

Hoe duurzaam is de heraangelegde Dorpsstraat? Lessen uit 8 oktober 2006

Johan ACKAERT
Herwig REYNAERT
Peter VAN AELST

ABSTRACT

Drawing lessons from the 2006 local elections in Belgium

Although the 2006 local elections can hardly be described as 'historical', there is sufficient evidence to distinguish remarkable characteristics associated with this elections. For the first time in decades, turnout has been growing. This evolution can be explained by several factors. This article emphasizes besides the impact of changes in the electoral rules, transformations in demographic structure of the population and the stake of the elections the importance of the media campaign surrounding the elections. However, in spite of this (national) campaigns, there are more than enough indications that local politics keeps its local 'nature'.

Secondly, the 2006 elections were the first ones organised after the transfer of the responsibility for municipality legislation from the federal state to the regions. This means that each region designed its own local government architecture and electoral rules. Yet, in practice, the consequences of this transformations seem to be very limited.

Thirdly, and particular in the Flemish region, 'strong mayors' arose from the ballot stations (with the Antwerp mayor as the most spectacular case). The consequences of this trend will in the future be the issue of a new debate concerning the relations between council, board of alderman and mayor.

Politologen zijn in regel zeer omzichtig met het toekennen van het attribuut 'historisch' aan verkiezingen. Toch zijn er redenen om te wijzen op een aantal opmerkelijke kentrekken van de lokale stembusslag van 8 oktober 2006. Deze houden verband met de mobilisatie rond de gemeenteraadsverkiezingen, de inzet van de verkiezingen, de consequenties van de regionalisering van de organieke wetgeving op de gemeenten, particuliere ontwikkelingen in de steden en het verschuiven van de focus van partijen naar individuele kandidaten.

1. De mobilisatie rond de gemeenteraadsverkiezingen

Laat ons eerst starten met een gegeven dat na de gemeenteraadsverkiezingen aanzienlijk minder becommentarieerd werd: de participatie. Deze steeg voor het eerst sedert de samenvoeging van gemeenten. Over heel het rijk daalde het aandeel afwezig van 8,4 naar 7 procent. Voorts daalde ook het aandeel blanco/ongeldige stemmen van 5,1 naar 4,7 procent.¹ De opkomst bij verkiezingen kan door verschillende factoren worden verklaard. Milbrath en Goel verwijzen o.a. naar de betekenis van socio-demografische kenmerken, de impact van bepaalde stimuli en de rol van omgevingskenmerken. De volgende paragrafen neemt hun draad in dit verhaal op.²

Afwezigheden bij verkiezingen zijn in het verleden vaak in verband gebracht met veranderingen in de socio-demografische structuur van de bevolking.³ Zodoende wees onderzoek op het verband tussen de groei van het absentisme in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw en de veroudering van de bevolking.⁴ In het licht van een voortschrijdende vergrijzing zou het aandeel afwezig bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 zich moeten doorgezet hebben. De cijfers wijzen echter, zoals gesteld, een totaal andere richting uit. Mogelijk remmen transformaties in sociaalculturele achtergrondkenmerken van senioren (toegenomen scolarisatie, betere gezondheidszorgen, hogere welvaart in vergelijking met vorige cohortes senioren) een groei van de stemverzakingen af.

Met betrekking tot de omgevingskenmerken wordt een onderscheid gemaakt tussen de 'rules of the game' en de aard van het partijstelsel. Hoewel de fundamentele spelregels m.b.t. opkomst, m.n. de opkomstplicht ongewijzigd bleef, veranderden wel een aantal modaliteiten omtrent de wijze waarop die plicht vervuld kan worden. In de Vlaamse gemeenten bleven de stembureaus een uur langer open. De traditionele stembureaus sloten om 14 uur, de elektronische om 16 uur (tegenover respectievelijk 13 uur en 15 uur in 2000). In Wallonië en Brussel bleef de regelgeving m.b.t. de openingsuren ongewijzigd. Dit brengt mee dat kiezers, althans in het Vlaamse landsgedeelte, over ruimere mogelijkheden beschikten om hun stem uit te brengen. In de tweede plaats veranderde ook de regelgeving inzake het stemmen met volmacht. De redenen zelf waarom kiezers andere kiezers kunnen machtigen om in hun naam te stemmen bleven ongewijzigd. Wel veranderde in het Vlaamse Gewest de procedure waarop dit recht kan uitgeoefend

1. De cijfers waarop deze paragraaf steunt, verschijnen in: ACKAERT, J., De CEUNINCK, K., REYNAERT, H., STEYVERS, K., VALCKE, T., De gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2006. In: *Res Publica*, 49, (2007), 3-4.
2. MILBRATH, L. & GOEL, M., *Political participation. How and why do people get involved in politics?* Chicago: Rand Mc Nally, 1977.
3. Voor de algemene impact van leeftijd, zie: MILBRATH, L. & GOEL, C., o.c., pp. 114-116.
4. FROGNIER, A.-P. & ACKAERT, J., La participation aux élections communales en Belgique. In: X., *De gemeenteraadsverkiezingen en hun impact op de Belgische politiek*. Brussel: Gemeentekrediet, 1992, pp. 565-566.

