

Hoe verdeeld is de lokale politiek ?

Politieke fragmentatie in Vlaamse gemeenten

Benny GEYS

Vorser aan de Afdeling Micro-economie van de Vrije Universiteit Brussel

I. Inleiding¹

Het is intuïtief duidelijk dat het nemen van beslissingen wordt beïnvloed door het aantal groepen dat in het beslissingsproces betrokken is. Dit geldt in iedere context waarbij verschillende personen, groepen of partijen samenkomen om beslissingen te nemen. Alléén neem je sneller en krachtadiger beslissingen dan wanneer je tot een overeenkomst moet komen met verschillende andere mensen die elk hun eigen doelen vooropstellen. Het kan dan ook verwacht worden dat het uitstellen van belangrijke beslissingen en het nemen van minder verregaande besluiten vaker voorkomt naarmate de groep beslissingnemers groter en heterogener – of meer *gefragmenteerd* – wordt. Boix verwijst hiernaar als respectievelijk “gridlock” en “moderation”.²

Ook in de politiek gaat een dergelijke redenering op. Er bestaan theoretische argumenten die aanhouden dat een regering bestaande uit afgevaardigden van eenzelfde partij eenvoudiger besluiten zal kunnen nemen dan een coalitieregering. Het aantal partijen in een regering (of parlement) – of de mate van politieke *fragmentatie* – is derhalve een belangrijke indicator voor de werking van de overheid. Zo is bijvoorbeeld reeds frequent aangetoond dat coalitieregeringen minder flexibel zijn in hun beleid en daardoor kostbare tijd verspillen in geval van (negatieve) economische schokken. Deze bevinding staat bekend als de “Weak Government Hypothesis”.³ Maar fragmentatie kan ook positieve aspecten hebben. Coalities kunnen immers leiden tot een meer gebalanceerd beleid waarbij de verscheidene (ideologische) voorkeuren binnen de bevolking beter tot uiting komen. Fragmentatie kan dus belangrijke economische en als dusdanig ook sociale gevolgen hebben, zowel positief als negatief.

Om na te gaan of en in hoeverre de Vlaamse gemeenten blootgesteld zijn aan dergelijke “moderation” en “gridlock” effecten, schetsen we in voorliggende tekst

¹ De auteur dankt Jo Buelens voor het ter beschikking stellen van de data en Jo Buelens, Kris Deschouwer, Bruno Heyndels, Patrick Stouthuysen, Kristien Werck en anonieme referees voor hun commentaar op vroegere versies van deze paper.

² BOIX, C., Privatizing the Public Business Sector in the Eighties : Economic Performance, Partisan Responses and Divided Governments, *British Journal of Political Science*, vol. 27, 1997, pp. 473-496.

³ ROUBINI, N. en J.D. SACHS, Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies, *European Economic Review*, vol. 33, 1989, pp. 903-938.

de politieke fragmentatie van de Vlaamse gemeentelijke beleidsorganen (i.c. de gemeenteraad en het College van Burgemeester en Schepenen). De analyse is in de eerste plaats beschrijvend en wil een beeld geven van het fragmentatieniveau van het Vlaamse lokale politieke landschap. In sectie 1 bespreken we het begrip politieke fragmentatie. We gaan hier ook dieper in op de mogelijke gevolgen van gefragmenteerde beleidsinstanties. We baseren ons daarbij op de resultaten van een aantal empirische studies. Sectie 2 geeft een overzicht van het aantal partijen in de Vlaamse gemeenteraden en Colleges ("Kwantitatieve fragmentatie") en de trends die zich over de periode 1982-2000 aftekenen. In sectie 3 beschrijven we een aantal recente empirische studies op basis van deze data en brengen we de belangrijkste resultaten uit deze studies in verband met de internationale literatuur. Sectie 4 besluit en brengt een aantal voorstellen tot verder empirisch onderzoek op de gepresenteerde data aan.

II. Politieke Fragmentatie : Definitie en gevolgen

De Belgische politiek is, en dit op de verschillende overheidsniveaus, gebaseerd op een proportioneel kiessysteem. De zetels in de diverse parlementen en gemeenteraden worden toegewezen in functie van de stemmen die de respectieve politieke partijen behalen. Dit stelsel verschilt fundamenteel van het kiesstelsel in bijvoorbeeld Canada, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Deze landen kennen een meerderheidsstelsel. Per kiesomschrijving wordt enkel die kandidaat die de meeste stemmen behaalde afgevaardigd. Doordat er slechts één zetel per district te winnen is, is het voor kleine politieke fracties zeer moeilijk om deze in de wacht te slepen. Enkel als de steun voor kleine politieke fracties sterk geconcentreerd is in bepaalde regio's kan dit ertoe leiden dat zij toch lokale zetels in de wacht slepen (cfr. Bloc Québécois in Canada). Bijgevolg is er vaak één partij die een absolute meerderheid van de zetels in het parlement behaalt. Ook de regering zal dan enkel uit leden van dezelfde partij bestaan. De politieke macht is er *geconcentreerd*. Proportionele kiessystemen resulteren daarentegen meestal in een sterke verdeling van de zetels in het parlement over verschillende partijen. Om dan tot een meerderheidsregering te komen, moeten partijen gaan samenwerken in een coalitie. Hierdoor raakt de politieke macht *gefragmenteerd* over de verschillende coalitiepartners.

PR is wel een "noodzakelijke", maar geen "voldoende" voorwaarde om tot een gefragmenteerd politiek bestuur te komen. Ook de samenstelling van de bevolking is van cruciaal belang. Een heterogene bevolking zorgt ten eerste voor uiteenlopende politieke interesses en het ontstaan van verschillende groepen/partijen. "The most decisive influences [on the multiplication of parties] are (...) ideologies and particularly the socio-economic structure".⁴ Taagepera en Shugart bijvoorbeeld stellen dat het aantal partijen dat kan ontstaan afhankelijk is van het aantal sociale

⁴ DUVERGER, M., *Political Parties : Their Organisation and Activity in the Modern State*, London Methuen, 1972 (1954), p. 205.

breuklijnen of "cleavages" in de bevolking.⁵ Deze breuklijnen zijn de criteria aan de hand waarvan men een bevolking in groepen kan verdelen (bvb. religieus-vrijzinnig, arm-rijk, conservatief-progressief, taal) en geven dus een indicatie van de homogeniteit van de bevolking. Als algemene regel wordt in deze "breuklijnen-theorie" gesteld dat het aantal partijen in een politiek systeem gelijk is aan het aantal breuklijnen in dat systeem, plus 1.⁶ Ten tweede zorgt een heterogene bevolking voor een (sterke) verdeling van de stemmen over de verschillende partijen in de verkiezing. Het kiessysteem beïnvloedt de fragmentatiegraad van het uiteindelijke bestuur door haar invloed op de manier waarop deze stemverdeling leidt naar zetels voor de verschillende partijen. Meer proportionele kiessystemen geven aanleiding tot minder absolute meerderheden en dus hogere fragmentatie.⁷

"Fragmentatie" verwijst naar een situatie waarbij verschillende groepen, elk met hun eigen interessepunten, deel gaan uitmaken van een beslissingsproces en een eigen gewicht krijgen in dit proces. De meest intuïtieve manier om tegen het concept fragmentatie aan te kijken, is kijken naar het aantal partijen dat deel uitmaakt van het parlement en de regering. Dit leidt tot het gebruik van maatstaven van "kwantitatieve fragmentatie" waarvan de meest voor de hand liggende uiteraard het absoluut aantal partijen dat vertegenwoordigd is in een politiek orgaan.

