

België - Belgique  
PB. - P.P.  
B-21

# RES Publica

politiek-wetenschappelijk tijdschrift van de Lage Landen

| Afgiftekantoor: 3000 Leuven X | Driemaandelijks tijdschrift | Juli-september 2017 | P 702166 |

Volume 59

2017/3

acco

# Res Publica

[www.acco.be/respublica](http://www.acco.be/respublica)

## Hoofredacteur

Nicolas BOUTECA (Universiteit Gent)

## Redactiesecretaris

Lorenzo TERRIÈRE (Universiteit Gent)

## Redactie

Nicolas BOUTECA (Universiteit Gent), Annelien DE DIJN (Universiteit van Amsterdam),  
Silvia ERZEEL (Université Catholique de Louvain), Steven VAN HECKE (Katholieke Universiteit Leuven),  
Jonas LEFEVERE (Universiteit van Amsterdam, Universiteit Antwerpen), Peter THIJSEN (Universiteit Antwerpen),  
Margo TRAPPENBURG (Universiteit Utrecht)

## Redactieadres

Ghent Association for the Study of Parties and Representation t.a.v. Nicolas Boutecca, Universiteitsstraat 8, 9000 Gent, België  
[res.publica@acco.be](mailto:res.publica@acco.be)

## Uitgever

Uitgeverij Acco, Blijde Inkomststraat 22, B-3000 Leuven  
[www.uitgeverijacco.be](http://www.uitgeverijacco.be)  
tel. +32 16 62 80 00  
fax +32 16 62 80 01  
e-mail: [uitgeverij@acco.be](mailto:uitgeverij@acco.be)

## Vertegenwoordiging in Nederland:

Acco Nederland, Westvlietweg 67 F, NL-2495 AA Den Haag  
tel. + 31 70 386 88 54  
fax + 31 70 386 14 98  
e-mail: [info@uitgeverijacco.nl](mailto:info@uitgeverijacco.nl)

## Abonnementsprijzen

	Individu	Instelling	Student
België & Nederland	€ 50	€ 120	€ 38
EU	€ 95	€ 125	/
niet EU	€ 145	€ 145	/

Los nummer

€ 20

Dubbel nummer

€ 40

Abonnementen worden niet stilzwijgend verlengd.

Als **bestaande abonnee** ontvangt u jaarlijks een herinnering aan de hernieuwing van uw abonnement.

Met vragen over uw abonnement kunt u terecht bij [tijdschriften@acco.be](mailto:tijdschriften@acco.be).

**Nieuwe abonnees** kunnen bij de start van een nieuwe jaargang abonneren door een abonnement aan te kopen in de Acco-webshop:

[www.acco.be/respublica](http://www.acco.be/respublica).

## Rekening

België – Abroad

Postrekening 000-0964500-29,

Acco-Boekbestellingen, Blijde Inkomststraat 22, B-3000 Leuven

IBAN-code: BE26000096450029

Swift- of BIC-code: BPOTBEB1

Nederland

Giro 4436148,

Acco-Boekbestellingen, Blijde Inkomststraat 22, B-3000 Leuven

# RES PUBLICA

Driemaandelijks tijdschrift  
Volume 59 – 2017/3

## Inhoud

### Inleiding

Wat weten we eigenlijk van elkaar? Lokale politiek en lokale verkiezingen in Nederland en België – *Julien van Ostaaijen en Peter Thijssen* 246

### Deel 1 – Wetenschappelijke artikelen

Bijzondere buren. Lokaal bestuur en lokale verkiezingen in Nederland en Vlaanderen – *Julien van Ostaaijen* 253

Verticale politieke cumul in de Lage Landen: evolutie en verklaringen – *Nicolas Van de Voorde* 279

Burgemeester (m/v) in de Lage Landen. Zelfde job? Zelfde rol? Zelfde vragen? – *Niels Karsten, Koenraad De Ceuninck en Herwig Reynaert* 305

Domineren Brussel en Den Haag ook de Dorpsstraat? Nationale en lokale determinanten van het succes van nationale partijen bij de Nederlandse en Vlaamse gemeenteraadsverkiezingen – *Sofie Hennau, Ramon van der Does en Johan Ackaert* 329

### Deel 2 – Praktijkbijdragen

'In België houden we de kerk iets meer in het midden dan in Nederland' – *Philippe Raets* 359

Bestuurlijke organisatie zonder grenzen – *Roel Verhaert en Kathleen Lambrechts* 362

It is all about '(multi-level) governance', stupid! – *Cathy Berx* 365

Participatieland – *Jan van Zanen* 369

'Wij spreken dezelfde taal, maar begrijpen elkaar soms niet' – *Wim Dries* 373

Auteursinfo 375

#### Verantwoordelijke uitgever:

Vereniging voor Politieke  
Wetenschappen  
Vrije Universiteit Brussel  
Pleinlaan 2  
1050 Elsene

ISSN 0486-4700

PB-PP B-21

P 702166

Afgiftekantoor: 3000 Leuven X

Omslagontwerp: [www.dsigngraphics.be](http://www.dsigngraphics.be)

Coverfoto: Vlaams Parlement © Marnix Van Esbroeck

© 2017 by Acco

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this review may be produced in any form, by mimeograph, film or any other means without permission in writing from the publisher.

# Inleiding

## Wat weten we eigenlijk van elkaar? Lokale politiek en lokale verkiezingen in Nederland en België

Julien van Ostaaijen en Peter Thijsen

Zijn Nederlanders en Belgen/Vlamingen vreemden voor elkaar? Nog niet zo lang geleden leken België/Vlaanderen<sup>1</sup> en Nederland in ieder geval echt buitenland voor elkaar. Met uitzondering van zij die aan de grenzen woonden, was er eigenlijk relatief weinig contact. De Vlamingen keken eertijds massaal naar Nederlandse tv-zenders, in het bijzonder naar hun groots opgezette shows, maar tegenwoordig kijkt men in Vlaanderen niet meer raar op wanneer men 'een Hollander of een Hollandse' in levenden lijve tegenkomt. Ook in Nederland is de aanwezigheid van Vlamingen veel minder uitzonderlijk dan vroeger. Zo is het bijvoorbeeld opvallend hoeveel Vlaamse politieke wetenschappers er tegenwoordig aan Nederlandse universiteiten werken. Toegegeven, alleen al omdat er aanzienlijk meer Nederlanders zijn, zullen Vlamingen en 'Belgen' altijd een schaarser goed blijven. Trouwens over goederen gesproken, ook in kleine Nederlandse gemeenten loopt het Belgische bier vandaag rijkelijk uit de tapkranen en ook in kleine Belgische gemeenten kun je naar de Hema of naar Albert Heijn. Kortom, de Vlaams-Nederlandse segregatie lijkt de laatste decennia sterk afgenomen.

Maar hoewel Vlamingen en Nederlanders op dat vlak steeds minder vreemden zijn voor elkaar, blijven er een aantal opmerkelijke verschillen bestaan. In dit themanummer gaan we specifiek in op het uiteenlopende functioneren van lokale politiek en verkiezingen in de Lage Landen. De aanleiding daarvoor zijn de naderende gemeenteraadsverkiezingen. Eens in de twaalf jaar vallen de zesjaarlijkse gemeenteraadsverkiezingen in België en de vierjaarlijkse gemeenteraadsverkiezingen in Nederland namelijk in hetzelfde jaar. In 2018 is dat weer het geval. In maart *mogen* de Nederlanders naar de stembus en in oktober *moeten* de Belgen.

Op het eerste gezicht bestaan er op lokaal niveau veel gelijkenissen tussen het proces van kiezen en het vormen van een nieuw bestuur. Via directe verkiezingen kiezen inwoners hun lokale volksvertegenwoordigers. In de meeste gevallen moet vervolgens tussen partijen onderhandeld worden om tot een coalitie te komen die op een meerderheid van raadszetels kan rekenen. De coalitie draagt vervolgens wethouders (in Nederland) of schepenen/*échevins* (in België) voor. Zij vormen samen met de burgemeester het dagelijks bestuur van de gemeente. Ook de collegiale bestuursvorm is in beide landen vergelijkbaar (zie: Mouritzen & Svara, 2002, pp. 61-63).



Maar er zijn ook veel verschillen tussen de (lokale) politiek in Nederland en België/Vlaanderen. Laat ons beginnen met een eenvoudig quizje om de kwestie te situeren. We noemen een vijftal nationaal bekende politici en vragen om ze te verbinden met de plaats waar ze wonen. We starten met de vraag voor de Nederlandse lezers. In welke gemeente wonen de volgende vijf bekende Nederlandse politici: Jesse Klaver, Jeanine Hennis-Plasschaert, Ronald Plasterk, Jeroen Dijsselbloem en Sybrand van Haersma Buma? En nu een analoge vraag voor de Vlaamse lezers. Waar wonen ze: Meyrem Almaci, Steven Vandeput, John Crombez, Karel De Gucht en Wouter Beke. Hoewel we ons niet bepaald tot een lekenpubliek wenden, nemen we aan dat de Nederlandse lezers het doorgaans toch moeilijker hadden bij het beantwoorden van deze vraag. De reden hiervoor is dat er tussen de Nederlandse nationale politiek en de lokale politiek een diepe kloof gaapt, terwijl die twee juist nauw verweven zijn in Vlaanderen en bij uitbreiding België.

In dit themanummer gaan we dieper in op de overeenkomsten en de verschillen tussen de lokale politiek en de lokale verkiezingen in Nederland en België. Wat betreft institutionele verschillen springen het dualisme in Nederland (sinds 2002) en het monisme in België daarbij in het oog, net zoals de opkomstplicht en de verschillende wijzen van aanstellen van burgemeesters. Ook is bekend dat Nederland bij nationale verkiezingen één grote nationale kieskring heeft en de kiezers slechts één voorkeurstem kunnen uitbrengen. Alle Nederlandse kandidaten worden op één grote geordende partijlijst samengebracht. Paradoxaal genoeg wordt daarbij wel vermeld waar de verschillende kandidaten wonen. Maar in de praktijk speelt de lokale verankering van politici in Nederland nauwelijks een rol omdat het gros van de kiezers toch stemt voor de hoogst gerangschikte (van Erkel & Thijssen, 2016). Als een kiezer dan al kan stemmen voor een kandidaat van de eigen gemeente op zijn/haar geprefereerde partijlijst, dan gaat die in Nederland dus bijna altijd verloren als het om iemand gaat die niet bovenin staat. In Vlaanderen zijn de kieskringen daarentegen veel kleiner, nu provinciaal en vroeger zelfs arrondissementeel. Dat betekent dat er veel meer kandidaten zijn en dat de kans dat er een kandidaat uit de eigen gemeente voorkomt, ook bij Belgische nationale verkiezingen relatief groot is. Doordat de Vlaamse kiezer verscheidene voorkeurstemmen kan uitbrengen, is het overigens minder belangrijk dat de lokale kandidaat op een 'verkiesbare plaats staat'. Een kiezer kan in dit geval tegelijkertijd stemmen voor een topkandidaat die veel kans maakt om in het parlement te raken en voor en eigen lokale kandidaat.

De instituties en de regelgeving zijn echter slechts een deel van het verhaal. Behalve institutionele verschillen is er in dit themanummer ook aandacht voor culturele verschillen. Zo constateerde organisatiepsycholoog Geert Hofstede dat "no

two countries [...] with a common border and a common language are so far culturally apart [...] as (Dutch) Belgium and the Netherlands” (in: Gerritsen, 2014). Dat werkt door in de lokale politiek en de lokale verkiezingen in de Lage Landen. Oud-journalist in beide landen Derk-Jan Eppink verbaasde zich twintig jaar geleden al over de verschillen in politiek bedrijven tussen beide landen en hij gaf zijn boek daarom de titel *Vreemde Buren* (Eppink, 1998).

Dergelijke constatering en verschillen lijken de nieuwsgierigheid slechts in beperkte mate te prikkelen. Zo valt het op dat er weinig wetenschappelijke interesse is in het systematisch en overzichtelijk vergelijken van het politiek bedrijven in Nederland en België. Dat geldt bij uitstek voor het lokale niveau. De redenen daarvoor zijn niet duidelijk. Ondanks publicaties zoals *De Belgen doen het beter* verwachten Nederlanders wellicht weinig van België te kunnen leren. Andersom lijkt die interesse wat groter, al is de “mengeling van organisatorische bewondering en mentale afstoting” waarmee Eppink twintig jaar geleden de Belgische houding beschreef wellicht aan verandering onderhevig. Althans, wat de organisatorische bewondering betreft.

Dat gebrek aan belangstelling is jammer. Vergelijking biedt inzicht in wat er bijzonder is (of juist niet) aan de eigen instituties en gebruiken en kan lessen opleveren ter verbetering van die praktijk. In dit themanummer richten zowel de wetenschappelijke artikelen als de praktijkbijdragen zich daarom (groten)deels op de vergelijking van de lokale politiek en gemeenteraadsverkiezingen in Nederland en België. De grootste nadruk zal bij die laatste op Vlaanderen liggen, de regio die historisch en qua taal het nauwst aan Nederland verwant is.

In het introductieartikel van Julien Van Ostaaijen wordt een globaal overzicht gegeven van het lokale bestuur en de gemeenteraadsverkiezingen in Nederland en Vlaanderen. Een van de conclusies is dat hoewel enkele instituties in Nederland en Vlaanderen vergelijkbaar zijn, de gewoonten en gebruiken waarmee daarvan gebruik wordt gemaakt op onderdelen wezenlijk van elkaar verschillen. Opvallend vanuit Nederlands perspectief zijn daarbij onder meer de rol van de Vlaamse burgemeester, de praktijk van dubbelmandaten en de geheime afspraken voorafgaand aan de verkiezingen die tot een nieuwe coalitie moeten leiden.

De overeenkomsten en verschillen tussen de rol van de burgemeester in Nederland en België worden uitgediept door Niels Karsten, Koenraad De Ceuninck en Herwig Reynaert. Ondanks de verschillende aanstellingswijzen blijken de burgemeesters in beide gebieden opvallend veel overeenkomsten te hebben. Zo worden veiligheid en openbare orde zowel in Nederland als Vlaanderen een steeds belangrijker onderdeel van het takenpakket. Aan de andere kant zijn er grote verschillen. De

aanstellingswijze is er daar een van, maar ook vindt er in Nederland momenteel meer discussie plaats over de rol van de burgemeester in de lokale politiek en de lokale samenleving.

Nicolas Van de Voorde gaat in zijn bijdrage in op het opmerkelijke verschil inzake het gebruik van 'dubbelmandaten'. In België is meer dan 80% van de regionale en federale parlementsleden tevens gemeenteraadslid, schepen en/of burgemeester. In Nederland is de praktijk van dergelijke dubbelmandaten verwaarloosbaar. Van de Voorde analyseert de verschillen en de mogelijke verklaringen voor wat voornamelijk een cultureel verschil lijkt.

Sofie Hennau, Ramon Van der Does en Johan Ackaert onderzoeken vervolgens de invloed van bovenlokale politiek op de lokale politiek en vooral in hoeverre nationale factoren van invloed zijn op de uitslag bij lokale verkiezingen en dan met name het succes van landelijke lijsten die lokaal meedoen. Ze constateren dat de lokale uitslag in zowel Nederland als Vlaanderen deels door nationale factoren wordt bepaald.

Uit de wetenschappelijke bijdragen blijkt dat Nederland en België op onderdelen wezenlijk verschillende politieke praktijken op het lokale niveau vertonen. De instituties in beide landen en de verschillen daartussen dragen daaraan bij, maar blijken er geen volledige verklaring voor te zijn. Het is dan wellicht eerder de politieke cultuur die aan de basis ligt van andere verwachtingen ten opzichte van de (lokale) overheid. Dat zien we terug in de praktijkbijdragen. We hebben verschillende prominente personen uit de praktijk gevraagd om hun visie op de bijzonderheden van het lokale bestuur in eigen land te geven en dat zo veel mogelijk te plaatsen tegenover hun ervaringen in het buurland. Cathy Berx, gouverneur van de provincie Antwerpen en professor in het recht van gedecentraliseerde besturen, Jan van Zanen, burgemeester van de gemeente Utrecht en voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Gemeenten, Wim Dries, burgemeester van Genk en voorzitter van de Vlaamse Vereniging van Gemeenten en Steden, Philippe Raets, gemeentesecretaris van Rotterdam en Roel Verhaert, gemeentesecretaris van Antwerpen hebben aan ons verzoek gehoor gegeven. Zij geven een inkijkje in het (lokale) bestuur in beide landen en geven daarmee een aanvulling op de eerdere wetenschappelijke bevindingen.

Ten slotte danken we alle auteurs van de wetenschappelijke artikelen en van de praktijkbijdragen en de anonieme beoordelaars van de wetenschappelijke artikelen. We hopen dat het themanummer inzicht verschaft in de belangrijkste verschillen in lokaal politiek bedrijven en de gemeenteraadsverkiezingen tussen Nederland en België en een aanzet kan zijn tot verder onderzoek hiernaar.

## Noot

1. Heel wat bevindingen die we hier rapporteren, gaan ook op voor België. Maar wegens de taalverschillen is de segregatie tussen Nederlanders en Franstalige Belgen toch heel wat groter gebleven. Het is niettemin opvallend dat Nederlanders die een Vlaming ontmoeten, het meestal over een Belg hebben.

## Bibliografie

- Eppink, D.J. (1998). *Vreemde burenen. Over politiek in Nederland en België*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Contact.
- Gerritsen, M. (2014). Vlaanderen en Nederland: één taal, twee culturen. *Neerlandia, Nederlands-Vlaams tijdschrift voor taal, cultuur en maatschappij*, 118(1), 26-30.
- Mouritzen, P., & Svara, J. (2002). *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- van Erkel, P.F.A., & Thijssen, P. (2016). The first one wins: distilling the primacy effect, *Electoral Studies*, 44, 245-254.

INHOUD

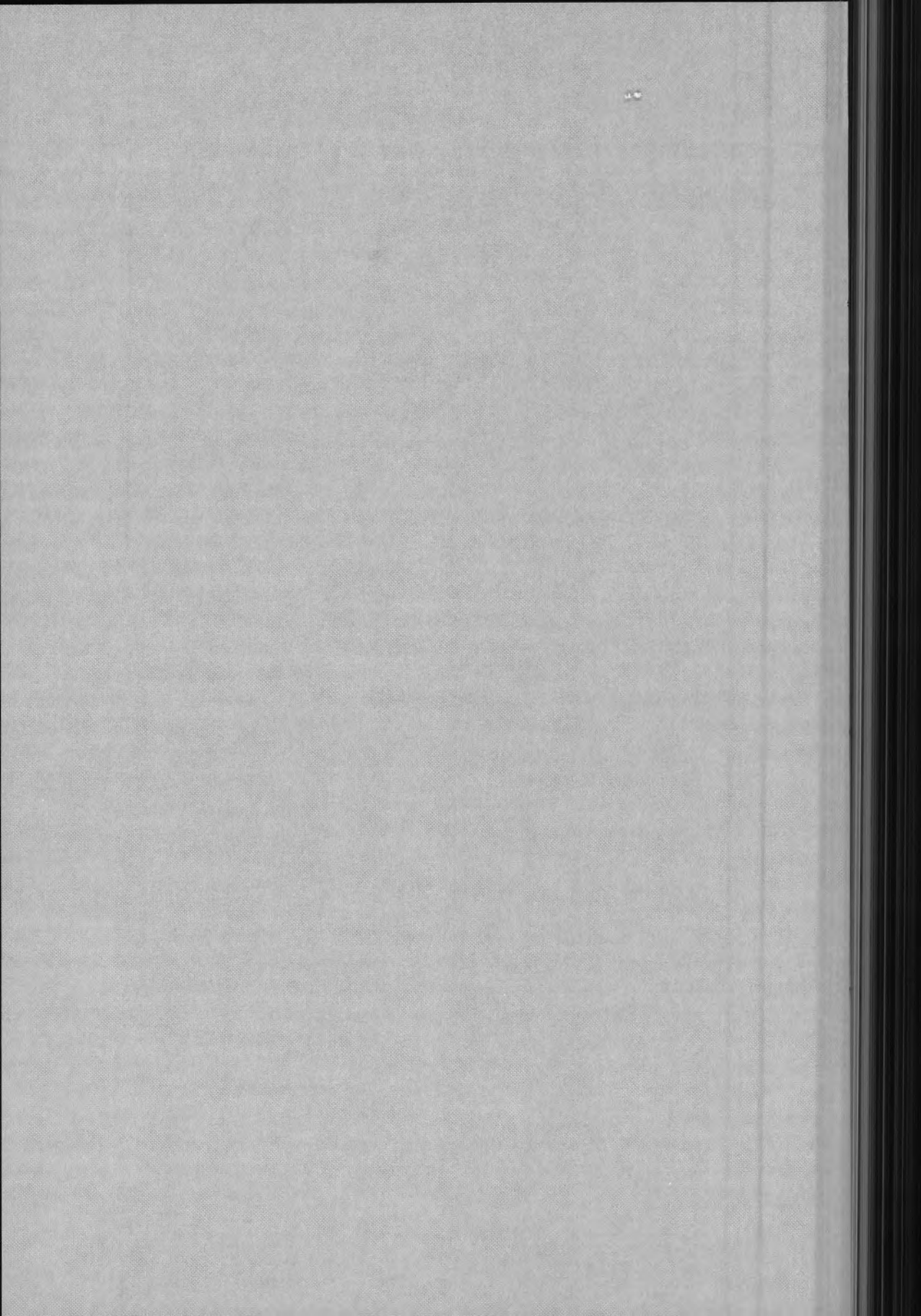
---

**Bijzondere buren**  
Lokaal bestuur en lokale verkiezingen in  
Nederland en Vlaanderen **253**  
Julien van Ostaaijen

**Verticale politieke cumul in de  
Lage Landen: evolutie en  
verklaringen** **279**  
Nicolas Van de Voorde

**Burgemeester (m/v) in  
de Lage Landen.**  
Zelfde job? Zelfde rol? Zelfde vragen? **305**  
Niels Karsten, Koenraad De Ceuninck en  
Herwig Reynaert

**Domineren Brussel en Den Haag  
ook de Dorpsstraat?**  
Nationale en lokale determinanten van  
het succes van nationale partijen bij de  
Nederlandse en Vlaamse  
gemeenteraadsverkiezingen **329**  
Sofie Hennau, Ramon van der Does en  
Johan Ackaert





# Bijzondere buren

## Lokaal bestuur en lokale verkiezingen in Nederland en Vlaanderen

Julien van Ostaaijen

---

**ABSTRACT:** Fascinating Neighbours. Local Government and Local Elections in the Netherlands and Flanders (Belgium)

Even though they are portrayed as culturally and mentally very different, the Dutch and the Flemish share a border, a part of their history, and their language. Little oversight has been provided regarding the similarities and differences in terms of their democratic and political institutions and their mode of operation. This is especially the case for the local level. With upcoming local elections in both the Netherlands and Flanders/Belgium, this article presents an oversight of similarities and differences regarding local government and local elections in both territories. The main conclusion is that there are differences and similarities in both the local institutional setting and government practice. In local government practice however, the differences stand out. **KEYWORDS:** The Netherlands, Flanders, Belgium, local government, local politics, elections

---

### 1. Inleiding

Nederland en Vlaanderen delen een grens, een taal en een deel van hun geschiedenis. Het is daarom opvallend dat op het terrein van politiek en bestuur weinig systematisch en omvattend vergelijkend onderzoek te vinden is.<sup>1</sup> Dat geldt nog meer voor het lokale niveau. Met de gemeenteraadsverkiezingen in Nederland en België in het vooruitzicht staat in dit artikel de volgende vraag centraal: Wat zijn de overeenkomsten en verschillen wat betreft het lokale bestuur en het verloop van de gemeenteraadsverkiezingen in Nederland en Vlaanderen? Dit artikel is nadrukkelijk opgezet als een globaal overzicht en is grotendeels gebaseerd op secundaire bronnen. In het overzicht is aandacht voor (formeel) institutionele verschillen – onder meer verschillen in organisaties en regels – en verschillen in gewoonten en gebruiken. In paragraaf 2 wordt behalve aanvullende informatie over het artikel

een algemeen overzicht van culturele en politieke/bestuurlijke verschillen tussen Nederland en Vlaanderen/België gepresenteerd. In paragraaf 3 en 4 worden respectievelijk het lokale bestuur en de lokale verkiezingen in Nederland en Vlaanderen vergeleken. De daaruit volgende overeenkomsten en verschillen worden in paragraaf 5 samengevat en zo veel mogelijk geduid. Daaruit blijkt dat de vele verschillen in politiek bedrijven slechts in beperkte mate door de formele institutionele context te verklaren zijn. De verschillen bieden echter wel aanknopingspunten om van elkaar te leren en – hopelijk – verder in elkaar geïnteresseerd te raken.

## 2. Vlaanderen en Nederland: vreemde burenen?

Zoals bekend, gaat de geschiedenis van de Lage Landen ver terug. In de middeleeuwen was er geen sprake van een Belgisch/Nederlandse grens; sterker nog, Brabant, een van de meest welvarende gebieden uit die tijd, strekte zich grofweg uit van Brussel tot 's-Hertogenbosch. Met de Tachtigjarige Oorlog (1568-1648) werden de contouren van een nieuwe grens zichtbaar en in de eeuwen daarna groeide de vervreemding tussen beide gebieden. Een vervreemding die nog maar eens werd bevestigd door de korte eenheid van 'België' en 'Nederland' tussen 1815 en 1830/1839<sup>2</sup> en de snelle ontwikkelingen die tot de afsplitsing leidden (zie ook Falter, 2005). Tegenwoordig is Nederland een autonome staat, net als België; Vlaanderen is dat niet. Nederland is te karakteriseren als een *gedecentraliseerde eenheidsstaat*, gebaseerd op een bevoegdheidsverdeling tussen de nationale overheid, de provincies en de gemeenten. België is een *federale staat*. In België zijn de bevoegdheden verdeeld tussen de Belgische overheid aan de ene kant en de gewesten (Vlaanderen, Wallonië en Brussel) en de gemeenschappen (Vlaamse, Franse en Duitstalige) aan de andere kant. Bovendien zijn er gemeenten en provincies die ook hun eigen bevoegdheden hebben. Sinds 2005 zijn met het aanvaarden van het Gemeentedecreet de lokale Vlaamse overheden vooral een zaak van de Vlaamse overheid.

Omdat de lokale politiek in Vlaanderen sinds 2005 dus ook formeel gescheiden is van de Waalse en de Brusselse, is een vergelijking van Nederland met België eigenlijk een vergelijking met twee of drie verschillende entiteiten. Voor deze bijdrage is er daarom voor gekozen de vergelijking te maken met Vlaanderen, het gebied dat qua geografie, geschiedenis en taal het meest verwant is aan Nederland. In dit artikel behandel ik verschillen in lokaal bestuur en lokale verkiezingen in Nederland en Vlaanderen. Hoewel ik een evenwichtige vergelijking nastreef, zegt een dergelijke beschouwing ook altijd iets over de beschouwer. Mijn Nederlandse achtergrond heeft daarom ongetwijfeld een rol gespeeld in de gekozen verschillen en de interpretatie daarvan. Het is goed dat in het begin van dit artikel te expliciteren.



Dit artikel begint met een overzicht van algemene verschillen tussen Nederland en Vlaanderen. Het onderzoek van Geert Hofstede vormt daarvoor het startpunt. Hofstede onderscheidt vier culturele dimensies: individualisme, machtsafstand, masculiniteit en onzekerheidsvermijding (Hofstede, 2007). Het blijkt dat er met name op de laatste drie grote verschillen zijn tussen Nederland en Vlaanderen (met Wallonië zijn die verschillen over het algemeen nog groter). De scores daarop betekenen min of meer dat Vlamingen ten opzichte van Nederlanders het normaler vinden dat macht ongelijk is verdeeld, dat ze ‘masculiene’ waarden zoals assertiviteit en materieel succes belangrijker achten dan ‘feminiene’ waarden zoals bescheidenheid en dat Vlamingen zich meer bedreigd voelen door onzekere situaties en daar meer greep op proberen te krijgen (Gerritsen, 2014).<sup>3</sup> Deze relatieve scores leiden voor Hofstede tot de conclusie dat “no two countries... with a common border and a common language are so far culturally apart [...] as (Dutch) Belgium and the Netherlands” (in: Gerritsen, 2014). Gerritsen voegt enkele jaren later nog enkele verschillen toe. Zo zouden Vlamingen onder meer particularistischer zijn dan Nederlanders, wat betekent dat ze zaken zoals wetten en regels meer naar hun eigen inzicht interpreteren. Nederlanders leven daarentegen meer naar de letter van de wet. Ook het fysieke territorium van Nederlanders is kleiner dan dat van de Vlaming – het huis wordt minder afgeschermd – maar het psychische territorium is juist weer groter. Zo vindt een Vlaming het normaler dat je ook meer persoonlijke aspecten van elkaar weet als je met elkaar zakendoet (Gerritsen, 2014).

Wat betreft een vergelijking van politiek en bestuur is het aantal (recente) overzichtswerken beperkt. Voor een introductie vallen we daarom terug op het werk van oud-journalist Eppink (1998) en bestuurskundige Hendriks (2000). Eppink vergelijkt het partitocratische België, waar partijvoorzitters de dienst uitmaken, met de Nederlandse parlementaire democratie, waar de Tweede Kamer een belangrijkere rol speelt, maar op de achtergrond de bureaucratie vaker dan in België de lijnen uitzet. “Een Nederlander groeit op [...] binnen een vaste structuur met vaste regels [...] Niet de politiek staat er centraal, maar de ambtenarij [...] De politiek hoeft er niet, zoals in België, diverse breuklijnen te overbruggen, maar moet ervoor zorgen dat alles ordelijk verloopt” (Eppink, 1998, p. 108). Ook de rol van politici is in beide landen wezenlijk anders. “Een Belgisch Kamerlid moet een regionale basis hebben [...] hij bezoekt in weekenden pensenkermissen, de fanfare, of organiseert zelf een bal voor zijn achterban [...] Wordt een Belgisch Kamerlid bemeten aan zijn aantal voorkeurstemmen, zijn Nederlandse collega moet laten zien dat hij de stukken kent”. Een Nederlands Kamerlid is in de weekenden thuis (Eppink, 1998, pp. 29-30, 109). Hendriks ziet kenmerken van de Belgische politieke cultuur terug in Vlaanderen (Hendriks, 2000; zie ook Van Istendael, 1990). Vlaanderen sluit volgens Hendriks in tegenstelling tot Nederland meer aan bij een ‘Latijnse’ dan bij een ‘Noord-Europese’ bestuursstijl. Het is de “combinatie van consensualisme, pragmatisme, cliëntelisme, elitisme, partitocratie en personalisme” die Vlaanderen

van Nederland doet verschillen. Hoewel ook Nederland als consensusland kan worden gedefinieerd, is samenwerken door de federalisering, machtsspreiding en machtsdeling in België nog meer van belang. Voorts ziet hij de Vlamingen als pragmatischer. Ze beheersen de kunst van het arrangeren. “Het construeren van een werkbaar arrangement wordt over het algemeen belangrijker gevonden dan het aansluiten bij vooraf bepaalde normen en principes”. Of, zoals de (Belgische) oud-premier Wilfried Martens zegt “Nederlanders zijn rationeler. Jullie maken eerst een nota en gaan dan praten. Vlamingen [...] gaan eerst onderhandelen en zetten dan iets op papier” (Hendriks, 2000, p. 6). Het cliëntelisme refereert aan een bepaald type burgerschap richting de staat – meer consumentistisch, meer wantrouwend – en ook aan politiek dienstbetoon. Dat betekent dat een politicus voor het leveren van een dienst aan een burger een wederdienst krijgt, vaak in de vorm van een voorkeursstem. Het voordeel daarvan is dat het een bron van informatie is voor politici, maar het nadeel is dat het een afhankelijkheidsrelatie creëert en rechtsongelijkheid in de hand kan werken doordat sommigen er een snellere of andere behandeling door krijgen (Hendriks, 2000, p. 7). Net als Eppink ziet Hendriks in Vlaanderen ook dat de partijpolitieke dimensie van het bestuur explicieter aanwezig is. Politieke benoemingen – de samenhang van het bemachtigen van politieke functies met het hebben van een bepaalde partijkaart – zijn daar één aspect van. Dat heeft overigens wel als voordeel dat België in grote mate ontkomt aan de “gijzeling van de besluitvorming door de ‘vierde macht’” (Hendriks, 2000, p. 77). Ambtenaren zijn wat meer volgend en sluiten over het algemeen later aan bij de bestuurlijke besluitvorming, aldus een externe observatie (Van Wijk, 2010). Ook de hiërarchie in de Vlaamse overheid en tussen overheid en inwoners is in Vlaanderen groter. Daarmee sluit Hendriks aan bij eerdere observaties van Hofstede. De Vlaamse bestuurders hebben minder last van dwarsliggende burgers en “participatie van onderop wordt door de bestaande instituties niet bijzonder sterk ondersteund” (Hendriks, 2000, p. 8). Inwoners zullen bij verzet tegen beslissingen in Vlaanderen ook eerder dan in Nederland de politieke en niet de administratiefrechtelijke lijn zoeken (Hendriks, 2000, pp. 8-9).

Nederlanders en Belgen die zich in elkaars land(sdeel) vestigen, verwoorden dergelijke verschillen vaak scherper. Dan ontstaan beelden van België (en Vlaanderen) als een land van ‘rommelen, ritselen en arrangeren’ (Kockelmans & Wilms, 2011). En Nederland als een land van ‘zuinigheid, moralisme en directheid’ (De Foer, 2001). Een mooi voorbeeld van de verschillen in mentaliteit is de voorbereiding van het Europees Kampioenschap voetbal in 2000 dat door Nederland en België georganiseerd werd. Tijdens een van de eerste overlegondes – drie jaar voor het EK – legde de Nederlandse delegatie tot verbazing van de Belgen een dik en gedetailleerd draaiboek met 22.000 aandachtspunten op tafel. Hoewel de Belgen enig respect hadden voor dergelijke professionaliteit, vonden ze het ook wat onzinnig, omdat het weldra door de feiten zou worden achterhaald (De Foer, 2001, pp. 155-156).

Uit enkele grootschalige internationale enquêtes, zoals de Eurobarometer (laatste meting 2017) en de European Value Studies (EVS, laatste meting 2008), zijn aanvullende cijfers over de (culturele) verschillen tussen Nederland en België te vinden (er wordt over het algemeen geen onderscheid binnen België gemaakt). Daaruit blijkt dat meer Nederlanders dan Belgen politieke interesse hebben (61 tegenover 33 procent) en Nederlanders vaker met vrienden over politiek spreken. Bovendien vinden meer Nederlanders dan Belgen dat mensen in het algemeen wel te vertrouwen zijn (62 tegenover 35 procent) (EVS, 2008). Nederlanders hebben voorts ook meer vertrouwen in democratie en de rechtsstaat en ook wat betreft instituties zoals het parlement, de regering, politieke partijen en de politie zijn de vertrouwenscijfers in Nederland hoger (voor het leger lopen de vertrouwenscijfers meer gelijk) (Eurobarometer, 2017; zie ook EVS, 2008). Als we vervolgens kijken hoe Nederlanders en Belgen tegenover de overheid in concrete situaties staan – hier uitgedrukt in het aanvragen van uitkeringen waar je geen recht op hebt, het ontduiken van belasting en het aannemen van steekpenningen – blijkt dat respectievelijk 80, 56 en 71 procent van de Nederlanders dat nooit te rechtvaardigen vindt tegenover 61, 40 en 65 procent van de Belgen (EVS, 2008).

Wat betreft cijfers over het lokale (bestuur) blijken Belgen meer dan Nederlanders gehecht aan hun stad, plaats of dorp. In België schommelt het percentage dat daaraan ‘nogal’ of ‘sterk’ gehecht is, de laatste decennia tussen 80 en 85, in Nederland is dat rond de 70.<sup>4</sup> De gehechtheid aan het land is daarentegen vergelijkbaar en schommelt tussen 80 en 85 procent (Eurobarometer, 2017).<sup>5</sup> De Eurobarometer bevat ook een vraag naar vertrouwen in lokale en regionale instituties. Hoewel het ‘regionale’ met name in België voor diverse interpretaties vatbaar is, blijkt dat ongeveer 55 procent van de Belgen en 60 procent van de Nederlanders hierin vertrouwen heeft. Wel is dat vertrouwen sinds 2008 in beide landen gedaald (Eurobarometer, 2017). Nederlanders staan wel meer wantrouwend tegenover het overdragen van meer macht naar lokale autoriteiten (EVS, 1999). Ten slotte wordt er in Nederland relatief gezien minder over lokale politiek gesproken: ongeveer half zoveel Nederlanders die geregeld over landelijke politieke aangelegenheden praten, praten geregeld over plaatselijke politieke aangelegenheden. In België wordt er minder over landelijke politiek gesproken, maar relatief vaker over plaatselijke (SCP, 2013, pp. 24-25).

Voor een verklaring van deze verschillen, zoals het verschil in wantrouwen tegenover de overheid, de (acceptatie van) machtsongelijkheid en het meer planmatige Nederland, wordt meestal naar het verleden en de (culturele) ontwikkelingen in beide gebieden verwezen. Zo zijn de Belgen in tegenstelling tot de Nederlanders vaker bestuurd door vreemde mogendheden wat hen enigszins vertrouwd zou hebben gemaakt met hiërarchie en centralisme, maar ook bekwaam in het omzeilen daarvan als eigen doelen in het geding zijn. Nederland ontwikkelde zich daar-

entegen tot een regentencultuur met de nadruk op zaken zoals netheid en orde (Eppink, 1998, p. 45). Bovendien speelt ook geloof een rol. Het katholieke België kenmerkt zich door een biechtcultuur; regels zijn plooibaar. Nederland is overwegend protestants en kenmerkt zich door een schuldcultuur.

### 3. Lokaal bestuur in Nederland en Vlaanderen

#### 3.1. Algemene overeenkomsten en verschillen

Het blijkt lastig om de verschillende systemen en praktijken van de Europese lokale besturen te classificeren (Loughlin e.a., 2011). Dat geldt ook voor een classificatie op basis van een of enkele onderdelen. Zo is België wat betreft de relatie tussen lokaal en nationaal bestuur als 'zuidelijk systeem' te kenmerken: gemeenten hebben weinig functies en handelingsvrijheid, maar wel een directe relatie met het nationale bestuur. Nederland past veel moeilijker in een dergelijk noord/zuidmodel (Page & Goldsmith, 1987; Steyvers, 2010a, p. 31; Goldsmith & Page, 2010, p. 249).

TABEL 1. Enkele verschillen met betrekking tot lokaal bestuur in Nederland en Vlaanderen

	Nederland	Vlaanderen
Aantal gemeenten (2017)	388	308
Gemiddeld aantal inwoners (2016)	43.536	19.621
Gemeentelijke uitgaven in percentage van het bruto binnenlands product (2007)	15,5%	6,7%
Gemeentelijke uitgaven in euro per inwoner	3164 (2014)	1207 (2006)
Inkomsten afkomstig van nationale overheid	75% (2014)	41% (2005)
Inkomsten afkomstig uit belasting	9% (2004)	49% (2005)
Formele relatie raad – college	Dualisme	Monisme
Besluitvorming college	Collegiaal	Collegiaal
Zittingsduur raad en college	Vier jaar	Zes jaar
Zittingsduur burgemeester	Zes jaar	Zes jaar
Aantal raadsleden	9-45	7-55
Aantal wethouders	2-9	2-10
Aantal voortijdig gedwongen opgestapte wethouders/schepenen	Ongeveer 15%	Komt nauwelijks voor
Grootste partijen op lokaal niveau na laatste verkiezingen	Lokale partijen (28%) CDA (14%)	CD&V (23%) N-VA (22,5%)
Gemiddeld aantal partijen gemeenteraad	7	4-4,5

Bronnen: Loughlin e.a., 2011; Ministerie van BZK, 2016; Schaap, 2015; [www.verkiezingsuitslagen.nl](http://www.verkiezingsuitslagen.nl) (Kiesraad); Reynaert & Steyvers, 2013; Goldsmith & Page, 2010; zie ook in dit artikel aangehaalde bronnen (cijfers hebben zo veel mogelijk betrekking op de situatie sinds de laatste gemeenteraadsverkiezingen).

Qua inwoneraantal zijn de Nederlandse gemeenten in ieder geval een stuk groter dan de Vlaamse. Hoewel beide in Europees verband bovengemiddeld zijn, tellen de 388 Nederlandse gemeenten gemiddeld ongeveer twee keer zoveel inwoners dan de 308 Vlaamse (Hendriks e.a., 2013; tabel 1). Vlaanderen telt bovendien relatief veel kleine gemeenten. Bijna dertig procent van de gemeenten telt minder dan 10.000 inwoners (De Rynck & Wayenberg, 2010, p. 15). In Nederland geldt dat maar voor zes procent van de gemeenten (eigen berekening). Deze verschillen worden naar verwachting groter. In België vond in de jaren zeventig in één keer een grote samenvoegingsoperatie plaats, waarbij het totale aantal gemeenten daalde van 2359 naar 589, maar daar is het tot nu toe bij gebleven (De Ceuninck & Abma, 2017). In Nederland is het samenvoegen van gemeenten een continu proces. Vrijwel elk jaar vinden wel een of meer 'herindelingen' plaats.

De globale taken van gemeenten zijn in Nederland en Vlaanderen vergelijkbaar. In beide gebieden kennen gemeenten een autonome bevoegdheid. Bovendien kan via andere wetten "regeling en bestuur [...] worden gevorderd" (Nederland) of worden bevoegdheden uitgeoefend die via "wet of het decreet zijn toevertrouwd" (Vlaanderen). Als we vervolgens kijken naar de hoogte van bestedingen, lijkt het takenpakket van de Nederlandse gemeenten groter. In Nederland geeft het lokale bestuur namelijk een groter deel van zowel het bruto binnenlands product als van de overheidsuitgaven uit (tabel 1; Goldsmith & Page, 2010, p. 248). Zowel in Vlaanderen als in Nederland vormen uitgaven met betrekking tot het sociale domein daar een groot deel van. In Nederland is die post in 2015 nog eens flink toegenomen. Gemeenten ontvingen toen (extra) verantwoordelijkheden voor jeugdzorg, arbeidsmarktparticipatie en maatschappelijke ondersteuning. Bovendien zijn er in zowel Nederland als Vlaanderen aanzienlijke uitgaven voor ruimtelijke ordening, infrastructuur, veiligheid, economie, milieu en bestuurskosten. Die laatste lijken in Vlaanderen relatief wat groter dan in Nederland (De Rynck & Wayenberg, 2010; Reynaert & Steyvers, 2010; Ministerie van BZK, 2016). Wat betreft de inkomsten komt in beide gebieden een fors deel van de middelen van de nationale/federale/regionale overheid, in Nederland zelfs het overgrote deel (tabel 1). In beide gebieden krijgen de gemeenten een vrij besteedbare uitkering in de vorm van een uitkering uit het 'Gemeentefonds'. Op basis van verschillende maatstaven – inwonersaantal, oppervlakte et cetera – wordt het geld onder de gemeenten verdeeld. Voorts krijgen gemeenten specifieke uitkeringen (Nederland) of subsidiëringen (Vlaanderen). Dat wil zeggen dat het geld moet worden besteed aan een vooraf opgelegd doel. Een groot verschil tussen Nederland en Vlaanderen is dat in Vlaanderen ongeveer de helft van de inkomsten uit belastingen afkomstig is. Het grootste deel daarvan betreft een toeslag op de door de federale overheid geheven inkomstenbelasting. De gemeente bepaalt de hoogte daarvan in de vorm van een percentage en de federale overheid zorgt voor de inning en afhandeling.