Hoe duurzaam is de heraangelegde Dorpsstraat? Lessen uit 8 oktober 2006

worden. Tot aan de gemeenteraadsverkiezingen van 2000 kon alleen de echtgeno(o)t(e) of een bloed- of aanverwant tot de derde graad, die zelf kiesgerechtigd is, tot volmachtdrager worden aangeduid.⁵ In het Waalse en Brusselse Gewest bleef deze regel behouden.⁶ In Vlaanderen versoepelde de mogelijkheid om bij volmacht te stemmen door het schrappen van de voorwaarde omtrent familieverwantschap voor het dragen van een volmacht.⁷ Hierdoor verruimde niet alleen de keuze van de volmachtgever, maar vereenvoudigde ook de administratieve procedure rond het verlenen van een volmacht aanzienlijk (de verwantschap diende immers niet meer door de burgemeester van de gemeente van de volmachtgever vastgesteld te worden). Bijgevolg verlaagde de administratieve drempel om gebruik te maken van het volmachtrecht. Samenvattend, Vlaamse kiezers kregen meer middelen toebedeeld om hun kiesrecht uit te oefenen. Eerder argumenteerden Milbrath en Goel dat 'states with the least facilitative legal systems have the lowest turnout'.⁸ Bijgevolg zou dan ook vooral in het Vlaamse Gewest een verhoogde participatie aan de gemeenteraadsverkiezingen moeten kunnen waargenomen worden. De cijfers bevestigen dit maar tot op zekere hoogte. In Vlaanderen daalde het aantal afwezige kiezers van 6,9 naar 5,6 procent, in Wallonië van 9,1 naar 8,1 procent en in Brussel van 17,1 naar 13 procent. Dit doet m.a.w. twijfelen aan de grootschalige impact van de wijzigingen aan de kieswetgeving op de opkomst.

De aard van het partijsysteem verwijst naar de intensiteit van de competitie tussen partijen. Hoe hoger het aantal deelnemende partijen en kandidaten, hoe minder duidelijk de strijd voor de kiezer.⁹ Onderzoek legde in het verleden al een relatie tussen het aantal deelnemende partijen aan de gemeenteraadsverkiezingen en de opkomst in België. Hoe meer kandidatenlijsten zich aandienen, hoe hoger het aandeel afwezigen bij de gemeenteraadsverkiezingen. De auteurs schreven toen dat het feit dat het absentisme stijgt naarmate het aantal ingediende lijsten bij de gemeenteraadsverkiezingen toeneemt erop kan wijzen dat een groter aanbod van partijen de keuze van de kiezer tussen partijen en kandidaten veeleer bemoeilijkt en er hem bijgevolg kan toe aanzetten om zijn stem niet uit te brengen.¹⁰ Op het eerste gezicht voeden de cijfers over de kandidatenlijsten die stelling. Over heel het Rijk daalde het aantal kandidatenlijsten per gemeente gemid-

5. Deze verwantschap was wel niet vereist voor het geval religieuze redenen werden ingeroepen als verhinderend van de stembusgang.
6. Zie artikel L4132, § 2 van de Code de la démocratie locale et de la décentralisation. *Belgisch Staatsblad*, 12 augustus 2004, pp. 59699 e.v.
7. Zie artikel 19 van het decreet van 10 februari 2006 houdende de wijziging van de Gemeentekieswet gecoördineerd op 4 augustus 1932, de wet van 19 oktober 1921 tot regeling van de provincieraadsverkiezingen, de wet tot organisatie van de geautomatiseerde stemming van 11 april 1994 en het decreet van 7 mei 2004 houdende regeling van de controle van de verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen voor de verkiezing van het Vlaams Parlement – *Belgisch Staatsblad*, 10 maart 2006.
8. MILBRATH, L. & GOEL, C., o.c., p. 130.
9. MILBRATH, L. & GOEL, C., o.c., p. 133-134.
10. FROGNIER, A.-P. & ACKAERT, J., o.c., pp. 571-572.

Besluit

deld van 4,9 naar 4,5. Vooral de vorming van tal van kartellijsten is hier blikvanger.¹¹ Hierbij moet echter opgemerkt worden dat die afname zich al in 2000 inzet (van 5,1 naar 4,9) zonder dat dit gepaard ging met een daling van het aandeel afwezige kiezers. Toch valt het op dat vooral in het Brusselse Gewest minder kandidatenlijsten zijn ingediend (van 11 naar 7,4) en dat juist daar, zoals al aangehaald, het aandeel afwezige kiezers het meest slonk.¹²

Tot slot moet luidens Milbrath en Goel rekening worden gehouden met de impact van specifieke stimuli op het niveau van politieke participatie.¹³ Hierbij kan niet voorbijgegaan worden aan het mobiliserend karakter van de verkiezingscampagne voor de opkomst. De inleiding van dit themanummer stond al stil bij de cascade in de berichtgeving omtrent de gemeenteraadsverkiezingen in de loop van 2006. Maar er zijn ook indicaties dat, vergeleken met de gemeenteraadsverkiezingen van 2000, de algemene aandacht voor deze stembusgang exponentieel groeide. Hoewel het meten van media-aandacht door transformaties in het mediaveld en -aanbod methodologisch een mijnenveld is, geven we toch een aantal frappante cijfers ter overweging mee. In de krant *De Standaard* verschenen in de loop van 2000 1262 artikels waarin het trefwoord 'gemeenteraadsverkiezingen' voorkwam.¹⁴ In 2006 liep dit volume op tot 2533 eenheden. Het invoeren van het trefwoord 'burgemeester' tekende nog een sterkere trend uit. In 2000 vermeldde de betrokken krant dit woord 2536 maal. In 2006 liep het op tot 7419. De verhoogde media-aandacht werd voor een deel aangestuurd door tal van metingen over voorkeuren en appreciaties van kiezers in heel wat steden en gemeenten. In het totaal zijn minstens dertig uiteenlopende vormen van opiniepeilingen (van wisselende kwaliteit) uitgevoerd. In minstens één stad zou dit de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen beïnvloed hebben.¹⁵ Hoewel de media-aandacht een belangrijke stimulus is die rechtstreeks de participatie kan verhogen, werkt de invloed ook onrechtstreeks. De aard van de berichtgeving en de gevoerde campagne kan ook de perceptie van de inzet van de verkiezingen beïnvloeden. Naarmate de kiezers de inzet van verkiezingen als belangrijk ervaren, dagen ze meer op in het stemhokje.¹⁶ *Peter Van Aelst* en *Michiel Nuytemans* illustreren in hun bijdrage over het Janssens-effect treffend hoe de kiesstrijd in Antwerpen kan begrepen worden als een presidentiële campagne waarbij de keuze tussen twee