Een belangrijke (empirische) literatuur heeft aangetoond dat politieke fragmentatie bepaalde voor- en nadelen met zich brengt. Het belangrijkste voordeel is dat de bevolking maximaal bij het beleid wordt betrokken in de zin dat ook kleinere partijen kunnen deelnemen aan de macht. Naast dit politieke voordeel, heeft het betrekken van minderheden bij het bestuur ook twee belangrijke voordelen vanuit sociologisch oogpunt :

- Ten eerste verhindert het dat de kiezer vervreemd wordt van de politiek. Een hoger aantal partijen in een verkiezing leidt er immers toe dat elke kiezer meer kans heeft om een partij te vinden die dicht bij zijn eigen ideeën aanleunt. Zo hebben verschillende onderzoeken aangetoond dat de opkomst bij verkiezingen gemiddeld hoger ligt in proportionele kiessystemen dan in meerderheidssystemen.⁸
- Ten tweede blijkt dat burgers, doordat ze via de geëigende politieke kanalen kunnen participeren aan het beleid, minder snel hun toevlucht nemen tot

⁵ TAAGEPERA, R. en W.F. SHUGART, *Seats and Votes : the Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press, 1989.

⁶ Idem, p. 94.

⁷ ACKAERT, J., Imperiali, D'Hondt en Niemeyer als verdelingstechnieken bij de gemeenteraadsverkiezingen, *Res Publica*, vol. 32, 1990, pp. 537-556. BUELENS, J. (1993), Coalitievorming op gemeentelijk vlak, *Driemaandelijks Tijdschrift van het Gemeentekrediet*, nr. 186, pp. 45-66.

⁸ BLAIS, A. en R.K. CARTY, Does Proportional Representation foster Voter Turnout, *European Journal of Political Research*, vol. 18, 1990, pp. 167-181. Zie ook MUELLER, D.C., *Public Choice II*, Cambridge University Press, 1989.

politiek geïnspireerd geweld om hun standpunten te verdedigen.⁹ Politieke revoluties zijn met andere woorden minder frequent onder een systeem waarbij ook kleine politieke groepen een zekere zeggingskracht hebben. Revoluties en politiek geweld zijn uiteraard extreme middelen, maar de idee is dat drukkingsgroepen eerder de weg van de politiek dan van het geweld bewandelen wanneer het politiek systeem dit mogelijk maakt.

Politieke fragmentatie heeft echter ook nadelen. De meest aangehaalde daarvan is dat coalitieregeringen doorgaans veel minder stabiel zijn en dat regeringswissels zich derhalve makkelijker opdringen.¹⁰ De na-oorlogse Belgische politieke geschiedenis vormt hiervan een overduidelijke illustratie. Op gemeentelijk vlak (in België) speelt dit effect echter amper mee. Het vastlopen van de besprekingen kan hier immers niet leiden tot vervroegde verkiezingen waar dit wel mogelijk is op federaal niveau. Daarnaast verandert de coalitie gedurende de regeerperiode ook uiterst zelden; regeringswissels zoals op nationaal gebied zijn nagenoeg onbestaan-de. De reden is dat de schepenen door de koning benoemd worden en niet kunnen ontslagen worden door de gemeenteraad. Als een bepaalde partij dan een andere coalitiepartner wil nemen, kunnen de reeds benoemde schepenen niet verplicht worden op te stappen. Derhalve heeft de nieuwe coalitiepartner geen recht op schepenzetels. Dit gebrek aan extra zekerheid voor de nieuwe partner maakt dat wissels uiterst zelden voorkomen.

Maar ook zonder dat de regering valt, is het vaak zo dat de flexibiliteit en de besluitvaardigheid van een gefragmenteerd bestuur kleiner zijn. De oorzaak hiervan is dat meerdere partijen hun fiat moeten geven vooraleer een beslissing genomen kan worden. Dit leidt tot "moderation" en "gridlock" effecten. *Moderation* verwijst naar de idee dat coalities vaak via compromissen komen tot minder verregaande beleidsveranderingen. *Gridlock* verwijst naar het *de facto* veto-recht dat elke coalitiepartner heeft om voorstellen die 'zijn' kiezers schaden tegen te gaan.¹¹ Verschillende studies tonen dit gebrek aan beslissingskracht duidelijk aan.

- Ten eerste is er de literatuur rond de "Weak Government Hypothesis".¹² Hierin wordt aangetoond dat 'zwakkere' regeringen – in de zin dat ze bestaan uit meerdere partijen – minder gevat reageren op (vooral negatieve) economische schokken. Politieke fragmentatie leidt daardoor gemiddeld gezien tot grotere tekorten op de begroting en een hogere schuldenlast.
- Ten tweede is er empirische evidentie dat gefragmenteerde regeringen meer moeite hebben om hun inkomstenstructuur aan te passen. Dit geldt zowel op nationaal als subnationaal niveau. Ashworth en Heyndels bijvoorbeeld bestuderen 18 OECD landen en vinden dat politieke fragmentatie veranderin-

⁹ MUELLER, *a.w.* (1989), p.225.

¹⁰ TAAGEPERA en SHUGART, *a.w.*, 1989, pp. 94-105.

¹¹ BOIX, *a.w.*, 1997, p. 480.

¹² ROUBINI en SACHS, 1989. PEROTTI, R. en Y. KONTOPOULOS, Fragmented Fiscal Policy, *Journal of Public Economics*, vol. 86, 2002, pp. 191-222.

gen in de belastingstructuur bemoeilijkt.¹³ De literatuur rond belastinginnovatie geeft aan dat Amerikaanse staten minder snel een nieuwe belasting invoeren als de overheid gefragmenteerd is.¹⁴ Analyses omtrent Noorse lokale overheden tenslotte tonen aan dat "fragmentation seems to hold back the use of competitive tendering in the infrastructure sector".¹⁵ Deze resultaten tonen aan dat gefragmenteerde regeringen op een systematische manier minder verandering/vernieuwing in het beleid brengen.