### 3.2. *De gemeenteraad*

De samenstelling en het functioneren van de gemeenteraad is in Nederland en Vlaanderen in grote lijnen vergelijkbaar. De gemeenteraad wordt in Nederland en Vlaanderen door de lokale bevolking gekozen. In Nederland is dat voor vier jaar en in Vlaanderen voor zes. De grootte van de raad is afhankelijk van de omvang van de bevolking en varieert tussen 9 en 45 leden in Nederland en tussen 7 en 55 leden in Vlaanderen. Tussentijdse verkiezingen zijn in principe niet mogelijk, al kan door een herindeling een specifieke gemeenteraadsverkiezing in Nederland nog wel eens worden uitgesteld of vervroegd. Het raadslidmaatschap is in principe een parttimefunctie en veel raadsleden hebben er een baan naast. In Nederland is berekend dat het raadslidmaatschap gemiddeld zestien uur per week kost (Daadkracht, 2017). Raadsleden zijn bovendien relatief oud en vaker man. In Nederland is slechts 28 procent van de raadsleden vrouw (2016), in Vlaanderen is dat 33 procent (2006) (Ministerie van BZK, 2016; Verhelst & Van Bever, 2010, p. 163). Het aantal vrouwen neemt in beide gebieden toe. In Vlaanderen zijn er sinds 2006 verplichte vrouwenquota (zie paragraaf 4.4). De gemiddelde leeftijd van raadsleden is 52,7 jaar in Nederland (2016) en 48,7 jaar in Vlaanderen (2008; persoonlijke communicatie Tom Verhelst). In beide gebieden neemt ook de leeftijd de afgelopen jaren toe (al was er in Vlaanderen tot 2000 sprake van een verjonging). Wellicht het meest opvallende verschil tussen de gemeenteraden betreft de voorzitter. Het raadsvoorzitterschap wordt in Nederland altijd door de burgemeester uitgeoefend. In Vlaanderen kan de raad daarvoor ook een (ander) raadslid of schepenen kiezen. Inmiddels hebben twee derde van de raden dat gedaan (Verhelst & Van Bever, 2010, p. 160; Buylen e.a., 2014, p. 50). Ook interessant is de financiële compensatie voor het raadslidmaatschap. Vlaamse gemeenteraadsleden ontvangen 50 tot 200 euro 'presentiegeld' per vergadering (te verhogen bij aanvullende verantwoordelijkheden). Nederlandse raadsleden ontvangen een vaste 'vergoeding' olopend vanaf 250 euro per maand in kleine gemeenten tot meer dan 2000 euro in de grootste.

### 3.3. *Het college*

Net als wat betreft de gemeenteraad vertonen ook de Vlaamse en Nederlandse colleges overeenkomsten. Grote verschillen zijn er ook, met name in het aanstellen en aftreden van collegeleden. Het college van burgemeester en 'wethouders' (Nederland) of 'schepenen' (Vlaanderen) is het dagelijks bestuur van de gemeente. De wethouders/schepenen worden door de gemeenteraad benoemd. Het maximale aantal is afhankelijk van het aantal inwoners van de gemeente. In Vlaanderen varieert dat van twee tot en met tien (met de verplichting dat er minstens een van het andere geslacht is), in Nederland van twee tot en met negen (zonder een dergelijke

verplichting). In Nederland is er geregeld discussie over het aantal wethouders. Zeker in tijden van bezuinigingen vindt men dat de lokale politiek met een beperkt aantal wethouders het goede voorbeeld moet geven. In Vlaanderen blijkt dat de meeste gemeenten het maximale aantal schepenen hebben. In 2007 werden slechts vier gemeenten geteld die het met minder deden (Van Bever & Verhelst, 2010, p. 177). Samen met de burgemeester vormen de wethouders/schepenen het college. Het college is in Nederland en Vlaanderen een 'collegiaal' bestuur, wat wil zeggen dat alle beslissingen gezamenlijk genomen worden. Het college vergadert in principe achter gesloten deuren. In de praktijk kunnen er tussen collegeleden wel taken verdeeld worden. In het 'schepenenmodel' sturen schepenen individuele diensten aan en ze kunnen zich soms tot op uitvoerend niveau met de dienst bemoeien. Dat komt ook in Nederland voor (Schaap, 2015).

Ook de aanstelling van wethouders/schepenen lijkt op het eerste gezicht vergelijkbaar. Zowel in Vlaanderen als in Nederland beslist de gemeenteraad wie tot wethouder/schepen wordt benoemd. In de praktijk is de lokale partijleiding echter belangrijk in de keuze wie wordt voorgedragen (Van Ostaaijen, 2014a). Anders dan in Nederland is in Vlaanderen het aantal voorkeursstemmen van groot belang voor die voordracht (Steyvers & De Ceuninck, 2013, p. 33; Ackaert 2006, p. 68). Wellicht dat er daarom in Vlaanderen veel minder dan in Nederland voor wethouders van buiten de gemeenteraad wordt gekozen. In Nederland is dat met 37 procent een vrij voorkomende benoeming; negen procent van de wethouders woont zelfs buiten de gemeente (Ministerie van BZK, 2016, p. 28). Eveneens een groot verschil is dat grofweg een derde van de wethouders die in Nederland na de verkiezingen start, de vier jaar niet volmaakt. De helft van hen treedt gedwongen af. Dat heeft enerzijds te maken met de toegenomen bestuurlijke complexiteit, zoals het dualisme, maar ook met het functioneren van wethouders zelf (Aardema e.a., 2012; Korsten, 2011, p. 15). In Vlaanderen is de relatie tussen de raad en het college fundamenteel anders (zie ook paragraaf 3.5). Daar treden schepenen bijna nooit (gedwongen) voortijdig af. Volgens Korsten (2011) ligt dat niet alleen aan het monisme maar ook aan de rol van de burgemeester die het college bij elkaar houdt en coalitiemanagement bevordert, wethouders die wat gegund wordt en rolduidelijkheid tussen het college en de raad (Korsten, 2011, p. 14). "Een gemeenteraad zegt het vertrouwen in een schepenen niet op. Wie een valpoging initieert, loopt het grote risico verketterd te worden in de eigen partij [...] Dat in een gemeenteraad van een Nederlandse gemeente wel eens een fractie afwijkend stemt van de eigen wethouder achten burgemeesters en schepenen collectief een kolderieke absurditeit, een dwaasheid" (Korsten, 2011, p. 5). Wat in Vlaanderen wel meer gebruikelijk is, is dat er bij de coalitieonderhandelingen wordt afgesproken dat de schepenen tussentijds wordt vervangen door een ander; dat gebeurt in bijna de helft van de gemeenten voor een of meer schepenen (Van Bever & Verhelst, 2010, p. 174). Dat komt in Nederland dan weer nauwelijks voor.



### 3.4. *De burgemeester*

De taken van een burgemeester zijn in Nederland en Vlaanderen enigszins vergelijkbaar (zie ook de bijdrage van Karsten e.a. in dit themanummer), al is hij in Vlaanderen niet vanzelfsprekend raadsvoorzitter meer (zie paragraaf 3.2). Met een formeel door de bovenlokale overheid, maar de facto door de gemeenteraad benoemde burgemeester lijkt ook de aanstellingswijze gelijk. Dat is echter niet het geval. De zittingsduur van de burgemeester bedraagt zowel in Nederland als Vlaanderen zes jaar. In Vlaanderen loopt dat gelijk met de zittingsduur van de raad en is de burgemeestersbenoeming onlosmakelijk met de gemeenteraadsverkiezing en de coalitieonderhandelingen verbonden. In de praktijk wordt meestal de lijsttrekker van de grootste (coalitie)partij burgemeester. Na de verkiezingen van 2012 bleek de burgemeester in 78% van de gevallen ook de meeste stemmen bij de verkiezingen te hebben gehad, in 95% van de gevallen zat hij of zij bij de top drie (Rodenbach e.a., 2013, pp. 147-148). De uiteindelijke burgemeester was dus meestal een van de beeldbepalende personen in de lokale politiek en campagne. In Nederland is de burgemeestersbenoeming losgekoppeld van de gemeenteraadsverkiezing. Sterker nog, juist op hét moment van de lokale politiek, de gemeenteraadsverkiezingen, is de burgemeester in Nederland vrij onzichtbaar (Tops, 2006). De Gemeentewet meldt slechts dat de burgemeester wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de college-onderhandelingen. In Nederland 'solliciteer' je naar de functie van burgemeester. Het burgemeesterschap is aantrekkelijk voor onder meer wethouders en ook burgemeesters die van een kleine gemeente naar een grotere willen doorgroeien. Vlaanderen heeft dat soort 'doorgroeiburgemeesters' niet (zie de bijdrage van Karsten e.a. in dit themanummer). Van de Nederlandse burgemeester wordt bovendien verwacht dat hij boven de partijen staat (Karsten e.a., 2014). Hij heeft over het algemeen wel een partijpolitieke achtergrond, maar is op het moment van solliciteren meestal niet actief in de gemeente waar hij de burgemeestersfunctie beoogt. Daardoor kunnen er op een burgemeestersfunctie ook vele tientallen kandidaten reageren. De 'vertrouwenscommissie' (een commissie van voornamelijk raadsleden) voert met geselecteerde kandidaten gesprekken en doet vervolgens een voordracht voor de gewenste burgemeester. De benoeming door de nationale overheid is dan meestal niet meer dan een formaliteit.

Behalve een stevige band met de lokale politiek heeft de Vlaamse burgemeester ook meer dan de Nederlandse een stevige band met de lokale gemeenschap (Van Ostaijen, 2010). Dat uit zich na de verkiezingen onder meer in beschikbaarheid voor dienstbetoon (Steyvers, 2010b, p. 196). De burgemeester vormt voor veel burgers daarin de eerste lijn (Ackaert, 2006, p. 123). In Nederland moet een burgemeester die band veeleer na zijn aanstelling verdienen, maar dat zal zelden leiden tot dienstbetoon (Karsten e.a., 2014). Vlaamse burgemeesters zijn vooral veel politiekier dan hun Nederlandse collega's. Dat wil zeggen dat Vlaamse burgemeesters over het



algemeen een grotere stempel op het beleid drukken. Hun politieke rol is groter en hun leiderschap zichtbaarder en meer aanvaard (Tops, 2006, p. 48; Korsten, 2011, p. 3). Dat veel burgemeesters in Vlaanderen ook politiek actief zijn op regionaal of federaal niveau draagt bovendien bij aan hun lokale statuut (zie paragraaf 3.6).

### 3.5. *Verhouding gemeenteraad en college*

Ondanks het verschil tussen monisme (Vlaanderen) en dualisme (Nederland) is het college aan beide zijden van de grens dominant. In Vlaanderen is dat het meest duidelijk. Nederland kenmerkt zich op lokaal niveau sinds 2002 door een dualistisch systeem, dat betekent onder meer dat wethouders geen deel van de gemeenteraad zijn (iets wat in Vlaanderen overigens ook kan, maar niet gebruikelijk is, zie paragraaf 3.4). Als we de relatie tussen de gemeenteraad en het college echter nader analyseren, vallen vooral de overeenkomsten op. In beide gebieden is sprake van 'omgekeerd monisme', een dominantie van het college. In Vlaanderen zijn de burgemeester en de schepenen vaak de belangrijkste, electoraal sterkste en meest invloedrijke politici binnen hun partij (Van Bever & Verhelst, 2010, pp. 170-171). Bovendien maken de collegeleden getalsmatig zeker in kleine gemeenten een behoorlijk deel van de gemeenteraad uit. De overige (coalitie)leden zijn dan in de regel volgend. "Het college bepaalt hier de gang van zaken [...] Wie in de oppositie zit, moet zijn best doen en wachten tot nieuwe verkiezingen [...] Als de gemeenteraad het zou wagen om in een periode van drie maanden drie keer afwijkend te stemmen [...] dan ben ik weg", aldus de Leuvense burgemeester Tobback (Korsten, 2011, p. 6). Hoewel Tobback ook voor Vlaamse begrippen een uitgesproken burgemeester is, is het moeilijk voorstelbaar dat een Nederlandse burgemeester zoiets zou zeggen. Dat neemt niet weg dat het college ook in Nederland dominant is. Het college krijgt een deel van zijn taken rechtstreeks van de wetgever, stuurt het ambtelijk apparaat aan en heeft een grote rol in de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering (Schaap, 2015, pp. 62-63). In Nederland is de rol van de gemeenteraad in 2002 onder meer versterkt met een eigen ambtelijke ondersteuning (zie paragraaf 3.7), en voorts met de in iedere gemeente verplichte rekenkamer(funcie) die het beleid en het bestuur van (met name) het college aan periodiek onderzoek onderwerpt. Vlaanderen heeft een dergelijke ondersteuning niet (zie ook Buylens e.a., 2014).

### 3.6. *Dubbelmandaten*

Toen Pim Fortuyn voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 verklaarde het fractievoorzitterschap in de gemeenteraad met het fractievoorzitterschap in de Tweede Kamer te willen combineren, werd hem door politieke tegenstanders ver-

weten dat hij door deze combinatie beide functies zou verwaarlozen. Fortuyn zelf was het daar niet mee eens. Hij zou door die combinatie weten wat er op lokaal niveau speelde om daar landelijk op te kunnen reageren en andersom de uitwerking van landelijk beleid op lokaal niveau kunnen zien. Tegen het combineren van een aantal mandaten wordt in Nederland en Vlaanderen verschillend aangekeken. Het combineren van mandaten is in Vlaanderen – anders dan in Nederland – gebruikelijk. Meer dan 80 procent van de Vlaamse Parlements- en Kamerleden heeft ook een lokaal mandaat (zie de bijdrage van Van de Voorde in dit themanummer). Motieven voor een dubbelmandaat zijn dat een plaatselijk mandaat helpt voor de opbouw van een politieke carrière op andere terreinen, dat het een belangrijke troefkaart is bij verkiezingen en dat het parlementair mandaat mogelijkheden biedt om een plaatselijk mandaat beter uit te kunnen oefenen (Ackaert, 2006, p. 117). Nadelen zijn er ook. Aangezien een Vlaamse burgemeester ongeveer 45 uur per week aan burgemeesterstaken besteedt en een parlements lid 50 uur werkt, gaat een combinatie van de twee ten koste van een van de twee mandaten, wat ook blijkt uit de afwezigheidscijfers van Kamerleden (Ackaert, 2006, p. 125).

### 3.7. *De gemeentelijke organisatie*

In Nederland en Vlaanderen staat de gemeentesecretaris (in Vlaamse steden ook wel stadssecretaris genoemd) aan het hoofd van de ambtelijke organisatie en ondersteunt hij het college. In Vlaanderen ondersteunt de secretaris ook de gemeenteraad. Die rol is in Nederland bij de griffier belegd. In de meeste gemeenten wordt de griffier ondersteund door een griffie, bestaande uit grofweg twee tot twintig personen. De griffie is daarmee in aantal personen vrij klein ten opzichte van het aan het college gelieerde ambtelijk apparaat. In zowel Nederland als Vlaanderen bestaat er een grote mate van vrijheid voor het inrichten van de ambtelijke organisatie. Vlaamse gemeenten zijn wel verplicht om een managementteam te hebben. Hierin overleggen de directeuren van de gemeentelijke diensten met de gemeentesecretaris en de financieel beheerder, de voornaamste beheerder van de financiën. Vanuit Nederlands perspectief is het bijzonder dat de burgemeester met een raadgevende rol deel van het managementteam uitmaakt (Steyvers & Bruneel, 2010, p. 250). Ook is men in Nederland minder bekend met de politieke medewerkers die burgemeesters en schepenen van met name de grote steden aanstellen (de 'kabinetten' en de 'kabinetsmedewerkers'). Waar contacten tussen bestuurders en ambtenaren in Nederland vaak direct verlopen, spelen de kabinetten en de kabinetsmedewerkers een intermediaire rol. In Vlaanderen lijkt de klassieke rol van ambtenaren als uitvoerders van politieke besluitvorming groter dan in Nederland. Lokale politici, met name de colleges en de burgemeester voorop, zetten er de lijnen uit (zie ook Tops, 2006). In Nederland is de ruimte voor ambtenaren groter,

zoals onder meer te zien bij burgerparticipatie. Dat lijkt in Nederland toch vooral door ambtenaren vormgegeven (zie o.m. Edelenbos & Monnikhof, 2001). In Vlaanderen behoren de contacten met burgers eerder tot het politieke domein en staan lokale bestuurders sceptisch tegenover vernieuwingen in de richting van meer interactieve besluitvorming (Steyvers & Reynaert, 2010b, pp. 304-305; zie voor een tegengesteld geluid van lokale partijvoorzitters: Caluwaerts e.a., 2013). Dat neemt niet weg dat nieuwe ontwikkelingen, zoals burgerinitiatieven op het vlak van energie en zorg, ook in Vlaanderen om een overheid (politici en ambtenaren) vragen die volgt en faciliteert. Daarvan zijn in Vlaanderen ook goede voorbeelden te vinden (zie o.m. De Rynck e.a., 2017).

### 3.8. *Het lokale politieke landschap*

In Nederland en Vlaanderen zijn politieke partijen belangrijk voor het invullen van publieke functies. De christendemocratie (CDA/CD&V), de sociaaldemocratie (PvdA/sp.a) en het liberalisme (VVD/Open VLD) zijn in Nederland en Vlaanderen klassieke politieke stromingen. De daaraan verbonden politieke partijen boeken wisselend succes op lokaal niveau, al zijn er vergelijkbare trends. De christendemocraten scoren traditioneel goed in het zuiden van Nederland en het noorden van België.<sup>6</sup> Alle gevestigde partijen staan in beide gebieden echter steeds vaker onder druk door buitenstaanders van rechter- en linkerzijde. Het Vlaams Belang (voorheen Vlaams Blok) was jarenlang een stevige partij aan de rechterzijde van het Vlaamse politieke spectrum. Groen (voorheen Agalev) is dat aan de linkerzijde. De nog linkser PvdA (niet te verwarren met de Nederlandse PvdA) lijkt ook te groeien. En dan is er nog de voor Nederland onbekende politieke (en culturele) stroming van de Vlaams-nationalisten. Onder het leiderschap van Bart De Wever boekte de N-VA de afgelopen jaren veel electorale successen en bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen in 2012 werd de N-VA – vertaald naar een landelijke uitslag – zelfs de op een na grootste partij. In Nederland komt de uitdaging voor de traditionele partijen veel meer van lokale partijen die – ondanks vele onderlinge verschillen – inmiddels de grootste groepering zijn op lokaal niveau (zie ook paragraaf 4.3; Van Ostaaijen, 2012). Ook andere landelijke partijen vertonen een stevige lokale worteling, zoals D66 (links-liberaal), GroenLinks (links) en SP (links, van oorsprong maoïstisch) en doen met wisselend succes mee aan de lokale verkiezingen. De PVV van Geert Wilders, landelijk een grote partij, doet in slechts twee gemeenten mee (Den Haag en Almere), maar heeft aangekondigd dat aantal in 2018 te vergroten. Interessant in dit verband is de rol van Rotterdam en Antwerpen als epicentrum van het politieke klimaat. Veel linkse en (populistisch-)rechtse partijen haalden daar hun eerste of grootste successen (bv. de extreemrechtse CP/CP'86/CD en Fortuyn /Leefbaar Rotterdam in Rotterdam en Vlaams Belang en de N-VA in

Antwerpen). Beide steden zijn overigens ook aan elkaar verwant omdat ze lange tijd een vergelijkbaar binnengemeentelijk gedecentraliseerd bestuursmodel hadden met (net als in Amsterdam) sublokale raadsleden, wethouders/schepenen en 'burgemeesters'. Antwerpen heeft dat model op het toenmalige Rotterdamse model gebaseerd; Rotterdam is echter (net als Amsterdam) in 2014 onder dwang van de nationale overheid van dat model van binnengemeentelijke decentralisatie moeten afstappen (zie Van Ostaaijen, 2013; Van Ostaaijen e.a. 2016).

## 4. De gemeenteraadsverkiezingen in Nederland en Vlaanderen

### 4.1. *Algemene overeenkomsten en verschillen*

Het grootste algemene verschil rondom de gemeenteraadsverkiezingen is ongetwijfeld de opkomstplicht in Vlaanderen en het stemrecht in Nederland. In Vlaanderen ben je verplicht op het stembureau te verschijnen. Het niet voldoen daaraan kan tot een boete leiden, al wordt die in de praktijk niet vaak opgelegd. Bovendien kun je in Vlaanderen worden opgeroepen om het stembureau te bemensen. Ook dat is verplicht. In de praktijk varieert de opkomst bij Vlaamse gemeenteraadsverkiezingen tussen 90 en 95 procent. In Nederland is de opkomst de afgelopen decennia gedaald, van 70 procent in 1986 tot 54 procent in 2014. De opkomst is bovendien ongeveer twintig procentpunten lager dan bij de Tweede Kamerverkiezing. In Vlaanderen brengen bij lokale verkiezingen juist meer kiezers een geldige stem uit dan bij verkiezingen voor de andere niveaus (Steyvers & De Ceuninck, 2013, p. 23). Er is ook een verschil in frequentie en hoe gestemd wordt. In Vlaanderen zijn er iedere zes jaar gemeenteraadsverkiezingen. In Nederland iedere vier. In Nederland breng je één stem uit. Dat doe je op een persoon. Je kiest dus een van de kandidaten op een van de lijsten. Of je stemt blanco (niets invullen) of ongeldig (bv. verscheidene kandidaten aankruisen). In Vlaanderen zijn er meer mogelijkheden. De kiezer kan allereerst een 'lijststem' uitbrengen. Dat is niet op een persoon, maar op een lijst en daarmee verklaart hij zich akkoord met de volgorde van kandidaten op die lijst. De kiezer kan ook op die lijst een of meer voorkeursstemmen op personen uitbrengen (Steyvers & Reynaert, 2010a, p. 108).

### 4.2. *Kiessysteem en absolute meerderheden*

Door een ander verdelingssysteem van de uitgebrachte stemmen hebben Vlaamse gemeenten relatief veel absolute meerderheden en zijn daarmee minder afhanke-

lijk van coalitievorming dan in Nederland. In Nederland worden de uitgebrachte stemmen vrij evenredig verdeeld (via het systeem-D'Hondt). Vlaanderen heeft op lokaal niveau – met uitzondering van de Antwerpse districten die ook D'Hondt gebruiken – een ander kiessysteem (Imperiali) dat grote partijen bevoordeelt. Dat heeft twee gevolgen voor het partijlandschap. Allereerst zorgt het in de praktijk voor een kiesdrempel, variërend van 3 tot 10 procent (Ackaert, 2006, p. 18). Vervolgens leidt het tot relatief veel absolute meerderheden. Het is immers niet altijd noodzakelijk om meer dan vijftig procent van de stemmen te halen om meer dan de helft van de raadszetels te bemachtigen. Pas in de jaren negentig was het voor een meerderheid van de Vlaamse gemeenten noodzakelijk om een coalitie te sluiten, na 2012 was dat (ruim) zeventig procent. In de meeste gemeenten waar geen coalitie hoeft te worden gesloten, wordt dat ook niet gedaan (Ackaert e.a., 2013, p. 148; Steyvers & De Ceuninck, 2013, p. 30; Blockmans e.a., 2013, p. 200). In Nederland komen absolute meerderheden bijna niet (meer) voor.

#### 4.3. *Politieke partijen en lijstverbindingen*

In Vlaanderen doen minder partijen mee aan de lokale verkiezingen, maar ze gaan wel vaker dan in Nederland met een andere partij een lijstverbinding aan. In Vlaanderen doen gemiddeld per gemeente vijf lijsten mee, in Nederland zeven (Ackaert e.a., 2013, p. 148; Steyvers & De Ceuninck, 2013, p. 17; Van Ostaaïen, 2014b). Van alle partijen die aan de Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen meedoen, is 35 procent een lokale partij. Lokale partijen zijn niet aan een landelijke partij verbonden en doen maar in één gemeente mee. In Vlaanderen neemt 31 procent van de partijen met een niet-nationale naam deel aan de gemeenteraadsverkiezingen. Dat betekent niet dat deze partijen volledig onafhankelijk zijn zoals de meeste lokale partijen in Nederland. Uit onderzoek blijkt namelijk dat van alle partijen die onder een niet-nationale naam aan de gemeenteraadsverkiezing deelnemen, ruim de helft toch verbonden is met een nationale partij (Heyerick & Steyvers, 2013, pp. 105-106). In Vlaanderen lijkt het ook vaker voor te komen dat partijen met een gezamenlijke lijst naar de kiezer gaan (zie ook: Verthé, 2013). Door het kiessysteem is een lijstverbinding gunstig voor het verdelen van de stemmen (zie paragraaf 4.2). In Nederland is ook (geringer) voordeel te halen met een lijstverbinding, maar die mogelijkheid is vanaf 2018 verboden.

#### 4.4. *Kandidaatstelling*

In zowel Nederland als Vlaanderen is het selecteren van kandidaten voor de gemeenteraad een zaak van het partijbestuur. En in beide gebieden hebben (sommige)

politieke partijen moeite om kandidaten te vinden (Steyvers & De Ceuninck, 2013, p. 21; Steyvers & Reynaert, 2010a, pp. 101-102; Voerman & Boogers, 2014). In Vlaanderen geldt bovendien de verplichting dat op de verkiezingslijsten evenveel mannen als vrouwen moeten staan. Het verschil mag maximaal één zijn en bij de eerste drie moet minstens een persoon van het andere geslacht zitten. Ook in de later te vormen bestuurscolleges moet minstens één iemand van het andere geslacht zetelen.

#### 4.5. *Stemgedrag en nationalisering*

Zowel de gemeenteraadsverkiezingen in Nederland als Vlaanderen hebben te maken met nationalisering. In deze paragraaf wordt dat op twee manieren opgevat: als interventie van bovenlokale politici en als stemmotieven op basis van bovenlokale politiek. Wat dat eerste betreft, is de praktijk in Vlaanderen diffuus. De bovenlokale politici zijn namelijk meestal ook lokale politici en lokale verkiezingen betekenen per definitie de deelname en interventie van mensen die ook in de regio of het land actief zijn. Dat betekent wel dat veel bovenlokale politici niet het hele land doortrekken, maar zich beperken tot de verkiezingscampagne in eigen streek, waar directe electorale belangen op het spel staan. Dat is in Nederland anders. In Nederland heeft vrijwel geen enkele landelijke politicus op lokaal niveau een politieke functie. Desondanks werpen landelijke politici, met name de lijsttrekkers, zich vaak op als woordvoerders in de media en gaan ze in veel gemeenten op werkbezoek om de lokale afdeling en plaatselijke partijgenoten te ondersteunen (Van Ostaaijen, 2014b). Wat betreft stemmotieven zeggen de uitkomsten van de gemeenteraadsverkiezingen in Vlaanderen en Nederland ook iets over de opvattingen van kiezers over de bovenlokale politiek (zie ook de bijdrage van Hennau e.a. in dit themanummer). Eén manier waarop dat tot uiting komt, is dat de verschillen in uitslagen tussen gemeenten beperkt zijn. Partijen die winnen, winnen over het algemeen in vrijwel alle gemeenten en partijen die verliezen, verliezen over het algemeen in vrijwel alle gemeenten. Voorts is het mogelijk te onderzoeken wat kiezers als stemmotief aanhalen. In 2014 bleek dat slechts veertig procent van de Nederlandse kiesgerechtigden zijn keuze bij de gemeenteraadsverkiezing vooral op lokale overwegingen baseert (BMC, 2014, pp. 20-21; zie ook TNS Nipo, 2014 voor vergelijkbare cijfers). Uit Belgisch onderzoek blijkt na codering van een open vraag dat 62,5% van de Vlaamse kiezers vanwege een lokale reden stemde (Marien e.a., 2013, p. 79; zie ook Lefevere, 2013).

#### 4.6. *De formatie*

In de formatiefase zijn enkele van de meest opvallende verschillen met betrekking tot de gemeenteraadsverkiezingen in Nederland en Vlaanderen te vinden. Dat gaat

dan om afspraken vooraf, de lengte van de formatie en de grootte van de coalitie. Vlaanderen heeft de “diep verankerde gewoonte” van het voeren van coalitiesgesprekken voorafgaand aan de verkiezingen, meestal in het geheim (Wille & Deschouwer, 2013). In de helft van de Belgische gemeenten leidde dat in 2006 tot ‘voorakkoorden’, afspraken tot samenwerking na de verkiezingen, en in zeven procent zelfs tot bestuursakkoorden (Ackaert e.a., 2013, p. 151). Dat wil overigens niet zeggen dat alle akkoorden ook worden uitgevoerd. Onverwacht stemgedrag kan natuurlijk altijd roet in het eten gooien. Nederland kent het begrip voorakkoorden en de praktijk van formele overeenkomsten voorafgaand aan de verkiezingen niet. Wel wordt ook in Nederland enig voorwerk voor coalitieonderhandelingen gedaan. Uit onderzoek onder enkele kleinere gemeenten blijkt dat veel partijen voor de verkiezingen al een beeld hebben van hoe de coalitie er na de verkiezingen uit komt te zien. “Politieke en persoonlijke verhoudingen bepalen in de gehele vier jaar, met een focus op de laatste maanden, voor een belangrijk deel hoe de nieuwe coalitie eruit komt te zien [...] De verkiezingen zijn daarmee geen betekenisloze interventie, maar verre van allesbepalend en vaak niet dominant” (Van Ostaaijen, 2014b, p. 39). Wat samenhangt met het sluiten van voorakkoorden is het snelle formeren. In Nederland was er in 2006 in Bellingwedde met een recordtijd van twee dagen overeenstemming over de voortzetting van de bestaande coalitie. In België zijn na twee dagen de meeste coalities al gesloten en is er meestal ook al een bestuursakkoord (Blockmans e.a., 2013, p. 198). Cijfermatig gezien is het sluiten van een lokale coalitie in Vlaanderen ook gemakkelijker dan in Nederland. Een Nederlandse gemeente telt gemiddeld zeven partijen in de gemeenteraad. In Vlaanderen ligt dat aantal tussen 4 en 4,5 (Binnenlands Bestuur, 2014; Ackaert e.a., 2013, p. 148; Olislagers & Steyvers, 2013, p. 121). Dat werkt door in het aantal partijen dat nodig is voor een coalitie. Na 2012 bestaat 67% van de coalities in Vlaanderen uit twee partijen en 32% uit drie. In Nederland bestaat 12% van de coalities uit twee partijen, 45% uit drie. In 14% van de gemeenten is er zelfs een coalitie met vijf fracties of meer (Boogaard, 2015, p. 335).

## 5. Leren van elkaar

In dit artikel staan de overeenkomsten en verschillen in het lokaal bestuur en het verloop van de gemeenteraadsverkiezingen in Nederland en Vlaanderen centraal. Het eerste doel daarbij is kennisdeling. Wat weten we eigenlijk over onze noorder- en zuiderbuur en de manier waarop het lokale bestuur daar functioneert? Een tweede doel is het inspireren van debatten over (lokaal) bestuur. Wat kunnen we van elkaar leren? Een derde doel is het verklaren van de verschillen.

Op het eerste gezicht zijn er een aantal overeenkomsten in het lokale bestuur in Nederland en Vlaanderen. Die raken allereerst de (formele) institutionele vorm-



geving en enkele algemene spelregels, de *hardware*. In de Belgische federale en de Nederlandse (meer) gecentraliseerde structuur zijn er op lokaal niveau veel overeenkomsten wat betreft het gehanteerde model (zie ook Mouritzen & Svara, 2002, pp. 61-63). Er is een direct door de bevolking gekozen gemeenteraad met in principe deeltijdraadsleden, die na de verkiezingen de wethouders/schepenen benoemt. Voorts is er een formeel door de overheid benoemde burgemeester en een grotendeels vrij in te richten ambtelijke organisatie. Gemeenten kennen in hun taakuitoefening autonomie, wat wil zeggen dat ze over alles gaan, mits niet door andere overheden onmogelijk gemaakt. Voor deze autonome taak krijgen gemeenten een algemene uitkering van de bovenlokale overheid. Bovendien ontvangen ze een aantal specifieke uitkeringen/subsidiëringen voor de aan hen opgelegde taken en hebben ze een klein (Nederland) of groot (Vlaanderen) eigen belastinggebied. Het monisme in Vlaanderen en het dualisme in Nederland is echter het meest wezenlijke institutionele verschil. Maar vanuit Nederlands perspectief vallen in Vlaanderen in dat verband ook onder meer de opkomstplicht, de vrouwenquota en de wetgeving met betrekking tot het raadsvoorzitterschap op.

De meest wezenlijke verschillen in het lokale bestuur in Nederland en Vlaanderen spelen zich echter niet op het institutionele niveau af, maar op het niveau van de gewoonten en gebruiken, de *software*. In de manier waarop het lokale bestuur werkt, valt in Vlaanderen in de eerste plaats de grotere rol van politiek leiderschap op, met op de achtergrond het belang van een electoraal kiezersmandaat. Burgemeesters zijn in Vlaanderen de spil van het politiek-bestuurlijke systeem en geven meer dan in Nederland richting aan het beleid. De collegeleden hebben in Vlaanderen over het algemeen de grootste groep kiezers achter zich en worden nauwelijks gedwongen op te stappen. In Nederland speelt een electoraal mandaat voor wethouders een beperkte rol. Hun positie is echter kwetsbaarder. Opvallend is verder de aanwezigheid van dubbelmandaten in Vlaanderen. Veel burgemeesters, maar ook verschillende schepenen en raadsleden, hebben naast hun lokaal mandaat een zetel in het Vlaams of Belgisch parlement. Behalve de omvang van dergelijke dubbelmandaten is ook de praktijk van voorakkoorden en de daaropvolgende snelle formaties, vanuit Nederlands perspectief, opvallend. Andere verschillen zitten in de beperktere 'fragmentering' in Vlaamse gemeenteraden (minder partijen in de gemeenteraad) en het grotere aantal niet aan landelijke partijen verbonden partijen en het aantal wethouders van buiten de gemeenteraad in Nederland.

Het ligt voor de hand de verschillen in gewoonten en gebruiken weer te reduceren tot de (verschillen in) institutionele context. En daar zijn ook argumenten voor. Politiek leiderschap lijkt goed te gedijen bij een monistisch systeem en een stemverdelingsstelsel dat grote partijen bevoordeelt (wat ook de fragmentering beperkt). Het hebben of nastreven van een lokaal mandaat is enigszins verklaarbaar als een lokale/regionale achterban ook voor een bovenlokaal mandaat belangrijk is. En de regels met betrekking tot de aanstellingswijze van burgemeesters hebben tot op ze-



kere hoogte invloed op hoe ze functioneren (zie ook Tops e.a., 2015). De institutionele kenmerken bieden echter geen afdoende en zeker geen volledig antwoord op het verklaren van veel van de geconstateerde verschillen in lokaal bestuur en politiek bedrijven. Zoals Van de Voorde in zijn bijdrage aan dit themanummer laat zien, zijn er bijvoorbeeld geen wettelijke of partijstatutaire belemmeringen waarom Nederlandse politici nauwelijks dubbelmandaten hebben. En ook voor de praktijk van voorakkoorden of de diversiteit in lokale of semilokale partijen is geen exclusief institutionele verklaring voorhanden. Voor een antwoord op de vraag hoe die verschillen dan wel te verklaren zijn, is het daarom verleidelijk aansluiting te zoeken bij cultuurhistorische verklaringen die ook voor algemene verschillen tussen Nederland en Vlaanderen gebruikt worden, zoals een traditie van vreemde overheersing in Vlaanderen of het onderscheid tussen katholicisme en protestantisme. Nederlanders en Vlamingen zitten cultuurpsychologisch anders in elkaar en hebben daardoor andere houdingen en verwachtingen ten opzichte van elkaar en van de overheid (zie ook paragraaf 2). Deze verschillen leiden ongetwijfeld tot andere institutionele kaders, maar kunnen ook tot een andere manier van politiek bedrijven leiden op juist die onderdelen waar de institutionele context geen aanleiding tot verschil geeft. Verder onderzoek is hier echter noodzakelijk. Het voordeel van een globaal overzicht zoals hier gepresenteerd, is dat het vele inzichten samenbrengt, overzicht biedt en algemene overeenkomsten en verschillen duidt. Het nadeel is dat het vele vragen onbeantwoord laat. Dat geldt niet alleen voor het verklaren, maar ook voor het in kaart brengen van trends. Verder (longitudinaal) onderzoek is bijvoorbeeld nodig om te zien of Nederland en Vlaanderen de afgelopen jaren meer op elkaar zijn gaan lijken. Hendriks zag daar twintig jaar geleden met de Vlaamse rationaliserings- en objectiveringsslag al aanwijzingen voor (Hendriks, 2000). Maar ook een onderwerp als schaalgrootte vraagt om nader onderzoek, bijvoorbeeld met betrekking tot de aanname dat de grote Vlaamse en Nederlandse gemeenten qua beleid en bestuur overeenkomsten hebben die ze niet delen met de kleinere gemeenten in hun eigen land.<sup>7</sup>

Wat kunnen we ten slotte op basis van de verschillen van elkaar leren? De eerder geschetste institutionele vormgeving in beide gebieden laat ruimte voor een andere invulling van gewoonten en gebruiken. Maar dat wil niet zeggen dat ze zomaar inwisselbaar zijn. Er bestaan bij internationale vergelijking zelden *best practices*, praktijken die zonder meer in een andere cultuur dezelfde resultaten opleveren. Maar vergelijking levert wellicht enkele *good practices* op, praktijken die in een bepaalde context goed werken en die inspirerend kunnen zijn voor de praktijk in een ander land. Van de Vlaamse (en in toenemende mate de Nederlandse) praktijk leren we bijvoorbeeld dat een burgemeester met een stevige lokale worteling (zowel in de lokale politiek als de lokale samenleving) niet noodzakelijk een direct gekozen burgemeester vereist. Ook de dubbelmandaten vormen een interessant voorbeeld. Hoewel die in Vlaanderen tegenwoordig stevig(er) ter discussie staan, is het de vraag of en in hoeverre – op beperkte schaal – vermeende voordelen (ken-

nis van het lokale bovenlokaal inbrengen) opwegen tegen de vermeende nadelen (te weinig tijd of te veel belangenbehartiging)? En we zouden in Nederland van Vlaanderen kunnen leren wat de gevolgen zijn als de burgemeester de gemeenteraad niet meer voorziet. Voorts leert Vlaanderen Nederland dat een groter eigen belastinggebied niet noodzakelijk tot meer autonomie of grotere beleidsvrijheid leidt. Maar als men dat gebied in Nederland toch gaat verhogen, zou een door de gemeente vast te stellen percentage op de inkomstenbelasting, dat vervolgens door de federale overheid wordt geïnd, misschien ook in Nederland kunnen werken. Van de Nederlandse praktijk is dan weer te leren dat een versterking van de rol van de gemeenteraad zonder een (lokale) cultuur waarin ook actief van de aanwezige instrumenten gebruik wordt gemaakt, verspilde moeite is (Castenmiller e.a., 2013; Buylen e.a., 2014). En men zou van Nederland kunnen leren van het succes van lokale partijen, wat de mogelijkheden en effecten zijn van (meer) schepenen van buiten de gemeenteraad en een op onderdelen grotere rol van het bestuur.

## 6. Tot besluit

In dit artikel is ingegaan op de overeenkomsten en verschillen wat betreft het lokale bestuur en het verloop van de gemeenteraadsverkiezingen in Nederland en Vlaanderen. Hoewel de instituties in Nederland en Vlaanderen vergelijkbaar zijn, blijken de gewoonten en gebruiken waarmee daarvan gebruik wordt gemaakt op onderdelen wezenlijk van elkaar te verschillen. Nederland en Vlaanderen blijven op dat punt enigszins bijzondere en zelfs vreemde burens.<sup>8</sup> Dat is jammer. Onze geografische, historische en culturele verwantschap biedt aanknopingspunten om ons meer in de overeenkomsten en de verschillen te verdiepen, evenals de achtergronden daarvan te bloot te leggen. Met deze bijdrage heb ik getracht daarvoor een eerste aanzet te doen. Daarachter licht de wens dat Nederlanders en Vlamingen op (lokaal) politiek en bestuurlijk gebied meer interesse in elkaar ontwikkelen om van elkaar te leren en door elkaar geïnspireerd te raken.

## Noten

1. Op casus- of themaniveau is meer verschenen. Zie o.a. De Ceuninck & Abma, 2017; Van der Hoeven, 2012; Celis & Wauters, 2012; Vancoppenolle e.a., 2011; Buelens, 2009.
2. Het is maar welke visie je aanhangt. In 1830 scheidde België zich af, maar pas in 1839 werd dat door Koning Willem I erkend.