11. Zo diende in Vlaanderen in 137 de CD&V samen met de N-VA een kartellijst in. De SP.A trad in 64 gemeenten met SPIRIT naar voren en in 47 gemeenten met GROEN! (al dan niet samen met SPIRIT).
12. In Vlaanderen daalde het aantal kandidatenlijsten gemiddeld van 5,2 naar 4,8 per gemeente, in Wallonië van 4,1 naar 3,9.
13. MILBRATH, L. & GOEL, M., *o.c.*, pp. 35-42.
14. We selecteerden *De Standaard* omdat deze krant in regel minder sterk focust op lokale en regionale berichtgeving. De cijfers zijn het resultaat van een meting in het elektronisch archief van deze krant (www.standaard.be).
15. VAN AELST P. & NUYTEMANS, M. 8 oktober gepeild. In: *Samenleving en politiek* 13, (2006), 9, 24-31.
16. MILBRATH, L. & GOEL, M., *o.c.*, pp. 138-139.

Hoe duurzaam is de heraangelegde Dorpsstraat? Lessen uit 8 oktober 2006

personen als mogelijke burgemeester de facto de inzet werd van 8 oktober 2006, wat de mobilisatie dan ook verhoogde. Ook de andere centrumsteden sturen, zij het wellicht op minder sterke schaal, signalen uit over semi-presidentiële campagnes.

Afrondend: de hogere participatie aan de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober lijkt veeleer verband te houden met de specifieke politieke constellatie rond die verkiezingen en de verhoogde media-aandacht dan met gesleutel aan de 'rules of the game'. De mediamobilisatie rond de gemeenteraadsverkiezingen zou de participatie in positieve zin beïnvloed hebben. Meer onderzoek is evenwel onontbeerlijk om die stelling overtuigend hard te maken.

2. De inzet: lokaal of nationaal

Het behoort zowat tot een van de vaste tradities dat uitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen nationaal worden ingekleurd en systematisch de vraag wordt gesteld over het 'lokale' versus 'nationale' karakter van gemeenteraadsverkiezingen. Die relevantie van die vraag groeide vooral n.a.v. de gemeenteraadsverkiezingen van 1976, die aan de grote samenvoegingoperatie van 1977 vooraf gingen. In die context wees Wilfried Dewachter op een groeiend gewicht van nationale partijen op het lokale erf.¹⁷ Deschouwer onderzocht in 1991 de vraag 'lokaal versus nationaal' later binnen een vijf-dimensioneel denkraam. Dit model bevat naast de aanwezigheid van lokale afdelingen in de gemeenten ook de ideologische gelijkenissen tussen de lokale afdelingen van nationale partijen, de structuren van partijafdelingen, de verkiezingsuitslagen en tot slot de politieke strategieën. Deschouwer besloot toen dat de vermeende nationalisatie van de lokale politiek enkel in de eerste dimensie tot uiting kwam.¹⁸

Wat leren de gemeenteraadsverkiezingen dertig jaar na de samenvoeging van gemeenten? In hun bijdrage leveren *Kris Deschouwer* en *Fanny Wille* een gemengd beeld. Dit construeerden ze aan de hand van het partijpolitieke aanbod en het stemgedrag. In grote lijnen volgen gemeenteraadsverkiezingen de globale trends die uitgezet worden bij parlementsverkiezingen. Over de mate dat gemeenteraadsverkiezingen een voorspellende betekenis hebben voor volgende parlementsverkiezingen bestaat minder eensluidendheid. Het verleden toonde immers aan dat dit verband sterk varieert van partij naar partij. Zo doen de christendemocraten het altijd beter op het lokale erf, zonder dat daarom noodzakelijkerwijze verkiezingswinst volgt bij federale verkiezingen. Omgekeerd is het Vlaams Be-

17. DEWACHTER, W., Het effect van de samenvoeging van gemeenten op de gemeenteraadsverkiezingen. In: *Res Publica*, 18, (1976), 3-4, pp. 445-460.

18. DESCHOUWER, K., The nationalization of local politics. Some conceptual and empirical remarks with reference to local politics in Belgium, *Paper prepared for presentation at the XIth World Congress of the International Political Science Association*, Buenos Aires, 1991, 15 p.

Besluit

lang (vooralsnog) minder sterk ingeplant in de gemeenten, maar slaagt ze er toch in om bij daaropvolgende parlementsverkiezingen aanzienlijk hogere scores te behalen dan bij de lokale stembuslag. Al bij al neemt de lokale eigenheid (variërend aanbod van partijen, variaties in uitslagen enz.) van de gemeenteraadsverkiezingen niet af. Deschouwer en Wille besluiten dan ook dat voor de traditionele partijen 'de Dorpsstraat zwaar weegt en blijft doorwegen in de betekenis van gemeenteraadsverkiezingen'. Dit is minder het geval voor de nieuwkomers in de Belgische politiek.