- De common pool theorie houdt aan dat wanneer verschillende groepen kunnen putten uit een gezamenlijke bron van inkomsten om hun uitgaven te financieren, het uitgaven-niveau te hoog is in vergelijking met de theoretisch optimale oplossing.¹⁶ Onder de assumptie van een "common pool of resources" leidt politieke fragmentatie met andere woorden tot een buitensporig uitgaven-niveau. Diverse studies op Noorse lokale data hebben aangetoond dat 'sterke' regeringen beter kunnen weerstaan aan de druk om de uitgaven te verhogen dan 'zwakke', gefragmenteerde regeringen.¹⁷
- Tenslotte tonen Amerikaanse studies aan dat gefragmenteerde regeringen significant minder nieuwe wetten invoeren, zowel op nationaal niveau als op het niveau van de staten.¹⁸ Dit is uiteraard niet noodzakelijk een uiting van 'slecht' beleid, maar geeft wel aan dat fragmentatie kan leiden tot "gridlock".

De fragmentatiegraad van het bestuur kan derhalve een belangrijke invloed hebben op het gevoerde beleid en als dusdanig aanzienlijke politieke en economische gevolgen hebben. In de volgende twee paragrafen bekijken we in hoeverre de Vlaamse gemeentelijke beleidsorganen gefragmenteerd zijn en dus blootgesteld aan de politiek-sociale voor- en nadelen die hieraan verbonden zijn. Sectie twee beschrijft het aantal partijen in Vlaamse gemeenteraden en Colleges (kwantitatieve

¹³ ASHWORTH, J. en B. HEYNDELS, Tax Structure Turbulence in OECD-countries, *Public Choice*, vol. 111, 2002, pp. 347-367.

¹⁴ BERRY, F.S., *Tax Policy Innovation in the American States*, PHD-dissertation, UMI Dissertation Services, Ann Arbor, Michigan, 1988.

¹⁵ RATTISO, J. en R.J. SORENSEN, Explaining Public Sector Reform : Electoral Interests or Political Structure, Paper presented at the Annual European Public Choice Society Conference, Belgirate, april 2002, p. 29

¹⁶ WEINGAST, B.R., K.A. SHEPSLE en C. JOHNSON, The Political Economy of Benefits and Costs : A Neoclassical Approach to Distributive Politics, *Journal of Political Economy*, vol. 89, 1981, pp. 642-664.

¹⁷ BORGE, L.-E., Economic and Political Determinants of Fee Income in Norwegian Local Governments, *Public Choice*, vol. 83, 1995, pp. 353-373. KALSETH, J. en J. RATTISO, Political Control of Administrative Spending : The Case of Local Governments in Norway, *Economics and Politics*, vol. 10, 1998, pp. 63-83. TOVMO, P. en T. FALCH, The Flypaper Effect and Political Strength, *Economics of Governance*, vol. 3, 2002, pp. 153-170.

¹⁸ CRAIN, W.M., W.F. SHUGART en R.D. TOLLISON, Voters as Investors : A rent-Seeking Resolution of the Paradox of Voting, pp. 241-249 in C.K. Rowley, R.D. Tollison and G. Tullock (eds.), *The Political Economy of Rent-Seeking*, Kluwer Academic Publishers, Boston, 1988. BOWLING, C.J. en M.R. FERGUSON, Divided Government, Interest Representation and Policy Differences : Competing Explanations of Gridlock in the Fifty States, *Journal of Politics*, vol. 63, 2001, pp. 182-206.

fragmentatie). Sectie drie geeft een weergave van belangrijk recent empirisch werk op deze data en maakt een vergelijking met de bestaande internationale literatuur.

III. "Kwantitatieve" fragmentatie in de Vlaamse gemeenten

Kwantitatieve fragmentatie verwijst naar de idee dat er meerdere partijen naast elkaar bestaan of samen regeren (in coalitieverband). Als dusdanig gaat het hierbij enkel om het aantal partijen en wordt er geen rekening gehouden met eventuele ideologische verschillen tussen deze partijen (of binnen de partijen zelf). De fragmentatiegraad van een parlement of regering kan enkel veranderen wanneer deze beleidsorganen wijzigen van samenstelling. Op gemeentelijk niveau in Vlaanderen (en België) zal onder normale omstandigheden de samenstelling van de gemeenteraad (parlement) en het College van Burgemeester en Schepenen (regering) slechts veranderen als gevolg van een nieuwe verkiezing, i.e. elke 6 jaar. In tabel 1 geven we een overzicht van de omvang van de Vlaamse gemeenteraden en bestuurscolleges. De data behandelen de laatste vier verkiezingen.

Tabel 1 toont aan dat na de verkiezingen van 1982 nagenoeg 84 % van alle Vlaamse Colleges uit maximaal twee partijen bestond. In 1988 bereikte de fragmentatie een

Tabel 1 : Aantal partijen in Vlaamse lokale parlementen en regeringen (aantal gemeenten (%))

College	1982-88	1988-1994	1994-2000	2000-2006
1 partij	126 (40,9 %)	140 (45,5 %)	120 (39,0 %)	96 (31,2 %)
2 partijen	132 (42,9 %)	136 (44,8 %)	149 (48,4 %)	162 (52,6 %)
3 partijen	43 (14,0 %)	27 (8,8 %)	31 (10,1 %)	43 (14,0 %)
> 3 partijen	7 (2,3 %)	5 (1,6 %)	8 (2,6 %)	7 (2,3 %)
Gemiddeld aantal partijen	1,78	1,69	1,77	1,87
Standaardafwijking	0,78	0,72	0,75	0,72
Gemeenteraad				
1 partij	2 (0,65 %)	1 (0,32 %)	0	0
2 partijen	31 (10,06 %)	39 (12,66 %)	24 (7,79 %)	37 (12,01 %)
3 partijen	75 (24,35 %)	74 (24,03 %)	60 (19,48 %)	54 (17,53 %)
4 partijen	122 (39,61 %)	100 (32,47 %)	77 (25,00 %)	77 (25,00 %)
5 partijen	61 (19,81 %)	65 (21,10 %)	74 (24,03 %)	76 (24,68 %)
6 partijen	15 (4,87 %)	27 (8,77 %)	47 (15,26 %)	53 (17,21 %)
> 6 partijen	2 (0,65 %)	2 (0,65 %)	26 (8,44 %)	11 (3,57 %)
Gemiddeld aantal partijen	3,85	3,90	4,39	4,28
Standaardafwijking	1,07	1,18	1,42	1,36

voorlopig dieptepunt daar toen amper 10 % van de Colleges méér dan twee partijen telde. Na de verkiezingen van 1994 en 2000 nam de fragmentatie weer duidelijk toe. Dezelfde evolutie blijkt ook uit het gemiddeld aantal partijen in de Vlaamse Colleges dat wordt weergegeven onderaan het eerste deel van tabel 1. Een belangrijke algemene observatie is dat in een relatief groot aantal Vlaamse gemeenten nog steeds één partij zowel de burgemeester als alle schepenen kan leveren. Na de verkiezingen van 2000 bijvoorbeeld werd in 96 – d.i. bijna 1 op 3 – gemeenten het lokale bestuur gevoerd door één partij. Merk op dat het vaak voorkomt dat een partij die een absolute meerderheid haalt binnen de gemeenteraad toch beslist om een coalitie te vormen. Daarom wijkt het aantal één-partij besturen af van het aantal “absolute meerderheden” zoals dit onder meer wordt weergegeven door Johan Ackaert.¹⁹