3. De scores zijn als volgt (tussen haakjes de positie op de ranglijst van 76 gebieden): Machtsafstand Nederland 38 (63) en Vlaanderen 61 (39-40); Individualisme Nederland 80 (4-6) en Vlaanderen 78 (8); Masculiniteit Nederland 14 (73) en Vlaanderen 43 (47-50); Onzekerheidsvermijding Nederland 53 (55) en Vlaanderen 97 (5) (Hofstede e.a., 2016). Bij het onderzoek van Hofstede zijn overigens ook nog wel enkele kanttekeningen te plaatsen. Zo is het een onderzoek dat oorspronkelijk is opgezet onder medewerkers van IBM en betrof het (dus) vooral mensen uit de middenklasse en in latere versies is niet altijd duidelijk op welke meting de cijfers betrekking hebben (zie ook de *frequently asked questions* op [www.geert-hofstede.com](http://www.geert-hofstede.com), geraadpleegd op 7 mei 2017).
4. Dat neemt overigens niet weg dat meer Nederlanders dan Belgen zich primair identificeren met de plaats of stad waar ze wonen (Hendriks e.a., 2013; EVS, 2008).
5. Om de cijfers in perspectief te zetten: na vergelijking met enkele andere Europese landen lijkt in België met name de gehechtheid aan het land laag (gehechtheid aan het lokale is enigszins gelijk aan dat van andere landen). In Nederland geldt een relatief lage score voor zowel het lokale als het nationale (Hendriks e.a., 2013).
6. Het zuiden van Nederland, met name Brabant en Limburg, onderscheidt zich ook op andere onderdelen wat van de rest van Nederland. Zo zijn lokale partijen er traditioneel sterker (Van Ostaaijen, 2012) en wordt er wat betreft stemmotief bovengemiddeld vaak op 'personen' en niet op 'partijen' gestemd (Boogers e.a., 2010). En net als Vlaanderen ondergingen Brabant en Limburg ook een langere periode van 'buitenlandse' overheersing.
7. Zo valt onder meer op dat de wedde/bezoldiging van collegeleden in Nederland en Vlaanderen vooral in de kleine gemeenten van elkaar verschilt. In tegenstelling tot Nederlandse collegeleden zijn de Vlaamse daardoor (in kleine gemeenten) vaker tevens van neveninkomsten afhankelijk.
8. De term 'vreemde burenen' is van Eppink (1998), die overigens ook over hardware en software sprak.

## Bibliografie

- Aardema, H., Boogers, M., & Korsten, A. (2012). Vallende wethouders. Een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau. *Bestuurswetenschappen*, 66(2), 13-34.
- Ackaert, J. (2006). *Politiek in mijn gemeente*. Leuven: Uitgeverij Davidsfonds NV /Brussel: Uitgeverij Politeia.

- Ackaert, J., De Winter, L., Dumont, P., & Hennau, S. (2013). Met man en macht. Over mensen, macht en beleid bij lokale coalitievorming. In: K. Deschouwer, T. Verthé & B. Rihoux, *Op zoek naar de kiezers. Lokale partijafdelingen en de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2012* (pp. 147-165). Oostkamp: Flin Graphic Group.
- Binnenlands Bestuur (2014). 'Regenten' lastig van pluche te krijgen. 9 april 2014 (website).
- Blockmans, T., Geys, B., Heyndels, B. & Mahieu, B. (2013). De diepte van het water en de lengte van de brug. In: K. Deschouwer, T. Verthé & B. Rihoux, *Op zoek naar de kiezers. Lokale partijafdelingen en de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2012* (pp. 191-219). Oostkamp: Flin Graphic Group.
- BMC (2014). *Gemeenteraadsverkiezingen 2014. Wie stemt, wat en waarom?* Amersfoort: BMC onderzoek.
- Boogaard, G. (2015). Van afspiegelingscolleges naar procescolleges. Decentrale coalitievorming in 2014. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 6(4): 330-344.
- Boogers, M., Ostaijen, J. J. C. van, & Slagter, L. (2010). *Lokale kiezers: lokale keuzes? Onderzoek naar de achtergronden en de betekenis van het stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Buelens, J. (2009). Volksraadplegingen: kan België wat leren van Nederland? *Res Publica*, 51, 13-33.
- Buylen, B., Castenmiller, P. & De Ceuninck, K. (2014). Controle op Nederlandse wijze in Vlaamse gemeenten: pure science fiction of realistisch toekomstscenario? De controlerende rol van de gemeenteraad in Vlaanderen en Nederland doorgelicht. *Vlaams Tijdschrift voor Overheid en Management (VTOM)*, 47-62.
- Caluwaerts, D., Reuchamps, M. & Brans, M. (2013). Van macht naar massa. Burgerparticipatie op het lokale niveau. In: K. Deschouwer, T. Verthé & B. Rihoux, *Op zoek naar de kiezers. Lokale partijafdelingen en de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2012* (pp. 219-243). Oostkamp: Flin Graphic Group.
- Castenmiller, P., Van Dam, M., & Peters, K. (2013). "Geven de Raad alle inlichtingen...", een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad. Den Haag: Stichting Decentraalbesteding.nl.
- Celis, K., & Wauters, B. (2012). Vertegenwoordiging van oude en nieuwe breuklijnen in de Lage Landen. *Res Publica*, 54, 309-331.
- Daadkracht (2017). *Nationaal raadsledenonderzoek 2017. Vijfde trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsleden*. Den Haag: Raadslid.nu.
- Dassonneville, R., Hooghe, M., Marien, S., & Pilet, J-P. (2013). *De lokale kiezer. Het kiesgedrag bij de Belgische gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2012*. Amersfoort: Wilco.
- De Ceuninck, K., & Abma, K. (2017) Het herindelingsbeleid van Vlaanderen en Nederland vergeleken. *Bestuurswetenschappen*, 2(71), 39-60.

- De Foer, S. (2001). *Onder Hollanders. Een Vlaming ontdekt Nederland*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- De Rynck, F., & Wayenberg, E. (2010). Belgium. In: M. Goldsmith, & E. Page, *Changing Government Relations in Europe. From localism to intergovernmentalism* (pp. 14-30). Londen/New York: Routledge.
- De Rynck, F., Depauw, E., & Pauly, R. (2017). De commons: zelfregulerend of afhankelijk? Een analyse van arrangementen. *Oikos*, 81(1), 20-35.
- Deschouwer, K., Verthé, T., & Rihoux, B. (2013). *Op zoek naar de kiezers. Lokale partijafdelingen en de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2012*. Oostkamp: Flin Graphic Group.
- Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma BV.
- Eppink, D.J. (1998). *Vreemde burenen. Over politiek in Nederland en België*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Contact.
- Eurobarometer (2017). <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm> (geraadpleegd in mei 2017).
- EVS (1999). <http://zacat.gesis.org/webview/main.jsp?object=http://zacat.gesis.org/obj/fCatalog/Catalog5> (geraadpleegd in mei 2017).
- EVS (2008). <http://zacat.gesis.org/webview/main.jsp?object=http://zacat.gesis.org/obj/fCatalog/Catalog5> (geraadpleegd in mei 2017).
- Falter, R. (2005). *1830 De scheiding van Nederland, België en Luxemburg*. Tiel: Uitgeverij Lannoo nv.
- Gerritsen, M. (2014). Vlaanderen en Nederland: één taal, twee culturen. *Neerlandia, Nederlands-Vlaams tijdschrift voor taal, cultuur en maatschappij*, 118(1), 26-30.
- Goldsmith, M., & Page, E. (2010). *Changing Government Relations in Europe. From localism to intergovernmentalism*. Londen/New York: Routledge.
- Hendriks, F. (2000). Het Vlaams openbaar bestuur vanuit Nederlands perspectief. *Overheid in Beweging*, 3, 3-19.
- Hendriks, F., Van Ostaaijen, J.J.C., Van der Krieken, K., & Keijzers, M. (2013). *Legitimitetsmonitor Democratisch Bestuur 2013. Een metamonitor van de legitimiteit van het democratisch bestuur in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Heyerick, A., & Steyvers, K. (2013). 4. Lokaal of nationaal? Het beste van twee werelden combineren. In: H. Reynaert, & K. Steyvers, *De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen* (2de ed.) (pp. 99-121). Brugge: Uitgeverij Vanden Broele.
- Hofstede, G. (2007). *Allemaal andersdenkenden. Omgaan met cultuurverschillen*. Amsterdam: Contact.
- Hofstede, G., Hofstede, G.-J., & Minkov, M. (2016). *Allemaal andersdenkenden. Omgaan met cultuurverschillen* (herziene en ingekorte ed.). Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Business Contact.

- Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., van Zuydam, S., & Leenknecht, G. (2014). *Majesteitelijk en magistratelijk. De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University.
- Kockelmans, F., & Wilms, D. (2011). *Overleven in België. Een handleiding voor Nederlanders*. Maassluis: Compaan Uitgevers.
- Korsten, A. (2011). *De uitblijvende struikelpartijen van Vlaamse schepenen. Analyse van het Vlaamse lokaal bestuur*. www.arnokorsten.nl (geraadpleegd op 9 mei 2017).
- Lefevere, J. (2013). Hoofdstuk 4. Zijn lokale verkiezingen tweederangsverkiezingen? In: R. Dassonneville, M. Hooghe, S. Marien, & J-P. Pilet, *De lokale kiezer. Het kiesgedrag bij de Belgische gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2012* (pp. 93-117). Amersfoort: Wilco.
- Loughlin, J., Hendriks, F., & Lidström, A. (2011). *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Marien, S., Hooghe, M., & Dassonneville, R. (2013). Hoofdstuk 3. Het belang van lokale argumenten en loyaliteiten: Het verschil tussen federale en lokale stemvoorkeuren. In: R. Dassonneville, M. Hooghe, S. Marien, & J-P. Pilet, *De lokale kiezer. Het kiesgedrag bij de Belgische gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2012* (pp. 67-93). Amersfoort: Wilco.
- Ministerie van BZK (2016). *Staat van het Bestuur 2016*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Mouritzen, P., & Svara, J. (2002). *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Olislagers, E., & Steyvers, K. (2013). 5. De zoektocht naar de ideale partner: coalitievorming en portefeuillevverdeling na de gemeenteraadsverkiezingen van 2012. In: H. Reynaert, & K. Steyvers, *De kerktoerenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen* (2de ed.) (pp. 121-141). Brugge: Uitgeverij Vanden Broele.
- Page, E., & Goldsmith, M. (1987). *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. Londen: Sage Publications Ltd.
- Reynaert, H., & Steyvers, K. (2010). *De kerktoerenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen* (2de ed.). Brugge: Uitgeverij Vanden Broele.
- Reynaert, H., & Steyvers, K. (2013). *De kracht van verankering? De verkiezingen van 14 oktober 2012*. Brugge: Vanden Broele.
- Rodenbach, J. Steyvers, K., & Reynaert, H. (2013). 6. Tussen Dorpsstraat en Wetstraat? Burgemeesters als stemmenkampioenen en cumulards? In: H. Reynaert, & K. Steyvers, *De kracht van verankering? De verkiezingen van 14 oktober 2012* (pp. 141-160). Brugge: Vanden Broele.
- Schaap, L. (2015). *Lokaal bestuur. Zevende druk*. Dordrecht: Convoy Uitgevers BV.
- SCP (2013). *Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2013*|4. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Steyvers, K. (2010a). Hoofdstuk 1. Wat is lokale politiek? In: H. Reynaert, & K. Steyvers, *De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen* (2de ed.) (pp. 15-41). Brugge: Uitgeverij Vanden Broele.
- Steyvers, K. (2010b). Hoofdstuk 8. De burgemeester: van regent tot eerste gemeenteburger. In: H. Reynaert, & K. Steyvers, *De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen* (2de ed.) (pp. 183-199). Brugge: Uitgeverij Vanden Broele.
- Steyvers, K., & Bruneel, D. (2010). Hoofdstuk 11. Lokale ambtenaren. In: H. Reynaert, & K. Steyvers, *De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen* (2de ed.) (pp. 235-259). Brugge: Uitgeverij Vanden Broele.
- Steyvers, K., & De Ceuninck, K. (2013). 1. De kracht van verandering of plus ça change? De gemeenteraadsverkiezingen van 2012 in het licht van de trends sinds de fusies van 1976. In: H. Reynaert, & K. Steyvers, *De kracht van verankering? De verkiezingen van 14 oktober 2012* (pp. 15-41). Brugge: Vanden Broele.
- Steyvers, K. & Reynaert, H. (2010a). Hoofdstuk 4. De gemeenteraadsverkiezingen als brandpunt van de lokale representatieve democratie. In: H. Reynaert, & K. Steyvers, *De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen* (2de ed.) (pp. 95-127). Brugge: Uitgeverij Vanden Broele.
- Steyvers, K. & Reynaert, H. (2010b). Algemeen besluit: de kerktorenpolitiek voorbij? In: H. Reynaert, & K. Steyvers, *De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen* (2de ed.) (pp. 301-309). Brugge: Uitgeverij Vanden Broele.
- TNS Nipo (2014). *Gemeenteraadsverkiezingen gaan eindelijk echt lokaal*. Website TNS Nipo.
- Tops, P.W. (2006). Stedelijk Activisme in Vlaanderen en Nederland. Drie opgaven om de stad van iedereen te maken. In: F. De Rynck, & H. Reynaert, *De Gentse Lezingen*. Brugge: Vanden Broele.
- Tops, P.W., Karsten, N. & Van Ostaaijen, J.J.C. (2015). *De aanstellingswijze gewogen: Een overzicht van argumenten voor en tegen verschillende modellen van aanstelling van de burgemeester*. Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- Van Bever, E. & Verhelst, T. (2010) Hoofdstuk 7. Het college van burgemeesters en schepenen: de lokale macht ontbloot? In H. Reynaert, & K. Steyvers, *De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen* (2de ed.) (pp. 167-183). Brugge: Uitgeverij Vanden Broele.
- Vancoppenolle, D., Noordegraaf, M., & Steen, A. van der (2011). Politieke ambtenaren? Formele en feitelijke rolverschillen tussen Nederlandse politieke assistenten en Vlaamse kabinetsmedewerkers, *Bestuurskunde*, 2, 63-74.
- Van der Hoeven, Q. (2012). *Van Anciaux tot Zijlstra. Cultuurbeleid en cultuurparticipatie in Nederland en Vlaanderen*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Van Istendael, G. (1990). *Het Belgisch labyrint of De schoonheid der wanstaltigheid*. Amsterdam: Uitgeverij de Arbeiderspers.

- Van Ostaaijen, J.J.C. (2010). Leren van Vlaanderen: kenmerken van de Vlaamse burgemeester ter inspiratie voor het Nederlandse debat. *Justitiële verkenningen: de burgemeester*, 36(3), 61-72.
- Van Ostaaijen, J.J.C. (2012). Ondertussen in de lokale politiek. De ontwikkeling van lokale politieke partijen, de Leefbaar-beweging en Pim Fortuyn. *Beleid en Maatschappij*, 2(39), 194-201.
- Van Ostaaijen, J.J.C. (2013). Afrekenen met de deelgemeenten: Het functioneren van binnengemeentelijke decentralisatie in Rotterdam en Antwerpen en een vergelijking met dorps- en wijkraden, *Bestuurswetenschappen*, 5-6, 94-115.
- Van Ostaaijen, J.J.C. (2014a). Hoe word je wethouder? Een onderzoek naar de transparantie en het democratisch gehalte van de wethoudersvoordracht. *Bestuurswetenschappen*, 2, 68-86.
- Van Ostaaijen, J.J.C. (2014b). *Bevlogen en begrensd. Een analyse van de gemeenteraadsverkiezingen 2014*. Tilburg: Tilburg University.
- Van Ostaaijen, J.J.C., Karsten, N., & Tops, P.W. (2016). De kracht van kleinschalig bestuur. Een onderzoek naar de mogelijkheden en opportuiniteten van het binnengemeentelijk samenwerkingsmodel in Antwerpen. Tilburg: Tilburg University.
- Van Wijk, E. (2010). *Waarom Belgen niet kunnen voetballen en Nederlanders nooit wereldkampioen worden. Over de moeizame samenwerking tussen Belgen en Nederlanders*. Leuven: Uitgeverij LannooCampus.
- Verhelst, T., & Van Bever, E. (2010). Hoofdstuk 6. De gemeenteraad: hoeksteen van de lokale democratie? In: H. Reynaert, & K. Steyvers, *De kerktoerenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen* (2de ed.) (pp. 149-167). Brugge: Uitgeverij Vanden Broele.
- Verthé, T. (2013). Samen sterk? Kartelvorming bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2012. In: K. Deschouwer, T. Verthé & B. Rihoux, *Op zoek naar de kiezers. Lokale partijafdelingen en de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2012* (pp. 49-73). Oostkamp: Flin Graphic Group.
- Voerman, G., & Boogers, M. (2014). *Rekrutering van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2006, 2010 en 2014: kandidaatstellingsproblemen vergeleken en verklaard*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Wille, F., & Deschouwer, K. (2013). Anticiperen om te regeren. De plaats van voorakkoorden in de gemeentelijke coalitievorming. In: K. Deschouwer, T. Verthé & B. Rihoux, *Op zoek naar de kiezers. Lokale partijafdelingen en de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2012* (pp. 165-191). Oostkamp: Flin Graphic Group.



# Verticale politieke cumul in de Lage Landen: evolutie en verklaringen<sup>1</sup>

Nicolas Van de Voorde

---

**ABSTRACT:** Multiple office-holding in the Low Countries: evolution and explanations

Studies have shown that multiple office-holding, a practice that denotes the simultaneous exercise of any directly elected municipal mandate and parliamentary seat, is more commonplace in European national parliaments than expected. However, research in Belgium, and especially in the Netherlands, is scarce and extremely fragmented. Therefore, our analysis provides a systematic comparison between the Low Countries with a longitudinal focus. In the first part of the paper, the frequency of the practice is described and its evolution in the last two decades tracked. In the second part, we provide aggregated explanations for the identified discrepancy. Indeed, our results show that after the most recent elections, more than 80% of all Belgian members of parliament held a local mandate, and this percentage increased by 10% during our reference period. In contrast, 9 out of 150 members of the Dutch Second Chamber were combining several offices at the beginning of their national mandate, while the degree of cumulards remained stable. Unexpectedly, the legislative framework and the party regulations are not the source of this deviation, as they are almost identical in both countries. We argue that the difference can be attributed to the role and position of the local government, the political culture and the electoral system.

**KEYWORDS:** *Cumul des mandats*, Multiple office-holding, Members of parliament, Local representatives, Central-local relations

---

## 1. Inleiding

Dit artikel vergelijkt de frequentie en de evolutie van het dubbelmandaat in het federale België en de gedecentraliseerde eenheidsstaat Nederland. We duiden de evolutie van de afgelopen twee decennia en bieden eveneens geaggregeerde verklaringen voor de gelijkenissen en verschillen in beide landen.

Het dubbelmandaat, beter bekend als politieke cumul of in de literatuur ook wel *cumul des mandats* of *multiple office-holding* genoemd, duidt op het gelijktijdig uitoefenen van twee rechtstreeks verkozen politieke mandaten (Navarro, 2009). Dit stuk richt zich uitsluitend op de verticale variant waarbij politieke functies op verschillende overheidsniveaus worden gecombineerd. Concreet betreft het lokale raadsleden (gemeenteraadsleden, schepenen of wethouders, burgemeesters) die tevens een tweede nationaal verkozen mandaat bekleden (nationale Tweede Kamerleden in Nederland, federale of regionale parlementsleden in België). Die verticale vorm van politieke cumul kan ontstaan via twee bewegingen. Raadsleden kunnen enerzijds een zetel in het parlement verwerven, anderzijds kunnen nationale en regionale vertegenwoordigers pas in tweede instantie lokaal verkozen worden. De horizontale vorm, het combineren van een rechtstreeks verkozen politieke functie met indirect of niet-verkozen mandaten, wordt hier buiten beschouwing gelaten (Pilet, 2013).

De meerwaarde van lokale politici in de nationale arena maakt regelmatig deel uit van maatschappelijk debat, voornamelijk in België. Tot voor kort waren het de politieke partijen die tegen die achtergrond hun statuten aanscherpten om het fenomeen zelf onder controle te kunnen houden. Zo werd in de zomer van 2016 bij de Vlaamse socialistische partij een cumulbeperking goedgekeurd, waarbij schepenen en burgemeesters uit gemeenten met meer dan 20.000 inwoners niet langer in het parlement mogen zetelen. De wetgever volgt slechts schoorvoetend. De discussie raakte onlangs in een stroomversnelling naar aanleiding van een aantal recente schandalen, zoals de Publifin-, Publipart- of Samusocial-affaires. Hoewel het een uitspatting van horizontale cumul betrof (politici kregen namelijk te hoge vergoedingen in raden van bestuur of intercommunales voor een beperkte inspanning), heeft dat het bredere debat over het combineren van mandaten weer op de voorgrond gebracht. Het algemene discours verschuift duidelijk van de mogelijke baten, zoals de eigen gemeente vertegenwoordigen, naar de nefaste bijwerkingen. Het combineren van mandaten zou leiden tot belangenconflicten, machtsconcentratie en een onevenwichtige tijdsconsumptie. Bovendien stapelen cumularde diverse financiële vergoedingen op, wat bijzonder gevoelig ligt bij de publieke opinie. In Nederland wordt daarentegen zelden gesproken over het dubbelmandaat.

Ondanks de populariteit van cumul in verschillende landen is de wetenschappelijke interesse verrassend beperkt, zeker gezien de potentiële schadelijke neveneffecten voor het democratisch bestel. Alleen in Frankrijk, waar het reeds vanaf de negentiende eeuw gemeengoed is om politieke mandaten te combineren, ontwikkelde zich een onderzoekstraditie (François & Navarro, 2013b; Knapp, 1991; Mény, 1992). In België is het empirisch materiaal uiterst gefragmenteerd, in Nederland is onderzoek zelfs compleet afwezig. Een systematische studie met een longitudinale focus is dus nodig. Daarom streeft dit onderzoek een dubbel doel na. Enerzijds beschrijven we de frequentie van de praktijk in België en Nederland door de tijd

heen. Meer bepaald worden de algemene ontwikkelingen van de afgelopen twintig jaar in beide landen geanalyseerd. Daarbij wordt dieper ingegaan op de Belgische casus, waar het dubbelmandaat de absolute norm is, en onderzocht waar een mogelijke toe- of afname zich manifesteert. Anderzijds brengen we een aantal verklaringen naar voren waarom het cumuleren van lokale en nationale mandaten vanzelfsprekend is in België, maar de uitzondering is in Nederland. Onverwacht liggen de institutionele factoren, zoals het wettelijk kader en de partijpolitieke reglementering, niet aan de basis van die discrepantie. We vermoeden daarentegen dat het contrast veroorzaakt wordt door de rol en de positie van lokale besturen, de politieke cultuur en de invloed van het kiesstelsel.

## 2. De politieke praktijk

De literatuur wijst er in eerste instantie op dat, in vergelijking met andere Europese landen, het dubbelmandaat in België uitzonderlijk populair is, maar zelden voorkomt in Nederland. Een recente studie vond in 16 van de 29 onderzochte West-Europese landen één bepaalde vorm van politieke cumul terug (Navarro, 2013b). België behoort tot de vier landen waar minstens drie op de vier parlementsleden tegelijkertijd een lokale functie opneemt. Nederland daarentegen is te situeren in de categorie waar slechts een summier aantal lokale vertegenwoordigers in het nationale parlement werd teruggevonden.

Traditioneel spant Frankrijk de kroon in het aandeel cumulards. De laatste twee decennia was tussen 80 en 90% van de nationale parlementsleden eveneens gemeenteraadslid (Bach, 2011; François, 2006). Het is opvallend dat 22% van hen zelfs twee lokaal verkozen functies uitoefent als lid van de gemeenteraad, departements- of regiobestuur bovenop het parlementsmandaat. Bovendien is de helft van de parlementsleden tegelijkertijd burgemeester (François & Magni Berton, 2014; François & Navarro, 2013b). Franse burgemeesters zijn echter niet te vergelijken met de Nederlandse of Belgische omdat het lokale bestuur er extreem gefragmenteerd is, en het takenpakket van lokale bestuurders beperkt is. In diezelfde groep vinden we België terug, maar ook Finland waar 80% van de parlementsleden tevens gemeenteraadslid is en Luxemburg waar 75% van de parlementsleden cumuleert (Navarro, 2013a; Sandberg, 2013). In een aantal andere Europese landen combineert dan weer tussen 25 en 50% van de parlementsleden een lokaal en een nationaal mandaat, zoals in Hongarije (Várnagy, 2012), Duitsland (Navarro, 2009), Portugal en Zweden. De vorm van het dubbelmandaat varieert echter sterk tussen de landen. Verschillende lokale functies worden met verschillende bovenlokale functies gecombineerd, ook mee afhankelijk van de nationale bestuursstructuur (voor een uitgebreid overzicht zie Navarro, 2013a). Nederland, ten slotte, behoort

tot een laatste categorie landen waar cumul slechts een marginaal fenomeen is. Net zoals in Spanje (Boudon, 2010), Zwitserland (Mueller, 2013) of Denemarken cumuleert slechts een beperkte groep.

Ondanks deze eerste comparatieve schets zijn empirische nationale gegevens over de frequentie en de evolutie van politieke cumul in België, en zeker in Nederland, bijzonder fragmentair. Belgisch onderzoek focuste bijvoorbeeld op slechts één parlement (Vaesen, 2006) of taalgroep (Fiers, 2001). Bovendien zijn de meest recente cijfers beperkt tot een tijdsopmeting van een of twee legislaturen (Put & Vanlangenakker, 2010). Gegevens over de Waalse regionale volksvertegenwoordigers zijn op een enkele uitzondering na volledig afwezig (Pilet, 2013). Ondanks het gefragmenteerde academische onderzoek en het gebrek aan een consistent longitudinale analyse is de politieke praktijk gemeengoed. Ackaert (1994) noteerde al in 1961 dat 62% van de federale Kamerleden en senatoren een tweede lokaal mandaat uitoefende. De volgende decennia nam dat aandeel bij de Vlaamse vertegenwoordigers gestaag toe. Het groeide aan tot ongeveer 80% in de periode 2003-2009 (Put & Vanlangenakker, 2010). Studies na de parlementsverkiezingen in 2014 en de gemeenteraadsverkiezingen in 2012 bevestigen dat gemeenteraadsleden massaal hun weg naar het regionale en federale parlement vinden (Put et al., 2014; Rodenbach, Steyvers & Reynaert, 2013). Gegevens over de lokale mandaten van de Nederlandse Kamerleden zijn nog schaarser. Alleen Navarro (2013a) vond in 2012 dat acht leden van de Tweede Kamer simultaan gemeenteraadslid waren en één lid van de Provinciale Staten, wat betekent dat 6% van het parlement tevens lokaal mandataris was.

Aangezien bestaande studies niet meer dan een summier blik op het thema werpen, is systematisch empirisch onderzoek noodzakelijk. Dit artikel vergelijkt daarom beide landen uitvoerig met elkaar en voegt een longitudinale component toe.

### 3. Data en resultaten

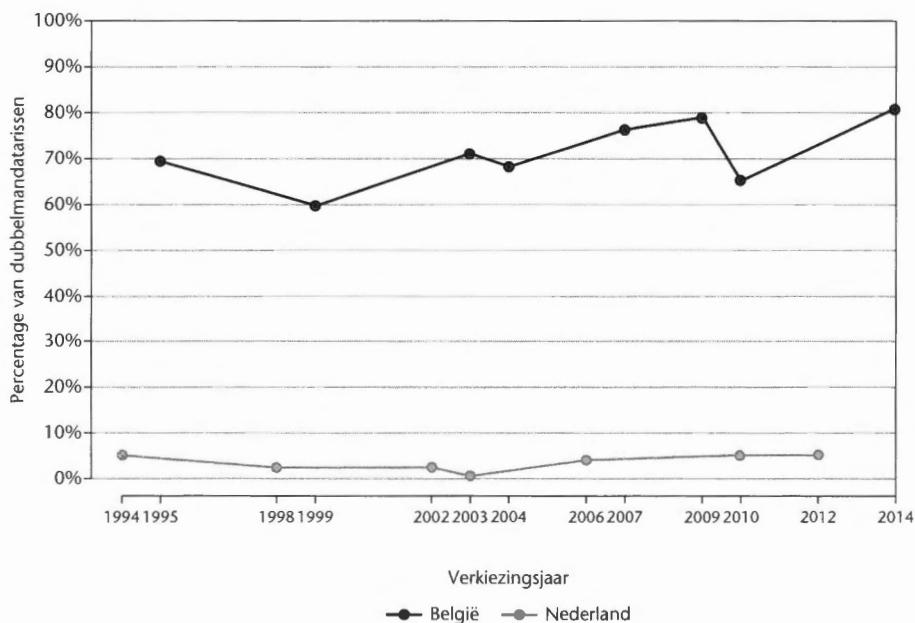
Ten eerste wordt hier een contextschets gemaakt van de situatie in beide landen waarbij de frequentie en de evolutie van de praktijk wordt besproken. Het dubbelmandaat wordt in deze bijdrage beschouwd als de combinatie van een rechtstreeks verkozen lokaal mandaat (gemeenteraadslid, schepen of wethouder, burgemeester) en een rechtstreeks verkozen regionaal (gemeenschap of gewest) of nationaal mandaat (Tweede Kamer, Kamer van Volksvertegenwoordigers, Senaat).<sup>2</sup> De longitudinale analyse berust op de gegevens van alle leden van de vijf Belgische parlementen tijdens de periode 1995-2014.<sup>3</sup> De uitgekozen referentieperiode start in 1995 bij de eerste rechtstreekse verkiezing van de regionale parlementen en loopt tot de laatste verkiezingen in 2014. Het beslaat de installatie van de regionale

parlementen na de verkiezingen van 1995, 1999, 2004, 2009, 2014 en de federale Kamers na de verkiezingen van 1995, 1999, 2003, 2007, 2010 en 2014.<sup>4</sup> Voorts beschikken we over de gegevens van de Nederlandse Tweede Kamerleden in 1994, 1998, 2002, 2003, 2006, 2010 en 2012. Leden van de Eerste Kamer worden indirect verkozen en werden niet meegenomen in de analyse. Alle biografische informatie bestaat uit officiële publieke gegevens en werd ter beschikking gesteld door de respectievelijke regionale en nationale overheidsdiensten. Er werd een momentopname van elke vergadering gemaakt net na de eedaflegging van de regering, zodat verkozen parlementsleden die een uitvoerend mandaat opnemen reeds vervangen zijn. Leden die pas tijdens de legislatuur toetreden, worden buiten beschouwing gelaten.

### 3.1. *Consistente diversiteit*

Uit de literatuur kan men afleiden dat de evolutie van politieke cumul beïnvloed wordt door twee bestuurlijke transitie: *multi-level governance* en *local governance*. Beide hollen de inhoudelijke meerwaarde van één specifieke mandatencombinatie immers uit, waardoor vertegenwoordigers in de loop van de tijd minder aange trokken worden om een dubbelmandaat na te jagen (Pinson, 2010). Meer bepaald impliceert de transitie naar *multi-level governance* dat het centrale niveau verschillende nieuwe bestuurslagen naast zich moet dulden, zoals de internationale instellingen en de Europese Unie (Bache & Flinders, 2004; Hooghe & Marks, 2003). Van onderen uit daagt het intermediaire niveau, het meso- of regionale niveau, het centrale uit. Als *multi-level governance* op verticale complexiteit duidt, staan *local governance* (Rhodes, 1996, 1997; Stoker, 2000) of *network governance* (Pierre & Peters, 2000; Scharpf, 1994; Sørensen & Torfing, 2008) voor een toename in horizontale complexiteit. Lokaal beleid wordt niet meer uitsluitend in de politieke instituties gevormd, maar in losse, open netwerken waar politieke vertegenwoordigers samen beleid maken met private, publieke en semipublieke actoren (Denters & Rose, 2005). Hierdoor komt het lokale bestuur onder toenemende druk te staan. Kortom, één specifieke lokaal-centrale mandatencombinatie verloor in de loop van de tijd grotendeels haar functionele meerwaarde (Pinson, 2010). Enerzijds omdat bevoegdheden en financiële middelen verspreid zijn over verschillende niveaus en niet gemonopoliseerd worden door het centrale bestuur. Anderzijds omdat het coördineren en regisseren van lokale netwerkstructuren tijd vergt, waardoor lokale verkozenen minder aangetrokken worden door een extra mandaat. Zowel België als Nederland zien hun centraal-lokale relaties veranderen, waardoor het combineren van mandaten in beide landen minder relevant werd. Toch moet die stelling genuanceerd worden omdat die transitie vaak beschouwd wordt als een macro-evolutie waarbij lokale besturen in heel Europa zouden convergeren naar het

Noord-Europese model (Goldsmith & Page, 2010). Hoewel Nederland reeds sterker aanleunt bij die laatste, ligt het Belgische startpunt in de Zuid-Europese traditie (Wayenberg, 2005). Dat verschillende vertrekpunt zou kunnen betekenen dat het combineren van mandaten wel nog een meerwaarde heeft in België, bijvoorbeeld omdat lokale autoriteiten er nog functioneel zwak zijn en rechtstreekse belangenvertegenwoordiging nog zijn vruchten kan afwerpen.



FIGUUR 1. Het percentage dubbelmandatarissen in België en Nederland (1994-2014).

Figuur 1 toont een graduele toename van het aantal cumulars, voornamelijk in België, ondanks de dalende functionele relevantie. Bovendien illustreert de grafiek dat het lokaal-centrale dubbelmandaat de absolute norm is in België, maar slechts zelden voorkomt in Nederland. Dat verschil zet zich consistent door in de volledige referentieperiode. In 1995 bedroeg de globale cumulatiegraad 69,4% in België, om een plotselinge duik te nemen naar 59,7% in 1999. Na een tweede significante daling in 2010 komen we bij de laatste verkiezingen van 2014 uit op een percentage van 80,6%. De laatste twintig jaar nam het aandeel dubbelmandatarissen dus met meer dan tien procent toe. De reden waarom het aantal cumulars stelselmatig toeneemt, ligt vermoedelijk in de toegenomen competitiviteit van het politieke klimaat. De toetreding van nieuwe politieke partijen, de toegenomen electorale volatiliteit en het gevecht om de vlottende kiezer maakt een onzekere

en instabiele context. Cumulars kunnen dan een baken van electorale stabiliteit voor de partijen betekenen omdat ze hun lokale bekendheid eveneens kunnen verzilveren bij nationale verkiezingen (De Winter, 1988; Put & Maddens, 2013). De omgekeerde redenering is eveneens realistisch. Nationaal actieve politici proberen hun ervaring lokaal uit te spelen en een mandaat in de gemeenteraad te verwerven, waarna zowel de nationale als de lokale ervaring het nationale verkiezingsresultaat zal voeden.

Het aantal cumulars in de Nederlandse Tweede Kamer blijft bovendien opvallend stabiel, zowel in 1994 als in 2010 en 2012 waren slechts acht Kamerleden dubbelmandataris. Gedurende de hele periode beoefende gemiddeld 3,6% een tweede lokaal mandaat. Aangezien de praktijk in Nederland überhaupt schaars is, valt ook hier geen daling te onderscheiden.

Bij deze resultaten horen enkele nuances. Zo zijn de Belgische cijfers een onderschatting, terwijl we in Nederland rekening moeten houden met een overschatting. De in België onrechtstreeks lokaal verkozen functies, zoals de OCMW-raadsleden, maken geen deel uit van onze gegevens, wat nog tot extra inflatie van de resultaten zou kunnen leiden. Die raadsleden worden aangeduid door de gemeenteraad en worden daardoor niet beschouwd als cumulars, hoewel ze toch actief deel uitmaken van het politieke bestuur in hun gemeente. In Nederland merken we dan weer op dat vele parlementsleden hun lokaal mandaat opgeven, enkele maanden na hun nationale eedaflegging. Naar analogie van Duitse cumulars gaat het dus om een tijdelijke of temporele variant (Navarro, 2009). Ter illustratie, Remco Dijkstra (VVD) trad in september 2012 toe tot de Tweede Kamer, een functie die hij combineerde met het lidmaatschap in de Provinciale Staten van Gelderland. Hoewel hij als dubbelmandataris in dit onderzoek wordt beschouwd, nam hij vier maanden later al ontslag als provincieraadslid en cumuleerde hij voor het grootste deel van de legislatuur dus niet. Sterker nog, alle Nederlandse Kamerleden beëindigden hun gemeentelijke of provinciale functie voortijdig na de verkiezingen van 2012, of voerden ze uit tot het einde van die legislatuur en stelden zich daarna geen kandidaat meer. Geen enkel lid van de Tweede Kamer cumuleerde gedurende de volledige legislatuur een tweede politiek mandaat. Hoewel het combineren van lokale en nationale mandaten wettelijk toegestaan is in beide landen, is laattijdig ontslag uit een van beide functies bijna vanzelfsprekend in Nederland. Dat kan wijzen op een behoorlijk groot verschil in de politieke cultuur en in het aanzien van het dubbelmandaat.

Tot slot wordt de Belgische situatie, in tegenstelling tot de Nederlandse stabiliteit, gekenmerkt door twee plotselinge dalingen in 1999 en 2010. Beide werden veroorzaakt door de intrede van nieuwe politieke partijen. In 1999 lag het electorale succes van de groene partij en het extreemrechtse Vlaams Blok daarvoor aan de basis. In 2010 klommen de Vlaams-nationalisten van N-VA in één jaar tijd op van 13% naar bijna 30%.



De nieuwe partijen waren echter zo goed als niet lokaal ingebed. Het nationale succes werd pas later lokaal verzilverd tijdens de volgende gemeenteraadsverkiezingen; in eerste instantie hadden de nieuwe partijen amper lokale verkozenen. Het aandeel dubbelmandatarissen in het parlement zakt met andere woorden automatisch in wanneer veel nieuwe kandidaten verkozen raken. In 1999, bijvoorbeeld, deden meer dan 80 parlementsleden hun intrede zonder gemeentelijk mandaat omdat Agalev, Écolo en het Vlaams Blok nog geen lokale achterban hadden opgebouwd. Hoewel in 1999 en 2010 de positieve trend duidelijk onderbroken werd, was de achteruitgang relatief beperkt. Enerzijds was dat te wijten aan de andere traditionele partijen, die lokale mandatarissen bleven inzetten tijdens de nationale verkiezingen en zo het aantal dubbelmandatarissen hooghielden. Anderzijds kopieerden de nieuwe partijen de praktijk al snel. Hun parlementsleden namen bijvoorbeeld bij de eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen deel om alsnog lokale verankering te verwerven, en tijdens de legislatuur een dubbelmandaat te veroveren. Vervolgens werden nieuw verkozen gemeenteraadsleden ingezet bij de daaropvolgende regionale of nationale verkiezingen. Ten slotte willen we opmerken dat de meeste Nederlandse cumulards tijdens de laatste twintig jaar in de VVD-fractie zetelden (16 van de in totaal 38 cumulards) en de PVV-fractie van Geert Wilders (8 dubbelmandatarissen). De overige cumulards zaten ongeveer gelijk verspreid onder de andere partijen (4 voor CDA, 3 voor PVDA, 3 voor SP, 3 voor LPF).

### 3.2. *Belgische variaties*

Aangezien het dubbelmandaat zo frequent voorkomt in België, richten we ons in tweede instantie op de verklaring van die evolutie en bekijken we waar de evolutie het sterkste toe- of afneemt. We verwachten bijvoorbeeld dat meer cumulards zich zullen richten op het regionale in plaats van het nationale niveau, dat Franstaligen vaker cumuleren en dat schepenen/wethouders en burgemeesters in toenemende mate in het parlement zetelen.

Ten eerste kan men verwachten dat lokale mandatarissen in de loop van de tijd vaker opteren voor een zetel in het regionale parlement, eerder dan in het federale parlement, omdat die eerste steeds meer lokaal relevante beleidsdomeinen kreeg overgeheveld. De Belgische staatsstructuur is op incrementele wijze geëvolueerd tot een federatie, waarbij Gemeenschappen en Gewesten steeds meer bevoegdheden kregen. Belangrijker is dat niet alleen meer, maar tevens de belangrijkste, bevoegdheden met een lokale impact zijn overgedragen. Ondertussen bezitten ze de meest relevante domeinen met lokale impact (Plees, 2005). Zeker na regionalisering van de organieke wetgeving voor het lokaal bestuur in 2001 werden de regio's een tweede belangrijk referentiepunt voor de Belgische gemeenten. Men kan dus verwachten dat lokale vertegenwoordigers die hun gemeentelijke belan-



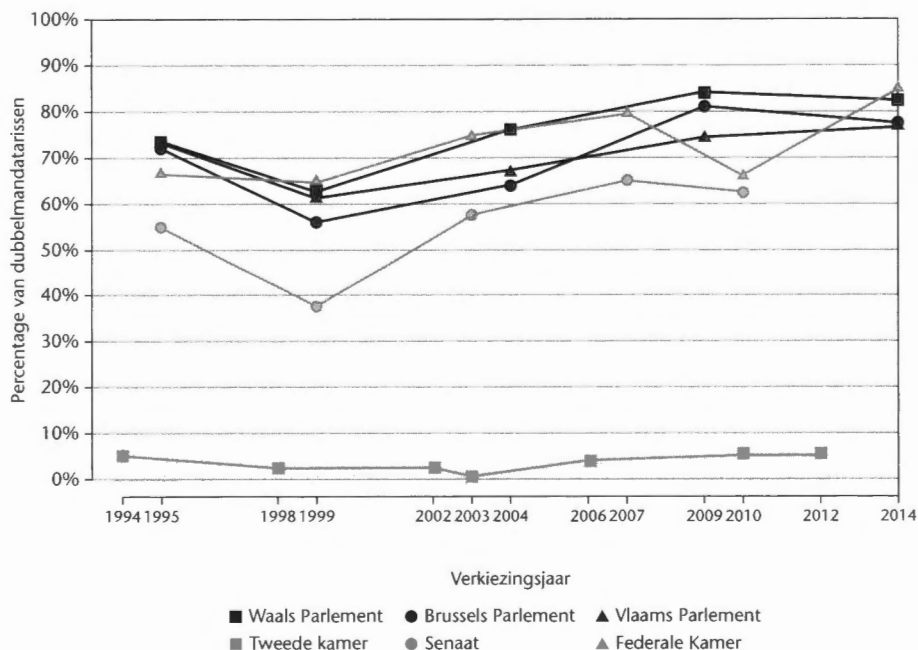
gen efficiënt willen behartigen, hun nationaal mandaat zullen inwisselen voor een regionaal. Aan de andere kant is die bevoegdheidsoverdracht verre van compleet en behoudt het nationale niveau nog enkele belangrijke domeinen met een lokale impact zoals het sociaal beleid (OCMW's) en het veiligheidsbeleid (lokale politie). Daardoor behoudt het federale parlement nog inhoudelijk aantrekkingskracht om dubbelmandatarissen te blijven bekoren.