Een analyse van de relaties tussen lokale partijafdelingen met hogere echelons enerzijds en de uniformisering van lokale verkiezingsprogramma's levert opnieuw een genuanceerd beeld op. *Carl Devos*, *Dries Verlet* en *Herwig Reynaert* vonden maar weinig sporen terug van 'bemoeizucht' van provinciale en arrondissementale bestuursorganen op lokale afdelingen inzake coalitievorming en stellen 'dat er nauwelijks sprake is van inmenging van bovenaf'. Wat het 'inhoudelijke' luik betreft, komen ze tot de conclusie dat 'lokale afdelingen van een nationale partij in belangrijke mate uit één mond spreken'.

Interferenties tussen het lokale en nationale politieke bedrijf kunnen ook worden afgeleid uit de combinaties van de twee niveaus in het rolgedrag van politieke elites. Die cumulaties vinden een belangrijke voedingsbodem in electorale berekeningen (gemeenten als electorale visvijver voor parlementsverkiezingen en parlementsleden als 'joker' bij gemeenteraadsverkiezingen).¹⁹ De gegevens die *Bart Maddens*, *Karolien Weekers*, *Stefaan Fiers* en *Ine Vanlangenakker* verzamelden over de persoonlijke score van de kandidaten bij de gemeenteraadsverkiezingen in de centrumsteden bevestigden die wetmatigheid nogmaals. Die vorm van nationalisering komt nog versterkt uit de bijdrage over de impact van gewijzigde instituties op de uitkomst van de gemeenteraadsverkiezingen naar voren. Nog nooit namen zoveel parlementsleden (van de verschillende niveaus) een zitje in de gemeenteraden in. Bij wijze van beeld, na de installatie van de Gentse gemeenteraad trakteerden de media ons op plaatjes van een Eerste-Minister die de eed als raadslid aflegde. De laatste keer dat dit gebeurde was in de jaren zeventig van de vorige eeuw.

En toch blijft het debat open. De reeds vermelde bijdrage van Maddens en co. onderstreept immers meer dan voldoende de lokale dimensie van de gemeenteraadsverkiezingen. Het burgemeesterschap blijkt immers de electorale troefkaart bij uitstek te zijn bij gemeenteraadsverkiezingen. Burgemeesters bekoren als boegbeeld van het lokaal bestuur in de betrokken steden bijna één op de vijf kiezers. Finaal worden we hier geconfronteerd met een 'halfvol tegenover halfleeg glas' debat. De verkiezingsuitslagen benadrukken de lokale component binnen

19. ACKAERT, J., De nationalisatie van de gemeentepolitiek. Een onderzoek naar de verwevenheid tussen nationale politiek en gemeentepolitiek op het niveau van de politieke mandatarissen. In: X, *De gemeenteraadsverkiezingen en hun impact op de Belgische politiek. Handelingen van het 16de Internationaal Colloquium van het Gemeentekrediet*. Brussel: Gemeentekrediet van België, 1994, pp. 587-604.

het nationale politieke geweld. Daartegenover staat dan weer dat de actoren zelf (lokale partijafdelingen en politici) in hun gedrag duidelijk tekenen vertonen van een nationale oriëntatie.

3. Gewijzigde regels: gewijzigde uitkomst?

Dat de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2006 toch bijzondere kentrekken vertoonden, vloeide voort uit wijzigingen aan het institutionele decor. Een van de waarden die immers worden toegekend aan de lokale politiek is de experimenteerfunctie.²⁰ Gemeenten fungeren dan als laboratorium voor politieke en bestuurlijke innovaties die later hun weg vinden naar hogere bestuurslagen. Met de regionalisering van de organieke wetgeving op de lokale overheden kregen de verschillende gewesten de ruimte om een morfologisch kader te tekenen dat aansluit bij al ingezette regionaal uiteenlopende bestuurlijke ontwikkelingen.²¹ Het Waalse Gewest vatte zowel de organieke regelgeving als de kieswetgeving in één acte: de 'Code de la démocratie locale et de la décentralisation'. Het Vlaamse Gewest scheidde de organieke wetgeving van de electorale spelregels. Het Gemeentedecreet van 6 juli 2005 regelt de samenstelling en werking van de gemeenten, de finale versie van het Gemeentekiesdecreet volgde ruim een jaar later. Opvallend en nieuw in de Vlaamse regelgeving is het invoeren van een aantal facultatieve regelingen.

Tot de grootste blikvangers van de wijzigingen in de electorale spelregels behoren het afzakken van de betekenis van het effect van de lijststem op de aanwijzing van de gekozenen en de aanscherping van de gender-quota. Het Waalse Gewest behield de oude regeling uit de gemeentekieswet waarbij het volume te verdelen lijststemmen wordt gehalveerd vooraleer over te gaan tot de overdracht aan de kandidaten, maar sluit de opvolgers uit van die verdeling. In de finale versie van het Vlaamse kiesdecreet kunnen zowel effectieve gekozenen als opvolgers genieten van de lijststemmen, zij het dat slechts een derde van het volume lijststemmen in aanmerking wordt genomen. Om de resultaten van deze ingrepen te beoordelen wordt teruggegrepen naar het onderscheid dat Duverger maakte tussen mechanische en psychologische effecten van electorale spelregels. Mechanische effecten zijn deze die rechtstreeks (als het ware wiskundig) voortvloeien uit de electorale regels daar waar psychologische effecten vooral betrekking hebben op (al dan niet anticiperende) reacties van kiezers, partijen en kandidaten.²²

20. MAES, R., Het profiel van de lokale politiek. In: *Res Publica*, 49, (1997), 1, pp. 13-14.

21. Zie hierover: REYNAERT, H. & STEYVERS, K., Een Noord-Zuid kloof in de lokale politiek? Een vergelijking tussen de Vlaamse en de Waalse burgemeester. In: *Burger, Bestuur & Beleid. Tijdschrift voor Bestuurskunde en Bestuursrecht*, 2005, 3, pp. 223-241.