Wanneer we de evolutie van de fragmentatiegraad van de Colleges over de laatste vier verkiezingen bekijken, zien we een opvallende toename van het aantal tweepartij-coalities (+23 % over de periode 1982-2000). Daartegenover staat een afname van het aantal éénpartij besturen met 24 %. Het aantal grote coalities (drie of meer partijen) was in 2000 net even hoog als in 1982. Nader onderzoek toont aan dat enkel het aantal tweepartij-coalities continu groeide van 43 % van de Colleges in 1982 naar meer dan 52 % in 2000. Voor de andere groepen kan er geen uniforme trend uit de gegevens afgeleid worden. Opvallend is wel dat de geobserveerde evolutie juist tegenovergesteld is voor één-partij meerderheden en grote coalities. Bij de eerste groep is er een duidelijke stijging in 1988 gevolgd door een daling in 1994 en 2000. Bij de grote coalities is er eerst een sterke afname die gevolgd wordt door een gematigde toename.

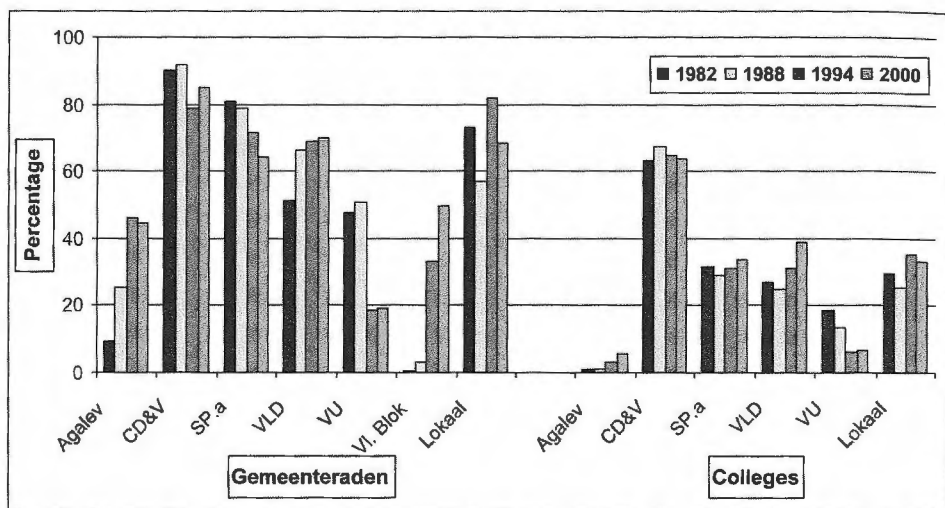
Gelijkaardige observaties kunnen getrokken worden als we naar het aantal partijen in de gemeenteraad kijken in tabel 1. Ook hier stellen we duidelijk vast dat de fragmentatiegraad toeneemt. Het is wel zo dat bij eenvoudig turven, “4 partijen” steeds het grootste aantal gemeenten telt. Maar niet alleen is deze top merkkelijk lager geworden (122 gemeenten in 1982 en 77 in 2000), de verdeling rondom deze modus heeft ook een aanzienlijke verandering doorgemaakt tijdens de laatste vier gemeenteraadsverkiezingen. Het aantal gemeenteraden met 2 partijen blijft, ondanks aanzienlijke jaar-op-jaar veranderingen schommelen rond de 30. Het aantal gemeenten waar 3 of 4 partijen zetelen in de raad neemt echter gestaag af terwijl het aantal gemeenten met 5 of 6 partijen in de raad continu toeneemt. Na de verkiezingen van 1994 is er ook een opvallend sterke sprong in het aantal gemeenteraden met meer dan 6 partijen. Daarenboven is over de periode 1982-2000 het aantal gemeenten waar de raad bestond uit 5 of meer partijen nagenoeg verdubbeld van 78 (in 1982) naar 140 (in 2000). Er is dus een merkkelijke verschuiving naar meer gefragmenteerde gemeenteraden. Dit blijkt ook uit de evolutie van

¹⁹ ACKAERT, J., De kiezers delen de kaarten uit, de partijen spelen ermee..., pp. 49-74 in J. Buelens en K. Deschouwer (eds.), *De dorpsstraat is de wetstraat niet*, VUBPress, Brussel, 1996.

het gemiddeld aantal partijen in de gemeenteraad. Deze waarde neemt sterk toe over de bestudeerde periode en bereikte een (tussentijdse ?) piek in 1994.

Deze verschuiving blijkt ook wanneer we de 'bestuursfrequentie' van de verschillende partijen bekijken in figuur 1. De bestuursfrequentie is gelijk aan het aantal gemeenten waar een partij in de gemeenteraad (of het College) vertegenwoordigd is als percentage van het totaal aantal gemeenten. Bij 'lokaal' is het vermelde percentage gelijk aan het percentage Vlaamse gemeenten waar minstens één lokale partij deel uitmaakt van het bestuur. De linkerzijde van de figuur betreft de gemeenteraden waarin een partij zetelt en de rechterzijde verwijst naar de Colleges. De cijfers hebben betrekking op de periode 1982-2000.²⁰

Figuur 1 : Bestuursfrequenties in Vlaanderen (1982-2000)



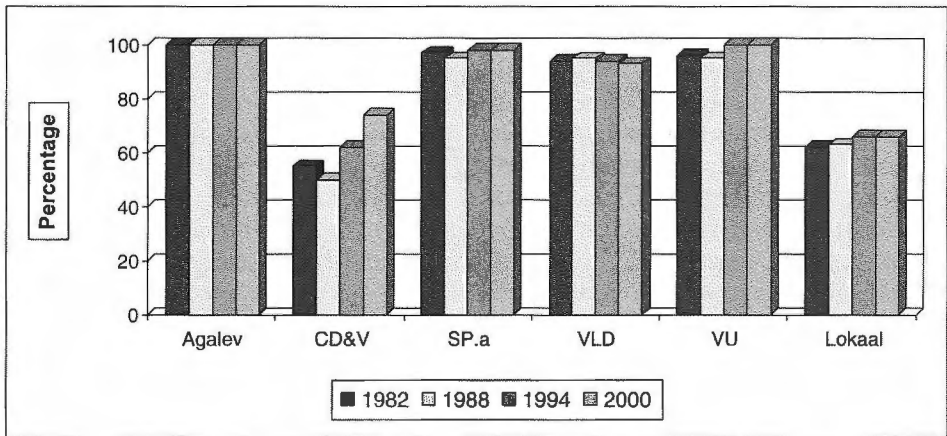
We stellen vast dat CD&V en SP.a allebei dalen wat betreft het aantal gemeenteraden waarin deze partijen vertegenwoordigd zijn. CD&V daalt van representatie in 90 % van de vlaamse gemeenteraden in 1982 naar iets minder dan 85 % in 2000. SP.a kent een meer uitgesproken daling en gaat van 81 % naar 64 %. Als we echter kijken naar het aantal Colleges waarin ze een plaats hebben, is er voor beide partijen een zeer lichte stijging tussen 1982 en 2000 : CD&V van 63 % naar 64 % en SP.a van 32 % naar 33 %. Toch kan men vooral voor CD&V toch spreken van een relatieve achteruitgang. De reden is dat het absolute aantal Colleges waarin deze partij *alleen* zetelt is teruggelopen van 88 naar 52 over de vermelde periode. Dit