Bovendien zijn er bestuurlijke verschillen tussen de drie Belgische regio's. Het Vlaamse gewest geeft zijn lokale besturen meer autonomie dan de Brusselse en Waalse, waardoor Vlaamse gemeenteraadsleden minder nood hebben aan een tweede centraal mandaat. Vlaanderen greep de regionalisering van de organieke wetgeving aan om het financiële regime te hervormen. Zowel het aandeel onconditionele fondsen, giften waarbij geen enkele tegenprestatie van de lokale overheid wordt verwacht, als het aandeel lokale belastingen, waarvan gemeenten autonoom de groeivoet kunnen aanpassen, werd in Vlaanderen vergroot en ligt nu hoger in vergelijking met hun Waalse of Brusselse tegenhanger.<sup>5</sup> Men kan verwachten dat het voor lokale bestuurders minder relevant wordt om hun belangen rechtstreeks nationaal te gaan behartigen, wanneer de eigen gemeente voldoende functies en autonomie heeft om krachtadig eigen beleid uit te stippelen. Bovendien wordt directe toegang in Vlaanderen aangevuld met een indirecte belangenvertegenwoordiging via de geaggregeerde belangenorganisatie van steden en gemeenten (VVSg). Hoewel er geen juridische verplichting bestaat om ze te betrekken in het beleidsproces wordt de belangengroep informeel erkend als vertegenwoordiger van de lokale belangen en als dusdanig geconsulteerd (Steyvers, 2015). Vlaamse raadsleden hebben dus meer alternatieve routes om de belangen van hun gemeente centraal te behartigen.

Figuur 2 toont echter aan dat beide verwachtingen niet ondersteund worden. Er is noch een verschuiving van cumul van het nationale naar het regionale niveau, noch een groot verschil tussen de drie Belgische regio's. Lokale mandatarissen opteerden de laatste decennia niet vaker voor een tweede regionaal mandaat, ten nadele van een tweede federaal mandaat. Ondanks het inkrimpen van bevoegdheden met een sterk lokale impact op het federale niveau, is er geen sprake van federale emigratie maar van replicatie. De regionalisering van de organieke wetgeving in 2001, wanneer de gewesten de organisatie en de vorm van het lokaal bestuur kunnen wijzigen, brengt ook geen effecten teweeg. Elk parlement vertoont een sterk soortgelijke lichte stijging van het aantal cumulards in de afgelopen twee decennia.

Ten tweede wijst de figuur uit dat het verschil tussen de drie Belgische gewesten relatief beperkt blijft. De resultaten tonen wel aan dat Waalse vertegenwoordigers vaker een tweede mandaat uitoefenden na 1999, al is het verschil met de Vlaamse parlementsleden nooit groter dan 10 procentpunten. In alle parlementen kan een licht stijgende tendens onderscheiden worden, die onderling weinig varieert. De stelling dat de toegenomen autonomie voor Vlaamse gemeenten raadsleden zou aanzetten tot minder politieke cumul wordt empirisch niet ondersteund. Dat impli-

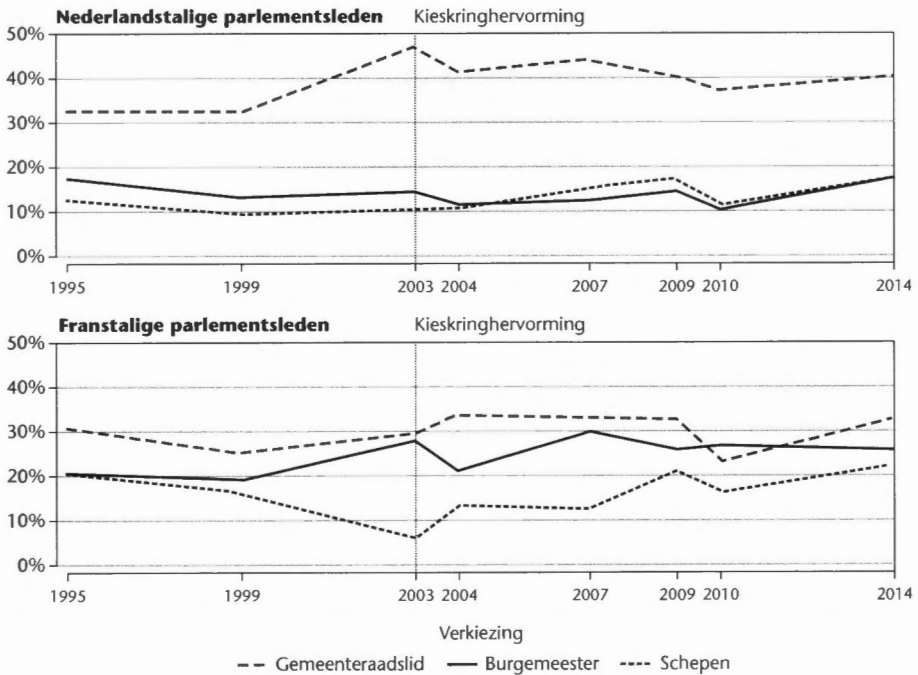
ceert dat de interregionale variatie inzake lokale autonomie en onrechtstreekse belangenvertegenwoordiging vooral een kwestie van gradatie is. Die is echter onvoldoende om de frequentie van het dubbelmandaat te beïnvloeden. Behalve lokale financiering zijn er andere indicatoren van autonomie die niet wezenlijk variëren in de loop van de tijd en tussen de regio's. Het centrale toezicht op de lokale autoriteiten, bijvoorbeeld, blijft in de drie regio's voornamelijk strikt en administratief geregeld (De Becker, 2013).



FIGUUR 2. Het percentage dubbelmandatarissen in 6 Belgische en Nederlandse parlementen (1994-2014).

Tot slot verwachten we dat schepenen of wethouders en burgemeesters in de loop van de tijd frequenter in het parlement zullen zetelen dankzij hun grotere electorale bereik. Onderzoek naar de nationale kandidatenselectie bevestigde reeds dat lokale vertegenwoordigers erg gewild zijn dankzij hun plaatselijke naamsbekendheid (De Winter, 1988; Gallagher & Marsh, 1988). Niettemin draagt de bekendheid van een gewoon gemeenteraadslid minder ver als die van een burgemeester. In een kleine kieskring volstaat plaatselijke bekendheid om een haalbare lijstplaats te verwerven en te verzilveren. In een grotere kieskring gaat de voorkeur van de partijelite, die de kandidatenlijst opstelt, uit naar namen die verder reiken dan de eigen en aanliggende gemeentes, waardoor schepenen en burgemeesters bevoordeeld zijn. Als gevolg

daarvan loopt het relatieve verschil tussen het electorale voordeel van raads- en collegeleden op, ten voordele van die laatsten. In de Nederlandse nationale kieskring kan men verwachten dat burgemeesters en wethouders altijd al voorrang kregen ten aanzien van gemeenteraadsleden. In België heeft de kieskringhervorming van 2002 hen pas later aantrekkelijker gemaakt. Toen werd het aantal federale kieskringen teruggeschroefd van twintig arrondissementele naar elf provinciale kringen. Bijgevolg verdubbelde de grootte van elke kieskring bijna. We vermoeden dat na de verkiezingen van 2003, de eerste na de uitbreiding van de kiesomschrijvingen, gemeenteraadsleden een groot deel van hun electorale potentieel zouden verliezen.



FIGUUR 3. De evolutie van het type lokale functie (in % van het aantal parlementsleden) volgens taalgroep.

Figuur 3 toont daarentegen aan dat de effecten van de kieskringhervorming beperkt zijn. De gegevens werden bovendien opgedeeld naar taalgroep omdat er wezenlijke verschillen tussen beide opduiken. De evolutie van het aandeel burgemeesters onder de Franstalige parlementsleden, bijvoorbeeld, nam toe tot ongeveer 30% na de kieskringhervorming. Het percentage schepenen nam echter onverwacht af. Dat lijkt echter niet meer dan een eerste reactie op de kieswetgeving te zijn, want na de verkiezingen van 2007 groeiden die aantallen weer naar elkaar toe. Het aandeel collegeleden bij de Nederlandstalige parlementsleden blijft daarentegen opvallend stabiel.

De gemeenteraadsleden zetelen, in tegenstelling tot de verwachting, steeds vaker in het parlement. De belangrijkste vaststelling op basis van figuur 3 is dat Franstalige parlementsleden vaker burgemeester zijn. Gedurende de hele periode bindt 25% van deze volksvertegenwoordigers de sjerp om. Bij de Vlamingen en de Nederlandstalige Brusselaars is dat slechts 15%. De kloof tussen het Vlaamse en het Waalse parlement is bovendien nog groter (15% ten opzichte van 29%). Kortom, de kieskringhervorming is ontoereikend om het aantal burgemeesters en schepenen te verhogen.

In de Nederlandse Tweede Kamer zetelen geen wethouders of burgemeesters, hoewel dat strikt genomen niet bij wet verboden is. 28 van de 38 dubbelmandatarissen (73%) zijn gemeenteraadslid, 10 van hen zijn lid van de Provinciale Staten. De onderlinge verhouding evolueert echter niet. Gemiddeld zetelen een of twee provincieraadsleden en ongeveer vijf gemeenteraadsleden per legislatuur.

## 4. Internationale verklaringen

### 4.1. *Wettelijke onverenigbaarheden*

Geaggregeerde verklaringen wijzen vaak in de richting van institutionele kenmerken om de verschillen tussen landen te duiden (François & Navarro, 2013a; Navarro, 2013b). Om de enorme discrepantie tussen de Belgische en Nederlandse situatie te vatten, grijpen we terug naar het wettelijke kader in beide landen dat logischerwijze het niveau van politieke cumul beïnvloedt. In tegenstelling tot wat men zou kunnen verwachten, zijn de wettelijke onverenigbaarheden erg soortgelijk in de buurlanden.

De verschillende Belgische overheden hebben een rijke geschiedenis van pogingen om het dubbelmandaat wettelijk in te perken. De wet-Langendries bijvoorbeeld, legde in 1999 het maximale inkomen van alle dubbelmandatarissen vast op 150% van hun parlementaire wedde (Put & Vanlangenakker, 2010). Na de federale financiële ontmoediging trok de Vlaamse regering ten strijde tegen cumul. De regionalisering van de organieke wetgeving rond lokale besturen in 2002 gaf de gewesten de mogelijkheid om het combineren van verschillende mandaten voor gemeenteraadsleden te verbieden. Het voorontwerp van het nieuwe gemeentedecreet bepaalde dat schepenen en burgemeesters niet langer in het Vlaams, federaal of Europees parlement konden zetelen. Die beperking werd in de finale wettekst door politieke onenigheid echter naar de vuilnisbak verwezen (Ackaert et al., 2007). Vermoedelijk liggen het eigenbelang van de cumulars en de gepercipieerde (electorale) voordelen aan de basis van de wetgevende onwil.

Recentelijk werd in Wallonië, onder druk van de Groene partij, wel een verregaande inperking van de cumulatiemogelijkheden goedgekeurd. Dat decreet stelt dat vanaf de verkiezingen van 2014 voor drie vierde van de leden van elke politieke

fractie een parlamentsmandaat onverenigbaar is met een mandaat in het schepencollege. Het kwart met de hoogste penetratiegraad, het hoogste aantal voorkeurstemmen ten opzichte van het aantal uitgebrachte stemmen in de eigen kieskring, mag twee mandaten blijven combineren (Dodeigne & Vandeleene, 2013). Het uitvoerende dubbelmandaat werd met andere woorden gereduceerd tot een extra bonus voor de populairste politici. Gemeenteraadsleden daarentegen mogen onbeperkt blijven cumuleren. De reële impact van de wetgeving kan echter pas na de regionale verkiezingen van 2018 worden ingeschat, omdat momenteel nog een overgangsregeling van toepassing is waardoor alle combinaties theoretisch mogelijk blijven (Grandjean, 2015).

Tabel 1 wijst uit dat Belgische centraal-lokale cumulars een bijna volledige bewegingsvrijheid genieten.<sup>6</sup> Die geeft weer welk lokaal mandaat, gemeentelijk of provinciaal, gecombineerd mag worden met een nationaal mandaat, in het parlement of de regering. In België zijn verkozen gemeenteraadsleden vrij om een tweede regionaal, federaal of Europees mandaat op te nemen, zowel wetgevend als uitvoerend. Burgemeesters en schepenen mogen in het parlement zetelen, maar geen deel uitmaken van de regering. In de praktijk komt die combinatie echter wel nog voor, omdat ministers gebruik kunnen maken van het verhinderingsmechanisme. Die verhindering houdt in dat collegeleden zich lokaal laten vervangen wanneer ze tot de regering toetreden. Gedurende het nationale of regionale ambt zijn ze verhinderd om hun gemeentelijke functies uit te voeren. Ze verliezen hun positie echter niet en nemen na afloop van hun regeringsmandaat hun lokale rol weer op. Hoewel het nationale kopstuk zijn formele functies in de gemeente afstaat, is het aannemelijk dat hij informeel zijn machtspositie behoudt. Het is echter wel bij wet verboden dat provincieraadsleden en leden van de bestendige deputatie, het uitvoerende college van de provincie, een tweede verkozen supralokaal mandaat opnemen, met uitzondering van een Europees parlamentszitje voor de provincieraadsleden. Alle andere combinaties zijn onverenigbaar.<sup>7</sup>

Nederlandse raadsleden, wethouders en burgemeesters zijn eveneens vrij om een tweede mandaat op te nemen in de Eerste of Tweede Kamer, alsook in het Europees Parlement. Er is noch publiek noch politiek debat geweest om de lokaal-centrale accumulatie in te perken. Het verbod om het lidmaatschap van de Tweede Kamer te combineren met een zetel in het Europees parlement kwam daarentegen wel in opspraak. Geert Wilders wilde in 2014 na heel wat publieke oproer toch beide mandaten combineren, maar zijn beroep bij het Hof van Justitie werd onontvankelijk verklaard. Het lidmaatschap van de Eerste Kamer leent zich beter om een tweede lokaal mandaat mee te combineren, aangezien dat lidmaatschap niet beschouwd wordt als een voltijdse bezigheid. De Eerste Kamer wordt echter getrapt verkozen door de Provinciale Staten en valt buiten onze definitie van politieke cumul. Wethouders en burgemeesters mogen uitsluitend een parlamentsmandaat opnemen, maar het is verboden hun functie te combineren met minister- of staatssecretarisschap. Leden van de Provinciale Staten mogen eveneens alleen een

nationaal of Europees wetgevend mandaat uitoefenen. Net zoals in België, kunnen ze wel tegelijkertijd lid van de gemeenteraad of het bestuurscollege zijn, maar dat wordt beschouwd als een combinatie van lokale mandaten en niet als een lokaal-centraal dubbelmandaat. Leden van de Gedeputeerde Staten mogen dan weer geen lokale functie opnemen, maar mogen wel zetelen in de Eerste of Tweede Kamer.

TABEL 1. Wettelijke beperkingen rond het lokaal-centrale dubbelmandaat in België en Nederland.

	Lokaal mandaat	Regionaal mandaat		Federaal mandaat		Europa
		Parlement	Regering	Parlement	Regering	Parlement
België	Gemeenteraad	Toelating	Toelating	Toelating	Toelating	Toelating
	College	Toelating	Verbod*	Toelating	Verbod*	Toelating
	Provincieraad	Verbod	Verbod	Verbod	Verbod	Toelating
	Bestendige Deputatie	Verbod	Verbod	Verbod	Verbod	Verbod
	Lokaal mandaat	Nationaal mandaat				Europa
		Eerste Kamer	Tweede Kamer	Regering	Parlement	
Nederland	Gemeenteraad	Toelating	Toelating	Verbod	Toelating	Toelating
	College	Toelating	Toelating	Verbod	Toelating	Toelating
	Provinciale Staten	Toelating	Toelating	Verbod	Toelating	Toelating
	Gedeputeerde Staten	Toelating	Toelating	Verbod	Toelating	Toelating

\* Verhinderingsmechanisme mogelijk (zie tekst)

Verrassend genoeg is de wetgeving bijna identiek in beide landen, hoewel de praktijk sterk uiteenloopt. Het wettelijk kader is met andere woorden geen goede voorspeller voor de populariteit van politieke cumul. Sterker nog, de Belgische wetgeving lijkt het dubbelmandaat strikter te reguleren dan de Nederlandse. Raad- en collegeleden mogen in Nederland niet toetreden tot de regering, maar alle andere combinaties liggen volledig open. In de Nederlandse praktijk maken gemeenteraadsleden zelden gebruik van die mogelijkheid, terwijl die door Belgen massaal wordt toegepast.

#### 4.2. Statutaire aanvullingen

Net als het wettelijke kader is de partijpolitieke reglementering in België en Nederland geen indicatie van de cumulatiegraad. Een analyse van die partijstatuten leert ons wel dat sommige partijen intern de bestaande wetgeving verder aanvullen. Tabel 2 toont de onverenigbaarheden die de partijen aan hun gemeenteraads- en

collegeleden oplegden, gemeten voor alle nationaal vertegenwoordigde partijen in 2015. Hoewel ongeveer de helft van de partijen een bepaalde vorm van cumulatie expliciet toelaat of verbiedt, leggen andere geen instructies op (schuine streep in tabel). Dat suggereert dat ze zich impliciet achter de bestaande wetgeving scharen.

De Vlaamse partijen willen, in vergelijking met zowel de Waalse als de Nederlandse, het dubbelmandaat strikter reglementeren. De vijf grootste partijen verbieden hun schepenen en burgemeesters om een parlementszetel in te nemen, opvallend strenger dan de bestaande wetgeving. Hoewel er consensus onder de partijen lijkt te zijn, werd tot nog toe geen wetgevend vergelijk gevonden, hoofdzakelijk omdat partijen graag zelf de controle behouden. Niet toevallig voorziet elke partij in een *loophole* in de statuten, waardoor cumulards steeds een uitzondering op het intern verbod aan het verantwoordelijk partijorgaan kunnen aanvragen. De Waalse tegenhangers daarentegen laten hun collegeleden expliciet toe om een nationale functie op te nemen, wat dan weer in contrast staat met de regionale cumulbeperking. Meer nog, de socialistische (PS) en christendemocratische (cdH) partij keurden het decumuldecreet in 2010 goed, hoewel ze in hun statuten het dubbelmandaat expliciet blijven tolereren. Het is niet verbazend dat dit decreet momenteel opnieuw ter discussie staat nu Écolo, dat aan de basis lag van het decumuldecreet, uit de Waalse meerderheid is verdwenen. In Nederland vinden de meeste partijen het onnodig om hun lokale mandatarissen bijkomende beperkingen op te leggen, alleen de linkse flank ontmoedigt actief het cumuleren. Dat geldt trouwens over de hele lijn: de groene en linksgeoriënteerde partijen (Groen en Écolo in België en PvdA in Nederland) verbieden hun mandatarissen zelfs elke lokale-nationale combinatie.

TABEL 2. Beperkingen in de partijstatuten rond het lokaal-centrale dubbelmandaat bij Vlaamse, Waalse en Nederlandse partijen.

Vlaanderen			Wallonië			Nederland		
Partij	Lokaal mandaat		Partij	Lokaal mandaat		Partij	Lokaal mandaat	
	Raad	College		Raad	College		Raad	College
PVDA	/	/	PTB	/	/	SP	/	/
Groen	Verbod	Verbod	Ecolo	Verbod	Verbod	GroenLinks	Verbod	/
Sp.a	/	Verbod	PS	/	Toelating	PvdA	Verbod	Verbod
CD&V	/	Verbod	CDH	Toelating	Toelating	CDA	Toelating	Toelating
VLD	Toelating	Verbod	MR	/	/	Christenunie	/	/
N-VA	/	Verbod	FDf	/	Toelating	D66	Verbod	Toelating
LDD	/	/	PP	/	/	VVD	/	/
VB	/	/				50plus	/	/
						PvdD	/	/
						PVW	/	/
						SGP	/	/

### 4.3. *De bestuurscultuur*

Het is merkwaardig dat die institutionele kenmerken niet de oorzaak zijn van de uiteenlopende frequentie van politieke cumul in België en Nederland. Ondanks de gelijklopende wettelijke onverenigbaarheden en de strengere reglementering in de Belgische partijstatuten is de praktijk immers ontzettend populair in België. Wat vermoedelijk wel het verschil in populariteit verklaart, is de rol die aan gemeenten wordt toebedeeld en de vigerende politieke cultuur.

Lokale besturen worden, ten eerste, in beide landen op een andere manier door het centrale niveau benaderd. Hoewel België traditioneel en duidelijk in het Zuid-Europese model van de intergouvernementele relaties past, vertoont Nederland kenmerken van zowel het zuidelijke als het noordelijke sjabloon (Goldsmith & Page, 2010; Page & Goldsmith, 1987). Andere auteurs opteerden dan ook voor een tussencategorie, de Midden- en Noord-Europese landen, waar Nederland bestuurlijk beter thuishoort (Hesse, 1991; John, 2001). Kortom, beide landen verschillen sterk van elkaar. De rol van gemeenten, bijvoorbeeld, wordt in de (Midden- en) Noord-Europese landen voornamelijk functioneel ingevuld. Ze hebben een ruim bevoegdheidspakket waarover ze met grote autonomie beslissen en verwerven hun toegang tot het centrum voornamelijk indirect. Zuidelijke landen, daarentegen, kennen hun lokaal bestuur weinig bevoegdheden toe. Bovendien beschikken ze over een beperkte bewegingsruimte om zelfstandig te beslissen over die competenties. Als functioneel lichtgewicht proberen ze daarom hun belangen rechtstreeks te gaan behartigen, bijvoorbeeld door rechtstreekse vertegenwoordiging in het parlement. Het gebrek aan een formele verplichting om lokale besturen te betrekken bij intergouvernementele onderhandelingen illustreert de relatieve zwakte van Belgische gemeenten (De Rynck & Wayenberg, 2010, p. 26). Meer nog, het betrekken van lokale overheden is volledig afhankelijk van de politieke wil van ministers, die zich vaak vooral focussen op het betrekken van de eigen kieskring en lokale achterban (Wayenberg, 2005). In Nederland is de traditie van *co-governance* sterker ingebed, omdat de drie bestuurlijke lagen (gemeenten, provincies en de staat) van elkaar afhankelijk zijn. De functionele rol versterkt zo indirect de positie van het lokale bestuur, aangezien het centrale beleid lokaal uitgevoerd dient te worden (Steen & Toonen, 2010, p. 161). Behalve het betrekken van de gemeenten zelf, is in Nederland de indirecte route voor belangenbehartiging beter ontwikkeld. De vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) wordt bijvoorbeeld formeel betrokken bij bi- en trilaterale onderhandelingen tussen overheidsniveaus. De Code Interbestuurlijke Verhoudingen legt die samenwerking tussen het nationale niveau en de belangenorganisaties van het provinciale en lokale niveau dan ook daadwerkelijk vast. Het consulteren van de Vlaamse of Waalse tegenhangers (VVSG en UVCW) is daarentegen niet geïnstitutionaliseerd, informeel en volledig vrijwillig. Tot slot is de financiële incentive om een tweede bovenlokaal man-



daat uit te voeren sterker aanwezig bij Belgische gemeenteraadsleden. Hoewel een dubbelmandataris nooit meer mag verdienen dan 150% van de parlementaire wedde, is dat voor lokale mandatarissen de optimale weg naar politieke professionalisering. Raadsleden ontvangen immers slechts een karige vergoeding per bijgewoonde vergadering. Nederlandse gemeenteraadsleden daarentegen, krijgen een vaste maandelijkse vergoeding afhankelijk van de gemeentegrootte. Toch is die vergoeding evenmin voldoende om voltijds raadslid te zijn, uitgezonderd raadsleden in de grote steden. Wellicht is het een bijkomende aanmoediging voor Belgische gemeenteraadsleden om een tweede mandaat na te streven, maar niet de belangrijkste verklaring voor de verschillen tussen de Lage Landen. Kortom, de Nederlandse gemeenten hebben een sterkere institutionele positie en worden de facto betrokken in centrale beleidsvorming. Belgische gemeenten daarentegen proberen te wegen op het regionale of federale niveau via alternatieve routes zoals het dubbelmandaat.

Bovendien loopt de bestuurscultuur in beide landen uiteen. In België vervullen gemeenten in de eerste plaats een politieke taak, namelijk het vertegenwoordigen van hun lokale identiteit (Hesse, 1991; Page, 1991). Politiek lokalisme impliceert dat burgers zich voornamelijk identificeren met hun lokaal bestuur als emanatie van hun gemeenschap. Als uitloper daarvan verwachten ze dat vertegenwoordigers zich inzetten voor die gemeenschap, zelfs bovenlokaal. Lokale belangen spelen dus een belangrijke rol in het nationale besluitvormingsproces, en het combineren van een lokaal en nationaal mandaat is wellicht het ultieme mechanisme om die belangen te vrijwaren en te verdedigen. Het gemeentelijk belang in Nederland, daarentegen, wordt functioneel ingevuld waardoor lokale vertegenwoordiging op centraal niveau niet noodzakelijk is en men eerder opteert voor bestuurlijke samenwerking. Wellicht heeft die andere culturele invulling een weerslag op de meerwaarde van het dubbelmandaat, en dus op het gebrek aan Nederlandse gemeenteraadsleden in de Tweede Kamer.

Een aantal elementen illustreert bovendien het belang van die culturele diversiteit. Gemeenteraadsleden zetelen bijvoorbeeld zelden in de Tweede Kamer, hoewel de combinatie wettelijk toegestaan is en ook politieke partijen de praktijk zelden limiteren of verbieden. Toch gelden de electorale voordelen eveneens voor Nederlandse cumulards, al weegt een lokale achterban vermoedelijk minder zwaar door dan in België. Meer nog, zoals eerder betoogd nemen gemeenteraadsleden die het tot in de Tweede Kamer schoppen, vaak enige tijd later ontslag als raads- of Kamerlid. Een steekproef in 2014 bij 2083 Nederlandse raadsleden bevestigde dat het dubbelmandaat als een taboe wordt ervaren.<sup>8</sup> Slechts 13% vindt dat een nationale en een lokale functie goed of zeer goed te combineren zijn, 75% daarentegen vermoedt dat beide functies slecht of zeer slecht te verenigen zijn. Die verschillen zijn bovendien onafhankelijk van partij, provincie en gemeentegrootte. Dat toont aan dat het cumuleren van mandaten in Nederland gewoonweg niet getolereerd

wordt, zelfs niet door gemeenteraadsleden die er het grootste voordeel uit zouden kunnen halen.

De bescheiden aandacht voor de geografische dimensie in de Nederlandse nationale politiek is tevens ingegeven door het kiessysteem. Hoewel Nederland verdeeld is in twintig kieskringen, belemmert de nationale kiesdeler het vooropstellen van regionale of lokale belangen. Het gebrek aan territoriale vertegenwoordiging leidt bijvoorbeeld tot een enorme focus op de landelijke lijsttrekkers. De kleinere provinciale kieskringen in Vlaanderen, daarentegen, wakkeren het lokale belang aan waardoor de kiezer een 'lokale' kandidaat prefereert. Politieke partijen spelen daar handig op in en zien de gemeenten als cruciale electorale visvijvers bij de parlementsverkiezingen. Die blijvende electorale relevantie verklaart meteen waarom het dubbelmandaat in België blijft aangroeien, ondanks de aannemelijke daling van de functionele meerwaarde. Bij de lijstvorming gaan partijen op zoek naar stemmentrekkers met lokale naamsbekendheid. Gemeenteraadsleden, maar vooral schepenen en burgemeesters bieden soelaas. Onderzoek bevestigde die dynamiek reeds, lokale verkozenen krijgen niet alleen veel, maar ook prominentere plaatsen op de kieslijsten (Put & Maddens, 2013). Dat motiveert partijen om principieel wel streng op te treden tegen politieke cumul, bijvoorbeeld in hun statuten, maar zich in de realiteit toch soepel op te stellen. Ze spelen ook voor een stuk in op de trend van personalisering (Van Aelst & Aarts, 2015). Partijboegbeelden zijn belangrijker geworden dan de ideeën die ze verkondigen en de partij waartoe ze behoren. Tijdens de campagne schuiven ze daarom de individuele bekende politici, als vertegenwoordiger van hun regio, naar voren om de zwakte van de eigen partijstempel te onderdrukken. Bovendien zijn er voor individuele politici genoeg incentives om mandaten te combineren. Cumulards zijn professionele politici die meer tijd kunnen spenderen aan politiek, en bijvoorbeeld ook aan campagnevoering. Bovendien bezitten ze meer financiële middelen, die ingezet kunnen worden in verkiezings-tijd, en hebben ze een groter netwerk zowel binnen als buiten de politieke partij. Een lokaal mandaat kan een springplank zijn voor het nationale niveau, of een opvangnet bij nationale electorale tegenslag (Bach, 2011; Foucault, 2006; Knapp, 1991). Kortom, de electorale meerwaarde van een dubbelmandaat is omvangrijk genoeg om een inhoudelijke inkrimpande meerwaarde te overschaduwten. Zolang de persoonlijke en partijgebonden voordelen, of de perceptie daarvan, onaangetast blijven is het onwaarschijnlijk dat de algemene cumulatiegraad zal afnemen.

## 5. Conclusie

Dit artikel onderzocht het gebruik en de evolutie van het dubbelmandaat in de lage landen. In de Europese context komt het simultaan uitoefenen van twee recht-

streeks verkozen politieke mandaten slechts in een aantal landen vaak voor. In Frankrijk, bijvoorbeeld, bestaat het nationale parlement bijna uitsluitend uit lokaal verkozen politici. De situatie in België is eveneens zo'n Europese *outlier*, het beste te vergelijken met de Franse context. In 2014 was meer dan 80% van de parlementsleden eveneens gemeenteraadslid, schepen of burgemeester. Nederland bevindt zich aan het andere uiterste van het spectrum. Een absolute minderheid cumuleert er twee politieke functies.

Ondanks de theoretische aanwijzingen dat het dubbelmandaat inhoudelijk aan relevantie inboet, is het aantal cumulards stelselmatig toegenomen in de Belgische parlementen. In de periode 1995 – 2014 steeg het aantal raadsleden van ongeveer 70% tot meer dan 80% in de regionale en federale assemblees. In Nederland heeft in dezelfde periode slechts om en bij de 5% van de Tweede Kamer een lokaal mandaat. De verschillen in België blijven bovendien beperkt. Alleen Franstalige burgemeesters vinden gemakkelijker dan Nederlandstalige hun weg naar het parlement. Ongetwijfeld is de electorale logica de oorzaak van de algemene en stijgende populariteit van het dubbelmandaat in België. Niet alleen is er de aantrekkingskracht voor individuele politici die opnieuw verkozen moeten worden, maar politieke partijen hopen ook mee te profiteren door deze lokaal bekende figuren te betrekken op de kieslijsten. Zolang de perceptie van die electorale meerwaarde overleeft, zal het dubbelmandaat standhouden.

Hoewel er een grote discrepantie bestaat tussen het aantal cumulards in België en Nederland, zijn de onverenigbaarheden vastgelegd in het wettelijk kader of in de partijstatuten bijna identiek. Meer nog, men kan zelfs stellen dat de Belgische wetgever strenger optreedt en het cumuleren meer inperkt. Politieke partijen grijpen daarom naar de eigen partijstatuten om de bestaande wetgeving verder aan te vullen. In Vlaanderen menen de vijf grootste partijen dat schepenen en burgemeesters niet thuishoren in het parlement. In Wallonië en Nederland zijn het alleen de linkse en groene partijen die het dubbelmandaat graag zien verdwijnen. Het maatschappelijk debat in België, naar aanleiding van schandalen rond belangenvermenging, leidt politici vermoedelijk tot stellingname. Niettemin leggen die partijen hun eigen beperkingen als het erop aankomt toch naast zich neer.

De oorzaak van het enorme verschil moet elders gezocht worden. Wij beargumenteerden dat de rol en de positie van de Belgische gemeenten behoorlijk zwak blijft. Het zoeken van directe toegang tot het centrum, waarvan politieke cumul de belangrijkste component is, kan daarom beschouwd worden als een reactie op de beperkte functielast en autonomie. Tezamen met de vigerende cultuur van het politieke lokalisme, waarbij het vertegenwoordigen en het betrekken van lokale belangen belangrijk wordt geacht bij de centrale besluitvorming, vormt dat een gunstige voedingsbodem voor het dubbelmandaat. Die traditie wordt bovendien versterkt door het Belgische verkiezingssysteem, inclusief de nadruk op de geografische di-

mensie die afwezig is in de Nederlandse nationale kieskring. Het gepercipieerde electorale voordeel van partijen en politici kristalliseert ten slotte de traditie van het cumuleren van politieke mandaten.

Bovendien wordt de vergelijking tussen België en Nederland aangetast door het enorme contrast in de frequentie van het dubbelmandaat. Het tweevoudige vergelijk leert ons echter te weinig over de algemene oorzaken van het fenomeen. Daarvoor is een volwaardig comparatief design nodig. Zo is het precair om de hier voorgestelde verklaringen te extrapoleren en toe te passen op alle Europese landen. Het verschil in politieke cultuur in de Lage Landen is frappant en ongetwijfeld cruciaal in het begrijpen van de gevonden discrepantie. Dat betekent echter niet dat culturele verschillen altijd ten grondslag liggen aan het al dan niet voorkomen van politieke cumul. Het dubbelmandaat kan men immers terugvinden in landen met totaal verschillende culturen en institutionele kenmerken (zie politieke praktijk).

Nu we zicht hebben op het gebruik en de evolutie van de praktijk, moet de focus verlegd worden op de effecten van het dubbelmandaat. Een aantal consequenties wordt bijna automatisch aan het cumuleren van mandaten verbonden, hoewel de empirische ondersteuning nagenoeg niet bestaat. Zo is de veronderstelling dat politieke cumul rendeert bij de verkiezingen voornamelijk gebaseerd op weloverwogen inschattingen, maar niet op robuust wetenschappelijk bewijs. Voorts is in Nederland het tijdgebrek bij het uitoefenen van twee verkozen mandaten het belangrijkste contra-argument. Men gaat ervan uit dat een van beide mandaten verwaarloosd zal worden. België is de ideale testcase om die veronderstelling te toetsen. De vraag welke pet de voorrang krijgt, de lokale of de nationale, vereist daarbij de nodige aandacht. Tot slot verwachten we van gemeenteraadsleden dat ze hun lokale achterban vertegenwoordigen in het parlement. Het is echter onzeker of ze de belangen van de eigen gemeente behartigen, van de hele kieskring of van het lokale bestuur in het algemeen. Of drijft de partijtrouw en -discipline of de hoop op een verkiesbare lijstpositie hen in de armen van de nationale fractie? De vraag is eveneens of het lokale belang in Nederland ondergewaardeerd wordt door het ontbreken van een rechtstreekse band tussen beide lagen. Mogelijk worden via de onrechtstreekse route de steden disproportioneel vertegenwoordigd, omdat zij meer middelen kunnen investeren voor de belangenbehartiging. Kortom, in beide landen bestaat vooringenomenheid over de meerwaarde van gemeenteraadsleden in het parlement, positief ingevuld door de Belgische vertegenwoordigers maar negatief gepercipieerd door de Nederlandse. Het is nu aan de wetenschap om te onderzoeken of er een toegevoegde waarde bestaat, waar die te situeren is en hoe sterk die weegt.

## Noten

1. Ik wil uitdrukkelijk Kristof Steyvers en Nicolas Bouteca bedanken voor de inhoudelijke ondersteuning. Voorts wil ik ook de gastredacteuren Julien Van Ostaaijen en Peter Thijssen, en de derde anonieme reviewer, bedanken voor hun opbouwende kritieken en nauwgezette opvolging. Bovendien dank ik de collega's van het CLP en Gaspar aan de vakgroep voor hun waardevolle suggesties. Tot slot was dit onderzoek niet mogelijk geweest zonder de financiële ondersteuning van het FWO.
2. We focussen op de lokaal-centrale vorm waardoor gemeenteraadsleden die in het Europees parlement zetelen niet besproken worden. Nederlandse wethouders worden door – maar niet noodzakelijk uit – de Raad benoemd, en zijn dus niet altijd rechtstreeks verkozen. Hoewel die combinatie in de praktijk niet voorkomt, beschouwen we het naar analogie van de Belgische situatie toch als een vorm van cumul. Hetzelfde geldt voor de Nederlandse burgemeesters.
3. Door gebrek aan consistente en betrouwbare gegevens over het Duitstalig gemeenschapsparlement werden de 25 Duitstalige parlementsleden uit de analyse gehouden. Het Franstalig gemeenschapsparlement is samengesteld uit vertegenwoordigers van het Brussels en het Waals Gewest, die reeds rechtstreeks in de database vervat zitten.
4. Alleen rechtstreeks verkozen senatoren werden geanalyseerd.
5. Vlaamse gemeenten worden gefinancierd door onconditionele (23,1%), conditionele (18,1%) en lokale belastingen (49%). Het aandeel van die onconditionele ligt lager in Brussel (18,9%) en Wallonië (20,5%), net als het percentage gemeentelijke belastingen (39,6% in het Waals gewest en 45,5% in het Brusselse). Inzake conditionele subsidies is het verschil even duidelijk, Waalse gemeenten halen daaruit 29,5% van hun budget, Brusselse 25,7% (De Rynck & Wayenberg, 2010).
6. Gebaseerd op de Nederlandse provinciewet, gemeentewet en grondwet en de Belgische gemeentedecreten en wetten m.b.t. de staats Hervormingen (1980, 1989 en 2014).
7. Een wetgevend provinciaal mandaat kan wel gecombineerd worden met een gemeentelijke functie, maar komt verder niet ter sprake. Regionale mandatarissen mogen geen federale functie uitoefenen, alsook vice versa.
8. De resultaten van de bevraging bij 2083 gemeenteraadsleden (20,1% responsrate) werden vrijgegeven door het onderzoeksbureau Overheid in Nederland. De vraagstelling luidde: "Wat vindt u van het zogeheten dubbelmandaat, waarbij politici als volks-

vertegenwoordiger gelijktijdig in de Tweede Kamer en in de gemeenteraad functioneren?" De antwoordcategorieën lopen van zeer slecht, slecht, neutraal tot goed en zeer goed.

## Bibliografie

- Ackaert, J. (1994). De nationalisatie van de gemeentepolitiek. Een onderzoek naar de verwevenheid tussen nationale politiek en gemeentepolitiek op het niveau van de politieke mandatarissen. In Gemeentekrediet (Ed.), *De gemeenteraadsverkiezingen en hun impact op de Belgische politiek* (pp. 587-606). Brussel: Gemeentekrediet.
- Ackaert, J., De Ceuninck, K., Reynaert, H., Steyvers, K., & Valcke, T. (2007). Doen wijzigende instituties ertoe? De invloed van het gemeente(kies)decreet op de gemeenteraadsverkiezingen van 2006. *Res Publica*, 49(1), 15-33.
- Bach, L. (2011). *Should Politicians be Forbidden Multiple Office-Holding? Evidence from France*. Forthcoming.
- Bache, I., & Flinders, M. (2004). *Multi-level Governance*. New York: Oxford University Press.
- Boudon, J. (2010). Sur le cumul des mandats : quelle originalité française? *Revue Du Droit Public et de La Science Politique En France et À l'Étranger*, 6(1), 1691-1702.
- De Becker, A. (2013). A "Catch 22" between autonomy and hierarchy. In: C. Panara & M. Varney (Eds.), *Local Government in Europe. The "fourth level" in the EU multi-layered system of governance* (pp. 26-51). London: Routledge.
- De Rynck, F., & Wayenberg, E. (2010). Belgium. In: M. Goldsmith & E.C. Page (Eds.), *Changing Government Relations in Europe* (pp. 14-29). Abingdon: Routledge.
- De Winter, L. (1988). Belgium: democracy or oligarchy? In: M. Gallagher & M. Marsh (Eds.), *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics* (p. 39). London: Sage.
- Denters, B., & Rose, L.E. (2005). *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Dodeigne, J., & Vandeleene, A. (2013). New Rules, New Political Class? In: *The state of the federation* (pp. 1-18). Louvain-La-Neuve.
- Fiers, S. (2001). Carrièrepatronen van Belgische parlementsleden in een multi-level omgeving (1979-1999). *Res Publica*, 43(1), 171-192.
- Foucault, M. (2006). How Useful is the Cumul des Mandats for Being Re-elected? Empirical Evidence from the 1997 French Legislative Elections. *French Politics*, 4(3), 292-311. <http://doi.org/10.1057/palgrave.fp.8200106>
- François, A. (2006). Testing the "Baobab Tree" Hypothesis: The Cumul des Mandats as a Way of Obtaining More Political Resources and Limiting Electoral Competition. *French Politics*, 4(3), 269-291. <http://doi.org/10.1057/palgrave.fp.8200107>

- François, A., & Magni Berton, R. (2014). The effects of the 2001 French law on multi-holding of electoral mandates. *French Politics*, 12(1), 69-76. <http://doi.org/10.1057/fp.2014.4>
- François, A., & Navarro, J. (2013a). Le cumul des mandats en France: bilan historique et état des lieux de la recherche. In: A. François & J. Navarro (Eds.), *Le cumul des mandats en France: causes et conséquences* (pp. 15-33). Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.
- François, A., & Navarro, J. (2013b). *Le cumul des mandats en France: causes et conséquences*. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.
- Gallagher, M., & Marsh, M. (1988). *Candidate selection in comparative perspective: The secret garden of politics*. London: Sage.
- Goldsmith, M., & Page, E.C. (2010). Conclusions. In M. Goldsmith & E.C. Page (Eds.), *Changing Government Relations in Europe* (pp. 247-260). Abingdon: Routledge.
- Grandjean, G. (2015). La limitation du cumul de mandats par les députés wallons. *Courrier Hebdomadaire*, 2255-2256, 7-97.
- Hesse, J.J. (1991). *Local government and Urban Affairs in International Perspective*. (J.J. Hesse, Ed.). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243.
- John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. London: Sage.
- Knapp, A. (1991). The cumul des mandats, local power and political parties in France. *West European Politics*, 14(1), 18-40.
- Mény, Y. (1992). *La corruption de la République*. Paris: Fayard.
- Mueller, S. (2013). Shared Rule in Federal Political Systems: Conceptual Lessons from Subnational Switzerland. *Publius: The Journal of Federalism*, 44(1), 82-108. <http://doi.org/10.1093/publius/pjt009>
- Navarro, J. (2009). Multiple Office Holders in France and in Germany: An Elite Within the Elite? *SFB 580 Mitteilungen*, 33(1), 6-56.
- Navarro, J. (2013a). Le cumul des mandats : une comparaison européenne. In: A. François & J. Navarro (Eds.), *Le cumul des mandats en France: causes et conséquences* (pp. 117-131). Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.
- Navarro, J. (2013b). Le cumul des mandats au Parlement européen : causes nationales, conséquences européennes? In: A. François & J. Navarro (Eds.), *Le cumul des mandats en France: causes et conséquences* (pp. 99-116). Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.
- Page, E.C. (1991). *Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government*. New York: Oxford University Press.
- Page, E.C., & Goldsmith, M. (1987). *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage.
- Pierre, J., & Peters, G.B. (2000). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Pilet, J.-B. (2013). Le cumul des mandats dans un système politique multi-niveaux: le cas de la Belgique. In: A. François & J. Navarro (Eds.), *Le cumul des mandats en France: causes et conséquences* (pp. 81-97). Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.
- Pinson, G. (2010). France. In M. Goldsmith & E.C. Page (Eds.), *Changing Government Relations in Europe* (pp. 68-87). Abingdon: Routledge.
- Plees, Y. (2005). Belgium: the changing world of Belgian municipalities. In: B. Denters & L.E. Rose (Eds.), *Comparing Local Governance. Trends and Developments* (pp. 47-64). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Put, G., & Maddens, B. (2013). The Selection of Candidates for Eligible Positions on PR Lists: The Belgian/Flemish Federal Elections 1999 – 2010. *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, 23(1), 49-65. <http://doi.org/10.1080/17457289.2012.743465>
- Put, G., Smulders, J., & Maddens, B. (2014). *Een analyse van het profiel van de Vlaamse verkozenen bij de Kamerverkiezingen van 1987 tot en met 2014*. Unpublished manuscript, KU Leuven.
- Put, G., & Vanlangenakker, I. (2010). *The extent of multiple-office holding in Belgium. An exploration of the underlying reasons*. Paper presented at the Politicologenetmaal, Leuven.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rodenbach, J., Steyvers, K., & Reynaert, H. (2013). Tussen dorpsstraat en wetstraat? Burgemeesters als stemmenkampioenen en cumulards. In: H. Reynaert & K. Steyvers (Eds.), *De kracht van verankering? De gemeenteraadsverkiezingen van 14 oktober 2012* (pp. 141-162). Brugge: Vanden Broele.
- Sandberg, S. (2013). Cumul des mandats the Finnish Way. The Anatomy of Multiple-Office Holding among Members of the Finnish Eduskunta 2000-2012. In: *XXII Nor-kom conference* (pp. 1-13). äbo.
- Scharpf, F.W. (1994). Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. *Journal of Theoretical Politics*, 6(1), 27-53.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2008). *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Steen, T., & Toonen, T.A. (2010). The Netherlands. In: M. Goldsmith & E.C. Page (Eds.), *Changing Government Relations in Europe* (pp. 144-162). Abingdon: Routledge.
- Steyvers, K. (2015). Belgium. In: A. Ladner, N. Keuffer, & H. Baldersheim (Eds.), *Local Autonomy Index for the European countries (1990-2014)*. Brussels: European Commission.
- Stoker, G. (2000). *The New Politics of British Local Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.