22. DUVERGER, M., *Les partis politiques*. Paris: Armand Collin, 1951, p. 224.

Besluit

Tot dusver zijn er nog maar weinig gegevens bekend over de mechanische effecten van die gewijzigde spelregels. Zo suggereren Maddens en co. in hun analyse van de centrumsteden dat het inperken van de lijststem bij de aanwijzing van de gekozenen, niet mag overschat worden. Meer onderzoek is aangewezen om na te gaan in welke mate die vaststelling mag veralgemeend worden naar alle Vlaamse gemeenten en in welke mate de Vlaamse cijfers significant afwijken van de vaststellingen in Wallonië en Brussel (waar een ander regime gold). M.b.t. de psychologische effecten liggen enkel cijfers over Vlaanderen op tafel. Deze leren dat, vergeleken met de gemeenteraadsverkiezingen van 1994, het gebruik van de voorkeurstem bij de gemeenteraadsverkiezingen op het eerste gezicht niet echt toenam. Nochtans groeide bij elke partij het gebruik van de voorkeurstem. Het contradictoir karakter van beide vaststellingen kan worden verklaard door de grote algemene winst bij de gemeenteraadsverkiezingen van een partij waarvan de kiezers verhoudingsgewijze minder voorkeurstemmen uitbrengen (Vlaams Belang). Uiteraard is niet aangetoond of het feit dat de verschillende partijelectoraten meer gebruikt maakten van de voorkeurstem volledig samenhangt met de afzwakking van de impact van de lijststem dan wel een continuïteit van veranderingen in het gedrag van kiezers dat al langer is ingezet.²³

Omtrent de genderquota legden alle gewesten, vergeleken met de gemeenteraadsverkiezingen van 2000, de lat hoger. De eisen m.b.t. man-vrouw evenwichten zijn op het eerste gezicht strenger in Wallonië en Brussel dan in Vlaanderen. Dit komt tot uiting in de regel dat in Wallonië de twee eerste plaatsen op de kandidatenlijsten moeten wisselen tussen man en vrouw daar waar in Vlaanderen de regel geldt dat de hoogste drie plaatsen op een lijst niet kunnen worden ingenomen door kandidaten behorende tot hetzelfde geslacht. Globaal groeide de vrouwelijke vertegenwoordiging in de gemeenteraden in alle gewesten aan ongeveer hetzelfde ritme. Vrouwen zijn thans het best vertegenwoordigd in de Brusselse gemeenteraden, maar er is geen sluitend bewijs dat dit het rechtstreeks gevolg is van de invoering van het ritsprincipe voor de eerste twee plaatsen op de kandidatenlijsten in het hoofdstedelijke gewest. In 2000 kenden de Brusselse gemeenteraden vergeleken met deze in de andere gewesten al een grotere vrouwelijke aanwezigheid. Ondanks de grotere doorstroming van vrouwen naar de lokale politiek twijfelt *Petra Meier* in haar bijdrage over het mechanisch effect van de ingevoerde quotaregels. Immers, vergeleken met de evolutie zoals deze zich ontwikkelde vanaf het einde van de jaren tachtig kan geenszins gewaagd worden van een versnelde inhaalbeweging. Daarenboven reguleert het glazen plafond nog altijd de doorstroming naar de uitvoerende politieke organen. Zeker m.b.t. het burgemeesterschap zijn de effecten van de quotaregels quasi onbestaande. Wel stromen vrouwen vandaag beduidend meer door naar de schepencolleges. Het is hierbij wel zeer de vraag in welke mate deze trend een manifest gevolg is van de quotaregeling m.b.t. kandidatenlijsten dan wel van de nieuw opgelegde minima-

23. WAUTERS, B., Het gebruik van voorkeurstemmen bij de federale parlementsverkiezingen van 18 mei 2003. In: *Res Publica*, 45, (2003), 2-3, p. 403.

Hoe duurzaam is de heraangelegde Dorpsstraat? Lessen uit 8 oktober 2006

le aanwezigheid van vrouwen in de schepencolleges. In de bijdrage over de effecten van het electoraal en institutioneel gesleutel lezen we immers dat in de vorige zittingsperiode, althans in Vlaanderen, één op de vier schepencolleges een exclusief mannelijke aangelegenheid was.