²⁰ De percentages in figuur 2 tellen op tot meer dan 100 %. De reden is dat wanneer meerdere partijen in het College (of de raad) van een bepaalde gemeente zitten, die gemeente meerdere malen in de figuur wordt opgenomen.

blijkt duidelijk uit figuur 2 waarin we weergeven hoe vaak de representatie van een partij in het College gebeurt via een coalitie met minstens één andere partij (als percentage van het totaal aantal Colleges waarin de partij zetelt). De stijgende trend bij CD&V sinds 1988 toont duidelijk aan dat het steeds vaker de macht binnen het College moet delen met minstens één andere partij.

Een tweede vaststelling in figuur 1 is dat Agalev, VLD en vooral Vlaams Blok een sterke groei kenden van het aantal gemeenten waar ze in de gemeenteraad zetelen. Agalev en Vlaams Blok zijn na de verkiezingen van 2000 vertegenwoordigd in respectievelijk 45 en 50 % van de Vlaamse gemeenteraden en VLD in bijna 70 %. Waar bij Vlaams Blok deze vooruitgang niet wordt omgezet in afvaardigingen in het College – een gevolg van het ‘cordon sanitaire’ – is dit bij Agalev en VLD duidelijk wel het geval. De gegevens in figuur 2 tonen echter aan dat deze bestuursdeelnames in 2000 nog steeds quasi uitsluitend in coalitieverband gebeuren.

Figuur 2 : Coalitievorming in Vlaanderen (1982-2000)

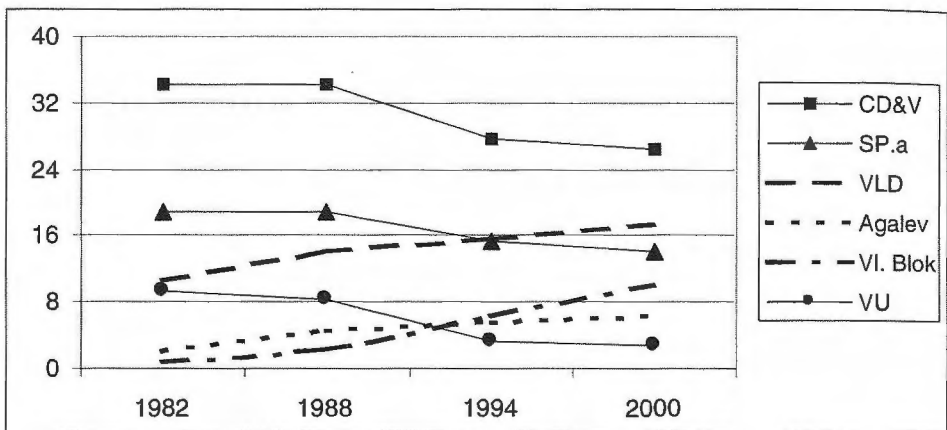


Hoe kunnen we deze observaties verklaren ? Uiteraard hangt de fragmentatiegraad in het College sterk af van het aantal partijen en de verdeling van de zetelen in de gemeenteraad. Bijgevolg is de stijging van het aantal partijen in de gemeenteraden een eerste verklaring voor de meer gefragmenteerde Colleges. Een belangrijke verklaringsbron voor de opwaartse trend in de fragmentatiegraad van de Vlaamse gemeenteraden is terug te vinden in de convergentie in de populariteit van de ‘nationale’ partijen op lokaal vlak.²¹ De ‘nationale’ partijen maken ook op

²¹ De term ‘nationale partij’ is betrekkelijk in de Belgische politiek daar geen enkele partij sinds de splitsing in Nederlandstalige en Franstalige partijen in de jaren 70 in beide landsgedeelten opkomt. ‘Nationaal’ verwijst derhalve in deze context naar het Vlaamse landsgedeelte.

lokaal vlak immers grotendeels de dienst uit, vooral sinds de gemeentefusie in 1976.²² Wanneer de stemverdeling tussen deze partijen gelijkjer wordt, vermindert noodzakelijkerwijze het aantal absolute meerderheden en komen er meer en grotere coalities. Een dergelijke trend is duidelijk merkbaar in figuur 2. Hierin wordt het percentage stemmen dat de belangrijkste 'nationale' partijen behaalden in de laatste vier gemeenteraadsverkiezingen uitgezet (aantal stemmen partij *i* over totaal aantal neergelegde stemmen in het Vlaams Gewest). Merk op dat deze percentages geen rekening houden met het aantal stemmen dat behaald wordt door lokale afdelingen van de 'nationale' partijen die onder een andere naam opereren.

Figuur 3 : Prestatie 'nationale' partijen in lokale verkiezingen 1982-2000



Het valt meteen op dat het stemmenpercentage van CD&V en SP.a sterk afgenomen is sinds 1988. Ook VU heeft aanzienlijk wat van zijn aanhang verloren zien gaan in de laatste twee verkiezingen. Vooral de verkiezingen van 1994 bleken voor deze 3 partijen allesbehalve succesvol (hoewel de kartelvorming tussen CD&V en VU in verschillende gemeenten een gedeeltelijke verklaring kan zijn). Anderzijds zijn Agalev, Vlaams Blok en VLD er sterk op vooruit gegaan. Belangrijk is de vaststelling dat er een opvallende convergentie waar te nemen is in figuur 2. Waar de grootste en kleinste nationale partij in 1982 respectievelijk 34,18 % en 0,7 % van de stemmen haalden, was dit in 2000 26,29 % en 2,8 %.

Deze convergentie blijkt ook duidelijk uit de convergentiemaatstaf die we berekenen in tabel 2. In deze tabel geven we eerst het gemiddelde weer van de stemmenpercentages van de 6 'nationale' partijen en de standaardafwijking rond dit gemiddelde. Hieruit blijkt dat het gemiddelde percentage stemmen van de zes

²² DEWACHTER, W., Het effect van de samenvoeging van gemeenten op de gemeenteraadsverkiezingen, *Res Publica*, vol. 21, 1982, pp. 445-460.