- Vaesen, J. (2006). Voor gemeente en lokaal belang? De verwevenheid van het lokale en regionale niveau in Brussel via de cumulatie van mandaten (1989-2004). *Res Publica*, 48(1), 40-65.
- Van Aelst, P., & Aarts, K. (2015). Personalisering van de politiek: een multidimensioneel begrip. *Res Publica*, 57(1), 5-10.
- Várnagy, R. (2012). *Mayor or MP? The practice of dual-mandate holding in the Hungarian National Assembly* (Ph.D. Thesis).
- Wayenberg, E. (2005). Political localism in Flanders. In: P. Delwit, J.-B. Pilet, H. Reynaert, & K. Steyvers (Eds.), *Revolution or renovation : reforming local politics in Europe* (pp. 499-522). Brugge: Vanden Broele.



Anneleen Stollman, Wendy Valijs,  
Wouter Medaer

## Over het leven

*Inleefboek armoede*

ISBN 9789463442183  
160 blz.  
€ 24,95 (excl. verzendings-  
kosten)

Hoe leef je als gezin met een krap budget? Wat betekent het om altijd tellend door de supermarkt te lopen? Een doktersbezoek te moeten uitsstellen? Honderd keer neen te moeten zeggen tegen je kind? Geen internet te hebben? Altijd maar afhankelijk te zijn van anderen?

Anneleen Stollman en Wendy Valijs namen deel aan een inleefweek armoede. Ze ondervonden dat armoede niet alleen je portemonnee, maar ook je gedachten beïnvloedt. Gegrepen door deze ervaring, zochten ze nog meer mensen op die in armoede leven en luisterden naar hun verhaal. In dit boek ontmoet je Rik, Rachid, Anna, Cindy, Robert, Danny, Nathalja en Ingrid. Zij vertellen hoe ze dag in dag uit knokken om het hoofd boven water te houden. Je leest ook mee in het dagboek van deelnemers aan een inleefweek, die een week lang probeerden rond te komen met een leefloon.

ANNELEEN STOLLMAN hield de pen vast.

WENDY VALIJS maakte pakkende foto's.

WOUTER MEDAER verzorgde de vormgeving.

Met een voorwoord en duiding door Bea Cantillon, hoogleraar aan de Universiteit Antwerpen. Met inzichten en citaten van o.a. kunstenaar Koen Vanmechelen, filosoof Bleri Lleshi, journalist Tine Hens, poolreiziger Dixie Dansercoer en psychiater Dirk De Wachter.

# Burgemeester (m/v) in de Lage Landen

Zelfde job? Zelfde rol? Zelfde vragen?

Niels Karsten, Koenraad De Ceuninck en Herwig Reynaert

---

**ABSTRACT:** Being a mayor in the Low Countries. Same job? Same role? Same challenges?

This article compares the mayoralties of the Netherlands and Flanders, with a particular focus on the changes since 2010. The results show that the mayors of these two historically and culturally connected Low Countries form particularly homogeneous groups of people. This has not changed much over the last few years. The role and function of mayors in both Flanders and the Netherlands, however, have gradually changed substantially. In particular, both mayors' responsibilities in the field of safety and security have increased. At the same time, the two mayoralties show considerable differences. The Flemish mayor has long been and still is a far more political figure than the Dutch mayor is. The Dutch mayoral office, however, is politicising, which has resulted in more debate about its role in local government than in Flanders. The comparison shows how the local political culture can strongly influence how public offices take shape.

**KEYWORDS:** mayoralty, mayors, Flanders, Netherlands, institutional change, selection procedure

---

## 1. Inleiding

De burgemeester is zowel in Vlaanderen als in Nederland van cruciaal belang binnen het lokaal bestuur. Hij/zij is het gezicht van de gemeente en zonder twijfel een belangrijke actor. Toch zijn er niet alleen gelijkenissen maar ook heel wat verschillen. Het burgemeestersambt kenmerkt zich wat betreft zijn formele aspecten, maar zeker ook wat de manier van werken betreft door een stevige *colour locale*, die onder andere de reden is waarom de Vlaamse burgemeester een veel politiekere rol heeft in het lokale bestuur dan de Nederlandse.

In 2010 maakte Van Ostaaijen al eens een vergelijking tussen de positie, de rol en het functioneren van Nederlandse en Vlaamse burgemeesters (Van Ostaaijen, 2010). Sindsdien heeft het ambt zich zowel in Nederland als in Vlaanderen echter verder ontwikkeld. Zo zijn de bevoegdheden van de Nederlandse burgemeesters op het terrein van openbare orde en veiligheid gestaag uitgebreid. In Vlaanderen heeft een vergelijkbare evolutie plaatsgevonden waarbij het takenpakket van de burgemeester steeds zwaarder is geworden, maar waarbij die laatste wel het alleenrecht op het voorzitterschap van de gemeenteraad verloor in 2007. Ook de politiek-bestuurlijke omgeving waarin burgemeesters opereren is sinds die tijd wezenlijk veranderd. Denk daarbij aan de invoering van een nationale politie en een grootschalige decentralisatieoperatie in Nederland. In Vlaanderen zorgt vooral de afstemming tussen het lokale en het bovenlokale beleid de laatste jaren voor kopzorgen in de bestuurlijke omgeving waarin de burgemeesters opereren. De intergemeentelijke samenwerking komt hier en daar ter discussie, maar niemand lijkt meteen over een beter alternatief te beschikken. Bovendien is het ambt in beide gevallen niet gevrijwaard van discussie over de toekomstige invulling. Zo staat in Nederland de aanstellingswijze (opnieuw) ter discussie in het licht van de te verwachten deconstitutionalisering daarvan. Die zou gaan betekenen dat de aanstellingswijze, die nu nog grondwettelijk verankerd is, voortaan bij gewone wet zou kunnen worden gewijzigd, wat een andere aanstellingswijze dan de Kroonbenoeming dichterbij brengt. In Vlaanderen veroorzaken mogelijke fusies tussen gemeenten dan weer enige zenuwachtigheid bij de lokale politieke mandatarissen. Minder gemeenten betekent logischerwijs ook minder burgemeesters. Bovendien kunnen die fusies ook leiden tot een verdere professionalisering van het burgemeestersambt, omdat het aantal kleine gemeenten omlaag gaat.

Het is dan ook een aangewezen moment om de rol, de taakstelling en het functioneren van de burgemeester in Vlaanderen en Nederland opnieuw met elkaar te vergelijken, met bijzondere aandacht voor de veranderingen die zich sinds 2010 hebben voorgedaan. We vertrekken daarbij vanuit de vraag hoe de institutionele overeenkomsten en verschillen tussen de organisatie van het lokale bestuur in Nederland en Vlaanderen van invloed zijn op de positie van de burgemeester en zijn dagelijks functioneren. We analyseren en contrasteren ook de richting waarin de twee ambten bewegen, van waaruit we reflecteren op de toekomstige ontwikkeling van het burgemeesterschap in de Lage Landen.

We maken voor onze analyse onder andere gebruik van een peiling die door Radio 2 werd uitgevoerd bij alle Vlaamse burgemeesters en een enquête onder Nederlandse burgemeesters. Het onderzoek van Radio 2 (VRT) werd uitgevoerd eind 2015, begin 2016. Er werden in totaal 307 van de 308 Vlaamse burgemeesters bevraagd (99,5% respons).<sup>1</sup> Het onderzoek onder Nederlandse burgemeesters, dat overigens uitgebreider was dan het Vlaamse, vond plaats in 2013 en had een respons van 60% (243 van de 405). Een analyse van die respons laat zien dat de resul-

taten van de enquête representatief zijn voor de gehele populatie van Nederlandse burgemeesters voor geslacht, gemeentegrootte, aanstellingswijze (Kroonbenoemd dan wel waarnemend<sup>2</sup>) en partijpolitieke achtergrond (zie Karsten et al., 2014). Voor zover mogelijk zijn de Nederlandse gegevens geactualiseerd met beschikbare kerncijfers over 2016, zoals die door instanties als het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten worden bijgehouden. Wat betreft de hier besproken gegevens zijn de vraagstellingen in de Nederlandse en Vlaamse enquêtes direct vergelijkbaar.

We werken in dit artikel zagezegd 'van binnen naar buiten'. We beginnen smal, om vervolgens een steeds breder perspectief te hanteren op de ontwikkeling van het burgemeestersambt. In de eerste plaats zetten we de belangrijkste feiten en cijfers over Nederlandse en Vlaamse burgemeesters tegenover elkaar. Vervolgens brengen we de belangrijkste veranderingen in het takenpakket van de twee burgemeesters in kaart in relatie tot bredere politiek-bestuurlijke ontwikkelingen in het lokale bestuur. Daarna komen ook de Waalse en Brusselse burgemeesters kort aan de orde. De focus van dit artikel ligt, in navolging van Van Ostaaijen (2010), echter bij de Vlaams-Nederlandse vergelijking. We sluiten af met een reflectie op de (discussies over de toekomstige) ontwikkeling van het ambt, die wordt gevoed door de vergelijking.

## 2. Feiten en cijfers over burgemeesters in Nederland en Vlaanderen vergeleken

Beschouwen we de belangrijkste kerncijfers over de samenstelling van de beide burgemeesterskorpsen, dan blijkt duidelijk dat er sprake is van sterk homogene groepen. Burgemeesters vormen qua leeftijd een duidelijk seniore beroepsgroep, en zijn over het algemeen man, autochtoon en lid van een politieke partij. De diversiteit onder burgemeesters is in de Lage Landen dus maar zeer beperkt ontwikkeld.

De gemiddelde leeftijd van Vlaamse en Nederlandse burgemeesters is al langer vergelijkbaar (Van Ostaaijen, 2010) en ligt ruim boven de 50. In Vlaanderen schommelt de gemiddelde leeftijd de laatste twee decennia steeds rond de 54 jaar. In Nederland zien we de gemiddelde leeftijd van burgemeesters de laatste jaren gestaag toenemen: van 54,2 jaar in 1998 tot 57,5 jaar in 2016 (VNG, 2017), waarmee het verschil met Vlaanderen iets is opgelopen. De relatief hoge leeftijd in Nederland heeft enerzijds te maken met het belang dat gemeenteraden hechten aan de bestuurlijke ervaring van burgemeesterskandidaten (zie De Koster, 2016). Het Nederlandse burgemeestersambt heeft de laatste jaren sowieso een behoorlijke

professionalisering doorgemaakt, met veel aandacht voor scholing, training en coaching. Die wordt onder andere gefaciliteerd door het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), waarvan overigens geen Vlaamse of Belgische tegenhanger bestaat, en het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Aan de andere kant zien we in leeftijdscijfers ook de gestage opschaling van Nederlandse gemeenten terug, van 548 gemeenten in 1998 naar 390 gemeenten in 2016. Burgemeesters in grotere gemeenten zijn gemiddeld namelijk ouder, en in Vlaanderen heeft tot nog toe geen schaalvergroting van gemeenten meer plaatsgevonden na 1976 – de fusie in Antwerpen in 1982 uitgezonderd.

TABEL 1. Kerncijfers over Nederlandse en Vlaamse burgemeesters.

	Nederland	Vlaanderen	
Gemiddelde leeftijd (2016)	57,5 jaar	53,5 jaar	
Aandeel vrouwelijke burgemeesters (2016)	23%	13%	
Aandeel burgemeesters met een migratieachtergrond (2016)	< 1%	< 1%	
Aandeel partijloze burgemeesters (2016)	2%	0%	
Partijen met de meeste burgemeesters (2016)	CDA (33%)	CD&V (45%)	
	VVD (28%)	Open VLD (16%)	
	PvdA (23%)	N-VA (15%)	
	D66 (5%)	sp.a (8%)	
Aandeel burgemeesters van lokale partijen (2016) <sup>3</sup>	3%	15%	
	2011: 5	2011: 0	
	2012: 7	2012: 0	
	2013: 8	2013: 0	
	2014: 3	2014: 1	
Gedwongen vertrokken burgemeesters	2015: 12	2015: 0	
	2016: 1	2016: 1	
	Aandeel waarnemend burgemeesters (2016)	15%	1%
	Gemiddeld aantal jaren ervaring als burgemeester (2013 resp. 2016)	8,7 jaar	8,5 jaar
Gemiddelde tijdsbesteding per week (2013 resp. 2016)	57,5 uur	52,9 uur	

Bronnen: (VNG, 2017; Renckens, 2016; Karsten et al., 2014; Van Bennekom & Haverhoek, 2016; Ambrosius, 2017) en eigen berekening.

Het aandeel vrouwelijke burgemeesters ligt in Nederland nog altijd aanzienlijk hoger dan in Vlaanderen, 23% tegenover 13%. Het stijgt in beide gevallen, zij het licht. In Nederland zetten pogingen om dat percentage te verhogen nog weinig zoden aan de dijk: al decennialang komt het in Nederland nauwelijks boven de 20% uit (VNG, 2017). In Vlaanderen is het aandeel vrouwen in 10 jaar tijd gestegen van 7,4% naar 13,3% anno 2016 (vergelijk Van Ostaijen, 2010). Het absolute aantal burgemeesters met een migratieachtergrond is zowel in Nederland als in Vlaanderen erg laag: in Nederland gaat het om drie burgemeesters, in Vlaanderen

sinds 2016 om één burgemeester – de eerste in de geschiedenis van het Vlaamse lokale bestuur.

Bij het aantal partijloze burgemeesters is in Nederland sprake van een voorzichtige stijging van gemiddeld drie tot vier over de afgelopen jaren naar acht burgemeesters in 2016 (De Koster, 2016). In Vlaanderen zijn partijloze burgemeesters, gegeven de aanstellingswijze, vrijwel uitgesloten. Het zijn immers de lokale politieke meerderheden die uit hun midden een burgemeester voordragen. Dat zijn dus altijd mensen die verbonden zijn met een politieke partij. In Nederland is daar meer ruimte voor omdat de burgemeester daar traditioneel geacht wordt ‘boven de partijen’ te staan (Karsten et al., 2014). Hij geldt als de “belichaming van een *pouvoir neutre*” (Elzinga, 2014). Desalniettemin is 98% van de Nederlandse burgemeesters lid van een politieke partij. Dat percentage ligt dan weer dicht bij het Vlaamse, waar alle burgemeesters lid zijn van een politieke partij. Nederlandse burgemeesters worden dan wel door de Kroon benoemd, het partijlidmaatschap vergroot de kansen van een burgemeesterskandidaat in het selectieproces feitelijk nog altijd aanzienlijk. Niet alleen hebben burgemeesters vaak al een achtergrond in de lokale politiek, als raadslid of als wethouder, ook spelen politieke partijen nog een rol in de ondersteuning van kandidaat-burgemeesters en is de burgemeester voor zijn benoeming afhankelijk van de meerderheid van de gemeenteraad. *De facto* kiest de gemeenteraad namelijk de burgemeester, omdat de minister onder de huidige procedure tot nu toe zonder uitzondering de formele aanbeveling van de raad volgt. Het is echter zeker niet zo dat de lokale politieke verhoudingen in de raad een-op-een doorklinken in de politieke kleur van de burgemeester. Zo is de Nederlandse burgemeester in zeventig procent van de gemeenten geen lid van de partij met de grootste fractie in de raad, en in de helft van de gemeenten is de burgemeester lid van een partij die niet in de coalitie zit (Van Bennekom & Haverhoek, 2016). Partijloze burgemeesters blijven echter een uitzondering. Het is vooral in het feitelijk functioneren dat de partijpolitieke onafhankelijkheid van Nederlandse burgemeesters tot uitdrukking komt. Illustratief daarvoor is een uitspraak die de Amsterdamse burgemeester Van der Laan in 2013 deed: “Zolang ik burgemeester ben, heb ik geen partij” (Cohen, 2013). Datzelfde geldt voor toenmalig NGB-voorzitter Bernt Scheiders’ (2011) pleidooi voor de ‘Bewust Partijloos Burgemeester’. Het verschil met Vlaamse burgemeesters op dit punt is aanzienlijk: hun rol is veel partijpoliticus (Van Ostaaijen, 2010).

Het burgemeesterlijk partijlandschap is wat betreft de partijen met de hoogste aantallen burgemeesters vergelijkbaar: zowel in Vlaanderen als in Nederland zijn de meeste burgemeesters van christendemocratischen huize, zij het dat hun aandeel in Vlaanderen hoger ligt. Zij worden in beide gevallen gevolgd door de liberalen en de sociaaldemocraten. Wat wel opvalt, is dat Nederland slechts 3% burgemeesters telt met een achtergrond in een lokale partij (VNG, 2017), dat wil zeggen burgemeesters die lid zijn van een niet-landelijke partij. Dit aandeel ligt in



Vlaanderen fors hoger, zo rond de 15% (berekening op basis van Renckens, 2016). De verklaring voor dit verschil is gelegen in de relatief sterke lokale verankering van Vlaamse burgemeesters, in combinatie met het verschil in aanstellingswijze. Beide burgemeesters worden formeel benoemd door een hogere overheid, maar de Vlaamse burgemeester wordt directer op partijpolitieke basis en altijd uit de raad gekozen (zie ook Schaap, Daemen & Ringeling, 2009; Van Ostaaijen, 2010). Ook in Nederland wordt de burgemeester weliswaar *de facto* door de gemeenteraad gekozen, maar daar komt een fors deel van de burgemeesters van buiten de gemeente (Karsten et al., 2014). Dat is dus vooral een gegroeide praktijk, die gestalte geeft aan de partijpolitieke onafhankelijkheid van de Nederlandse burgemeester versus de sterke lokale binding en partijpolitieke rol van de Vlaamse burgemeester.

Waar Nederland ook duidelijk afwijkt van Vlaanderen is het aantal burgemeesters dat opstapt vanwege bestuurlijke conflicten, het zogenoemde 'gedwongen vertrek'. In zo'n geval kan de Nederlandse gemeenteraad wat heet een 'verstoorde verhouding' tussen burgemeester en raad aanhangig maken, en door tussenkomst van de commissaris van de Koning en na een bedenktijd van ten minste twee weken en ten hoogste drie maanden, een aanbeveling tot ontslag zenden aan de minister van Binnenlandse Zaken (artikel 61b Gemeentewet). Formeel velt de minister daarover het eindoordeel op advies van de commissaris van de Koning, maar feitelijk komt het neer op een beslissende rol voor de gemeenteraad, uitzonderingen daargelaten. En gemeenteraden maken met enige regelmaat gebruik van deze mogelijkheid, waarbij politieke opportuniteitsoverwegingen zeker niet altijd kunnen worden uitgesloten. En burgemeesters stappen ook regelmatig zelf op vanwege een bestuurlijk conflict met de gemeenteraad. Op dit punt is er sprake van een voor de hand liggend verschil: in Vlaanderen is het wegsturen van een burgemeester door de gemeenteraad zeer ongebruikelijk. In Nederland zijn 'vallende burgemeesters' inmiddels vrijwel gemeengoed geworden (zie ook Korsten & Aardema, 2006). De cijfers fluctueren echter sterk en we kunnen, anders dan wel wordt gesteld, niet spreken van een opwaartse trend. Vertrok in 2015 bijvoorbeeld het recordaantal van twaalf Nederlandse burgemeesters gedwongen, in 2016 ging het om één ambtsdrager. Maar zeker is, dat het fenomeen in Nederland gebruikelijker is dan in Vlaanderen. In dit verschil tussen Nederland en Vlaanderen zien we de gedualiseerde verhoudingen tussen gemeenteraad en college terug, zoals die sinds 2002 in Nederland gelden, versus de monistische verhoudingen in Vlaanderen. Als het in Vlaanderen al tot een gedwongen vertrek van een burgemeester komt, dan is dat zelden geïnitieerd door de gemeenteraad. Zo moest de burgemeester van Knesselare in 2014 opstappen na een rechterlijke veroordeling en stapte de burgemeester van Hasselt in 2016 op omdat haar situatie onhoudbaar was geworden na mogelijke belangenvermenging. Een heel beperkt aantal andere burgemeesters moest ten slotte opstappen in het kader van een procedure rond de 'onbestuurbaarheid van de gemeente', het gevolg van politieke onenigheid bij de lokale meerderheid.

Bovendien geldt in Vlaanderen, ook na de invoering van het Gemeentedecreet van 2005, nog altijd dat het college erg dominant is ten opzichte van de gemeenteraad (Van Ostaaijen, 2017). Zo zijn er heel wat mogelijkheden gekomen om bevoegdheden te delegeren van de gemeenteraad naar het college, mogelijkheden waarvan vele Vlaamse gemeenten gebruikmaken. In Nederland heeft de gemeenteraad zich steeds meer een eigenstandige positie verworven ten opzichte van de burgemeester. Dat betekent dat de gemeenteraad de burgemeester gemakkelijker wegstuurt (Karsten & Boogers, 2014; Van der Steen & De Jong, 2015). Een dergelijke dynamiek tussen gemeenteraad en college is in Vlaanderen vrijwel ondenkbaar. Hier toont zich het verschil tussen de meer gedualiseerde verhoudingen tussen gemeenteraad en burgemeester in Nederland, versus de monistische verhoudingen in Vlaanderen. Die hebben een formeel karakter, maar krijgen ook als zodanig vorm in de dagelijkse praktijk van besturen.

Een ander wezenlijk verschil betreft het aandeel waarnemend burgemeesters, dat in Nederland de laatste jaren schommelt tussen pakweg 15% en 20%. Op basis van artikel 78 van de Gemeentewet mag de commissaris van de Koning in Nederland, als hij oordeelt dat waarneming in het belang van de gemeente is, een waarnemend burgemeester benoemen. Een waarnemend burgemeester beschikt over alle bevoegdheden van een Kroonbenoemde burgemeester. Van die mogelijkheid maken commissarissen dus zeer regelmatig gebruik. Hierin weerklinkt de echo van de oude rol van de Nederlandse burgemeester als rijksheer, die toezicht hield op het gemeentelijk functioneren. In Vlaanderen is een waarnemend burgemeester veeleer uitzonderlijk. Dat heeft te maken met het hogere aantal gedwongen vertrekkende burgemeesters in Nederland, maar ook met het aantal herindelingen in Nederland, waarbij er vaak een tijdelijke waarnemer aantreedt. Waarneming van de burgemeestersfunctie in dat soort gevallen is een alom geaccepteerd aspect van de lokale Nederlandse bestuurscultuur, wat overigens niet wil zeggen dat de waarneming of de persoon van de waarnemer nooit discussie oplevert tussen gemeenteraad en commissaris. Mede vanwege het monistische karakter van het Vlaamse lokaal bestuur, kenmerkt Vlaanderen zich door een heel andere cultuur als het op waarneming aankomt. In Vlaanderen heeft alleen de gemeente Linkebeek lange tijd een waarnemend burgemeester gehad omdat de bevoegde minister weigerde om de burgemeester definitief te benoemen, wegens het niet toepassen van de taalwetgeving. Bovendien heeft Vlaanderen een aantal 'titelvoerende burgemeesters'. Dat zijn burgemeesters die zich in de praktijk laten vervangen door een waarnemend burgemeester omdat ze een andere functie bekleden die de combinatie met hun ambt als burgemeester niet toestaat. Het gaat bijvoorbeeld over ministers in de Vlaamse of de federale regering. Die mogen hun uitvoerend mandaat in de regering niet combineren met het burgemeesterschap. Nederland heeft een dergelijke figuur dan weer niet.

Wat in de cijfers overigens opvalt, is dat de twee burgemeesterskorpsen elkaar wat betreft ervaringsjaren in de functie van burgemeester nauwelijks ontlopen (8,7 jaar in Nederland om 8,5 jaar in Vlaanderen), ondanks het meer frequente gedwongen vertrek van Nederlandse burgemeesters en de gestaag afnemende zittingsduur van burgemeesters (berekening op basis van Karsten et al., 2014; Renckens, 2016). Mogelijk heeft dat te maken met het feit dat burgemeesters in Nederland nog altijd vaker in verschillende gemeenten opeenvolgend het ambt vervullen en relatief vaak 'doorgroeien' naar een grotere gemeente, of na een tijd een andere functie in het openbaar bestuur te hebben vervuld weer 'herintreden' in het ambt (zie o.a. Van Bennekom & Haverhoek, 2016). Doorgroeiburgemeesters komen in Vlaanderen niet voor. Ook hier zien we dus de sterke lokale binding van de Vlaamse burgemeester terug versus de rol van meer apolitek *bestuurder* van de Nederlandse burgemeester.

Eveneens opvallend is dat Vlaamse burgemeesters te kennen geven gemiddeld maar 4,6 uur per week minder aan hun functie te besteden dan hun Nederlandse ambtsgenoten, terwijl de deeltijdse burgemeester in Vlaanderen een veel vaker geziene figuur is. Zelfs een meerderheid van 53,3% van de Vlaamse burgemeesters zegt het mandaat deeltijds in te vullen, terwijl Nederlandse burgemeesters allemaal voltijds bestuurders zijn. Dat verschil heeft onder andere te maken met het *cumul des mandats*. In beide gebieden mogen burgemeesters hun ambt niet combineren met een andere bestuurlijke functie, maar wel volksvertegenwoordigende functies. Maar waar Nederland nauwelijks burgemeesters heeft die ook volksvertegenwoordiger zijn, bijvoorbeeld in de Staten-Generaal, is dat in Vlaanderen veel gebruikelijker (zie ook Van Ostaaijen, 2010; Van de Voorde & Bouteica, 2017). Anno 2016 had 20,8% van de Vlaamse burgemeesters nog een ander politiek mandaat (Renckens, 2016). Verder speelt wat betreft de tijdsbesteding ongetwijfeld ook het schaalverschil tussen de Nederlandse en de Vlaamse lokale besturen een rol. 79 van de 308 (omgerekend 25,6%) Vlaamse lokale besturen telt nog steeds minder dan 10.000 inwoners. Burgemeesters in die gemeenten hebben dan ook niet altijd een volledige dagtaak aan hun burgemeestersambt en combineren dat dan vaak met een andere publieke of private functie.

### 3. Ontwikkelingen in en rond het burgemeestersambt nader bekeken

Een vergelijking tussen de belangrijkste taken en verantwoordelijkheden van Vlaamse en Nederlandse burgemeesters is al eerder gemaakt (zie o.a. Reynaert et al., 2009; Van Ostaaijen, 2010; Loughlin, Hendriks & Lidström, 2011). Die oefening herhalen we hier liever niet. In de kern komt het erop neer dat de burgemeester

voorzitter is van college en gemeenteraad, zij het dat dat laatste niet verplicht is in de Vlaamse gemeenten en ongeveer twee derde van de gemeenten daar inmiddels een andere voorzitter heeft (VVSG, 2013). Voorts heeft de burgemeester eigen verantwoordelijkheden op het terrein van openbare orde en veiligheid. Daarin is, ondanks uitgebreide en decennialange discussies in zowel Nederland als Vlaanderen, de laatste jaren weinig veranderd. Grondwettelijk is er in de positie van beide burgemeestersfuncties sowieso weinig verandering aangebracht. We richten ons op een aantal in het oog springende ontwikkelingen, die de aard van het burgemeestersambt de laatste jaren desondanks wezenlijk hebben veranderd, zeker in Nederland.

### 3.1. *Ontwikkelingen in en rond het Nederlandse burgemeestersambt na 2010*

Een van de meest wezenlijke veranderingen in het Nederlandse lokale bestuur van de afgelopen jaren is de omvangrijke decentralisatie van bevoegdheden in het sociale domein van de Rijksoverheid naar de gemeenten in 2015. Hoewel de impact hiervan op het lokale bestuur als zodanig enorm is, en verwacht mag worden dat dit ook gevolgen voor de burgemeestersfunctie meebrengt, met name in de zin dat ambtsdragers een grotere rol krijgen in de integrale beleidsafweging en in het verbinden van zorg en veiligheid, ontbreekt het vooralsnog aan empirisch onderzoek naar dergelijke effecten. Het is daarvoor misschien ook nog vroeg. Datzelfde geldt voor onderzoek naar de gevolgen van de fragmentatie van gemeenteraden en colleges, dat wil zeggen het toenemend aantal fracties in gemeenteraden en het toenemend aantal partijen dat nodig is voor lokale meerderheden (zie Krouwel & Geurkink, 2016). Vandaar dat we ons in dit artikel meer zullen richten op ontwikkelingen in en rond het Nederlandse burgemeestersambt als zodanig.

#### 3.1.1. *Uitbreiding van de openbare orde en veiligheidsbevoegdheden*

Wat in Nederland de afgelopen jaren misschien wel de meest wezenlijke verandering is geweest in het burgemeestersambt, is de geleidelijke maar gestage uitbreiding van de eigenstandige bevoegdheden van de burgemeester als bestuursorgaan op het gebied van openbare orde en veiligheid (OOV). Traditioneel is de Nederlandse burgemeester vooral burgervader, is hij de voorzitter van de gemeenteraad en voorzitter van het college, is hij lid van het bestuur van de regionale brandweer, heeft het gezag over de politie in het kader van de handhaving van de openbare orde en hulpverlening, is hij opperbevelhebber bij crises, houdt hij toezicht op de rechtmatigheid van de gemeentelijke besluitvorming, vertegenwoordigt hij de ge-

meente binnen en buiten rechte, en vormt hij het symbolische gezicht van gemeente en gemeenschap. Langzaamaan groeit echter zijn rol als bestuurlijk handhaver.

Er is inmiddels een breed palet aan bevoegdheden ontstaan in verband met specifieke openbare-ordekwesties, in aanvulling op de algemene bevoegdheden en noodbevoegdheden die verband houden met de handhaving van de openbare orde ex artikel 172 Gemeentewet (zie ook Prins et al., 2013; Karsten et al., 2014). Zo kan de Nederlandse burgemeester een gebiedsverbod opleggen aan personen die herhaaldelijk de openbare orde verstoren (artikel 172a Gemeentewet – ook wel de Voetbalwet genoemd). Hij kan verder veiligheidsrisicogebieden aanwijzen waarbinnen, op last van de officier van justitie, tot preventief fouilleren kan worden overgegaan (artikel 151b Gemeentewet). Ook kan de burgemeester besluiten tot sluiting van woningen en lokalen wegens overlast (artikel 174a Gemeentewet; de ‘wet-Victoria’). De gemeenteraad kan voorts bij verordening de bevoegdheid toekennen aan de burgemeester tot het instellen van cameratoezicht in de openbare ruimte (artikel 151c Gemeentewet), tot het tijdelijk ophouden van personen ter handhaving van de openbare orde (bestuurlijke ophouding, artikel 154a Gemeentewet) en tot het opleggen van bestuurlijke boetes (artikel 154b Gemeentewet). Ook heeft de burgemeester een aantal bevoegdheden krachtens bijzondere wetgeving, zoals het opleggen van een huisverbod bij huiselijk geweld of onmiddellijk gevaar daarvoor krachtens de Wet tijdelijk huisverbod; het sluiten van drugspannen op basis van artikel 13b Opiumwet (de ‘wet-Damocles’); het onteigenen van panden waar drugs wordt verhandeld op grond van artikel 14 Woningwet en artikel 77, eerste lid, sub 7, Onteigeningswet (de ‘wet-Victor’). Daar komen nog bevoegdheden voor de burgemeester bovenop zoals neergelegd in andere wetten op uiteenlopende terreinen, waaronder de Drank- en Horecawet, de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet bopz), de Leerplichtwet, de Paspoortwet en vele andere. Later in 2017 komen daar nog bevoegdheden bij in het kader van de Wet aanpak woonoverlast, die de burgemeester de mogelijkheid geeft om door middel van een specifieke gedragsaanwijzing op te treden tegen mensen die herhaaldelijk woonoverlast veroorzaken of tegen verhuurders van panden waar sprake is van aanhoudende overlast.

Verschillende burgemeesters en auteurs hebben eerder al eens zorgen geuit over wat deze ontwikkeling voor de Nederlandse burgemeester betekent, en dan in het bijzonder voor zijn positie als burgervader (zie o.a. Muller et al., 2007; Sackers, 2010). Om met Peter Rehwinkel (2010) te spreken: ‘De nieuwe uitrusting van de burgemeester verandert de positie van de burgemeester ingrijpend. [...] Wanneer de wetgever deze tendens voortzet, begint de burgervader zoetjesaan trekken te krijgen van een autoritaire vaderfiguur. [...] Zo wordt de gezagsdrager van nu tot de burgerboeman van straks.’ Meer recent empirisch onderzoek laat echter zien, dat de rol van Nederlandse burgemeesters in dezen niet al te zeer veranderd is en dat burgemeesters in staat blijken hun nieuwe verantwoordelijkheden in te passen

in hun ambt. De nieuwe OOV-bevoegdheden van de Nederlandse burgemeester brengen hem ook maar beperkt in de bestuurlijke problemen in de zin dat ze leiden tot een gedwongen vertrek (Ambrosius, 2017). In plaats van de gevreesde sheriffs, worden burgemeesters in de praktijk vooral nog meer 'supernetwerkers' die de relevante spelers op het OOV-terrein met elkaar verbinden (Prins, 2014); een rol die goed past bij de traditionele rol van de Nederlandse burgemeester als netwerkend verbinder (Van der Steen & De Jong, 2015).

Wat wel uit de uitbreiding van de OOV-bevoegdheden spreekt, is de sterke en verder toegenomen nadruk op de rol van de Nederlandse burgemeester als uitvoerend *bestuurder*, die in nauwe samenwerking met het openbaar ministerie en de politie bijdraagt aan de handhaving van de openbare orde en de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit (zie ook Muller & De Vries, 2014). Met deze rol hangt veelal de overtuiging nauw samen, dat de Nederlandse burgemeester eigenlijk geen politieke figuur is, en zeker geen partijpolitieke figuur. Juist zijn eigenstandigheid en onafhankelijkheid ten opzichte van de lokale partijpolitiek maken hem, in de opvatting van de wetgever, de aangewezen functionaris om deze verantwoordelijkheden bij te beleggen (Karsten et al., 2014).

Tegelijk doet met de uitbreiding van de OOV-bevoegdheden, die zeker niet allemaal vrij zijn van controversen, de politiek steeds meer haar intrede in het burgemeestersambt. Al is het maar omdat het wel of niet gebruikmaken van deze bevoegdheden per definitie een politieke afweging is, en de gemeenteraad de burgemeester ten aanzien daarvan ook steeds meer door een politieke bril bekijkt (Sackers, 2010; Elzinga, 2013; Karsten, Schaap & Hendriks, 2014; Karsten, Cachet & Schaap, 2014). Verschillende auteurs stellen dat dit kan schuren met de onafhankelijke positie en dat hierin risico's besloten liggen voor het ambt (zie o.a. Van der Steen & De Jong, 2015; Rob, 2016).

### 3.1.2. *Invoering van de nationale politie*

Behalve met de uitbreiding van hun OOV-bevoegden hebben Nederlandse burgemeesters te maken gekregen met de invoering van de nationale politie in 2013, waarbij de 26 bestaande politiekorpsen (25 regiokorpsen en het Korps landelijke Politiediensten) overgingen in één politiekorps met 10 regionale eenheden. Voor burgemeesters betekende dit, dat zij na 2012 geen korpsbeheerders meer waren, omdat het beheer van het ene resterende, nationale korps bij de minister van Veiligheid en Justitie is komen te liggen. Formeel is de gezagsstructuur, dat wil zeggen de verantwoordelijkheid van de burgemeester en officier van justitie voor het geweldsmonopolie, met vorming van de nationale politie onveranderd gebleven. Toch is met de concentratie van het beheer, dat wil zeggen de verantwoordelijkheid voor de feitelijke organisatie, de invloed van de burgemeester op prioritering van

de politie-inzet van minder betekenis geworden. Dat leidde, ook al voorafgaand aan de invoering, tot zorgen onder burgemeesters over een *de facto* uitholling van hun positie als lokaal gezaghebber (zie o.a. Noordanus, 2012). Bij de herijking van de realisatie van de nationale politie uit 2015 werd het behoud van deze 'lokale verankering' benoemd tot een van de centrale prioriteiten. Inmiddels oordelen burgemeesters relatief genuanceerd over de gevolgen van de invoering van de nationale politie voor hun positie in het bestel, al verschillen de ervaringen en zijn de meningen verdeeld, en zijn nog niet alle zorgen hieromtrent weggenomen (Terpstra & Foekens, 2015).

### 3.1.3. *Verantwoordelijkheid voor de bevordering van de bestuurlijke integriteit*

Een veel kleinere, maar eveneens wezenlijke verandering in het Nederlandse burgemeestersambt sinds 2010 behelst de verantwoordelijkheid die burgemeesters per 1 februari 2016 hebben gekregen voor de bevordering van de bestuurlijke integriteit van de gemeente (artikel 170 Gemeentewet). Deze wet maakt de burgemeester expliciet tot hoeder van de bestuurlijke integriteit van de gemeente (Karsten & Hendriks, 2016). Al langer droegen burgemeesters een verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de lokale besluitvorming, maar de verantwoordelijkheid voor de bevordering van de bestuurlijke integriteit is met deze wetswijziging nog eens extra bevestigd en geëxpliciteerd. Dat de nieuwe wet geen extra bevoegdheden aan de burgemeester toekent om deze verantwoordelijkheid handen en voeten te geven, leidt bij een aantal burgemeesters tot zorgen (Karsten et al., 2014). Dat, niet in de laatste plaats omdat burgemeesters in Nederland wettelijk, anders dan in Vlaanderen, zonder uitzondering verantwoording schuldig zijn aan de gemeenteraad wat betreft hun volledige functioneren. In feite waken Nederlandse ambtsdaggers daarmee, als integriteitsbewaker, over de integriteit van het orgaan, de gemeenteraad, waarvan zij volledig politiek-bestuurlijk afhankelijk zijn. Dat draagt politieke risico's met zich, zeker gezien de politisering van de verhoudingen tussen burgemeester en gemeenteraad (Karsten & Aardema, 2006; Karsten & Boogers, 2014; Karsten, Schaap & Hendriks, 2014). Maar tot nu toe brengt ook deze spanning Nederlandse burgemeesters, voor zover wij kunnen beoordelen, nog niet in de problemen en is het vooral een gebrek aan integriteit bij burgemeesters zelf dat leidt tot bestuurlijke conflicten (Ambrosius, 2017). Ook deze nieuwe verantwoordelijkheid lijken burgemeesters naadloos te kunnen inpassen in hun toch al veelzijdige ambt (zie ook Karsten, Schaap & Hendriks, 2014).

Tegelijk groeit, ook bij de wetgever, wel degelijk het besef dat de politisering en de toegenomen kwetsbaarheid van het Nederlandse burgemeestersambt, die mede gevoed worden door de nieuwe verantwoordelijkheden, leiden tot toenemende spanningen in het ambt (zie o.a. Van der Steen & De Jong, 2015; Plasterk, 2016; Rob, 2016). De vraag is daarbij vooral of die politisering past bij de traditionele rol



van de Nederlandse burgemeester als partijpolitiek onafhankelijk functionaris. Die positie wordt immers nog altijd als hoeksteen van het ambt beschouwd (Karsten et al., 2014; Plasterk, 2016).

### 3.1.4. *Hernieuwde discussie over de aanstellingswijze*

Mede om die reden gaan er in Nederland stemmen op om, in plaats van meteen te discussiëren over de aanstellingswijze van de burgemeester, zoals nu wel eens dreigt te gebeuren, eerst te reflecteren op wat er van de Nederlandse burgemeester verwacht wordt en welke rol hem in het lokaal bestuur wordt toegedicht (Karsten et al., 2014; Tops, Karsten & Van Ostaaijen, 2015; Plasterk, 2016; Rob, 2016). Dat pleidooi klinkt in afwachting van een hernieuwde discussie over de aanstellingswijze van de Nederlandse burgemeester, die hoogstwaarschijnlijk gevoerd zal worden in het licht van een verwachte deconstitutionalisering van de Kroonbenoeming, zoals die wordt voorgesteld in het initiatiefvoorstel Schouw, dat, ten tijde van dit schrijven, in tweede lezing door beide kamers der Staten-Generaal zal worden overwogen. Die wetswijziging zou inhouden dat de benoemingswijze van de Nederlandse burgemeester uit de grondwet wordt gehaald, en daarna bij gewone wet kan worden gewijzigd zonder dat daarvoor een grondwetswijziging nodig is, die met meer institutionele waarborgen is omgeven dan een gewone wetswijziging. Dat zou herziening van de Kroonbenoeming en invoering van een direct door het electoraat gekozen of een door de gemeenteraad gekozen burgemeester dichterbij brengen. Onder andere bij de regering bestaat de vrees, dat een discussie over de aanstellingswijze in het licht van de deconstitutionalisering zich zal verenigen tot een discussie over de aanstellingswijze als zodanig, zonder wezenlijke reflectie op de rol en positie van de burgemeester (Plasterk, 2016; zie ook Rob, 2016). En de incrementele maar gestage wijzigingen in het Nederlandse burgemeestersambt en de spanningen die zij met zich meenemen, roepen juist die vraag op: welke rol en positie heeft de wetgever nu voor de burgemeester voor ogen? Is dat de meer traditionele bestuurder die boven de partijen staat, of de meer politieke functionaris die de burgemeester langzaam geworden is? Die vraag wordt in discussies over de aanstellingswijze van de Nederlandse burgemeester niet altijd gesteld.