Finaal mag niet worden vergeten dat quotaregelingen slechts een element vormen in het rekruterings- en selectieproces van uitvoerende mandatarissen. Vooral eer gekozenen worden aangesteld tot schepen of burgemeester gaat vooreerst een vrij complexe coalitievorming vooraf die begrepen moet worden binnen een multidimensioneel denkraam. Hierbij komen naast institutionele spelregels ook ervaringen tussen partijen en politici opgebouwd in het verleden, motivationele factoren van de verschillende actoren, eventuele controle van centrale partijleidingen, partij-interne spelregels en cultuur en omgevingsfactoren om het hoekje kijken.²⁴ Onderzoek naar coalitievorming in Vlaamse gemeenten dat steunde op dit denkraam wees uit dat naast programmatische motieven ook de persoonlijke verhoudingen tussen lokale politici en een gemeenschappelijk opgebouwde ervaring tussen coalitiepartners (weze het voorheen in de oppositie dan wel in het bestuur) van essentieel belang zijn.²⁵ In de tweede plaats gaat aan het selectieproces dat leidt tot het opnemen van een mandaat een heel socialisatieproces vooraf. Over de socialisatie tot het ambt van schepen zijn vooralsnog geen gegevens bekend. Van de burgemeesters weten we wel dat gemiddeld 85 procent ervaring opbouwde via andere mandaten (gemeenteraad, schepen, OCMW, provincieraad, parlement) vooraleer ze de tricolore sjerp omgordden. Die 'overgang' neemt gemiddeld tussen de 7 tot 10 jaar tijd in beslag.²⁶ Daarenboven gaf de bijdrage over de effecten van het institutioneel gesleutel aan dat gemiddeld drie vierden van de Vlaamse burgemeesters wordt herbenoemd. Het ligt dan ook voor de hand dat de gewenste gevolgen van quotaregelingen op de selectie van uitvoerende mandatarissen tijd vergt...

De aanstelling van de burgemeester vormt een derde blikvanger in het institutioneel gesleutel. Aan Vlaamse zijde koos me na het aantreden van de regering Leterme voor het behoud van het status-quo. Voorstellen omtrent een rechtstreekse verkiezing van burgemeesters belandden in de spreekwoordelijke politieke koelkast. Wallonië voerde daarentegen wel een nieuwe praktijk in. De kandidaat met de meeste voorkeurstemmen van de grootste fractie binnen de politieke meerderheid wordt immers benoemd tot burgemeester. De eerste onderzoeksresultaten suggereren in dit verband dat andere wegen niet altijd naar spectaculaire andere

24. PRIDHAM, G., An inductive theoretical framework for coalitional behaviour: political parties in multi-dimensional perspective in Western-Europe. In: G. PRIDHAM, *Coalitional behaviour in theory and practise*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986, pp. 26-31.
25. ACKAERT, J., De kiezers delen de kaarten uit, de partijen spelen er mee... In: BUELENS, J. & DESCHOUWER, K., *De Dorpsstraat is de Wetsstraat niet*. Brussel: VUB-Press, 1996, pp. 49-74.
26. STEYVERS, K., Van burger tot burgervader. Het politieke rekruteringsproces van de Belgische burgemeester. Brugge: Vanden Broele, 2004, pp. 143-145.; ACKAERT, J., De burgemeesterfunctie in België. Analyse van haar legitimering en van de bestaande rolpatronen en conflicten. Leuven: Faculteit Sociale Wetenschappen, 2006, pp. 205-207.

Besluit

uitkomsten leiden. Ruim acht op de tien Vlaamse burgemeesters zijn gekozenen die het hoogste aantal voorkeurstemmen behaalden. De bijdrage over de impact van wijzigende instituties gewaagt zelfs van een toename van de stemmenkampioenen in de burgemeesterszetels (die voor een groot deel kan verklaard worden door het *incumbency effect*). In Wallonië kromp, tegen de verwachtingen in, het aandeel burgemeesters niet-lijsttrekkers. *Jean-Benoît Pilet*, *Pascal Delwit* en *Emilie van Haute* verklaren dit fenomeen door partijstrategieën met het oog op de lijstvorming waarbij de hoogste plaats op de kandidatenlijst wordt toegekend aan de vermeende populairste kandidaat. Ze besluiten dan ook dat de nieuwe regels weinig tastbare gevolgen nalieten.

Nog altijd omtrent hervormingen in de uitvoerende politieke organen vallen, aan Vlaamse kant althans, innovaties op m.b.t. het voorzitterschap van de gemeenteraden, de (tijdelijk) facultatieve opname van de OCMW-voorzitter in het schepencollege en de eveneens facultatieve beperking van het aantal schepenen. Om met dit laatste te beginnen. Nog geen handvol gemeenteraden besloten tot een reducering van het aantal schepenen en behielden dus het toegestane maximum. Wetende dat regelingen omtrent de verdeling van 'offices' als onderdeel van coalitieakkoorden belangrijker zijn dan afspraken over het te voeren beleid, hoeft dit niet echt te verwonderen.²⁷ Het ontkoppelen van het burgemeesterschap van het voorzitterschap van de gemeenteraad kreeg ietwat meer navolging maar toch neemt maar in 29 procent van de Vlaamse gemeenten een gemeenteraadslid die rol op zich. De opname van de OCMW-voorzitter in het schepencollege kan van de verschillende innovaties op het breedste draagvlak rekenen. Juist 62 procent van de gemeenten koos voor dit bestuurlijk model. Met uitzondering van de nieuwe regeling omtrent de OCMW-voorzitters maken maar weinig gemeenten gebruik van de aangereikte mogelijkheden. De toekomst zal moeten uitmaken in welke mate we hier te maken hebben met tijdelijke (lokale) pleinvrees. Veel zal afhangen van de effecten die de vermelde innovaties ressorteren in de betrokken gemeenten die er wel degelijk gebruik van maken (bv. al dan niet grotere betrokkenheid van de gemeenteraden bij beleidsontwikkeling daar waar het voorzitterschap ontkoppeld is van het burgemeesterschap). In het algemeen suggereren de bijdragen over de bestuurlijke en electorale hervormingen weinig spectaculaire gevolgen. Lokale politieke cultuur laat zich niet snel veranderen bij decreet.