'nationale' partijen relatief constant is gebleven over de laatste vier verkiezingen. De standaardafwijking rond dit gemiddelde is echter sterk afgenomen over dezelfde periode. De standaardafwijking geeft echter enkel informatie over de absolute spreiding rond het gemiddelde en maakt geen vergelijking van verschillende reeksen mogelijk. De variatiecoëfficiënt – gelijk aan standaardafwijking gedeeld door gemiddelde – is een maatstaf voor de relatieve spreiding en maakt de spreiding van verschillende reeksen onderling vergelijkbaar. De waarden van de variatiecoëfficiënt worden weergegeven in de onderste rij van tabel 2 en vertonen een sterk dalende trend. Dit wijst er op dat de uitslagen van de 'nationale' partijen in de lokale verkiezingen van 2000 veel dichter bij elkaar lagen dan tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 1982.

Tabel 2 : Convergentie tussen 'nationale' partijen (1982-2000)

	1982	1988	1994	2000
Gemiddeld stempercentage 'nationale' partijen (1)	12,65	13,72	12,32	12,83
Standaardafwijking (2)	12,44	11,72	9,21	8,45
(2) / (1)	0,984	0,855	0,747	0,658

De daling in figuur 2 van CD&V wat betreft het aandeel van de stemmen dat zij behaalt, wordt bij de omzetting naar zetels nog versterkt door het kiessysteem dat wordt gebruikt in lokale verkiezingen. De reden is dat dit systeem ('highest averages Imperiali') erg voordelig is voor grote partijen. Zij halen sneller en meer zetels dan onder andere kiessystemen zoals D'Hondt. Bij het verliezen van stemmen geldt het omgekeerde effect en kan een achteruitgang in stemmen nog versterkt worden bij de verdeling van de zetels.²³ De grootste partij verliest stemmen waardoor de andere partijen in verhouding nog meer zetels bijwinnen. Het gevolg daarvan is een verdere fragmentatie van de gemeenteraad (en eventueel het College).

Het besluit uit voorgaande cijfergegevens is dat de fragmentatiegraad in Vlaamse gemeenteraden en Colleges toeneemt. CD&V verliest langzamerhand haar hegemonie over de lokale politiek. Hoewel dit zich niet uit in een verminderde deelname aan de lokale besturen, is de vorm van die beleidsdeelname wel aan het veranderen. Steeds vaker is de partij genoodzaakt coalities aan te gaan om een meerderheidsregering te vormen of kunnen – door het verlies van een absolute CD&V meerderheid – 'tegencoalities' gevormd worden. Deze laatste hebben vooral als doel de CD&V-heerschappij over de lokale besluitvorming te doorbre-

²³ ACKAERT, J., Imperiali, D'Hondt en Niemeyer als verdelingstechnieken bij de gemeenteraadsverkiezingen, *Res Publica*, vol. 32, 1990, pp. 537-556. BUELENS, J. (1993), Coalitievorming op gemeentelijk vlak, *Driemaandelijks Tijdschrift van het Gemeentekrediet*, nr. 186, pp. 45-66.

ken.²⁴ Een direct gevolg van deze toenemende fragmentatie in de Vlaamse lokale politiek is dat de gemeentebesturen steeds vatbaarder worden voor de politiek-economisch voor- en nadelen van een gefragmenteerd beleid (cfr. sectie 1). Het verdient dan ook aanbeveling om na te gaan of de effecten die gevonden worden in internationale studies ook van toepassing zijn op lokale Vlaamse data. Recent zijn een reeds aantal studies verricht die inzicht verschaffen over de effecten van politieke fragmentatie in Vlaanderen. Deze worden in sectie 3 verder besproken en de resultaten worden vergeleken met het in sectie 1 reeds naar voor gebrachte internationale onderzoek.

III. Effecten in Vlaanderen

In sectie 1 werd aangehaald dat politieke fragmentatie een belangrijke politiek-sociale invloed kan hebben. Enerzijds is de kans groter dat de kiezer een partij vindt die bij zijn ideologische voorkeur aansluit. De vervreemding van het electoraat zou dus kleiner zijn onder een gefragmenteerd partijsysteem – zoals dat voorkomt onder PR – waardoor een hogere opkomst bij verkiezingen kan verwacht worden. Anderzijds wordt vaak aangehaald dat het delen van de macht over verschillende partijen nadelig werkt op de beslissingskracht van de regering. Hoe meer partijen er vertegenwoordigd zijn, hoe moeilijker het wordt om tot een beslissing te komen. In sectie 2 werd aangetoond dat de Vlaamse lokale politiek gefragmenteerd is. Het overgrote deel van de Vlaamse gemeenten wordt bestuurd door coalities van diverse partijen en meer dan 70 % van de gemeenteraden bestaat – sinds de verkiezingen van 2000 – uit 4 of meer partijen. Heeft deze politieke fragmentatie in Vlaamse gemeenten hetzelfde effect als wat gevonden wordt in de internationale literatuur of gelden voor het lokale bestuursniveau andere wetmatigheden? In deze sectie geven we een aanzet tot het beantwoorden van deze vraag op basis van een aantal studies op de aangehaalde Vlaamse data. Deze studies analyseren in hoeverre politieke fragmentatie de opkomst bij verkiezingen (sectie A) en het gevoerde beleid (sectie B) beïnvloed.

A. Opkomst bij verkiezingen

In de literatuur wordt vaak aangehaald dat opkomst bij verkiezingen hoger ligt onder Proportionele Representatie (PR) dan bij meerderheidssystemen. Dit verband wordt zowel gevonden wanneer men de opkomst in verschillende landen vergelijkt als bij een studie op Zwitserse lokale verkiezingen (waar 71 % van de gemeenten een meerderheidssysteem gebruikt en 29 % PR).²⁵ Verschillende

²⁴ Dergelijke 'tegencoalities' waren na de verkiezingen van 1982, toen CD&V een eerste maal veel absolute meerderheden verloren zag gaan, zeer frequent (BUELENS, *a.w.*, 1993, p. 63-64). Het is aannemelijk dat eenzelfde fenomeen nu speelt. Of dit effectief zo is, moet blijken uit verder onderzoek van de data.

²⁵ BLAIS, A. en R.K. CARTY, Does Proportional Representation foster Voter Turnout, *European Journal of Political Research*, vol. 18, 1990, pp. 167-181. LADNER, A. en H. MILNER, Do Voters turn out more under Proportional than Majoritarian Systems? The Evidence from Swiss Communal Elections,

redenen zijn hiervoor in de literatuur reeds aangehaald. Een eerste reden is dat het aantal partijen dat deelneemt aan de verkiezing hoger is onder PR waardoor de kiezer meer keuze heeft en dus een grotere kans om een partij te vinden die aansluit bij zijn voorkeur. Een tweede reden is dat de zetelverdeling meer in lijn ligt met de stemverdeling bij PR. Door deze 'faire' verdeling wordt de stem van de kiezer correcter gewaardeerd waardoor hij meer geneigd is te gaan stemmen.