### 3.1.5. *Vergelijking met Vlaanderen*

Discussies over de aanstellingswijze van de burgemeester zijn ook Vlaanderen natuurlijk niet vreemd (zie o.a. Reynaert & Steyvers, 2007). De toon van de discussie tot nu toe is wel een wezenlijk andere, zoals ook de aard van het ambt wezenlijk verschilt. De Nederlandse vrees voor een partijpolitieke en politiek afhankelijke bur-

gemeester zal Vlamingen relatief vreemd in de oren klinken. Daar is de burgemeester immers in de kern een politieke en ook partijpolitieke figuur. Niet alleen is daar verder ook geen sprake van een vergelijkbare uitbreiding van de OOV-bevoegdheden van de burgemeester, de rol van de burgemeester is daar al zodanig anders dat niet gevreesd hoeft te worden dat hij zijn onafhankelijkheid als eigenstandig uitvoerend bestuurder verliest. In die zin spreken we, hoewel de verantwoordelijkheid voor openbare orde en veiligheid in de kern dezelfde is, over fundamenteel andere types bestuurders.

### 3.2 *Ontwikkelingen in het Vlaamse burgemeestersambt na 2010*

Het Vlaamse burgemeestersambt is na 2010 niet ingrijpend veranderd ten gevolge van deze of gene beleidsbeslissing of ingreep in het functioneren van de Vlaamse burgemeesters. Toch mogen we stellen dat het ambt in de loop van de jaren aan belang heeft gewonnen en dat enkele recente evoluties ervoor hebben gezorgd dat de positie van burgemeesters steeds belangrijker is geworden in het Vlaamse lokale bestuurlijke landschap. Zeker op het vlak van veiligheid en openbare orde heeft het takenpakket van de burgemeester recentelijk aan belang gewonnen, waardoor we meteen een eerste parallel met Nederland kunnen trekken.

#### 3.2.1. *Uitbreiding van de OOV-bevoegdheden*

Rodenbach (2017) wijst erop dat er in de eerste Vlaamse Gemeentewet geen expliciete taken aan de burgemeester werden toegewezen. De burgemeester was vroeger dan ook vooral een door de centrale overheid benoemde toezichthouder, wiens voornaamste takenpakket eruit bestond om bovenlokale wetgeving ten uitvoer te brengen. Door de jaren heen heeft er zich echter een evolutie voorgedaan waarbij de lokale taakinfilling steeds belangrijker werd. Dat blijkt ook uit een blik op het gemeentedecreet (2005), waarin de bevoegdheden van de burgemeester in amper vijf artikels staan beschreven (artikel 64 t.e.m. 68). Daaruit blijkt dat het takenpakket van de burgemeester voornamelijk bestaat uit het uitvoeren van politiewetten, politiedecreten, politieverordeningen, politiereglementen en politiebepsluiten. Verder kan de burgemeester hoogdringende maatregelen nemen opdat de openbare orde kan worden hersteld, instellingen waarvan de vergunning niet wordt nageleefd tijdelijk laten sluiten, of de voorzitter van de gemeenteraad verzoeken om de gemeenteraad bijeen te roepen. Dat laatste kan echter louter voor zover de door de burgemeester voorgestelde agenda uitsluitend betrekking heeft op de bevoegdheden van de burgemeester zelf.

Deze op het eerste gezicht beperkte decretale taakstelling staat echter in schril contrast met het dagelijks takenpakket dat een burgemeester krijgt voorgeschoteld.

Het federale karakter van België zorgt er immers voor dat de burgemeester vanuit de federale overheid nog heel wat bevoegdheden onder zijn hoede krijgt. Net als in Nederland ligt een van de belangrijkste taken op het vlak van de openbare veiligheid, als hoofd van de lokale politie. Sinds de politiehervorming van 2001 is de burgemeester hoofd van de lokale politiezone. Die zone kan bestaan uit een of meer gemeenten. Maar telkens is een burgemeester van een van de aangesloten gemeenten voorzitter. Het takenpakket rond openbare veiligheid is voor de burgemeesters verder uitgebreid in 2015. Als gevolg van de brandweershervorming werden de afzonderlijke gemeentelijke brandweerdiensten samengevoegd in regionale hulpverleningszones, met aan het hoofd een zoneraad bestaande uit de burgemeesters van de aangesloten gemeenten. Voorts vervult de burgemeester ook een uitgesproken politieke rol, als stemgerechtigd voorzitter van het schepencollege. Zeker wanneer het college uit verschillende partijen bestaat, is het de taak van de burgemeester om de verschillende visies met elkaar te verzoenen. Ongeveer een derde van de Vlaamse burgemeesters is ook nog voorzitter van de gemeenteraad. Verder is de Vlaamse burgemeester samen met de gemeentesecretaris ook de eindverantwoordelijke voor het werk van het bestuur, plaatst hij zijn handtekening onder de officiële briefwisseling van de gemeente en is hij ambtenaar van de burgerlijke stand. Bovendien is hij zonder enige twijfel het gezicht van de gemeente, zowel intern als extern. Intern fungeert de burgemeester vaak als vertrouwenspersoon voor heel wat burgers, verenigingen of bedrijven in de gemeente. Ook extern is het bijna altijd de burgemeester die de gemeente vertegenwoordigt in de relatie met de pers en de media en tegenover de hogere overheid (provincie, Vlaanderen of de federale overheid) of in de relatie met andere gemeentebesturen.

### 3.2.2. *Een eigen voorzitter voor de gemeenteraad*

De komst van het gemeentedecreet heeft dan wel geen wijzigingen aangebracht aan de aanstellingswijze van de burgemeester, aan het takenpakket is er wel degelijk, zij het in beperkte mate, gesleuteld. Zo kiest de gemeenteraad sinds 2007 een eigen voorzitter. Voorheen was het telkens de burgemeester die automatisch voorzitter werd. De Vlaamse decreetgever heeft voor die optie gekozen om de gemeenteraad op die manier te versterken. Een eigen gezicht en een onafhankelijke voorzitter zou de positie van de gemeenteraad versterken tegenover het schepencollege (Buylen, Castenmiller & De Ceuninck, 2014). Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 bleek echter dat de meerderheid van de gemeenten (209 van de 308, omgerekend 68%) opnieuw de burgemeester had aangesteld als voorzitter van de gemeenteraad. In 10 gemeenten (4%) werd een schepen, die in Vlaanderen uiteraard ook nog steeds lid is van de gemeenteraad, voorzitter en in 89 gemeenten (29%) werd een niet-executief gemeenteraadslid voorzitter van de gemeenteraad.

Deze maatregel werd na de gemeenteraadsverkiezingen van 2012 positief geëvalueerd. De burgemeester kon zich beter focussen op het verdedigen van zijn of haar beleid en kon het leiden van de vergadering overlaten aan een aparte voorzitter. Die positieve evaluatie bleek ook uit het feit dat vanaf 2013, aan het begin van de huidige lokale legislatuur, 204 gemeenten (66%) opteerden voor een eigen voorzitter. Dat was maar liefst het dubbele van de voorgaande jaren. Het was bijna altijd een raadslid uit de meerderheid die het mandaat van voorzitter opnam. Die tendens heeft zich ondertussen zelfs voortgezet, want anno 2017 hebben 218 gemeenten in Vlaanderen (omgerekend 71%) al een andere gemeenteraadsvoorzitter dan de burgemeester.

Even zag het ernaar uit dat vanaf 2019, bij de start van de volgende lokale legislatuur, alle gemeenteraden in Vlaanderen een eigen voorzitter zouden hebben die niet langer de burgemeester was. In het in 2014 afgesloten Vlaamse regeerakkoord was daarover immers een passage opgenomen: "We versterken daarbij de gemeentelijke democratie, onder meer door het voorzitterschap van de gemeenteraad in alle gemeenten te laten opnemen door een gemeenteraadslid zonder uitvoerend mandaat" (Vlaamse Regering, 2014, p. 7). Het ziet er op dit moment echter naar uit dat die verplichting er niet zal komen. In de eerste teksten van het decreet Lokaal Bestuur is er immers niets meer over terug te vinden.<sup>4</sup> Wellicht zullen de nieuwe gemeenteraden dus opnieuw de keuzevrijheid hebben om zelf een voorzitter onder hun leden te kiezen. Dat kan dan opnieuw zowel een raadslid, een schepen of de burgemeester zijn.

### 3.2.3. *De verkiezing van de burgemeester*

De aanstelling van de Vlaamse burgemeesters staat momenteel niet ter discussie. Die aanstelling is in 1836 met de komst van de gemeentewet ontstaan als compromis tussen het lokale en het centrale gezag. De koning benoemde de burgemeester, maar met de beperking dat hij gekozen moest worden onder de rechtstreeks verkozen gemeenteraadsliden. Vanaf 1842 kon de koning ook iemand van buiten de raad benoemen (De Ceuninck & Valcke, 2010). Sinds 2001, na de regionalisering van de bevoegdheid om vorm te geven aan de lokale en provinciale besturen, is het aan de Vlaamse Regering om de burgemeesters te benoemen. Er is kort na die regionalisering ook een debat ontstaan omtrent de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester in Vlaanderen. Daar waren voor- en tegenstanders van, maar uiteindelijk heeft die rechtstreekse verkiezing het niet gehaald in de finale teksten van het gemeentedecreet. Onderzoek wees overigens uit dat dit in de praktijk weinig zou veranderen (Rodenbach, Steyvers & Reynaert, 2013). Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 bleek dat 81% van de burgemeesters (242 van de 308) tevens de kandidaat was met het hoogste aantal voorkeurstemmen. Wanneer we in elke gemeente een top drie maken van het aantal voorkeurstemmen, dan zien we dat

wie uiteindelijk burgemeester werd in 97% van de gevallen tot die top drie behoorde. De resultaten van de meest recente gemeenteraadsverkiezingen in 2012 leverden grotendeels soortgelijke cijfers op. 235 van de 308 burgemeesters (78%) waren de stemmenkampioen in hun gemeente. 95% van de burgemeesters behoorde tot de top drie van de lokale stemmenkampioenen. In de Vlaamse bestuurspraktijk kunnen we dan ook spreken van een nagenoeg rechtstreekse verkiezing van de burgemeester, met dien verstande dat een gepersonaliseerde verkiezingsstrijd die bij een directe verkiezing hoort in Vlaanderen ontbreekt.

### 3.2.4. *Vergelijking met Nederland*

De incrementele uitbreiding van de OOV-bevoegdheden die we in Vlaanderen zien, is dus vergelijkbaar met die in Nederland. De eigen voorzitter van de gemeenteraad is dan weer iets wat Nederland niet kent. Rond de dualisering van het Nederlandse lokale bestuur in 2001 is het gecombineerde voorzitterschap van gemeenteraad en college uitgebreid bediscussieerd, omdat deze dubbelfunctie de burgemeester in een bestuurlijk spagaat tussen gemeenteraad en college terecht zou doen kunnen komen. Uit eerder onderzoek is inderdaad gebleken dat het gecombineerde voorzitterschap burgemeesters in de problemen kan brengen (Korsten & Aardema, 2006). Tegelijk heeft dat nooit geleid tot aanpassing van de gemeentewet op dit punt. Sommigen beschouwen het gecombineerde voorzitterschap juist als een belangrijke meerwaarde voor het gedualiseerde stelsel, omdat het burgemeesters beter in staat zou stellen de verbinding tussen raad en college te leggen (zie o.a. Rob, 2016). Een overgrote meerderheid van de Nederlandse burgemeesters is het in ieder geval (helemaal) eens met de stelling dat het raadsvoorzitterschap zich goed laat combineren met het voorzitterschap van het college (Karsten et al., 2014), al lopen de meningen over de wenselijkheid van deze combinatie sterk uiteen. Het is niet uitgesloten dat dit vraagstuk opnieuw zal worden bediscussieerd als ook de aanstellingswijze van de Nederlandse burgemeester weer onderwerp van gesprek wordt rondom de deconstitutionalisering daarvan. Die discussie lijkt in Vlaanderen dan weer naar de achtergrond te zijn verdwenen.

## 4. De Waalse en Brusselse burgemeesters

Behalve 308 Vlaamse burgemeesters telt België ook nog 262 Waalse en 19 Brusselse burgemeesters. Het takenpakket, de rol en het functioneren van die burgemeesters is sterk vergelijkbaar met de Vlaamse situatie. Als er al een verschil zou zijn, dan is het wellicht dat de burgemeester in het zuiden van het land, nog

meer dan in Vlaanderen, wordt beschouwd als een vertrouwensfiguur in de lokale gemeenschap. In die zin sluiten Brussel, maar zeker Wallonië, sterker aan bij de *Franco*-groep in Europa (Heinelt & Hlepas, 2006). Van de burgemeester wordt in die traditie vooral verwacht dat hij/zij de belangen van zijn/haar gemeente op hogere overheidsniveaus verdedigt.

Verschillen met Vlaanderen zijn er wel wanneer het gaat over de politieke samenstelling van het burgemeesterskorps in Wallonië en Brussel. In Wallonië levert de liberale Mouvement Réformateur (MR) momenteel de meeste burgemeesters (89, of 34%). Dat is lange tijd anders geweest, met een jarenlange dominante positie voor de socialistische Parti Socialiste (PS). Die laatste partij levert op dit moment één burgemeester minder dan de MR, namelijk 88. Verder telt Wallonië 66 christendemocratische Centre démocrate humaniste (cdH)-burgemeesters (25%), 5 burgemeesters van de groene partij Ecolo (2%) en 14 onafhankelijke burgemeesters (5%).<sup>5</sup> De politieke samenstelling van het Brusselse burgemeesterskorps is als volgt: de PS en de MR tellen elk 6 burgemeesters, cdH en Démocrate Fédéraliste Indépendant elk 3 en Ecolo heeft 1 burgemeester.

Het meest in het oog springende verschil tussen Vlaanderen en Wallonië ligt ongetwijfeld op het vlak van de aanstelling van de burgemeester. Zowel in Vlaanderen als in Wallonië is daarover enig debat geweest na de regionalisering van die bevoegdheid, maar in Wallonië heeft dat debat ook daadwerkelijk tot een andere aanstellingswijze geleid. De Waalse burgemeester wordt momenteel zo goed als rechtstreeks verkozen. De kandidaat die de meeste voorkeurstemmen haalt op de grootste lijst binnen de bestuursmeerderheid, wordt automatisch de nieuwe burgemeester. Het gaat dus niet om een zuivere rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. Er is immers een marge ingebouwd die verzekert dat de nieuwe burgemeester ook een politieke meerderheid rondom zich weet te verzamelen. Tegelijk is de verkiezing dus rechtstreekser dan in Vlaanderen.

## 5. Conclusie en reflectie

Zetten we deze beschouwingen op de Nederlandse en de Vlaamse burgemeesters tegenover elkaar, dan blijkt dat ze voor een deel tot dezelfde vragen leiden. De diversiteit van het burgemeesterskorps blijkt in beide gevallen bijvoorbeeld maar beperkt ontwikkeld, in Vlaanderen nog minder dan in Nederland. Overigens is dit geen typisch 'burgemeestersfenomeen'. In Nederland zijn de diversiteitscijfers voor andere bestuurlijke functies, zoals wethouder, gedeputeerde, lid van het dagelijks bestuur van een waterschap, sterk vergelijkbaar. Bij ministers ligt het aandeel vrouwen wel fors hoger (in 2016 vijf van de twaalf). In Vlaanderen is dat beeld sterk gelijksoortig, al tellen we daar ook al vlot meer vrouwen bij de schepenen (32%)

dan bij de burgemeesters (13%). Toch laat bestaand onderzoek zien dat de Kroonbenoeming zoals Nederland die kent de rekrutering van vrouwelijke kandidaten en gegadigden uit minderheidsgroepen bevordert ten opzichte van een andere aanstellingswijze (Denters, 2006, p. 221). De sleutel tot verdere diversificatie van het burgemeesterskorps ligt, indien gewenst, in Vlaanderen de komende verkiezingen echter bij de opstellers van de kandidatenlijsten en de kiezers, terwijl in Nederland de (nieuwe) gemeenteraden aan zet zijn. Ook zien we een vergelijkbare ontwikkeling als het gaat om de uitbreiding van de OOV-bevoegdheden van de burgemeesters in beide Lage Landen. Burgemeesters waren altijd al een sleutelfiguur in het lokale bestuur, maar worden dat op dit terrein steeds meer, afgezien dan van het feit dat Nederlandse burgemeesters geen korpsbeheerder meer zijn. Een andere parallel die we kunnen trekken, is dat het ambt in beide gevallen veeleer incrementeel dan met grote sprongen verandert, maar dat de beide ambten door de tijd heen uiteindelijk heel wezenlijk zijn veranderd. We herkennen daarin de gedeelde cultuur van consensuspolitiek en van incrementele hervormingsprocessen (Hendriks, 2006).

Andere vragen zijn dan weer specifiek Nederlands óf Vlaams. Het vraagstuk van de vallende burgemeesters is bijvoorbeeld typisch Nederlands, evenals de vraag of Nederland niet te veel waarnemend burgemeesters telt (zie Delaere, 2015). De vraag of de burgemeester de meest aangewezen voorzitter van de gemeenteraad is, wordt in Vlaanderen dan weer veel nadrukkelijker gesteld, en bovendien heeft de decreetgever in Vlaanderen gemeenten de ruimte gegeven daar zelf een keuze in te maken. Een dergelijke differentiatie tussen gemeenten en tussen burgemeesters is in Nederland, een enkele bepaling rondom regio-burgemeesters in de Politiewet daargelaten, niet aan de orde. De ruimte om een andere voorzitter van de gemeenteraad aan te wijzen zodat de burgemeester zich meer kan richten op het verdedigen van zijn of haar beleid, past overigens ook goed bij de veel politiekere rol die de Vlaamse burgemeester heeft in het lokale bestuur. In Nederland heeft de burgemeester, ondanks de politisering van het ambt de laatste jaren, in de kern nog altijd een apolitieke rol. Dat verschil tussen de Vlaamse en de Nederlandse burgemeester is de laatste jaren niet wezenlijk veranderd.

Overkoepelend geldt, dat er nog altijd grote gelijkenissen bestaan in de wijze waarop het ambt in Nederland en Vlaanderen wordt ingevuld. Dat komt onder andere omdat de burgemeester in beide Lage Landen wordt beschouwd als de burgervader en als eerste woordvoerder van gemeente en gemeenschap – een rol die politieke leiders in de vergelijkbare Nederlandse en Vlaamse consensusdemocratieën goed past (Karsten & Hendriks, 2016). Ook zijn sommige verschillen, bijvoorbeeld wat betreft de aanstellingswijze, in de praktijk veel minder groot dan ze op papier lijken. Wezenlijke verschillen zijn er echter wel degelijk. Een deel van de verschillen tussen rol en positie van Nederlandse en Vlaamse bur-



gemeesters houdt, samenvattend, primair verband met institutionele verschillen tussen de lokale stelsels van de twee Lage Landen. Zo is de verhouding tussen burgemeester en gemeenteraad in Nederland meer gedualiseerd, en leidt dat tot meer vertrekkende burgemeesters. Ook het verschil in aanstellingswijze brengt contrasten mee, bijvoorbeeld met betrekking tot het partijlidmaatschap. Andere verschillen, zoals de meer lokale worteling van de Vlaamse burgemeester en de sterkere nadruk op OOV-bevoegdheden in Nederland, hangen dan weer vooral samen met accentverschillen in de rol die de burgemeester krijgt toebedeeld. Beide burgemeesters hebben een belangrijke rol als burgervader, maar de Vlaamse burgemeester wordt vanzelfsprekend meer als een lokale politieke functionaris beschouwd, waar de Nederlandse burgemeester nog altijd geacht wordt 'boven de partijen' te staan en 'van buiten' te komen. Natuurlijk komen daar dan wel meer 'institutionele' maatregelen bij kijken, zoals de eigen voorzitter van de Vlaamse gemeenteraad. Andere verschillen zijn dan weer typisch voor de lokale bestuursculturen, voor zover die echt los te zien zijn van hun institutionele context, bijvoorbeeld de dubbelmandaten in Vlaanderen en de waarneming in Nederland.

Vergelijken we de richting waarin de twee ambten zich ontwikkelen, dan zien we dat beide burgemeesters te maken hebben met een uitbreiding van de OOV-bevoegdheden. De verklaringen lijken echter te verschillen: in Nederland worden deze bevoegdheden bij de burgemeester belegd juist vanwege zijn afstand tot de partijpolitiek, in Vlaanderen krijgt de burgemeester op dit terrein juist gericht meer ruimte voor zijn eigen politieke agenda. In Nederland lijkt de politisering van het burgemeesterschap veeleer een neveneffect van de uitbreiding van zijn bevoegdheden, terwijl er in Vlaanderen meer bewust voor wordt gekozen; een keuze die zich bijvoorbeeld vertaald heeft in de eigen voorzitter voor de gemeenteraad – hoewel dat model vooralsnog niet verplicht wordt doorgezet.

Van acute problemen in of rond het burgemeestersambt lijkt in beide gevallen geen sprake. Wel blijkt de positie van de Nederlandse burgemeester op dit moment wat meer ter discussie te staan: niet alleen wordt door verschillende auteurs gewezen op toenemende spanningen in het ambt, ook de aanstellingswijze blijft voortdurend onderwerp van politieke en maatschappelijke discussie. En er wordt door wetenschappers en beleidsmakers een bezinning bepleit op de vraag wat we met het Nederlandse burgemeestersambt willen. Dat pleidooi wordt onder andere ingegeven door de toegenomen politisering en kwetsbaarheid van de Nederlandse burgemeester en de druk die, mede daardoor, op zijn positie boven de partijen staat, zoals hij die traditioneel inneemt. De Vlaamse burgemeester bevindt zich in die zin in rustiger vaarwater. Er lijkt consistentier te zijn gekozen voor een burgemeester als politieke functionaris (zie o.a. Rodenbach, 2017). Anders dan in Nederland lijkt het ambt in Vlaanderen daardoor meer vrij van spanningen. Nieuwe gemeentelijke fusies of de inkanteling van de OCMW's zoals die in Vlaanderen zijn

beslist, zouden daar in de toekomst echter verandering in kunnen brengen. Dat laatste element zorgt immers voor een uitbreiding van de bevoegdheden van de gemeenteraad, die vanaf 2019 ook bevoegd wordt voor het lokale sociale beleid. Voorheen zat die bevoegdheid bij het OCMW, dat altijd een aparte instelling op lokaal vlak is geweest.

Het valt, al met al, te verwachten dat de geleidelijke maar wezenlijke verandering van het burgemeestersambt in Vlaanderen en Nederland de komende jaren zal doorzetten. Daar zit een formele kant aan, in de zin van aanpassingen in de wettelijke rol en positie van burgemeesters, maar de Nederlands-Vlaamse vergelijking maakt ook duidelijk dat de *couleur locale* voor een groot deel pas vorm krijgt in de bestuurlijke praktijk.

## Noten

1. Alleen de gemeente Linkebeek werd uit het onderzoek gehouden, vermits die gemeente op dat moment een waarnemend burgemeester had.
2. Een waarnemend burgemeester is iemand die tijdelijk het ambt van burgemeester opneemt, wanneer de commissaris van de Koning oordeelt dat waarneming in het belang van de gemeente is.
3. Onder lokale partijen verstaan we, zeker in een Vlaamse context, alle lokale kandidatenlijsten die bij een gemeenteraadsverkiezing opkomen onder een niet-nationale naam of partijlabel. Daarin schuilen echter ook pseudo-lokale lijsten of verborgen nationale lijsten, bijvoorbeeld een kartel tussen twee nationale lijsten, die lokaal onder een andere naam opkomen (voor meer duiding daarover, zie Heyerick, 2017).
4. Het decreet Lokaal Bestuur, zoals het momenteel in opmaak is, is de bundeling van het gemeentedecreet, het OCMW-decreet en het decreet Intergemeentelijke Samenwerking. Het is de bedoeling van de Vlaamse Regering om dit decreet rond te hebben eind 2017, zodat de lokale besturen zich in 2018 kunnen voorbereiden op de start van de nieuwe legislatuur in 2019.
5. Deze cijfers zijn afkomstig van de Union des Villes et Communes de Wallonie, de belangenvereniging van de Waalse lokale besturen. Zie <http://www.uvcw.be/>

## Bibliografie

- Ambrosius, R. (2017). *Het gedwongen vertrek van de Nederlandse burgemeester: een bestuurskundig onderzoek naar de risicofactoren die van belang zijn voor het begrijpen van het gedwongen vertrek van burgemeesters gedurende de bestuursperiode 2010-2015*. Tilburg: Tilburg University.
- Buylen, B., De Ceuninck, K., & Castenmiller, P. (2014). Controle op Nederlandse wijze in Vlaamse gemeenten: pure science fiction of realistisch toekomstscenario? *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 7(3), 47-62.
- Cohen, M. (2013, 15 juli). 'Ik heb alles moeten leren'. *Vrij Nederland*, 20-23.
- De Ceuninck, K., & Valcke, T. (2010). Van gemeentewet naar gemeentedecreet: gemeentelijke autonomie in historisch perspectief. In: H. Reynaert & K. Steyvers (red.), *De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen* (pp. 41-60). Brugge: Vanden Broele.
- De Koster, Y. (2016, 16 dec.). 'Linkse' burgemeester niet meer in trek. *Binnenlands Bestuur*.
- Delaere, M. (2015, 22 jan.). Veel waarnemers in 2014, *Binnenlands Bestuur*.
- Denters, B. (2006). De aanstellingswijze van de burgemeester: een Nederlandse discussie in internationaal perspectief. *Bestuurswetenschappen*, 60(3), 210-227.
- Elzinga, D.J. (2013, 24 mei). Burgemeester is politieke functionaris geworden. *Binnenlands Bestuur*, 13.
- Elzinga, D.J. (2014, 17 jan.). Burgemeester als 'pouvoir neutre' onder druk, *Binnenlands Bestuur*.
- Heinelt, H., & Hlepas, N.K. (2006). Typologies of local government systems. In: H. Bäck, H. Heinelt & A. Magnier (Eds.), *The European Mayor: political leaders in the changing context of local democracy* (pp. 21-42). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heyerick, A. (2017). Niet-nationale lijsten in Vlaanderen: een lokale reflectie van de nationale partijcrisis? In: H. Reynaert (red.), *Veranderende lokale besturen voor en door de mensen?!* (pp. 37-57). Brugge: Vanden Broele.
- Hendriks, F. (2006). *Vitale democratie: theorie van democratie in actie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Karsten, N., & Boogers, M. (2014). Parlementair burgemeesterschap: de veranderende relatie tussen burgemeester en gemeenteraad. In: E.R. Muller & J. de Vries (red.), *Burgemeester: positie, rol en functioneren van de burgemeester* (pp. 133-144). Deventer: Kluwer.
- Karsten, N., Cachet, A., & Schaap, L. (2014). Gewoon bijzonder: de ontwikkeling van het burgemeestersambt verkend. In: E.R. Muller & J. de Vries (red.), *Burgemeester: positie, rol en functioneren van de burgemeester* (pp. 341-358). Deventer: Kluwer.
- Karsten, N., & Hendriks, F. (2016). Don't call me a leader, but I am one: the Dutch mayor and the tradition of bridging-and-bonding leadership in consensus democracies. *Leadership*, 13(2), 154-172.

- Karsten, N., Schaap, L., & Hendriks, F. (2014). Krachtig en kwetsbaar: de Nederlandse burgemeester en de staat van een hybride ambt. *Bestuurswetenschappen*, 68(3), 48-67.
- Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., van Zuydam, S., & Leenknecht, G.-J. (2014). *Majesteitelijk en magistratelijk: de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University.
- Korsten, A.F.A., & Aardema, H. (2006). *De vallende burgemeester: een onderzoek naar factoren, omstandigheden, patronen en preventie- en interventiemogelijkheden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Krouwel, A., & Geurkink, B. (2016). Politieke fragmentatie in Nederlandse gemeenteraden. In: M. van Dam, M. Bongers, P. Georgopoulou, G. Gnodde, E. Groen, E. Meurs, L. Randsdorp, R. Wiggers & B. Wijma (red.), *De geleerde griffier: jaarboek van griffiers 2016* (pp. 127-139). Delft: Eburon.
- Loughlin, J., Hendriks, F., & Lidström, A. (red.) (2011). *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Muller, E.R., & de Vries, J. (2014). *Burgemeester: positie, rol en functioneren van de burgemeester*. Deventer: Kluwer.
- Muller, E.R., Rogier, L.J.J., Kummeling, H.R.B.M., Dammen, R., Bron, R.P., Woltjer, A.J.T. et al. (2007). *Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*. Den Haag: COT/EUR/UU.
- Noordanus, P.G.A. (2012). Gezagsverhoudingen in de nieuwe Politiewet 2012: verdere reparatie geboden. *Tijdschrift voor de Politie*, 74(7), 6-10.
- Plasterk, R.H.A. (2016). *Beschouwing rol en positie burgemeester [kamerbrief]*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Prins, R. (2014). *Safety first: how local processes of securitization have affected the position and role of Dutch mayors*. Den Haag: Eleven.
- Prins, R., Cachet, A., van der Linde, C., Tuijman, T., & Bekkers, V.J.J.M. (2013). *Nationale wetten versus lokale besluiten: een spanningsveld voor burgemeesters*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Rehwinkel, P. (2010, 6 feb.). Burgemeester is afvoerputje. *De Volkskrant*, p. 8.
- Renckens, R. (2016). *Het grote Radio 2 burgemeestersonderzoek*. Brussel: VRT Nieuws/Radio 2.
- Reynaert, H., & Steyvers, K. (2007). Towards a direct election of mayors in Belgium: giving up representation or giving in to political renewal? *Representation*, 43(2), 123-136.
- Reynaert, H., Steyvers, K., Delwit, P., & Pilet, J.-B. (red.) (2009). *Local political leadership in Europe: town chief, city boss or loco president?* Brugge: Vanden Broele.
- Rob (2016). *Begin bij het begin: advies over de rol, positie en aanstellingswijze van burgemeesters*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Rodenbach, J., Steyvers, K., & Reynaert, H. (2013). Tussen Dorpstraat en Wetstraat? Burgemeesters als stemmenkampioenen en cumulards? In: H. Reynaert & K. Steyvers (red.), *De verkiezingen van 14 oktober 2012: de kracht van verankering?* (pp. 141-162). Brugge: Vanden Broele.

- Rodenbach, J. (2017). *Van Spelverdeler tot Spits? Over de presidentialisering van het burgemeestersambt in Vlaanderen*. Gent: Vakgroep Politieke Wetenschappen.
- Sackers, H.J.B. (2010). *Herder, hoeder en handhaver: de burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht [oratie]* Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Schaap, L., Daemen, H., & Ringeling, A. (2009). Mayors in seven European countries: part II – performance and analysis. *Local Government Studies*, 35(2), 235-249.
- Scheidts, B. (2011). Bewust Partijloos Burgemeester. *Burgemeestersblad*, 16(62), 7.
- Terpstra, J.B., & Foekens, P. (2015). Burgemeesters, gezag en Nationale Politie. *Tijdschrift voor de Politie*, 77(5), 18-22
- Tops, P.E.W.M., Karsten, N., & Ostaaijen, J.J.C. van (2015). *De aanstellingswijze gewogen: een overzicht van argumenten voor en tegen verschillende modellen van aanstelling van de burgemeester*. Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- Van Bennekom, R., & Haverhoek, A. (2016). Beroepsgroep onder de loep (deel 9): de lichte 2016. *Burgemeestersblad*, 21(83), 9-10.
- Van der Steen, M., & de Jong, I. (2015). De netwerkende burgemeester: beweging tussen binnen en buiten. *Bestuurskunde*, 24(1), 26-36.
- Van de Voorde, N., & Bouteca, N. (2017). Hoe actief is de cumulard in het parlement? *Samenleving & Politiek*, 24(3), 50-57.
- Van Ostaaijen, J.J.C. (2010). Leren van Vlaanderen: kenmerken van de Vlaamse burgemeester ter inspiratie voor het Nederlandse debat. *Justitiële Verkenningen*, 36(3), 61-72.
- Van Ostaaijen, J.J.C. (2017). Nog steeds vreemde burens? Lokaal bestuur en lokale verkiezingen in Nederland en Vlaanderen. *Res Publica*, 59(3).
- Vlaamse Regering (2014). *Vooruitgaan, verbinden, vertrouwen, Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014 – 2019*. Brussel: Vlaamse Regering.
- VNG (2017). *Persoonlijke achtergrondgegevens burgemeesters*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VVSG (2013). Twee op drie burgemeesters niet langer voorzitter van de gemeenteraad. *VVSG nieuwsbrief nr. 2*. Brussel: Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw.

# Domineren Brussel en Den Haag ook de Dorpsstraat?

Nationale en lokale determinanten van het succes van nationale partijen bij de Nederlandse en Vlaamse gemeenteraadsverkiezingen

Sofie Hennau, Ramon van der Does en Johan Ackaert

---

**ABSTRACT:** Do Brussels and The Hague dominate local politics? National and local determinants of the success of national lists in Flemish and Dutch municipal elections

This article investigates to what extent national and/or local factors influence the performance of national parties in the most recent Flemish and Dutch municipal elections of, respectively, 2012 and 2014.

Our analyses underscore the impact of local factors on the municipal election results, both in Flanders and in the Netherlands. The number of parties and previous election results have a negative effect on the vote share of national political parties. Contrary to the expectations, participation in local government does not have any influence on the national lists' elections results.

Although local factors have to be taken into account to get a better estimation of the performance of national lists in municipal elections, national factors have significant effects as well. Parties doing well at the national elections, are less successful at the local level.

**KEYWORDS:** second-order elections; municipal elections; local politics

---

## 1. Inleiding

De gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2012 betekenden voor de Vlaams-nationalistische partij N-VA de doorbraak op het Vlaamse gemeentelijke niveau. Ondanks de tamelijk beperkte lokale inbedding van N-VA,<sup>1</sup> slaagde de partij erin om – na de christendemocraten – de op een na grootste partij in de Vlaamse gemeenten te worden. Bovendien had de N-VA-campagne een sterke nationale focus,

met voorzitter Bart De Wever als boegbeeld in alle steden en gemeenten (Steyvers & De Ceuninck, 2013; Van De Looverbosch, 2015). Het verkiezingsresultaat van de partij was dan ook enigszins verrassend in het licht van studies naar lokale verkiezingen, die persoonlijke contacten en vertrouwen als belangrijke determinanten voor stemgedrag op gemeentelijk niveau naar voren schuiven (Dewachter, 1982; Van Roosbroek, 2006; Mariën, Hooghe & Dassonneville, 2013).

Ook in Nederland zijn er indicaties dat de gemeentelijke politiek in de schaduw van Den Haag staat. Nooit was de opkomst bij de Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen lager dan in 2014. Bovendien zegt een grote meerderheid van de Nederlandse kiezers zich bij de gemeenteraadsverkiezingen (deels) te laten leiden door landelijke politieke overwegingen (Boogers & Salome, 2014).

Uitgaande van deze vaststellingen analyseert dit artikel het succes van nationale partijen bij gemeenteraadsverkiezingen. De centrale onderzoeksvraag luidt:

*In welke mate worden de verkiezingsresultaten van nationale lijsten op het gemeentelijk niveau verklaard door nationale, dan wel lokale factoren?*

De opzet van de bijdrage is comparatief: zowel voor de Nederlandse als voor de Vlaamse context formuleren we een antwoord op de vraag tot op welke hoogte gemeenteraadsverkiezingen daadwerkelijk om de gemeente draaien, dan wel gerelateerd zijn aan of beïnvloed worden door het nationale niveau. We gebruiken het verschil tussen het verkiezingsresultaat bij de twee meest recente gemeenteraadsverkiezingen als afhankelijke variabele.<sup>2</sup> Voor Vlaanderen gaat het om de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 en 2012. De meest recente Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen vonden plaats in 2010 en 2014.

De volgende paragraaf staat stil bij eerdere studies in verband met de resultaten van gemeenteraadsverkiezingen. Deze conceptuele reflecties worden gebruikt om de variabelen te selecteren die richting geven aan de empirische sectie van deze bijdrage. Concreet formuleren we hypothesen met betrekking tot context-specifieke factoren die een invloed hebben op de verkiezingsresultaten van nationale lijsten bij gemeenteraadsverkiezingen. Vervolgens presenteren we het onderzoeksdesign en belichten we – afzonderlijk voor Nederland en Vlaanderen – de resultaten van de beschrijvende en verklarende analyses. De conclusie vat de belangrijkste bevindingen samen en reflecteert meer diepgaand over de vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland.

## 2. Theoretisch kader en hypothesen

Deze bijdrage onderzoekt in welke mate de uitslag bij gemeenteraadsverkiezingen onderhevig is aan nationale, dan wel lokale factoren. Een eerste paragraaf staat stil



bij de nationale factoren waarvan we de impact onderzoeken op de verkiezingsresultaten op gemeentelijk niveau. Geïnspireerd door de theorie van *second-order elections* formuleren we hypothesen in verband met de regeringsdeelname en de nationale partijgrootte van nationale lijsten.

Naar analogie van de resultaten van Schakel & Jeffery (2013) voor regionale verkiezingen verwachten we dat tweede-orde-effecten voorwaardelijk opgaan voor gemeenteraadsverkiezingen en afhankelijk zijn van de context waarin ze georganiseerd worden. Bijgevolg analyseren we ook de impact van lokale factoren op de lokale verkiezingsuitslag. In tegenstelling tot Mariën, Hooghe en Dassonneville (2013) gaan we niet uit van de percepties van individuele kiezers, maar focussen we op geaggregeerde data. Concreet onderzoeken we de invloed van eventuele bestuursdeelname, de lokale krachtsverhoudingen en het lokale partijlandschap. De tweede paragraaf belicht de hypothesen voor deze lokale variabelen.

Een derde paragraaf gaat dieper in op de verwachte samenhang tussen de schaal van de gemeente en de nationalisering van de verkiezingen.

### 2.1. *De nationalisering van gemeenteraadsverkiezingen*

Het stemgedrag bij gemeenteraadsverkiezingen wordt vaak geanalyseerd vanuit het perspectief van *second-order elections*. Dergelijke tweederangsverkiezingen (o.m. Europese verkiezingen en gemeenteraadsverkiezingen) zouden in de schaduw van nationale verkiezingen verlopen: het stemgedrag zou niet zozeer bepaald worden door kenmerken van het betrokken politieke niveau, maar door kenmerken van en attitudes over de nationale politieke arena. De evaluatie van het nationale beleidsniveau zou met andere woorden een belangrijke invloed hebben op de uitslagen van niet-nationale verkiezingen. Omdat in een dergelijke tweedeordearena minder op het spel staat, zouden kiezers bij niet-nationale verkiezingen:

- (1) minder vaak gaan stemmen;
- (2) kleinere en nieuwe partijen bevoordelen;
- (3) minder stemmen uitbrengen op partijen die deel uitmaken van de nationale regering en sterker geneigd zijn om op nationale oppositiepartijen te stemmen.

De geneigdheid van kiezers om op deze manier te stemmen volgt een cyclische logica en is het sterkst in het midden van de nationale electorale cyclus. Meteen na of in de aanloop van nationale verkiezingen is het tweederangskarakter van niet-nationale verkiezingen minder uitgesproken (Reif & Schmitt, 1980).

De theorie rond tweederangsverkiezingen werd aanvankelijk ontwikkeld ter verklaring van het stemgedrag bij de verkiezingen voor het Europees Parlement (o.a. Carruba & Timpone, 2005; Hix & Marsh, 2007; Marsh & Mikhaylov, 2010; Schmitt, 2005). Het conceptuele kader wordt echter ook toegepast op regionale (Schakel &

Jeffery, 2013; Schakel & Dandoy, 2014) en lokale (o.a. Lefevre, 2013; Boogers & Salome, 2014) verkiezingen. In deze bijdrage wordt de theorie gebruikt als algemeen kader aan de hand waarvan de onafhankelijke variabelen die betrekking hebben op het nationale niveau, geselecteerd worden. In de volgende paragrafen formuleren we bijgevolg hypothesen in verband met de invloed van de regeringsdeelname en de partijgrootte van nationale lijsten.<sup>3</sup>

### 2.1.1. *Regeringsdeelname*

Op basis van het model van *second order elections* verwachten we dat nationale oppositiepartijen bij gemeenteraadsverkiezingen een bonus ervaren, terwijl nationale meerderheidspartijen op gemeentelijk niveau electoraal gestraft worden voor hun regeringsdeelname. Eerder onderzoek in Vlaanderen en Nederland bevestigt dat nationale regeringspartijen over het algemeen verlies lijden bij gemeenteraadsverkiezingen (voor Nederland, zie: Boogers, 2010, p. 41; Lelieveldt & van der Does, 2014; voor Vlaanderen, zie: Ackaert, 2006, p. 112; Vermeir & Heyndels, 2007, pp. 125-126). Onze hypothese luidt:

*H1a Partijen die deel uitmaken van de regering op het moment van de gemeenteraadsverkiezingen, verliezen sterker bij de gemeenteraadsverkiezingen dan nationale oppositiepartijen.*

Het effect van de regeringsdeelname is afhankelijk van de timing van de tweedeordeverkiezingen ten opzichte van de regeringscyclus. Vlak na nationale verkiezingen zou er sprake zijn van een zogenaamde *post election honeymoon* voor regeringspartijen (*cf. supra*). De meest recente gemeenteraadsverkiezingen in Vlaanderen – die dateren van oktober 2012 – vonden plaats in de tweede helft van de Vlaamse legislatuur 2009-2014. De Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen vonden plaats in maart 2014, in de eerste helft van de nationale electorale cyclus 2012-2017. Bijgevolg verwachten we:

*H1b Partijen die deel uitmaken van de Vlaamse regering op het moment van de gemeenteraadsverkiezingen, verliezen sterker bij de gemeenteraadsverkiezingen dan de Nederlandse regeringspartijen.*

### 2.1.2. *Partijgrootte*

Behalve de regeringsdeelname beïnvloedt – op basis van de theorievorming van *second order-elections* – de partijgrootte de resultaten van de gemeenteraadsver-

kiezingen. Aangezien er in de percepties van kiezers minder op het spel staat in de tweedeordearena, zijn zij minder dan bij nationale verkiezingen geneigd om een strategische stem uit te brengen, wat in het voordeel speelt van kleine partijen (Norris, 1997). Van der Eijk, Franklin en Marsh (1996) beschouwen de grotere steun voor kleine, radicale partijen als een uiting van protest, bedoeld als signaal voor de nationale regeringspartijen. Toegepast op lokale verkiezingen leiden deze inzichten tot de volgende hypothese:

*H2a Naarmate partijen een groter stemmenaandeel behaalden bij de nationale verkiezingen, verliezen ze sterker bij de gemeenteraadsverkiezingen.*

Analoog aan de argumentatie met betrekking tot regeringsdeelname, verwachten we een effect van de timing van de gemeenteraadsverkiezingen ten opzichte van de nationale verkiezingen. Concreet zou de invloed van het nationale politieke spel sterker wegen op de Vlaamse dan op de Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen:

*H2b Naarmate partijen een groter stemmenaandeel behaalden bij de nationale verkiezingen, verliezen ze sterker bij de gemeenteraadsverkiezingen in de Vlaamse context dan in de Nederlandse context.*

## 2.2. De eigenheid van gemeenteraadsverkiezingen

De zichtbaarheid en de nabijheid van het gemeentelijke niveau maken het aannemelijk dat lokaal stemgedrag minstens deels wordt beïnvloed door lokale factoren en gebeurtenissen (Heath et al., 1999, p. 392; Jennings & Niemi, 1966, p. 89). Eerder onderzoek toont alvast dat kiezers bij verkiezingen op diverse niveaus uiteenlopende beoordelingen laten spelen bij het bepalen van hun stem (Cutler, 2008). Specifiek bij de Vlaamse (Mariën, Hooghe & Dassonneville, 2013, p. 73 en pp. 77-78) en de Nederlandse (Boogers & Salome, 2014, pp. 20-21) gemeenteraadsverkiezingen spelen lokale overwegingen nu sterker dan vroeger. Bijkomende redenen om aan te nemen dat kiezers andere argumenten in overweging nemen bij gemeenteraadsverkiezingen dan bij andere verkiezingen, zijn: de uiteenlopende winst- en verliesrekening van nationale lijsten tussen gemeenten (voor Nederland, zie: Janssen & Korsten, 2002, p. 15; Lelieveldt & van der Does, 2014, p. 326; voor België: Ackaert et al., 2007) en de afwijkende samenstelling van gemeentelijke en nationale meerderheden (Ackaert, 2006; Wille & Deschouwer, 2007).

