer gewicht gegeven door het terugvoeren van het overdrachtelijk effect van de lijststem) verloor lichtjes terrein. Toch blijft een grote meerderheid van de kiezers op lokaal vlak opteren voor deze stemtechniek. In termen van de hervorming blijkt de verandering dus niet zo uitgesproken. Breder electoraal is die er wel. Uit onze analyse blijkt immers dat bij alle politieke partijen het relatieve gewicht van de voorkeurstem (aantal en aandeel) toeneemt. Ook bij de partijen die hier traditioneel wat minder goed scoren. Toch is het één van deze partijen, Vlaams Belang, dat met haar toenemend stemmenaandeel deze trend onder een meer algemene stagnatie verbergt.

De uitbreiding van geslachtsgebonden quota op de kandidatenlijsten, bracht nog geen genderparitaire gemeenteraden met zich mee. Toch lijkt deze electorale hervorming gepaard te gaan met effectieve en directe verandering in lijn met eerdere ontwikkelingen. In 2006 werden 6% meer vrouwen verkozen. Tot de top van de lokale (uitvoerende) mandaten stoten vrouwen echter nog steeds moeilijk door, al is er ook hier sprake van een positieve trend.

De kiezer lijkt dus bereid de instrumenten aan te grijpen die door de institutionele hervormingen wordt voorzien op electoraal vlak, zij het beperkt. Hetzelfde geldt voor het gros van de lokale bestuurders wat de lokale politieke instellingen betreft. Zo blijkt in één op de drie gemeenten het voorzitterschap van de raad te

*De invloed van het gemeente(kies)decreet op de gemeenteraadsverkiezingen van 2006*

worden uitgeoefend door een raadslid dat geen deel uitmaakt van de uitvoerende macht. Het verminderen van het aantal schepenen kan op nog minder bijval rekenen (slechts vier Vlaamse gemeenten). Het integreren van de ocmw-voorzitter in het college van burgemeester en schepenen is dan weer wel relatief populair. Om en bij de 60% van de gemeenten kiest ervoor.

In termen van directe effecten blijken de hervormingen op het eerste zicht geen spectaculaire wijzigingen met zich mee te zullen brengen (op enkele uitzonderingen na). We hebben hierboven aangegeven dat we, op basis van gegevens uit het verleden en enkele voorzichtige interpretaties, voor de indirecte effecten wellicht tot vergelijkbare conclusies kunnen komen. Verder onderzoek is echter nodig om dit ook empirisch hard te kunnen maken.

Om de wijzigingen aan de kaders op de lokale besturen te kunnen plaatsen tegen eigenlijke veranderingen is het echter cruciaal de ontstaansgeschiedenis van het gemeente(kies)decreet in herinnering te brengen, met een bijzondere rol voor het wijzigende machtsevenwicht tijdens de legislaturen waarin deze institutionele hervormingen bediscussieerd werden. Onder paars-groen waren de ambities groot. De rechtstreekse verkiezing van de burgemeester en een vergaande decumulatieregeling vormden de discursieve speerpunten (of overblijfsels?) van het ideeëngoed van de Nieuwe Politieke Cultuur die in het vermeende proeflaboratorium van de democratie zouden worden uitgetest. Precies die speerpunten bleken echter struikelblokken voor de uiteindelijke goedkeuring van de vermelde kaders. De in de volgende legislatuur gevormde meerderheid koos voor een politiek meer haalbaar scenario. Onder druk van de noodzaak met een effectief institutioneel kader te komen, behield men hervormingen waarover een compromis kon worden gevonden, werden de meest uitgesproken hervormingsplannen in de ijskast gestopt en vele hervormingsmogelijkheden aan de vrijheid van lokale actoren overgelaten. Waarmee het veranderingspotentieel meteen ook stevig werd bijgesteld. Zoals wel vaker bij (wijzigende) instituties speelt padafhankelijkheid soms harder op dan doorgaans wordt verwacht.