4. **Andere verhoudingen bestuurde-bestuurder?**

Hoger belichtten we de mobiliserende kracht van de mediaberichtgeving in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen. Luc Huyse plaatst, in de aanloop

27. ACKAERT, J., DE WINTER, L. & DUMONT, P., De vorming van lokale bestuursmeerderheden. In: *Het Tijdschrift van Dexia Bank*, 55, (2001), 2, p. 32.

Hoe duurzaam is de heraangelegde Dorpsstraat? Lessen uit 8 oktober 2006

naar de federale verkiezingen van 10 juni 2007, echter bedenkingen bij de te grote fixatie op verkiezingen. Het vertroebelt het zicht op de vele andere plaatsen waar er een intense productie van politieke beslissingen plaatsgrijpt. Ook vanuit het lokale niveau ontvangen we signalen over de verplaatsing van de 'locus decisiones'. Lokaal beleid krijgt veeleer vorm in diverse verticale en horizontale beleidsnetwerken waarin de bestuurders dreigen het noorden kwijt te geraken.²⁸ Huyse vervolgt: *"Dat kan nare consequenties hebben. Een deel van het wantrouwen dat velen ten aanzien van de politiek koesteren, is op een vervoelend misverstand gebaseerd. De bevolking verwacht nog altijd van de beroeps politici dat ze alle problemen, grote en kleine, moeten aankunnen. Maar in vele dossiers hebben zij die slagkracht niet of niet meer. Dat veroorzaakt voortdurend kortsluiting tussen burger en politicus. Met de maandenlange mediahype over de verkiezingen wordt dat misverstand nog aangewakkerd."*²⁹

Maakte die vraagstelling het voorwerp uit van de voorbije stembusslag? Zeggen de resultaten van de lokale stembusslag iets over wijzigingen in de verhouding bestuurde-bestuurder? In hun bijdrage schrijven *Jan Vermeir* en *Bruno Heyndels* dat verkiezingen gelden 'als dé ultieme test waaraan beleidsvoerders worden onderworpen'. De kiezer kan het gevoerde beleid afstraffen of belonen, of zijn vertrouwen in de politieke beloftes van de respectieve partijen uitspreken.' De wijze waarop dit gebeurt toetsen ze binnen twee denkramen: 'cost of ruling' en 'incumbency advantage'. Het eerste komt erop neer dat aan de macht zijnde partijen verkiezingen verliezen, het tweede dat deelname aan het bestuur electorale voordelen biedt. Uit de verzamelde cijfers leiden ze af dat het 'incumbency'-effect verzwakt na 1988 en eigenlijk verdwijnt in 2000 (over 2006 zijn er nog geen analyse-resultaten bekend). Wel zouden socialistische partijen nog profiteren van een 'burgemeesterseffect'. Hierbij mag niet uit het oog worden verloren dat vooral steden worden geleid door socialistische burgemeesters. Op de particuliere positie van burgemeesters in steden komen we later terug. Het tanend karakter van het 'incumbency'-effect schrijven de betrokken auteurs voorts toe aan transformaties in de (lokale) politieke cultuur (afname politiek dienstbetoon, reglementering partijfinanciering enz.).

Toch kan de vraag worden gesteld of geen meer diepgaande veranderingen in de verhouding bestuurde-bestuurder het verdwijnen van het 'incumbency'-effect in de hand werken. Eisse Kalk en Filip De Rynck spreken in dit verband over de vervreemding van 'polis en politiek'. Ze stellen dat "de politieke partijen als intermediairen tussen burgers en bestuur ernstig functieverlies hebben geleden."³⁰ Politieke partijen slagen er omwille van tal van socio-culturele ontwikkelingen veel minder in om maatschappelijke behoeften te vertalen naar de beleidsagenda.

28. Zie over deze problematiek: BOUCKAERT, G., Proliferatie van lokale besturen: beleids- en beheersimplicaties. In: *Res Publica*, 39, (1997), 1, pp. 109-123.

29. HUYSE, L. Verkiezingen in Niemandsland. In: *De Standaard*, 10 maart 2007.

30. KALK, E. & DE RYNCK, F. Burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie in de Vlaamse steden. In: KESTELOOT, C. e.a., *De eeuw van de stad. Voorstudies*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2003, p. 460.