Voor de selectie van de onafhankelijke variabelen laten we ons inspireren door de theorievorming rond tweedeordeverkiezingen. Naar analogie van de nationale variabelen onderzoeken we de invloed van lokale partijgrootte en lokale bestuursdeelname. Deze variabelen betreffen een kenmerk van de individuele lijsten.

Een variabele op het niveau van de gemeente is de samenstelling van het lokale partijlandschap. Lokale partijen en afdelingen van nationale partijen verbinden burgers met de lokale overheid: zij rekruteren onder meer kandidaten voor gemeenteraadsverkiezingen en zijn betrokken bij lokale besluitvorming (Clark, 2004).

### 2.2.1. *De lokale krachtsverhoudingen*

Bestuursdeelname<sup>4</sup> op het gemeentelijke niveau blijkt een invloed te hebben op de winst- of verliesscores bij gemeenteraadsverkiezingen. De richting van deze samenhang is echter niet steeds duidelijk. Enerzijds kunnen kandidaten met ervaring in een ambt rekenen op meer mediabelangstelling, een grotere naamsbekendheid en meer middelen voor electorale doeleinden. Onderzoek naar het zogenaamde *incumbency advantage* in Vlaanderen vindt een dergelijk voordeel niet meer na de gemeenteraadsverkiezingen van 1988 (Vermeir & Heyndels, 2007).

Anderzijds zijn er electorale nadelen verbonden aan bestuursdeelname: gemiddeld genomen verliezen meerderheidspartijen bij de volgende verkiezingen. Dat electoraal verlies is groter naarmate partijen langer aan de macht zijn (Nannestad & Paldam, 2002). Zowel voor de Vlaamse als voor de Nederlandse gemeentebesturen wijst onderzoek op een dergelijke *cost of ruling* voor lokale meerderheidspartijen (voor Vlaanderen, zie: Vermeir & Heyndels, 2007; Heyndels, Jottier & Wille, 2008; voor Nederland, zie: Lelieveldt & van der Does, 2014). De verwachting luidt bijgevolg:

*H3a Partijen die deel uitmaakten van het lokale bestuur, verliezen sterker bij de gemeenteraadsverkiezingen dan lokale oppositiepartijen.*

Ten tweede brengen we de lokale krachtsverhoudingen in kaart aan de hand van het stemmenaandeel van de partijen, behaald bij de voorgaande gemeenteraadsverkiezingen. Geïnspireerd door de bovenstaande bevindingen, luidt de hypothese:

*H3b Naarmate partijen bij de voorgaande gemeenteraadsverkiezingen een groter aandeel van de stemmen behaalden, verliezen ze sterker bij de gemeenteraadsverkiezingen.*

### 2.2.2. *Het lokale partijlandschap*

Een tweede startpunt om gemeenteraadsverkiezingen in hun eigen termen te analyseren, betreft het lokale partijlandschap. Een eerste kenmerk is het aantal partij-

en dat in een gemeente deelneemt aan de verkiezingen. Zowel bij Europese als bij regionale verkiezingen blijkt de aanwezigheid van andere of nieuwe partijen een negatieve invloed te hebben op de prestaties van nationale partijen (Hix & Marsh, 2007, p. 501; Schakel & Jeffery, 2013, p. 335). Naar analogie van deze resultaten verwachten we dat het partijaanbod in een gemeente een invloed heeft op de scores van nationale partijen bij lokale verkiezingen. De hypothese luidt:

*H4a Naarmate het aantal lijsten in de gemeente toeneemt, verliezen nationale lijsten sterker bij de gemeenteraadsverkiezingen.*

Ten tweede kan zowel de aanwezigheid als het succes van lokale partijen – d.i. partijen die geen formele link hebben met een nationale partij – beschouwd worden als een tegenwicht voor de toenemende nationalisering van het lokale politieke landschap (Reiser & Holtmann, 2008). Zowel in Vlaanderen als in Nederland bestaat een lange traditie van lokale partijen (voor Nederland, zie: Boogers & Voerman, 2010; Janssen & Korsten, 2003; voor Vlaanderen, zie: Heyerick & Steyvers, 2013; Wille & Deschouwer, 2007). Bovendien zijn deze lijsten in Nederland en Vlaanderen aan een electorale revival bezig, zowel wat betreft aanwezigheid als electoraal succes (voor Nederland, zie Janssen & Korsten, 2003; Kiesraad, 2014; Voor Vlaanderen, zie: Ackaert, 2006; Heyerick & Steyvers, 2013; Steyvers & De Ceuninck, 2013).

Specifiek voor het Nederlandse gemeentelijke niveau concluderen Lelieveldt en van der Does (2014) dat de concurrentie van nieuwe nationale lijsten op lokaal niveau een grotere invloed heeft op de electorale sterkte van nationale lijsten in de gemeente dan de concurrentie van nieuwe lokale partijen. Bijgevolg luidt de hypothese:

*H4b Een toename van het aantal nationale lijsten in de gemeenten heeft een sterker negatief effect op de score van nationale lijsten bij gemeenteraadsverkiezingen dan een toename van het aantal lokale lijsten.*

### 2.3. De schaal van de gemeente

De samenhang tussen het verloop en het resultaat van gemeenteraadsverkiezingen enerzijds en de schaal van de gemeente anderzijds is veelvuldig aangetoond (o.a. Wauters, Verlet & Ackaert, 2012; Boogers, van Ostaaïjen & Slagter, 2010).

Eerder onderzoek toonde aan dat de grootte van de gemeente een licht negatieve impact heeft op het vertrouwen in het bestuur (Denters, 2002; Hennau & Ackaert, 2013; Schelfaut, Bral & Jacques, 2012). Een aantal grootstedelijke kenmerken zoals een grotere afstand tussen burger en bestuur en sterkere onveiligheidsgevoelens

zouden een negatieve invloed hebben op het politieke vertrouwen van stedelingen (Verlet, Reynaert & Devos, 2005). Daartegenover staat dat in kleinere gemeenten de lokale politiek dichterbij de mensen staat, lokale partijen sterker staan en lokale overwegingen een grotere rol spelen (Boogers, van Ostaaijen & Slagter, 2010, pp. 25-26; Jennings & Niemi, 1966, p. 89; Van Tilburg, 1993, pp. 150-151).

Op basis van deze inzichten – en in overeenstemming met de bevindingen van Boogers, van Ostaaijen & Slagter (2010) – verwachten we dat de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen in kleine gemeenten in sterkere mate bepaald wordt door de lokale dan door de nationale arena. De hypothese luidt:

*H5 Nationale factoren hebben een grotere invloed op de winst- of verliesrekening van nationale lijsten naarmate de schaal toeneemt; het tegenovergestelde geldt voor lokale factoren.*

### 3. Onderzoeksdesign

Om de impact van zowel nationale als lokale factoren op de resultaten van de gemeenteraadsverkiezingen na te gaan, analyseren we de winst- en verliesrekeningen van nationale partijen<sup>5</sup> bij de twee meest recente gemeenteraadsverkiezingen in het Vlaams Gewest en Nederland. De volgende alinea's gaan dieper in op de gehanteerde afhankelijke en onafhankelijke variabelen en lichten de onderzoeksmethoden verder toe. Een eerste paragraaf bespreekt de onderzoekscontext.

#### 3.1. De onderzoekscontext

De opzet van de bijdrage is comparatief: zowel voor de Nederlandse als voor de Vlaamse gemeenteraadsverkiezingen analyseren we welke factoren de winst- en verliesrekening van nationale lijsten beïnvloeden. Daarmee onderscheiden we ons van eerder onderzoek naar de determinanten van lokaal kiesgedrag (Maddens et al. 2007; Mariën, Hooghe & Dassonneville, 2013; Lefevere, 2013; Lelieveldt & van der Does, 2014).

De gemeenteraadsverkiezingen van beide landen vertonen belangrijke gelijknissen: zowel de Nederlandse als de Vlaamse gemeenten hebben een door inwoners verkozen gemeenteraad. Een systeem van proportionele vertegenwoordiging leidt in beide landen tot een meerpartijensysteem op gemeentelijk niveau. Hierdoor wordt de uitvoerende macht frequent gevormd door coalities van diverse partijen. Bijkomend wordt het lokale niveau in beide landen gekenmerkt door de aanwezigheid van lokale lijsten (De Rynck & Wayenberg, 2010; Steen & Toonen, 2010).

Voor Vlaanderen dient de politieke situatie op het Vlaamse niveau als uitgangspunt voor de 'nationale' factoren. Eerder onderzoek in Canada toonde aan dat sub-nationale verkiezingen, hoewel geen algemene verkiezingen, de typische kenmerken van *first-order elections* vertonen omdat er veel op het spel staat (Cutler, 2008). In België lijkt een soortgelijke conclusie getrokken te kunnen worden: de wijzigingen in de bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten in het kader van de zesde staatshervorming hebben betrekking op talrijke bevoegdheden op uiteenlopende domeinen en kunnen als uitgebreid en aanzienlijk worden beschouwd. Bovendien gaan de bevoegdheidsoverdrachten gepaard met een grote verschuiving van financiële en andere (o.a. personele) middelen (Pas, 2014). Op basis van deze vaststellingen delen we de mening van Epping, Vos & de Smedt (2014, p. 58) dat in de Belgische context zowel de regionale als de federale verkiezingen als *first-order*-verkiezingen beschouwd kunnen worden. Bovendien is het Vlaams Gewest sinds 1 januari 2002 bevoegd voor de organieke regelgeving inzake lokale besturen.<sup>6</sup> Indien in de bijdrage naar nationale factoren wordt verwezen, hebben die voor de Vlaamse context dan ook betrekking op de kenmerken van het Vlaams Gewest.

De meest recente Vlaamse gemeenteraadsverkiezingen vonden plaats op 14 oktober 2012. In de periode tussen de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 en 2012 wijzigde het Vlaamse politieke landschap significant. De belangrijkste verandering is de breuk van het kartel CD&V-N-VA in 2008. Zowel bij de Vlaamse verkiezingen van 2009 als bij de federale verkiezingen van 2010 zette N-VA zonder kartelpartner een sterk verkiezingsresultaat neer. Op het moment van de gemeenteraadsverkiezingen maakte de partij, samen met CD&V en sp.a, deel uit van de Vlaamse regering. Tijdens de zittingsperiode 2010-2014 maakte de partij geen deel uit van de federale regering, die gevormd werd door christendemocraten, socialisten en liberalen. Ook het kartel sp.a-SPIRIT brak in de periode tussen de twee gemeenteraadsverkiezingen en Vivant vormt sinds 2007 samen met VLD de nieuwe partij Open VLD. Tot slot hoopte de ecologische partij door middel van een naamsverandering van Groen! naar Groen in 2012 haar bredere programma in de kijker te zetten.

De meest recente Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen vonden plaats op 19 maart 2014. Op dat moment was in Nederland het kabinet-Rutte II (2012 - 2017) aan de macht, gevormd door de politieke partijen VVD en PVDA. De politieke verschuivingen tussen de twee meetmomenten zijn er minder uitgesproken dan in Vlaanderen.

### 3.2. *De afhankelijke variabelen*

Om de impact van zowel nationale als lokale factoren op de resultaten van de gemeenteraadsverkiezingen na te gaan, analyseren we de winst- en verliesreke-



ningen van nationale partijen bij de gemeenteraadsverkiezingen. In navolging van Lelieveldt en van der Does (2014) gebruiken we de verschillen van de nationale partijen bij de twee meest recente gemeenteraadsverkiezingen als afhankelijke variabelen. Voor Vlaanderen gaat het over de verschillen tussen de gemeenteraadsverkiezingen van 2012 en 2006. In Nederland worden de verschillen tussen de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 en 2010 als afhankelijke variabele gebruikt. Deze maat maakt het mogelijk om het evoluerende succes van nationale partijen na te gaan in de 352 gemeenten in Nederland en de 308 gemeenten in het Vlaams Gewest.

De uitslagen voor Nederland zijn ontleend aan de website van de Kiesraad ([www.verkiezingsuitslagen.nl](http://www.verkiezingsuitslagen.nl)). De resultaten van de Vlaamse gemeenteraadsverkiezingen werden verzameld op de verkiezingswebsite van het Agentschap Binnenlands Bestuur ([www.vlaanderenkiest.be](http://www.vlaanderenkiest.be)). Om de vergelijkbaarheid te maximaliseren, worden de verschillen in stempercentages per lijst verkozen boven de verschillen in absolute stemmenaantallen. De individuele lijsten vormen met andere woorden de analyse-eenheid.

Gezien de aard van de afhankelijke variabelen, werden alleen de nationale lijsten opgenomen die hebben deelgenomen aan de twee meest recente gemeenteraadsverkiezingen. Ook kartels – tussen lokale lijsten, tussen nationale en lokale lijsten en tussen nationale lijsten – werden buiten beschouwing gelaten. De scores van de kartels zijn immers niet louter een som van de resultaten van de afzonderlijke kartelpartners. Bovendien hebben de kartels over het algemeen geen nationale tegenhanger waardoor hun resultaten niet gekoppeld kunnen worden aan stempercentages op nationaal niveau.

### 3.3. *De onafhankelijke variabelen*

Om na te gaan wat de variatie in winst- en verliesscores kan verklaren, voeren we voor de Vlaamse en de Nederlandse gemeenten afzonderlijk multilevelanalyses uit. Daarbij controleren we zowel voor nationale als voor lokale kenmerken.

Een eerste nationale variabele betreft de *regeringsdeelname* van de verschillende partijen. Deze dummyvariabele heeft de waarde 1 wanneer de partij deel uitmaakte van de nationale dan wel regionale regering ten tijde van de gemeenteraadsverkiezingen van 2012 (Vlaanderen) of 2014 (Nederland) en 0 wanneer dat niet het geval was. *Nationale partijgrootte* representeert het door een partij behaalde stempercentage bij de voorgaande nationale/regionale verkiezingen in de desbetreffende gemeente. Voor Vlaanderen is deze informatie niet beschikbaar op het niveau van de gemeente. Als benadering gebruiken we het behaalde stempercentage op het niveau van het kanton. Bijkomende analyses op de resultaten van de Vlaamse verkiezingen van 2014 – waarvan de resultaten zowel op het niveau

van het kanton als op het niveau van de gemeente beschikbaar zijn – tonen aan dat de resultaten op gemeentelijk en kantonnaal niveau slechts beperkt afwijken.<sup>7</sup>

Voor het lokale niveau onderzoeken we de invloed van de lokale krachtsverhoudingen. De variabele *lokale partijgrootte* reflecteert het door een partij behaalde stempercentage bij de voorgaande gemeenteraadsverkiezingen. De variabele *lokale bestuursdeelname* was alleen beschikbaar voor Vlaanderen<sup>8</sup> en is ontleend aan de gemeentelijke zakboekjes van 2007 en 2013. De variabele is gecodeerd als 1 wanneer de partij deel uitmaakte van de lokale meerderheid en 0 wanneer ze oppositie voerde voorafgaand aan de lokale verkiezingen in 2012. Om de invloed van het lokale partijlandschap na te gaan, onderzoeken we de invloed van het verschil in het aantal nationale en lokale partijen. Het *verschil in het aantal nationale partijen* berekent per gemeente het verschil tussen het aantal nationale partijen dat deelnam aan de twee opeenvolgende gemeenteraadsverkiezingen. Het *verschil in het aantal lokale partijen* is op dezelfde manier voor deze groep partijen berekend.

De variabele *gemeentegrootte* verdeelt de eenheden naargelang het aantal kiesgerechtigden in kleine, middelgrote en grote gemeenten. Door de analyse op deze manier te splitsen, kunnen we nagaan tot op welke hoogte de andere variabelen een effect hebben naargelang de schaal van de gemeente. Zowel voor Vlaanderen als voor Nederland wordt geprobeerd om drie nagenoeg gelijke groepen te onderscheiden. Gezien de sterke verschillen in gemeentelijke schaal tussen Vlaanderen en Nederland, worden niet dezelfde grenswaarden gehanteerd. In Vlaanderen vallen gemeenten met minder dan 9549 kiesgerechtigden in de categorie van de kleine gemeenten. Gemeenten met meer dan 16.550 kiesgerechtigden worden als groot beschouwd. De overige gemeenten vormen de middencategorie. In Nederland tellen de kleine gemeenten minder dan 18.541 kiesgerechtigden. Gemeenten met meer dan 642.286 kiesgerechtigden worden als grote gemeenten beschouwd. De overige gemeenten vormen de middengroep.

Beschrijvende statistieken voor alle variabelen kunnen worden geraadpleegd in de tabel in de appendix.

### 3.4. Onderzoeksmethode

Aangezien de afhankelijke variabele bestaat uit de uitslagen van partijen in lokale verkiezingen, zijn de observaties genest en niet onafhankelijk van elkaar. Concreet is het succes van een partij in een gemeente afhankelijk van (1) het succes van andere partijen in die gemeente en (2) van de landelijke partij waar de lokale afdeling deel van uitmaakt. Bijgevolg verkiezen we een multilevelanalyse om het succes van nationale lijsten bij gemeenteraadsverkiezingen te verklaren. Op die manier erkennen we dat de standaardfouten correleren (zie Luke, 2004, pp. 4-7) en dat de scores van de lijsten niet onafhankelijk zijn van elkaar – wat een assumptie is van een stan-

daard OLS-model. Door gebruik te maken van een multilevelanalyse onderscheidt deze bijdrage zich van een soortgelijke studie van Lelieveldt en van der Does (2014) naar de nationalisering van de Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen.

Aangezien de observaties op twee niveaus genest zijn (*i.c.* de partij en de gemeente) zouden we in het model twee *random intercepts* moeten opnemen. De berekening van het *random intercept* maakt echter duidelijk dat een clustering in gemeenten geen significante verbetering van het model impliceert (België:  $\Delta\chi^2(1) = 0,00$ ,  $p > 0,05$ ; Nederland:  $\Delta\chi^2(1) = 0,00$ ,  $p > 0,05$ ). Om het model zo slank mogelijk te houden, wordt alleen de politieke partij opgenomen als *random intercept*. De verkregen resultaten verschillen qua significantie of grootte niet van het model dat ook een *random intercept* opneemt voor gemeenten.

Aangezien het aantal partijen relatief laag is voor het uitvoeren van een multilevelanalyse (6 in Vlaanderen en 8-10 in Nederland), schatten we het model met behulp van *restricted maximum likelihood* (REML) in plaats van de standaard ML-procedure (Luke, 2004, pp. 27-28). In het bijzonder in Vlaanderen is het aantal groepen op het tweede niveau (*i.c.* het aantal nationale lijsten) klein. Dat dient in rekening genomen te worden bij de interpretatie van de resultaten. In het bijzonder kan het lage aantal groepen leiden tot een gebrekkige power bij de schatting van de standaardfouten. De nodige voorzichtigheid is bijgevolg geboden.

## 4. Resultaten

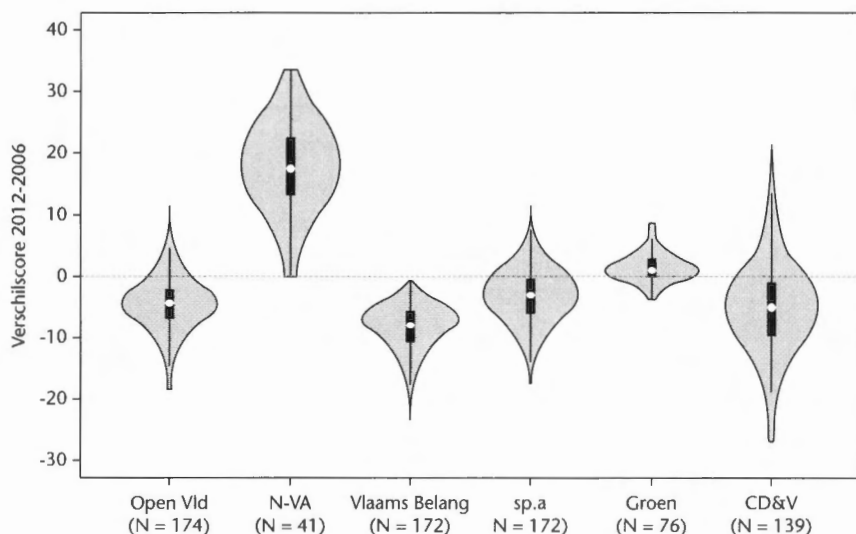
Welke variabelen verklaren de winst- en verlieskansen van nationale lijsten bij gemeenteraadsverkiezingen? Deze vraag wordt in de volgende paragraaf beantwoord. Alvorens stil te staan bij de resultaten van de verklarende analyses, belichten we de verdeling van de afhankelijke variabele.

### 4.1. De afhankelijke variabele: winst en verlies op gemeentelijk niveau

Figuren 1 en 2 stellen de winst- en verliesscores van de nationale lijsten bij respectievelijk de meest recente Vlaamse en de Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen grafisch voor aan de hand van zogenaamde *violin plots*. Dergelijke *plots* geven zowel informatie over de verdeling van de variabele als over de beschrijvende statistieken. Concreet geeft de witte stip per nationale lijst de mediaan weer. Terwijl de dikkere zwarte lijn de interkwartielafstand weergeeft, staat de dunnere lijn voor het 95%-betrouwbaarheidsinterval. De breedte van de figuren vormt een indicatie van de verdeling van de variabele: naarmate de figuur breder wordt, is de frequentie waarmee de afhankelijke variabele een dergelijke score aanneemt,

hoger. De smallere secties impliceren daarentegen dat de afhankelijke variabele een dergelijke waarde weinig frequent aanneemt (Hintze & Nelson, 1998). Tot slot impliceren positieve waarden dat de betrokken lijst bij de meest recente gemeenteraadsverkiezingen een groter aandeel van de stemmen heeft behaald dan bij de voorgaande verkiezingen. Een negatieve waarde op de afhankelijke variabele staat daarentegen voor electoraal verlies.

Beide figuren bevatten uitsluitend de lijsten die bij de twee meest recente gemeenteraadsverkiezingen (voor Vlaanderen: 2006 en 2012; voor Nederland: 2010 en 2014) hebben deelgenomen aan de gemeenteraadsverkiezingen onder een nationaal lijstnummer. Voor elke partij wordt weergegeven om hoeveel lijsten het gaat.



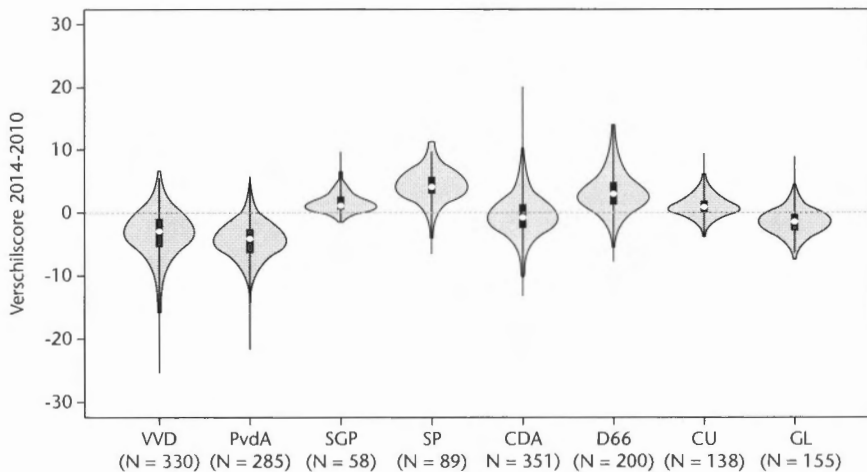
FIGUUR 1. Spreiding verschilscores partijen gemeenteraadsverkiezingen 2012 t.o.v. 2006 – Vlaanderen.

De partij die de grootste vooruitgang heeft geboekt bij de Vlaamse gemeenteraadsverkiezingen van 2012 is zonder twijfel N-VA. In alle gemeenten waar N-VA zowel in 2006 als in 2012 een aparte lijst indiende, gaat de partij erop vooruit. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de partij anno 2006 slechts in 41 gemeenten zonder kartelpartner CD&V deelnam aan de verkiezingen. Aangezien de voorgestelde resultaten geen rekening houden met de vooruitgang van N-VA in gemeenten waar de partij in 2006 in kartel met de christendemocraten deelnam aan de verkiezingen, onderschatten ze de totale vooruitgang die N-VA boekte in oktober 2012.

Zowel sp.a als CD&V, die op het moment van de gemeenteraadsverkiezingen samen met N-VA de Vlaamse regering vormden, verliest gemiddeld genomen terrein op het Vlaamse lokale niveau.

Ook bij de partijen die anno 2012 oppositie voerden op het Vlaamse niveau, zijn de resultaten weinig eenduidig. Terwijl Open VLD en Vlaams Belang anno 2012 achteruitgaan ten opzichte van de gemeenteraadsverkiezingen van 2006, boekt Groen vooruitgang op het Vlaamse gemeentelijke niveau. In de 75 gemeenten waar de partij zowel in 2006 als in 2012 een lijst indiende, ging ze gemiddeld 1,2% vooruit.

Figuur 2 vat de bevindingen voor Nederland samen en maakt duidelijk dat de meerderheidspartijen VVD en PvdA voornamelijk kiezers verliezen. In algemene termen lijken de nationale oppositiepartijen winst te hebben geboekt bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2014. Uitzonderingen op deze trend zijn GroenLinks (GL) en CDA: beide oppositiepartijen lijdten verliezen ten opzichte van de voorgaande gemeenteraadsverkiezingen van 2010.



FIGUUR 2. **Spreading verschilscores partijen gemeenteraadsverkiezingen 2014 t.o.v. 2010 – Nederland.<sup>9</sup>**

Op basis van het voorgaande lijken de nationale politieke krachtsverhoudingen in Nederland een sterkere invloed te hebben op het gemeentelijke niveau dan in Vlaanderen. In grote lijnen lijken de nationale oppositiepartijen vooruit te gaan bij de Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen. De meerderheidspartijen lijdten daarentegen verlies. In Vlaanderen zijn deze vaststellingen minder eenduidig. Gelet op de resultaten van CDA en GL, dient echter ook voor de Nederlandse context de nodige voorzichtigheid in acht genomen te worden bij de interpretatie van de data in het licht van de theorievorming rond tweederangsverkiezingen. Bovendien verliepen de meest recente Vlaamse gemeenteraadsverkiezingen in een zeer specifieke context gegeven de uitgesproken verkiezingsoverwinning van N-VA.

Tot slot maken beide figuren duidelijk dat achter de gemiddelden grote variaties schuilgaan in de resultaten van partijen in specifieke gemeenten. Deze vaststellingen voeden de verwachting dat het lokale stemgedrag niet slechts door landelijke kenmerken beïnvloed wordt, maar dat ook lokale overwegingen een rol spelen. De volgende paragraaf gaat bijgevolg dieper in op de determinanten van winst of verlies bij gemeenteraadsverkiezingen.

#### 4.2. Winst en verlies op gemeentelijk niveau verklaard

Om een beeld te krijgen van de nationale en lokale factoren die een invloed hebben op de winst- en verliesscores van de nationale lijsten bij gemeenteraadsverkiezingen, voeren we REML-regressies<sup>10</sup> uit. Het verschil in het behaalde stempercentage bij de twee meest recente gemeenteraadsverkiezingen doet dienst als afhankelijke variabele.

Tabel 1 toont de resultaten voor de regressieanalyse voor Vlaanderen. Om de vergelijkbaarheid van de analyses te maximaliseren, wordt de variabele lokale bestuursdeelname – niet beschikbaar voor Nederlandse gemeenten – in eerste instantie niet meegenomen in de analyses. Tabel 2 staat stil bij de resultaten voor Vlaanderen, inclusief de invloed van de lokale bestuursdeelname van partijen.

TABEL 1. Regressieresultaten Vlaanderen.

	Gemeentegrootte					
	Klein		Middelgroot		Groot	
	B	SE	B	SE	B	SE
<b>Intercept</b>	-0,35	(3,82)	-2,27	(4,90)	-3,06	(5,41)
<b>Nationale factoren</b>						
Regeringsdeelname	5,47	(5,26)	7,01	(6,85)	7,17	(7,60)
Partijgrootte	0,03	(0,08)	0,22**	(0,08)	0,28***	(0,08)
<b>Lokale factoren</b>						
Partijgrootte	-0,14***	(0,03)	-0,24***	(0,03)	-0,29***	(0,04)
Δ Aantal nationale partijen	-1,97***	(0,37)	-0,88**	(0,28)	-0,29	(0,23)
Δ Aantal lokale partijen	-1,35**	(0,45)	-1,20***	(0,28)	-0,21	(0,15)
<b>Variantie componenten</b>						
Intercept (partij)	40,05		69,41		86,04	
Residual	31,26		21,30		12,21	
<b>Deviance</b>	1636,9		1538,4		1411,9	
<b>N (observaties)</b>	258		257		259	
<b>N (partijen)</b>	6		6		6	

B: Regressiecoëfficiënt op basis van multilevel REML-schatting.

SE: Standaardfout.

\*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ ; \*\*\*  $p < 0,001$ .

Naarmate een partij in het betrokken kanton een beter resultaat neerzette bij de Vlaamse verkiezingen, boekte ze in middelgrote en grote gemeenten een grotere winst bij de meest recente gemeenteraadsverkiezingen. Deze vaststelling gaat in tegen hypothese 2a. Het effect van partijgrootte speelt het sterkst in grote gemeenten: per procentpunt dat nationale lijsten hoger scoorden bij de Vlaamse verkiezingen, scoorden ze op gemeentelijk niveau 0,28% hoger. In middelgrote gemeenten ligt de score bij de gemeenteraadsverkiezingen 0,22% hoger per procentpunt dat nationale lijsten scoorden bij de Vlaamse verkiezingen. In de kleine gemeenten heeft de score bij de Vlaamse verkiezingen geen significante invloed op de resultaten van de gemeenteraadsverkiezingen. Al dan niet deel uitmaken van de Vlaamse regering heeft geen invloed op de resultaten van nationale lijsten bij de gemeenteraadsverkiezingen. Hypothese 1a wordt met andere woorden niet bevestigd.

Ook lokale factoren hebben een invloed op de winst- of verliesscores van nationale lijsten bij gemeenteraadsverkiezingen. Een eerste factor die in Vlaanderen speelt, betreft de grootte van de partijen in de gemeente tijdens de zittingsperiode 2006-2012: in overeenstemming met hypothese 3b leden partijen die tijdens de zittingsperiode 2006-2012 een groter aandeel van de stemmen verzamelden, anno 2012 groter electoraal verlies. De invloed van de variabele neemt toe met de schaal van de gemeente.

Zoals verwacht heeft ook de samenstelling van het gemeentelijke partijlandschap een invloed op de electorale sterkte van de nationale lijsten. In overeenstemming met hypothese 4a, leidt de intrede van een nationale partij in kleinere gemeenten tot electoraal verlies bij de aanwezige lijsten. In kleine gemeenten verliezen de aanwezige nationale lijsten per extra nationale lijst 1,97%. In middelgrote gemeenten beperkt dit verlies zich tot 0,88%. Ook een toename van het aantal lokale lijsten leidt in kleine en middelgrote gemeenten tot electoraal verlies bij de nationale lijsten. Hypothese 4b wordt zo bevestigd voor de kleine gemeenten. In tegenstelling tot de hypothese is de invloed van een toename van het aantal nationale lijsten in middelgrote gemeenten minder sterk dan een toename van het aantal lokale lijsten.

Tot slot vinden we in de resultaten deels bevestiging voor hypothese 5. In overeenstemming met de verwachting spelen nationale factoren (*i.c.* de score bij de Vlaamse gemeenteraadsverkiezingen) sterker in grotere gemeenten. Het lokale partijlandschap heeft daarentegen een grotere invloed op het resultaat van de gemeenteraadsverkiezingen naarmate het aantal kiesgerechtigden afneemt. In tegenstelling tot de hypothese heeft de lokale partijgrootte een sterkere (negatieve) invloed op het verkiezingsresultaat van nationale lijsten in grotere gemeenten.

Tabel 2 bevat de resultaten van de regressieanalyse voor Vlaanderen na opname van de variabele met betrekking tot bestuursdeelname op gemeentelijk niveau. Tegengesteld aan hypothese 3a loont besturen op gemeentelijk niveau voor na-



tionale lijsten. In het bijzonder in middelgrote gemeenten scoren meerderheidspartijen aanzienlijk beter bij de daaropvolgende gemeenteraadsverkiezingen. In grote gemeenten is deze invloed het minst uitgesproken. Voor het overige wijzigt de opname van de variabele 'bestuursdeelname' weinig aan de resultaten van de verklarende analyses. Dezelfde verbanden blijven significant en ook de richting van de samenhang verandert niet.

TABEL 2. Regressieresultaten Vlaanderen (incl. variabele bestuursdeelname).

	Gemeentegrootte					
	Klein		Midden		Groot	
	B	SE	B	SE	B	SE
<b>Intercept</b>	-0,32	(3,93)	-2,33	(4,96)	-2,99	(5,46)
<b>Nationale factoren</b>						
Regeringsdeelname	4,91	(5,41)	6,68	(6,93)	6,88	(7,66)
Partijgrootte	0,03	(0,08)	0,22**	(0,07)	0,27***	(0,08)
<b>Lokale factoren</b>						
Bestuursdeelname	1,92*	(0,92)	3,10**	(0,77)	1,55*	(0,66)
Partijgrootte	-0,16***	(0,03)	-0,29***	(0,04)	-0,31***	(0,04)
Δ Aantal nationale partijen	-1,93***	(0,37)	-0,76**	(0,28)	-0,28	(0,23)
Δ Aantal lokale partijen	-1,40**	(0,48)	-1,13***	(0,27)	-0,20	(0,15)
<b>Variantie componenten</b>						
Intercept (partij)	42,46		71,07		87,74	
Residual	30,81		20,04		11,99	
<b>Deviance</b>	1630,8		1521,1		1405,4	
<b>N (observaties)</b>	258		257		259	
<b>N (partijen)</b>	6		6		6	

B: Regressiecoëfficiënt op basis van multilevel REML-schatting.

SE: Standaardfout.

\*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ ; \*\*\*  $p < 0,001$ .

Tabel 3 geeft de resultaten weer voor de Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen. Al dan niet deel uitmaken van de Nederlandse regering heeft een significante invloed op de resultaten van nationale lijsten bij gemeenteraadsverkiezingen: bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 deden de nationale meerderheidspartijen het aanzienlijk minder goed dan de partijen die geen deel uitmaakten van de Nederlandse regering. De invloed van regeringsdeelname is het sterkst in de grote gemeenten. Daar scoren de nationale regeringspartijen gemiddeld 8,05% minder goed dan de oppositiepartijen. Voor de Nederlandse context wordt hypothese 1a dan ook bevestigd. Een vergelijking met de Vlaamse context maakt duidelijk dat hypothese 1b niet opgaat. Integendeel, Nederlandse regeringspartijen verliezen sterker bij de gemeenteraadsverkiezingen dan de Vlaamse regeringspartijen.

TABEL 3. Regressieresultaten Nederland.

	Gemeentegrootte					
	Klein		Midden		Groot	
	B	SE	B	SE	B	SE
<b>Intercept</b>	4,14	(0,72)	3,56***	(0,62)	2,49***	(0,63)
<b>Nationale factoren</b>						
Regeringsdeelname	-5,82***	(1,28)	-5,20***	(1,24)	-8,05***	(1,39)
Partijgrootte	0,07*	(0,03)	0,07*	(0,03)	0,24***	(0,04)
<b>Lokale factoren</b>						
Partijgrootte	-0,20***	(0,03)	-0,24***	(0,03)	-0,33***	(0,03)
Δ Aantal nationale partijen	-1,54***	(0,26)	-0,62**	(0,19)	-0,09	(0,13)
Δ Aantal lokale partijen	-0,87***	(0,22)	-0,52***	(0,14)	-0,09	(0,06)
<b>Variantie componenten</b>						
Intercept (partij)	1,941		1,79		2,40	
Residual	13,023		8,16		6,08	
<b>Deviance</b>	2929,1		2668		2547,4	
<b>N (observaties)</b>	538		535		541	
<b>N (partijen)</b>	8		9		10	

B: Regressiecoëfficiënt op basis van multilevel REML-schatting.

SE: Standaardfout.

\*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,01$ ; \*\*\*  $p < 0,001$ .

Ook de score van de nationale lijsten bij de Tweede Kamerverkiezingen heeft een significante invloed op het verkiezingsresultaat van de lijsten in de Nederlandse gemeenten: partijen die in de betrokken gemeente een beter verkiezingsresultaat neerzetten op nationaal niveau, konden hier lokaal de electorale vruchten van plukken. Deze vaststelling gaat in tegen hypothese 2a. Hypothese 2b wordt wel bevestigd: algemeen lijkt de invloed van de nationale partijgrootte sterker te spelen in de Vlaamse dan in de Nederlandse context.

Wat de invloed van lokale factoren betreft, bevestigen de analyses hypothese 3b: nationale lijsten die bij de voorgaande verkiezingen een kleiner aandeel van de stemmen behaalden, gaan electoraal vooruit bij de meest recente gemeenteraadsverkiezingen. Ook de vierde hypothese vindt bevestiging in de resultaten: een toename van het aantal lijsten in de gemeente leidt tot een lagere score van nationale lijsten bij gemeenteraadsverkiezingen. In de grootste gemeenten is deze samenhang niet significant.

De verwachting dat een toename van het aantal nationale lijsten een sterker negatief effect heeft op de score van nationale lijsten bij gemeenteraadsverkiezingen dan een toename van het aantal lokale lijsten (hypothese 4b), wordt bevestigd voor kleine en middelgrote gemeenten.

De vijfde hypothese luidde dat nationale factoren een grotere invloed hebben op de winst- of verliesrekening van nationale lijsten naarmate de schaal van de

gemeente toeneemt. Deze verwachting wordt deels bevestigd: de analyses tonen aan dat de invloed van de nationale partijgrootte op de score bij de gemeenteraadsverkiezingen toeneemt met de schaal van de gemeente. Per procentpunt dat nationale lijsten hoger scoorden bij de Tweede Kamerverkiezingen, scoorden ze in de grote gemeenten 0,24% hoger. Bij de kleinere gemeentebesturen gaat het om 0,07%. Ook de invloed van de nationale regeringsdeelname is het sterkst in grote gemeenten. Bovendien is de invloed van het lokale partijlandschap kleiner in grote gemeentebesturen: een toename van het aantal (nationale en lokale) lijsten, heeft een kleinere negatieve impact op het verkiezingsresultaat van nationale lijsten in middelgrote dan in kleine gemeenten. In de grootste gemeenten heeft de samenstelling van het lokale partijlandschap zelfs geen invloed op de winst- en verliesscores van nationale lijsten bij gemeenteraadsverkiezingen. De vaststelling dat de lokale partijgrootte een sterkere invloed heeft op het electorale succes van partijen naarmate de schaal van de gemeente toeneemt, gaat daarentegen in tegen de gestelde hypothese.

## 5. Discussie en besluit

Deze bijdrage identificeerde en analyseerde enkele nationale en lokale determinanten van het succes van nationale partijen bij gemeenteraadsverkiezingen. Doorgaans wordt dit succes bekeken aan de hand van de theorievorming rond tweederangsverkiezingen. Hoewel dit kader richting gaf aan de selectie van de nationale factoren, biedt het slechts ten dele een verklaring voor de resultaten van partijen bij gemeenteraadsverkiezingen. Daarom onderzocht deze bijdrage ook de invloed van lokale factoren op het resultaat van gemeenteraadsverkiezingen.

De analyses maakten duidelijk dat lokale verkiezingen niet louter in het teken staan van het nationale niveau, al zijn er wel duidelijke verschillen tussen Vlaanderen en Nederland. Tabel 4 vat de resultaten samen.

De electorale tendensen op het nationale niveau en het gemeenteniveau zijn zowel in Vlaanderen als in Nederland gelijklopend. Deze vaststelling gaat in tegen hypothese 2a, maar kan mogelijk verklaard worden door een *post election honeymoon*, waarbij verkozen partijen hun populariteit kunnen verzilveren bij daaropvolgende verkiezingen. In Vlaanderen doet het sterke resultaat van N-VA bij de verkiezingen van 2009, 2010 en 2012 een dergelijk effect vermoeden, in het bijzonder wegens de nationale focus van de campagne van de partij bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2012. In Nederland lijken kiezers bij de meest recente gemeenteraadsverkiezingen in sterke mate te hebben gestemd op de grote nationale oppositiepartijen.