Het belang van dergelijke elementen kan onderzocht worden in een context waarbij overal hetzelfde proportionele systeem wordt gebruikt. Controlerend voor het kiessysteem kan men dan nagaan of het aantal partijen opkomstverhogend werkt of juist niet. Aangezien in Vlaamse lokale verkiezingen overal hetzelfde kiessysteem wordt gebruikt, is Vlaanderen ideaal om naar het effect van het aantal partijen te kijken. In twee recente studies wordt bestudeerd hoe het aantal partijen dat deelneemt aan de gemeenteraadsverkiezingen in Vlaamse gemeenten de opkomst beïnvloedt.²⁶ De Winter *et al.* bestuderen de verkiezingen van 1988 en stellen vast dat gemiddeld 96,74 % van de kiezers zijn stem uitbrengt in gemeenten waar drie partijen deelnemen aan de verkiezingen. Dit percentage neemt af tot 94,27 % van de kiezers in gemeenten met keuze uit meer dan 7 partijen.²⁷ Geys en Heyndels kijken naar de verkiezingen van 2000 en vinden eveneens een statistisch significant negatief verband tussen het aantal partijen in de verkiezingen en de opkomst. Wanneer het aantal partijen dat deelneemt aan de verkiezing toeneemt, neemt de opkomst *ceteris paribus* af.²⁸

Beide studies op Vlaamse lokale data stellen dus vast dat een meer gefragmenteerd partijsysteem (i.e. een hoger aantal partijen in de verkiezingen) de opkomst doet afnemen. Dit is in tegenstelling tot wat de verklaring voor het opkomstverhogende effect van PR zou doen verwachten. Anderzijds zijn deze analyses wel een ondersteuning voor de resultaten van Blais en Carty.²⁹ Zij stellen immers ook vast dat het aantal partijen een negatief effect heeft op de opkomst wanneer ze controleren voor het gebruikte kiessysteem. Dit wijst er op dat niet het aantal partijen dat deelneemt aan de verkiezing ervoor zorgt dat de opkomst in een proportioneel systeem hoger ligt dan in een meerderheidssysteem. De 'faire' verdeling van de zetels over de partijen, een stem die zelden 'verloren' is, ... trekt de kiezer waarschijnlijk meer aan dan een grotere keuze (die de informatiekosten van de kiezer doet toenemen).

Electoral Studies, vol. 18, 1999, pp. 235-250.

²⁶ Merk op dat de opkomstplicht een centraal element in het Belgische kiessysteem is. Hoewel een dergelijke opkomstplicht opkomstverhogend, geldt dit effect in elke Vlaamse gemeente en wordt hiervoor dus gecontroleerd in deze studies.

²⁷ DE WINTER, L., J. ACKAERT, A-M AISH en A-P FROGNIER, *L'abstentionnisme électoral et vote blanc et nul en Belgique*, Louvain-La-Neuve, 1991.

²⁸ GEYS, B. en B. HEYNDELS, *Disentangling the Effects of Political Fragmentation on Voter Turnout: the Flemish Municipal Elections*, mimeo, 2002.

²⁹ BLAIS en CARTY, 1990.

B. Invloed op het beleid

Er bestaat een aanzienlijke internationale literatuur die aantoont dat de flexibiliteit en de besluitvaardigheid van een gefragmenteerd bestuur kleiner zijn. Diezelfde literatuur heeft echter totnogtoe weinig aandacht gehad voor lokale politiek. Toch zijn er een aantal uitzonderingen. Zo is er in de Scandinavische landen (vooral Noorwegen en Denemarken) veel aandacht voor lokale besturen en de effecten van fragmentatie worden daarbij vaak aangehaald. In Vlaanderen is de aandacht voor de gevolgen van politieke fragmentatie voorlopig eerder beperkt te noemen. Desalniettemin bestaan er een aantal studies met gemeentelijke data die het effect van fragmentatie op het gevoerde beleid nagaan.

Ten eerste zijn er een aantal studies het gevoerde beleid in Belgische gemeenten analyseren aan de hand van hun "productive or technical efficiency".³⁰ Dit verwijst naar de mate waarin een gemeente op een kost-efficiënte manier gebruik maakt van personeel en kapitaal in de productie van diensten aan de gemeente. Deze 'output' omvat o.a. het aantal studenten in de lagere school en de lengte van het gemeentelijk wegennet. De efficiëntie van het beleid – berekend met behulp van de "free disposal hull" methode – wordt vervolgens gerelateerd aan een aantal politieke en structurele eigenschappen van de gemeenten. Hieruit blijkt dat gemeenten met een hoger aantal partijen in de bestuurscoalitie minder efficiënt zijn. Met andere woorden, gemeenten met een gefragmenteerde regering hebben meer inputs nodig om een gegeven output te genereren (of produceren een kleinere output met gegeven inputs). Deze resultaten ondersteunen met andere woorden de "Weak Government Hypothese".

Meer recent is de studie van Ashworth en Heyndels die analyseert hoe fragmentatie de gemeentelijke uitgaven beïnvloedde na de hervorming van het dotatiesysteem van het Gemeentefonds in 1990.³¹ Dit gebeurt aan de hand van data over de periode 1989-1996. Deze hervorming herverdeelde de dotaties over de gemeenten en creëerde bijgevolg 'winnaars' en 'verliezers'. 'Winnaars' kunnen met de extra middelen hun totale uitgaven (en dienstenpakket) uitbreiden of hun totale uitgaven constant houden en andere inkomsten (zoals belastingen) gedeeltelijk afbouwen. 'Verliezers' hebben de keuze tussen belastingverhogingen of een daling van hun uitgaven. De resultaten tonen aan dat fragmentatie een belangrijke invloed heeft op hoe de omvang van de totale uitgaven verandert na dergelijke "budgetary windfalls". Zo geeft een hogere fragmentatiegraad van het College

³⁰ VANDEN EECKAUT, P., H. TULKENS en M-A. JAMAR, Cost Efficiency in Belgian Municipalities, pp. 300-334 in H. Fried, C.K. Lovell en S. Schmidt (eds.), *The Measurement of Productive Efficiency: Techniques and Applications*, Oxford University Press, 1993. DE BORGER, B., K. KERSTENS, W. MOESEN en J. VANNESTE, Explaining differences in productive efficiency : an application to Belgian municipalities, *Public Choice*, vol. 80, 1994, pp. 339-358.