Besluit

Meteen worden dan ook vragen gesteld bij de performantie van het vehikel 'representatieve democratie' als kanaal voor maatschappelijke vraagverwoording.³¹ Aan de andere kant leerden de voorbije gemeenteraadsverkiezingen dat, zeker in stedelijk verband, sterk geprononceerd politiek leiderschap electoraal wordt beloond. De bijdrage over het succes van de Antwerpse burgemeester zette de toon. Maar ook de reeds vermelde gegevens over de 'burgemeestersbonus' zoals geïllustreerd in de bijdrage van Maddens en co. illustreren dit. De opkomst van 'strong mayors' is binnen internationaal comparatief perspectief geen uniek gegeven. Clark en Hoffmann-Martinott vonden in diverse steden in verschillende continenten al aanwijzingen dat een van de transformaties achter de opkomst van een 'New Political Culture' de verzwakking is van de partijapparaten en de opkomst van sterke burgemeesters.³² Sterk politiek leiderschap wordt in die context bekeken als een bestuurlijk-politiek antwoord op enerzijds fiscale soberheid en anderzijds toegenomen vragen van inwoners: responsiviteit haalt in dit verhaal de bovenhand op vertegenwoordiging.³³ In feite illustreert de bijdrage van *Peter Thijssen* over de districtsraadsverkiezingen in Antwerpen die trend op een treffende manier. Hij voert aan dat het 'Janssens-effect' aan de basis ligt van de vaststelling dat de SP.A-SPIRIT lijst het op stedelijk niveau aanzienlijk beter deed dan op het niveau van de verschillende stadsdistricten. Het heeft daarbij de schijn dat kiezers op gemeenteraadsniveau uitdrukkelijk hun steun wilden betuigen aan de zittende burgemeesters. De districten worden dan veeleer beschouwd als 'second order elections' en (bijgevolg) het niveau waarbij het meer aangewezen is om de verschillende partijpolitieke voorkeuren te weerspiegelen. Het stemgedrag op districtsniveau werd nog meer in detail onderzocht in de bijdrage van *Lien Warmenbol* en *Marjolein Meijer*. Zij kwamen tot de vaststelling dat bepaalde economische en demografische kenmerken van verschillende wijken in Antwerpen de stemkeuze mee bepalen. Verder onderzoek moet uitwijzen of ook andere lokale factoren in de wijken het stemgedrag beïnvloeden.

31. DE RYNCK, F. Hoe responsief is mijn gemeente? In: *Tijdschrift voor de Vlaamse gemeentesecretaris*. 1999, 3, pp. 8-23.
32. 'New Political Culture' is bij Clark en Hoffmann-Martinott geen synoniem voor het begrip 'Nieuwe Politieke Cultuur' zoals het op het einde van de jaren negentig in het Belgische politieke discours naar voren kwam. Met 'New Political Cultures' verwijzen de auteurs naar verschillende gelijklopende ontwikkelingen binnen een stedelijk verband. Daartoe behoren o.a. de transformatie van de klassieke links-rechts tegenstellingen, de opkomst van 'issue-politics' en nieuwe vormen van burgerparticipatie en de verzwakking van traditionele hiërarchische politieke organisaties. Zie: CLARK, T.N. & HOFFMANN-MARTINOT, V., *The new political culture*. Boulder: Westview Press, 1998, 298 p.
33. LARSEN, H. Transforming political leadership: models, trends and reforms. In: BERG, R. & RAO, N., *Transforming local political leadership*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005, p. 208.

5. Bij wijze van uitleiding

Met deze bundeling van uiteenlopende bijdragen over de voorbije gemeenteraadsverkiezingen zijn niet alle vragen beantwoord. We weten nog altijd niet in welke mate de architecten, die de heraanleg van de Dorpsstraat uittekenden, voldoende duurzame materialen benutten. Eigenlijk geeft deze bundel een aanzet tot verder onderzoek en verfijning. Het is bijvoorbeeld niet denkbeeldig dat als 'eerder beperkt omschreven' effecten van het institutioneel gesleutel op termijn, na een bestuurlijk en politiek rijpingsproces, uitdijen. In de tweede plaats zijn in deze bijdragen ook niet alle vragen beantwoord over de consequenties van de opkomst van 'sterke burgemeesters'. Voorlopig blijft het nog koffiedik kijken naar de gevolgen van deze trend voor de verhouding raad – college – burgemeester. In de mate dat het profileren van sterke burgemeesters geen eenmalig feit is (dat misschien voor een groot deel tijdelijk verklaard kan worden door het inzoomen van media en specifieke wijzen van electorale campagnevoering) wordt vroeg of laat het debat terug geopend over de positie en wijze van aanstelling van de burgemeester en over de verhouding tussen de gemeenteraad en de uitvoerende organen in het lokaal bestuur.³⁴ Kortom, blijft het monistisch model houdbaar of evolueren we met de Noorderburen mee naar een dualistisch model? Evenmin kan de vraag worden ontweken naar de rekrutering en selectie van het lokaal politiek personeel in het licht van aangehaalde storingen in het functioneren van politieke partijen. Deze kunnen verregaand zijn. We weten dat ook bij het lokaal politiek personeel er al langer een trend leeft waarbij lokale politieke elites minder en minder, naar sociale status gemeten, een correcte afspiegeling zijn van de bevolking.³⁵ Anderzijds is er in het verleden op gewezen dat politieke partijen en grote sociale organisaties die 'elitisering' afremmen. Voor verhoudingsgewijze minder geprivilegieerde groepen boden juist zij de socialisatie- en rekruteringskanalen aan die toch nog een zekere toegang tot het politiek mandaat mogelijk maken.³⁶ Ook hier is meer onderzoek nodig om de consequenties van de verschraving van het lokaal partijleven afdoende in te schatten.

34. Hiertoe is reeds een aanzet gegeven door: STEYVERS, K., VALCKE, T., REYNAERT, H., DE CEUNINCK, K., DEVOS, C. & VERLET, D., *Leiderschap loont? Bruggenbouwers en boegbeelden in de hedendaagse stadspolitiek*. In: *Samenleving en politiek*, 13, (2006), 9, pp. 32-38.
35. FIERS, S. & REYNAERT, H., *Wie zetelt? De gekozen elite in Vlaanderen doorgelicht*. Leuven: Lanoo, 2006, 203 p.
36. ACKAERT, J., *De loopbaan van socialistische burgemeesters: de partij als politieke academie*. In: *Brood en Rozen, Tijdschrift voor de Geschiedenis van Sociale Bewegingen*, 5, (2000), pp. 97-113.