³¹ ASHWORTH, J. en B. HEYNDELS, Political Fragmentation, Budgetary Policy and "Bad Times" in Flemish Municipalities, Paper presented at the Annual European Public Choice Society Conference, april 2001.

aanleiding tot een expansiever beleid bij de 'winnaars'. Er wordt een groter deel van de extra inkomsten gespenseerd naarmate er meer partijen in het College zitten. Ten tweede leidt een hogere fragmentatie tot een minder restrictief beleid na negatieve schokken. Een hoger aantal partijen kan blijkbaar moeilijker uitgavenposten schrappen. Dit is in lijn met de lagere flexibiliteit en besluitvaardigheid die verwacht kan worden van een gefragmenteerd bestuur.

Een tweede recente studie bestudeert de invloed van politieke fragmentatie op inkomenshervreiding als een lokaal publiek goed. Met behulp van Vlaamse gemeentelijk data voor de jaren 1993 en 1997 wordt vastgesteld dat het aantal bijstandstrekkingen hoger ligt bij gefragmenteerde regeringen en dat deze derhalve hogere kosten hebben.³² De verklaring die hiervoor gegeven wordt is dat een gefragmenteerd College het moeilijker vindt om financiële steun te weigeren. Het is niet duidelijk in welke mate deze vaststelling verwijst naar inefficiënt beleid of juist betrekking heeft op een correcter beleid naar een meer gediversifieerde groep belanghebbenden toe.

Tenslotte verwijzen we naar een recente studie over de invoering van gemeentelijke milieubelastingen sinds 1990 in de Vlaamse gemeenten.³³ Deze kenden een snelle verspreiding doorheen Vlaanderen sinds hun eerste invoering in 1990. Met behulp van een discrete-time hazard model wordt nagegaan welke factoren een invloed hebben op het al dan niet invoeren van deze belasting door een lokale overheid. In tegenstelling tot wat verwacht zou worden, leidt fragmentatie van de gemeenteraad tot het sneller invoeren van deze nieuwe belasting in Vlaanderen. Fragmentatie leidt dus blijkbaar niet tot "gridlock" in deze situatie, eerder omgekeerd. Een mogelijke verklaring is dat de partijen elkaar de "schuld" kunnen geven voor de nieuwe belasting waardoor deze politiek (electoraal) minder kostelijk wordt voor de partijen in kwestie. De verschillende partijen profiteren dus van de onduidelijkheid bij de kiezer over welke partij verantwoordelijk is voor het uiteindelijke beleid ("clarity of responsibility"). Een partij die alleen het beleid voert, kan zich niet verschuilen achter coalitiepartners en gebruikt daardoor liever minder zichtbare middelen om de inkomsten te verhogen.

IV. Conclusie

De Vlaamse lokale politiek is gefragmenteerd. Dit geldt zowel voor de Vlaamse gemeenteraden als voor de de Vlaamse Colleges van Burgemeester en Schepenen. In twee van de drie Vlaamse gemeenten is een aantal partijen op elkaar aangewezen om het beleid te voeren, zijn coalities noodzakelijk om tot een meerderheid te komen. Daarenboven valt op dat de nood tot coalitievorming relatief sterk is

³² ASHWORTH, J., B. HEYNDELS en C. SMOLDERS, Redistribution as a Local Public Good : An Empirical Test for Flemish Municipalities, *Kyklos*, vol. 55, 2002, pp. 27-56.

³³ ASHWORTH, J., B. GEYS en B. HEYNDELS, Political Fragmentation and Tax Innovation : The Case of Environmental Taxes in Flemish Municipalities, mimeo, 2003.

toegenomen over de laatste vier gemeenteraadsverkiezingen. De convergentie van de 'nationale' partijen op het lokale strijdperk kan hiervoor als verklaring aangehaald worden. Immers, hoe gelijkjer de stemverdeling over de verschillende partijen in de verkiezing, hoe lager de kans op een absolute meerderheid en hoe groter de nood aan coalitievorming.

Deze politieke fragmentatie beïnvloedt het beleid. Enerzijds is er een positieve invloed. Een toename van het aantal partijen leidt ertoe dat elke burger meer kans heeft een partij te vinden die dicht bij zijn eigen ideeën aanleunt. Ook zullen er dan meerdere standpunten in het beleid verweven worden. Dit wordt vaak aangehaald om te verklaren waarom de opkomstcijfers onder PR hoger liggen dan onder meerderheidssystemen. Uit analyses van Vlaamse lokale data blijkt echter dat opkomst juist lager is bij een toenemend aantal partijen. De hogere informatiekosten voor de kiezer kunnen hiervoor een verklaring zijn. De hogere opkomst in kiessystemen gebaseerd op PR zou dus eerder verklaard worden door een verdeling van de zetels over de partijen die meer in lijn is met wat de kiezer effectief wil (en waarvoor hij kiest).

Anderzijds hebben diverse empirische studies aangetoond dat een toenemende fragmentatiegraad de besluitvaardigheid in het gedrang brengt. Dit heeft tot gevolg dat het beleid uiteindelijk niet alleen minder eenduidig is (i.e. vertroebeld door allerlei compromissen), maar ook dat de financiële positie van de overheid vaak negatief wordt beïnvloed (vb. hogere tekorten). Resultaten uit studies op Vlaamse lokale data geven niet eenduidig steun aan deze hypothese. Er wordt wel vastgesteld dat gefragmenteerde regeringen reageren op positieve "windfalls" door meer te spenderen dan niet-gefragmenteerde regeringen en bij negatieve "windfalls" hun uitgaven minder sterk terugschroeven. Ze zouden ook minder efficiënt zijn in de productie van hun diensten aan de bevolking. Anderzijds is de vaststelling dat de lokale milieubelasting sneller werd ingevoerd bij een hogere fragmentatiegraad tegengesteld aan wat verwacht kon worden op basis van de "gridlock"-hypothese. Politieke fragmentatie heeft dus niet noodzakelijk dezelfde effecten op het beleid op lokaal niveau als op hogere overheidsniveaus.

Uiteraard blijven er nog vragen onbeantwoord. Wat is bijvoorbeeld de *oorzaak* van politieke fragmentatie – in welke mate internaliseren politieke partijen de socio-economische heterogeniteit van de bevolking (cfr. breuklijnentheorie)? In hoeverre kan coalitievorming verklaard worden door de intentie om bestaande meerderheden te doorbreken en wat is het effect hiervan op politieke fragmentatie? Hoe beïnvloedt een (lokale) kiesdrempel de fragmentatie van de (lokale) regering? Heeft politieke fragmentatie hetzelfde effect op de groei van lokale overheidsschulden (in Vlaanderen) als wat in internationale studies wordt aangebracht?

Summary – Political Fragmentation in Flemish municipalities

A significant international literature has shown that political fragmentation – the existence of multiple parties in a governing body – affects policy-making. Indeed, an increase in the number of parties increases the number of viewpoints considered, but on the other hand may also lead to a decrease in government flexibility. This paper first of all shows that Flemish municipalities often have fragmented governments as measured by the number of parties represented in the municipal council and the College of Mayor and Alderman. We also show that this fragmentation at the local level affects policy-making, though not necessarily in the same directions found in the international literature.