TABEL 4. Overzicht hypothesetests.

	Vlaanderen	Nederland
<b>Nationale factoren</b>		
<i>Regeringsdeelname</i>		
H1a	X	√
H1b		<
<i>Partijgrootte</i>		
H2a	< voor (middel) grote gemeen- ten	<
H2b		√/X
<b>Lokale factoren</b>		
<i>De lokale krachtsverhoudingen</i>		
H3a	<	NVT
H3b	√	√
<i>Het lokale partijlandschap</i>		
H4a	√ voor kleine en middelgrote gemeenten	√ voor kleine en middelgrote gemeenten
H4b	√ voor kleine gemeenten	√ voor kleine en middelgrote gemeenten
<i>Schaal</i>		
H5	√/X	√/X

√ Hypothese wordt bevestigd door de data

X Hypothese wordt niet bevestigd door de data

&lt; Tegengesteld verband gevonden

NVT Niet van toepassing

Ook de negatieve invloed van lokale partijgrootte (hypothese 3b) komt zowel in Nederland als in Vlaanderen terug. Verder tonen de resultaten dat besturen loont in de Vlaamse gemeenten. Een derde gelijkens betref de invloed van het lokale partijlandschap. In overeenstemming met hypothese 4a leidt een toename van het

aantal lijsten in een gemeente tot electoraal verlies voor de lokale afdelingen van de nationale partijen. De vaststelling dat deze invloed sterker speelt in Vlaanderen dan in Nederland, kan niet los worden gezien van het grotere aantal nationale lijsten op het Nederlandse lokale niveau. Ook de vaststelling dat deze samenhang niet geldt in grote gemeenten kan gelieerd worden aan het hoger aantal lijsten in deze besturen. In overeenstemming met hypothese 4b heeft de concurrentie van nieuwe nationale partijen een grotere invloed dan concurrentie van nieuwe lokale partijen. In het bijzonder in kleinere gemeenten lijken kiezers meer bekende nationale partijen sneller als een alternatief te percipiëren voor andere nationale lijsten dan nieuwe lokale lijsten.

Tot slot heeft de schaal van de gemeente een soortgelijke invloed in de Vlaamse en Nederlandse gemeenten. In algemene termen hebben nationale factoren een grotere invloed op de electorale sterkte van een nationale partij naarmate de schaal van de gemeente toeneemt. In kleinere gemeenten is daarentegen de invloed van lokale factoren sterker. De vaststelling dat de lokale partijgrootte een sterkere invloed heeft op het electorale succes van nationale partijen in grotere gemeenten, gaat in tegen de hypothese. De kleinere invloed van lokale partijgrootte in kleinere besturen kan in verband gebracht worden met de nabijheid van het bestuur en – daarbij aansluitend – met de hogere zichtbaarheid van zowel kleine als grote partijen.

Ondanks de grote uniformiteit lopen de resultaten voor de Vlaamse en de Nederlandse context op een aantal punten uit elkaar. Deze verschillen zijn het meest uitgesproken met betrekking tot de invloed van nationale regeringsdeelname. Anders dan in Vlaanderen worden Nederlandse regeringspartijen op gemeentelijk niveau afgestraft voor regeringsdeelname. Voor het Vlaams Gewest kan het niet-bevestigen van de hypothese mogelijk verklaard worden door de context van de verkiezingen, waarin de Vlaams-nationalistische partij N-VA – na electoraal succes op het Vlaamse en het federale niveau – ondanks een beperkte lokale verankering doorbrak op het Vlaamse lokale niveau. Als nieuwkomer in de Vlaamse regering en als afwezige in de federale regering, slaagde de partij erin om de positieve percepties bij de Vlaamse kiezers vast te houden en te verzilveren bij de gemeenteraadsverkiezingen. De andere Vlaamse meerderheidspartijen CD&V en sp.a leden daarentegen verlies op lokaal niveau. De vraag rijst dan ook in welke mate deze resultaten specifiek zijn voor de eerder atypische gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2012, dan wel kenmerkend voor de Vlaamse context. Aan de andere kant kan de federale structuur van België – met behalve een federaal niveau ook drie gemeenschappen en drie gewesten – een verklaring bieden voor de minder sterke invloed van het nationale op het lokale niveau. Mogelijk is het voor de burger moeilijk om het politieke spel te doorgronden in de complexere staatsstructuur waardoor hij/zij niet weet welke partijen deel uitmaken van de federale en deelstatelijke regeringen in België.

Schijnbaar in strijd met deze bevindingen heeft het verkiezingsresultaat bij de nationale verkiezingen een sterkere (positieve) invloed op de Vlaamse gemeenteraadsverkiezingen dan op de Nederlandse. Dat kan echter een gevolg zijn van de operationalisering van de partijgrootte op nationaal niveau. Terwijl in Nederland de resultaten van de Tweede Kamerverkiezingen in de desbetreffende gemeenten werden gebruikt, werd er in Vlaanderen noodgedwongen voor geopteerd om de resultaten van de Vlaamse verkiezingen op het niveau van de kantons te gebruiken. Aangezien de resultaten van de Vlaamse verkiezingen van 2014 echter wel beschikbaar zijn op het niveau van de gemeente, kan vervolgonderzoek dieper ingaan op de verhouding tussen nationale en lokale partijgrootte.

Samenvattend suggereren de resultaten een sterkere invloed van het nationale niveau op het resultaat van gemeenteraadsverkiezingen in Nederland dan in Vlaanderen. Op basis van de sterkte van de verbanden kunnen we bovendien concluderen dat kenmerken van het lokale partijlandschap een sterkere invloed hebben op het electorale succes van nationale partijen bij de Vlaamse gemeenteraadsverkiezingen dan bij de Nederlandse.

Deze vaststelling lijkt niet teruggebracht te kunnen worden tot de timing van de gemeenteraadsverkiezingen ten aanzien van de nationale verkiezingen. Integendeel, voortbouwend op de theorievorming rond tweededordeverkiezingen verwachten we een sterkere nationale invloed in Vlaanderen dan in Nederland. Een factor die mogelijk wel een verklaring biedt, betreft de grotere schaal van de Nederlandse gemeenten: terwijl het gemiddeld aantal kiesgerechtigden bij de Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen van 2014 49.905 bedroeg, telden de Vlaamse gemeenten anno 2012 gemiddeld 20.381 kiesgerechtigden. In combinatie met de vaststelling dat nationale factoren de gemeenteraadsverkiezingen sterker beïnvloeden in grotere gemeentebesturen, lijkt een verband tussen de schaal van de gemeente en de doorwerking van het nationale niveau aannemelijk. Ten tweede kan de complexiteit van de federale staatsstructuur in België verklaren waarom de Vlaamse gemeenteraadsverkiezingen sterker dan de Nederlandse beïnvloed worden door lokale factoren.

Een derde mogelijke verklaring voor de sterkere nationalisering van de Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen betreft de specifieke context van de Vlaamse gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2012, met de doorbraak van N-VA. Voor deze gemeenteraadsverkiezingen werd het partijlandschap in de Vlaamse gemeentebesturen grotendeels gedomineerd door de drie traditionele zuilpartijen (christendemocraten, socialisten en liberalen), aangevuld met een of meer lokale lijsten. Ook Vlaams Belang was in 2006 relatief sterk aanwezig in de Vlaamse gemeenten en trok in 222 Vlaamse gemeenten naar de kiezer. Andere niet-traditionele partijen zoals N-VA en Groen namen anno 2006 respectievelijk slechts in 41 en in 111 gemeenten zelfstandig deel aan de gemeenteraadsverkiezingen. Vervolgonderzoek dient de vraag naar de veralgemeenbaarheid van deze bevindingen naar andere lokale verkiezingen dan ook te beantwoorden.

Ook op andere punten kan toekomstig onderzoek een interessante aanvulling vormen bij de gevonden resultaten en tegemoetkomen aan een aantal beperkingen van deze studie. In de eerste plaats onderzocht deze bijdrage slechts de invloed van een beperkt aantal determinanten op de verkiezingsresultaten van nationale lijsten bij gemeenteraadsverkiezingen. Toekomstig onderzoek kan de invloed van bijkomende variabelen (zie o.m. Van Ostaaijen, Epskamp & Dols, 2016) verder in kaart brengen.

Ten tweede heeft het onderzoek slechts de resultaten van de lokale afdelingen van nationale lijsten trachten te verklaren. De keuze om lokale lijsten en lokale kartels niet te betrekken in de analyses vloeit voort uit hun grote verscheidenheid (zie: Heyerick, 2016) en het daaruit voortvloeiende gebrek aan vergelijkbaarheid. Verwacht kan worden dat de omissie van deze lijsten een zekere invloed heeft op de resultaten. De richting van deze invloed is echter weinig eenduidig. Enerzijds toont onderzoek aan dat lokale lijsten zeer sterk gericht zijn op de lokale context (Heyerick & Steyvers, 2013). Op basis hiervan is het aannemelijk te veronderstellen dat de opname van lokale lijsten en kartels zou leiden tot een minder sterke inschatting van de nationalisering van gemeenteraadsverkiezingen.

Anderzijds tonen Heyerick & Steyvers (2013) dat slechts 40,5% van de lijsten die in 2012 onder een niet-nationale naam naar de kiezer trokken, daadwerkelijk onafhankelijk zijn van de nationale partijen. De overige niet-nationale lijsten zijn pseudo-lokaal, dan wel pseudo-nationaal. Terwijl de eerste groep de niet-nationale lijsten omvat die een impliciete of partiële band hebben met een nationale partij (bv. CD&V/DNA in Dilbeek, Lierde 2012...), refereren pseudo-nationale lijsten expliciet aan een of meer nationale partijen, terwijl hun naam of samenstelling ook een lokale component bevat (bv. Samen SP.A in Dessel, Lijst van de Burgemeester-CD&V in Opwijk...) (Heyerick & Steyvers, 2013). Deze verbondenheid van de meerderheid van de lokale lijsten met een nationale partij doet vermoeden dat de invloed van de omissie van lokale lijsten in de voorgaande analyses niet per definitie zo groot is als men op het eerste gezicht zou verwachten. Vervolgonderzoek kan dieper ingaan op de thematiek van lokale en gecombineerde lijsten en kan nagaan in hoeverre de opname van dergelijke lijsten een invloed heeft op de conclusies en op de vergelijking tussen Vlaanderen en Nederland.

## Noten

1. Hierbij dienen enkele nuances aangebracht te worden. In de eerste plaats kon de partij deels terugvallen op het organisatorische netwerk van de voormalige Volksunie, waaruit N-VA in 2001 is ontstaan. Voorts kon de partij in verschillende gemeenten een beroep doen op kandidaten en/of lijsten die voorheen onder een andere naam



actief waren in de lokale politiek. Bovendien heeft de partij na haar overwinning bij de federale verkiezingen van 2010 sterk geïnvesteerd in de ontwikkeling van lokale afdelingen.

2. Een meer gebruikte afhankelijke variabele in het onderzoek naar de nationalisering van (gemeenteraads)verkiezingen betreft het verschil tussen de nationale en de regionale of lokale verkiezingsuitslag (o.m. Schakel & Jeffery, 2013). De resultaten van de Vlaamse en de federale verkiezingen van de periode voor 2014 zijn in België echter slechts beschikbaar op het niveau van het kanton en niet op het niveau van de gemeente. Dat maakt de constructie van een dergelijke variabele onmogelijk voor de Vlaamse context. Bovendien hanteerden ook Lelieveldt en van der Does (2014) eerder de verschillscore tussen de uitslagen van twee gemeenteraadsverkiezingen als afhankelijke variabele in hun studie naar de nationalisering van de Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen.

3. De opkomstvariabele wordt in de analyses niet verder behandeld. De belangrijkste reden hiervoor betreft de opkomstplicht bij de Vlaamse gemeenteraadsverkiezingen, wat de vergelijkbaarheid met de Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen bemoeilijkt.

4. Aangezien deze gegevens niet voorhanden zijn voor Nederland, wordt de informatie slechts opgenomen voor de Vlaamse context.

5. Een partij is als nationaal gecodeerd als ze meedeed aan de Nederlandse Tweede Kamerverkiezingen van 2012, dan wel aan de Vlaamse/federale parlementsverkiezingen van 2009/2010 in België (cf. Kjaer & Elkit, 2010). Combinaties van nationale partijen die ook voorkomen op lokaal niveau (bv. CD&V – N-VA of Christenunie-SGP) werden dan ook buiten beschouwing gelaten.

6. De analyses werden bijkomend uitgevoerd voor het Belgische niveau, met de resultaten van de federale verkiezingen van 2010 als uitgangspunt. Deze bevindingen sloten nauw aan bij de bevindingen voor de Vlaamse verkiezingen en kunnen op aanvraag bij de auteurs verkregen worden.

7. Het verschil tussen het verkiezingsresultaat op gemeentelijk en kantonnaal niveau werd per lijst berekend door het kiescijfer te delen door het totaal aantal geldig uitgebrachte stemmen in de gemeente resp. het kanton. De gemiddelde score van de verschillen is 0, de standaardafwijking is 0,03. De minimum- en maximumwaarde bedragen respectievelijk -0,23 en 0,45. Deze extreme waarden kwamen voornamelijk voor in de zes faciliteitengemeenten rond Brussel.

8. Voor Nederland is deze informatie alleen tegen betaling beschikbaar.

9. PVV (N = 2) en PvdD (N = 6) worden niet getoond vanwege het kleine aantal observaties.
10. Deze schattingsmethode is aangewezen bij een klein aantal level-2-groepen (*i.c.* politieke partijen) (Luke, 2004, pp. 27-28)

## Bibliografie

- Ackaert, J. (2006). *Politiek in mijn gemeente*. Leuven: Davidsfonds/Politeia.
- Ackaert, J., Reynaert, H., De Ceuninck, K., Steyvers, K., & Valcke, T. (2007). De gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2006. *Res Publica*, 49(2-3), 413-442.
- Boogers, M. (2010). *Lokale politiek in Nederland: De logica en dynamiek van plaatselijke politiek*. Den Haag: Lemma.
- Boogers, M., & Salome, L. (2014). *Gemeenteraadsverkiezingen 2014. Wie stemt wat en waarom*. Amersfoort: BMC.
- Boogers, M., & Voerman, G. (2010). Independent Local Political Parties in the Netherlands. *Local Government Studies*, 36 (1), 75-90.
- Boogers, M., van Ostaijen, J., & Slagter, L. (2010). *Lokale kiezers: Lokale keuzes?* Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.
- Carruba, C., & Timpone, R.J. (2005). Explaining Vote Switching across First- and Second-order Elections: Evidence from Europe. *Comparative Political Studies*, 38(3), 260-281.
- Clark, A. (2004). The Continued Relevance of Local Parties in Representative Democracies. *Politics*, 24(1), 35-45.
- Cutler, F. (2008). One voter, two-first order elections? *Electoral Studies*, 27(3), 492-503.
- De Rynck, F., & Wayenberg, E. (2010). Belgium. In: M.J. Goldsmith & E.C. Page (eds.), *Changing Government Relations in Europe. From localism to intergovernmentalism* (pp. 14-29). Londen: Routledge.
- Denters, B. (2002). Size and political trust: evidence from Denmark, the Netherlands, Norway, and the United Kingdom. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20 (6), 793-812.
- Dewachter, W. (1982). Het effect van de samenvoeging van gemeenten op de gemeenteraadsverkiezingen. *Res Publica*, 26 (3-4), 445-460.
- Epping, L., Vos, D., & de Smedt, J. (2014). Second-order elections in de media? Berichtgeving over de lokale verkiezingen van 2012 in België. *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 42 (1), 55-70.
- Heath, A., McLean, I., Taylor, B., & Curtice, J. (1999). Between first and second order: A comparison of voting behavior in European and local elections in Britain. *European Journal of Political Research*, 35 (3), 389-414.

- Hennau, S., & Ackaert, J. (2013). Vertrouwen en stemgedrag bij lokale verkiezingen. In R. Dassonneville, M. Hooghe, S. Mariën & J-B. Pilet (eds.), *De lokale kiezer. Het kiesgedrag bij de Belgische gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2012* (pp. 245-274). Brussel: ASP.
- Heyerick, A. (2016). *Independent Relics or Heralds of Party Decline? The Role of Non-National Lists in Local Politics*. Gent: Universiteit Gent – Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen.
- Heyerick, A., & Steyvers, K. (2013). Lokaal of nationaal? Het beste van twee werelden combineren. In: H. Reynaert & K. Steyvers (Eds.), *De Verkiezingen van 14 oktober 2012: de kracht van verankering* (pp. 99-119). Brugge: Vanden Broele.
- Heyndels, B., Jottier, D., & Wille, F. (2008). Loon naar werken: de kwaliteit van het beleid en de verkiezingsuitslag. In: J. Buelens, B. Rihoux & K. Deschouwer (Eds.), *Tussen kiezer en hoofdkwartier. De lokale partijafdelingen en de gemeenteraadsverkiezingen van 2006* (pp. 139-158). Brussel: VUBPress.
- Hintze, J.L., & Nelson, R.D. (1998). Violin Plots: A Box Plot-Density Trace Synergism. *The American Statistician*, 52(2), 181-184.
- Hix, S., & Marsh, M. (2007). Punishment of Protest? Understanding European Parliament Elections. *The Journal of Politics*, 69(2), 495-510.
- Janssen, J.I.H., & Korsten, A.F.A. (2003). Wederopstanding van lokale lijsten. *Bestuurswetenschappen*, 57, 90-112.
- Jennings, M.K., & Niemi, R.G. (1966). Party Identification at Multiple Levels of Government. *American Journal of Sociology*, 72(1), 86-101.
- Kiesraad (2014). *Uitslag Gemeenteraadsverkiezingen 2014*. <http://www.verkiezingsuitslagen.nl/>
- Kjaer, U., & Elklit, J. (2010). Local Party System Nationalisation: Does Municipal Size Matter? *Local Government Studies*, 36(1), 425-444.
- Lefevere, J. (2013). Zijn lokale verkiezingen tweederangsverkiezingen? In: R. Dassonneville, M. Hooghe, S. Mariën & J-B. Pilet (eds.), *De lokale kiezer. Het kiesgedrag bij de Belgische gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2012* (pp. 95-118). Brussel: VUB Press.
- Lelieveldt, H., & van der Does, R. (2014). Hoe tweederangs zijn lokale verkiezingen? Een analyse van de Nederlandse gemeenteraadsverkiezingen 2010 vanuit het perspectief van *second-order elections*. *Res Publica*, 56 (3), 317-336.
- Luke, D.A. (2004). *Multilevel modeling*. Thousand Oaks: Sage.
- Maddens, B., Weekers, K., Fiers, S., & Vanlangenakker, I. (2007). Op zoek naar een verklaring voor de persoonlijke score van kandidaten bij gemeenteraadsverkiezingen. *Res Publica*, 49(1), 132-149.
- Mariën, S., Hooghe, M., & Dassonneville, R. (2013). Het belang van lokale argumenten en loyaliteiten: het verschil tussen federale en lokale stemvoorkeuren. In: R. Dassonneville, M. Hooghe, S. Mariën & J-B. Pilet (eds.), *De lokale kiezer. Het kiesgedrag bij de Belgische gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2012* (pp. 245-274). Brussel: VUB Press.
- Marsh, M., & Mikhaylov, S. (2010). European Parliament Elections and EU Governance. *Living Reviews in European Governance*, 5(4), 5-30.

- Nannestad, P., & Paldam, M. (2002). The cost of ruling. A foundation stone for two theories. In: H. Dorussen & M. Taylor (Eds.), *Economic Voting*. Londen: Routledge/ECPR Studies in European Political Science.
- Norris, P. (1997). Second-order Elections Revisited. *European Journal of Political Research*, 31(1-2), 109-114.
- Pas, W. (2014). Algemene beschouwingen over de bevoegdheidsverdeling in het kader van de zesde staatshervorming. In: A. Alen, B. Dalle, K. Muylle, W. Pas, J. Van Nieuwenhove & W. Verrijdt (Eds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*. Brugge: die Keure.
- Reif, K., & Schmitt, H. (1980). Nine Second-order National Elections – A Conceptual Framework for the Analysis of European Elections Results. *European Journal of Political Research*, 8 (1), 3-44.
- Reiser, M., & Holtmann, E. (Eds.) (2008). *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schakel A.H., & Dandoy, R. (2014). Electoral Cycles and Turnout in Multilevel Electoral Systems. *West European Politics*, 37(3), 605-623.
- Schakel, A.H., & Jeffery, C. (2013). Are Regional Elections Really Second-order Elections? *Regional Studies*, 47(3), 323-341.
- Schelfaut, H., Bral, L., & Jacques, A. (2012). Stad en platteland. In: L. Bral, M. Vanweddigen, K. Weekers (eds.), *Vlaamse regionale indicatoren 2012* (pp. 303-326). Brussel: Vlaamse overheid.
- Schmitt, H. (2005). The European Parliament Elections of June 2004: Still Second-Order? *West European Politics*, 28(3), 650-679.
- Steen, T., & Toonen, T.A.J. (2010). The Netherlands. In: M.J. Goldsmith & E.C. Page (eds.), *Changing Government Relations in Europe. From localism to intergovernmentalism* (pp. 145-162). Londen: Routledge.
- Steyvers, K., & De Ceuninck, K. (2013). De kracht van verandering of *plus ça change?* De gemeenteraadsverkiezingen van 2012 in het licht van de trends sinds de fusies van 1976. In: H. Reynaert & K. Steyvers (eds.), *De kracht van verankering? De verkiezingen van 14 oktober 2012* (pp. 15-40). Brugge: Vanden Broele.
- Steyvers, K., Reynaert, H., De Ceuninck, K., Valcke, T., & Verhelst, T. (2008). All Politics is Local, Partisan or National? Local Lists in Belgium. In: M. Reiser & S.Holtmann (Eds.), *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries* (pp.169-193). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Van De Looverbosch, M. (2015). *De wissel van de macht. Kroniek van een wetstraatwacher*. Tiel: Lannoo Uitgeverij.
- Van der Eijk, C. Franklin, M.N., & Marsh, M. (1996). What voters teach us about Europe-wide elections: what Europe-wide election teach us about voters. *Electoral Studies*, 149-166.

- Van Ostaaijen, J., Epskamp, M., & Dols M. (2016). *Verbetering op komst. Een verkenning naar een effectieve gemeentelijke inzet van communicatiemiddelen voor de opkomst bij lokale verkiezingen*. Tilburg: Tilburg University.
- Van Roosbroek, S. (2006). Vertrouwen in de overheid. In: S. Van Roosbroek & S. Van de Walle (eds.), *Werken aan de overheid: de mening van de burger* (pp. 87-111). Brugge: Vanden Broele.
- Van Tilburg, M.F.J. (1993). *Lokaal of nationaal? Het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen in Nederlandse gemeenten [1974-1990]*. 's-Gravenhage: VNG Uitgeverij.
- Verlet, D., Reynaert, H., & Devos, C. (2005). *Burgers in Vlaamse grootsteden*. Brugge: Vanden Broele.
- Vermeir, J., & Heyndels, B. (2007). Een onderzoek naar de electorale voor- en nadelen van bestuursdeelname in de Vlaamse gemeenteraadsverkiezingen. *Res Publica*, 49(1), 67-88.
- Wauters, B., Verlet, D., & Ackaert, J. (2012). Giving More Weight to Preferential Votes: Welcome or Superfluous Reform? The Case of the Local Elections in Flanders (Belgium). *Local Government Studies*, 38(1), 91-111.
- Wille, F., & Deschouwer, K. (2007). Het beschermde dorp. Nationale tendensen bij gemeenteraadsverkiezingen. *Res Publica*, 49(1), 67-88.

## Appendix. Beschrijvende statistieken

Vlaanderen					
Variabele	Gemiddelde	Minimum	Maximum	Standaardafwijking	Mediaan
Verschilscore	-3,46	-26,74	33,50	7,73	-4,29
Nationale partijgrootte	16,64	4,09	42,76	6,96	15,23
Lokale partijgrootte	21,32	1,48	78,54	13,83	17,31
Δ Aantal nationale partijen	0,54	-4,00	4,00	1,08	1,00
Δ Aantal lokale partijen	0,09	-7,00	4,00	1,23	0,00
Gemeentegrootte	17.730	1.643	325.600	24.136	12800
Nederland					
Variabele	Gemiddelde	Minimum	Maximum	Standaardafwijking	Mediaan
Verschilscore	-0,97	-25,12	20,12	4,34	-0,88
Nationale partijgrootte	15,00	0,80	54,62	10,59	11,81
Lokale partijgrootte	13,29	1,63	51,29	6,80	12,01
Δ Aantal nationale partijen	0,12	-2,00	2,00	0,69	0,00
Δ Aantal lokale partijen	0,44	-3,00	7,00	1,27	0,00
Gemeentegrootte	41.494	918	642.286	66.215	23.172

Noot: N (Vlaanderen) = 774; N (Nederland) = 1614; in Vlaanderen droegen 312 nationale lijsten lokale bestuursverantwoordelijkheid.

## DEEL 2

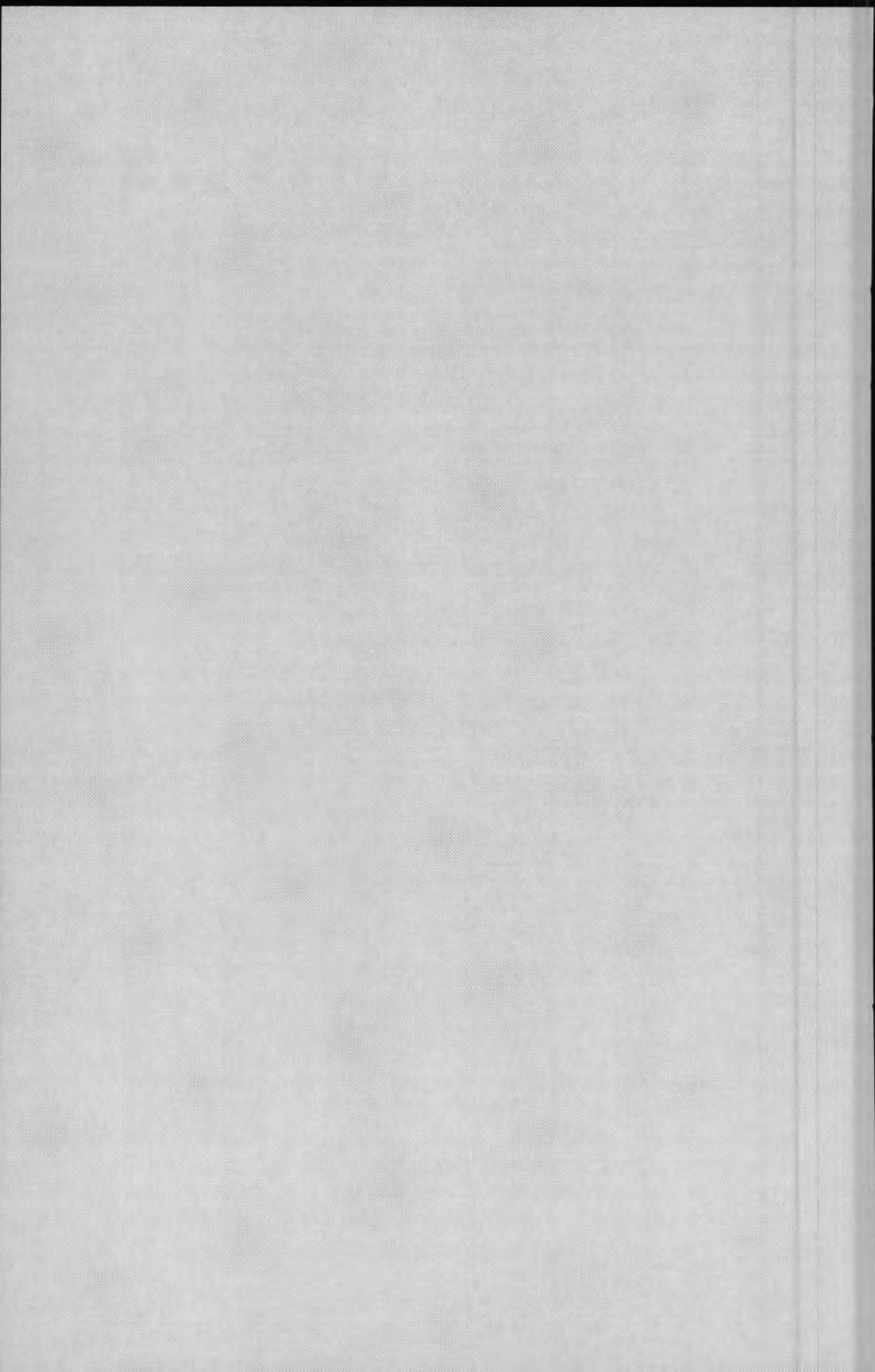
# PRAKTIJKBIJDRAGEN

## INHOUD

---

- 'In België houden we de kerk  
iets meer in het midden dan in  
Nederland'** 359  
Philippe Raets
- Bestuurlijke organisatie  
zonder grenzen** 362  
Roel Verhaert en Kathleen Lambrechts
- It is all about '(multi-level)  
governance', stupid!** 365  
Cathy Berx
- Participatieland** 369  
Jan van Zanen
- 'Wij spreken dezelfde taal,  
maar begrijpen elkaar soms niet'** 373  
Wim Dries
- AUTEURSINFO** 375







# 'In België houden we de kerk iets meer in het midden dan in Nederland'

Philippe Raets

Dank voor de uitnodiging om mijn gedachten en observaties over het lokaal bestuurlijk bestel in *Res Publica* met u te delen. Want als geboren en getogen Belg, die 35 jaar in Nederland werkt, heb ik daar wel enige ervaring mee. Ter illustratie van de verschillen in bestuurscultuur tussen Nederland en België, begin ik graag met een persoonlijke ervaring. Als Belg (ik had toen nog geen Nederlands paspoort) kon ik in Nederland zonder problemen plaatsvervangend secretaris-generaal worden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Omgekeerd is dat in België ondenkbaar. Over de verschillen in bestuurscultuur en de culturele verschillen tussen Vlamingen en Nederlanders zijn de afgelopen decennia veel interessante publicaties en wetenschappelijke onderzoeken verschenen. Een interessante vraag is of die aangezette clichébeelden over de luidruchtige, onbescheiden, directe Hollander tegenover de rustige, bescheidener en meer indirecte Vlaming ook in de lokale bestuurscultuur tot uiting komen. Ik zou zeggen dat we in België de kerk iets meer in het midden houden dan in Nederland.

## Rotterdam en Antwerpen

Maar voor ik wat dieper inga op die lokale bestuurscultuur, sta ik graag even stil bij de lokale verkiezingen in 2018. In onze landen doet zich het fenomeen voor dat vooral de resultaten en de verkiezingsuitslagen in Antwerpen en Rotterdam landelijke betekenis hebben. De grote belangstelling van de nationale media getuigt daarvan. In Rotterdam is die aandacht ontstaan sinds de opkomst van Pim Fortuyn, die met Leefbaar Rotterdam in 2002 als nieuwkomer met bijna 35% van de stemmen de grootste partij werd. Ook in Antwerpen zijn eerst met de opkomst van het toenmalige Vlaams Blok en nu met de Nieuw-Vlaamse Alliantie met burgemeester De Wever, verkiezingen van landsbelang. In België wellicht nog meer dan in Nederland. Dat daar kandidaten om politieke redenen naar een bepaalde stad verhuizen, komt in Nederland amper voor. Het feit dat de raadsverkiezingen in België politiker zijn, heeft ook te maken met het feit dat de lijsttrekker van de grootste partij in principe tot burgemeester wordt benoemd. Deze 'gekozen benoemde' burgemeester heeft daarmee een wezenlijk andere positie dan zijn Neder-

landse ambtsgenoot. Over de verschillen tussen deze ambtsdragers leest u eerder in dit themanummer een artikel.

## Moment van eenheid

Er zijn bekende verschillen in onze kiesstelsels. Ik noem de opkomstplicht in België en de langere duur van de legislatuur (zes jaar in België tegen vier jaar in Nederland). Het valt buiten mijn kader hier conclusies aan te verbinden over welk stelsel daarbij de voorkeur verdient. Wel worden raadsverkiezingen in België, die altijd op de tweede zondag van oktober in het verkiezingsjaar plaatsvinden, naar mijn mening intenser beleefd. Het is meer dan in Nederland, waar ze plaatsvinden op een doordeweekse werkdag, een moment van eenheid. Het is, ondanks de opkomstplicht, die dag werkelijk het feest van de democratie. Of misschien wel juist dankzij de opkomstplicht die voor iedereen geldt.

## De burger aan zet

In essentie is het besturen van een stad ervoor te zorgen dat de inwoners zich kunnen ontplooiën en zich gehoord en betrokken voelen. Goed bestuur, zeker bij steden die voor burgers de eerste overheid zijn (burgernabijheid), vereist niet alleen de democratische representativiteit van de raad die ik zeer hoog acht, maar ook meer vormen van directe invloed en samenwerking. In Rotterdam is een traditie

opgebouwd met het versterken van die relatie tussen burger en bestuur. Vanaf de Wijkraden in 1947 tot de huidige gebiedscommissies zijn er tal van initiatieven. In ons project Buurt Bestuurt zijn bewoners actief betrokken bij de verbetering van de woon- en leefsituatie in hun wijk. Samen met gemeente, partners en politie worden prioriteiten bepaald. Behalve burgerinitiatieven zoals 'Right to challenge', heeft Rotterdam ook een Burgerpanel, een Burgerjury en hadden we onlangs een referendum over de Woonvisie. Uiteraard is er ook een gemeentelijke Ombudsman. In Rotterdam zullen we bij de komende verkiezingen voor de gebiedscommissies (gelijktijdig met de raadsverkiezing) experimenteren met een systeem van loting. Mede dankzij een Belg overigens. David van Reybroucks pamflet 'Tegen Verkiezingen' heeft school gemaakt. Al deze initiatieven en projecten zijn een uiting van een bestuurscultuur die minder vanuit machtsrelaties opereert. Maar die daarbij wel zeer gestructureerd is. Men kan zeggen zoals in Nederland gebruikelijk wat aangeharkt, in regels verrat.

## Dienstbaarheid

Naar mijn overtuiging is de relatie tussen burger en bestuurder/raadslid in België een stuk informeler en de afstand korter. Ook dat wordt door diverse onderzoeken en ervaringen gestaafd. 'Dienstbaarheid', met deze term kan de relatie tussen bestuurder/raadslid en burger in België worden getypeerd. Het is niet ongebruikelijk in de onderlinge persoonlijke contacten

( cliché bij voorkeur in het café) aandacht te vragen voor bepaalde zaken en belangen. Die burgers nabijheid in de praktijk zal in het meer calvinistische Nederland sneller tot opgetrokken wenkbrauwen leiden en tot verwijten van mogelijk cliëntelisme. Naar mijn mening dient deze dienstbaarheid, uiteraard als de integriteit gewaarborgd is, wel degelijk een belangrijk doel, het horen en betrekken van de burger. En daarmee ook het draagvlak en de legitimiteit van het bestuur versterkend zonder het algemene belang van de burgers te veronachtzamen.

## Verschillen koesteren

Ieder land en iedere stad krijgt het bestuur dan het verdient. Wat daarbij opvalt is dat in een globaliserende en meer individualistischer maatschappij juist lokale partijen de laatste jaren aan invloed winnen. Lokale partijen leveren anno 2016 in Nederland 3164 raadsleden, ten opzichte van het CDA (tweede partij met 1561) een verdubbeling. In België zijn lokale partijen in het algemeen van mindere omvang en betekenis. Versnippering van het politieke landschap treffen we ook aan in onze steden. In de huidige collegeperiode 2014-2018 in Rotterdam zijn tien politieke partijen vertegenwoordigd. In Antwerpen

zijn dat er zeven. Deze tendens is ook op landelijk niveau waarneembaar. De kiezer is al een aantal jaren op drift (ontzuiling is daarbij zeker een factor). Bij de meest recente landelijke verkiezingen in Nederland leidt dat nu tot een wat meer gecompliceerde kabinetsformatie.

Ten slotte nog twee praktijkvoorbeelden die een mooie illustratie zijn van onze onderscheiden cultuur. Een Canadese expat kwam in Nederland werken en vertelde over de eerste Nederlandse zin die hij ook in de daaropvolgende jaren nog regelmatig zou horen in zijn contacten met instanties: "Nee, dat kan niet" (met af en toe een afsluitend "Sorry"). Nederlanders zijn strikter als het gaat om regels (regels zijn regels!). In België zijn regels meer richtinggevend. Een echtpaar met kind zonder zwemdiploma werd in Nederland toegang tot het diepere gedeelte ontzegd. Want als je geen diploma hebt, kun je niet zwemmen. In België mocht het kind aan de zweminstructeur laten zien wat het kon en werd er zonder veel mitsen en maren toestemming verleend.

Tot zover deze korte beschouwing. Concluderend zou ik willen opmerken dat er verschillen zijn in onze politieke cultuur, verschillen die we mijns inziens moeten koesteren. Ik doe daarbij geen uitspraak over welke bestuurscultuur de voorkeur verdient. Ook ik houd hier immers de kerk maar even in het midden.

# Bestuurlijke organisatie zonder grenzen

Roel Verhaert en Kathleen Lambrechts

Op het lokale niveau hebben we in België tien provincies en 589 gemeenten; de gemeentebesturen zijn het bestuursniveau dat het dichtst bij de burger staat. Ze staan (deels) onder toezicht van de hogere overheden. Ze worden deels gefinancierd door de gewesten. Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners kunnen binnengemeentelijk gedecentraliseerd worden. Dat impliceert dat zij binnen de rechtspersoon van het gemeentebestuur (binnengemeentelijk) een beslissingsniveau, met name districten, kunnen oprichten en daar bevoegdheden aan toewijzen met eigen beslissingsorganen. Alleen Antwerpen heeft districten opgericht. De negen districten vormen samen met het stadsbestuur één en ondeelbaar geheel als stad Antwerpen. Er werd geopteerd om geen homogene bevoegdheden over te dragen aan de districten, maar om een opdeling van bevoegdheden tussen het lokale (de districten) en het bovenlokale bestuursniveau (de stad Antwerpen) te doen. Hier dient een eerste vergelijking met Nederland zich aan. In Nederland mochten tot voor kort alle gemeenten binnengemeentelijk decentraliseren. Alleen Rotterdam en Amsterdam hebben dat gedaan. Hun vorm van binnengemeentelijke decentralisatie – met name de Rotterdamse en Antwerpse vorm leken veel op elkaar – is echter enkele jaren geleden door de Nederlandse overheid verboden.

Gemeenten kunnen bovendien gemeentelijk verzelfstandigde agentschappen oprichten met verschillende vormen van gemeentelijke autonomie. Tussen gemeenten bestaan verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking, al dan niet met het overdragen van rechtspersoonlijkheid. Gemeenten hebben ook OCMW's. Iets wat in Nederland onbekend is. OCMW's vinden hun oorsprong in de historische godshuizen, waar de armen een opvang kregen. OCMW staat voor Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn. Gemeenten zijn voorts georganiseerd in politie- en brandweertzones en opgedeeld in gerechtelijke arrondissementen.<sup>1</sup> Ondertussen voedt het regiodenken nieuwe pistes voor een verdere verstrengeling van de bestuurlijke organisatie van België. Ten slotte hebben de vele burgerparticipatietrajecten een directe impact op de snelheid van de vaak complexe besluitvorming in ons land, over alle bestuurslagen heen.

Zowel in België als in Nederland moeten gemeenten, die als laagste niveau het dichtst bij de burger staan, heel wat rekenschap geven aan hogere overheden. Voor Vlaamse gemeenten gaat het dan met name om de Vlaamse overheid, de federale overheid (landelijke overheid) en hoe langer hoe meer ook de Europese overheden. In een dergelijk complex

staatsbestel waar de burger nog nauwelijks zijn weg vindt, klinkt de roep naar vereenvoudiging steeds luider. Zo ontstonden er de laatste jaren onder meer de volgende tendensen.

Tegen 1 januari 2019 moeten alle OCMW's in hun werking geïntegreerd zijn in de gemeenten. Er blijven twee aparte rechtspersonen bestaan, maar zowel de politieke beslissingsorganen als de ambtelijke organisatie moeten geïntegreerd zijn. Vanaf 2019 nemen de gemeenten alle taken op ter versterking van het lokale sociale beleid. In het kader van een landelijke vereenvoudiging worden ook de provincies als intermediair niveau afgeslankt tegen 1 januari 2019. Zij hebben specifieke taakstellende bevoegdheden, die zullen worden overgeheveld naar de gemeenten of de Vlaamse overheid. Momenteel wordt trouwens de laatste hand gelegd aan één decreet lokaal bestuur waar alle bestuurlijke aspecten op lokaal niveau in één wetgeving worden gebundeld. Tegelijk trachten van hogerhand de gemeenten met elkaar vrijwillig te laten fuseren, een praktijk die in Nederland goed bekend is. Dat is een moeilijk proces, hoewel hier tegenover aantrekkelijke financiële tegemoetkomingen worden geplaatst. De digitale dienstverlening ten slotte brengt enig licht in de duistere complexiteit van de administratieve en politieke processen. Zo worden de mogelijkheden voor de burger om bestuursdocumenten op te vragen, over alle bestuurslagen heen, steeds groter. Nieuwe toepassingen en nieuwe technologieën bieden in het kader van het internet of things de individuele burger, maar ook "de burger als lid van zijn community", mogelijkheden tot interactie met elkaar in

het raam van *shared city*, *shareable city* of *shared economy*.

## Wat met de toekomst?

Wereldwijd worden steden of wordt de verstedelijking alsmat een belangrijker issue. Als we door Google Earth naar onze eigen regio kijken, zien we één groot verstedelijkt gebied tussen Brussel en Antwerpen, dat systematisch uitdijt in alle richtingen, ook naar Nederland. De delta (met de drukke haventrafieken van Vlissingen, Terneuzen-Gent, Antwerpen en Rotterdam), de bijzonder drukke autosnelweg E19, het Schelde-Rijnkanaal en de TGV (hogesnelheidstrein Antwerpen-Dordrecht-Rotterdam-Amsterdam) versterken deze ontwikkelingen. Waar naties een creatie zijn van menselijke compromissen, zijn steden van nature uit de biosfeer van de mens, waar hij zich veilig voelt en welvaart kan verwerven.

Het Europa van de naties maakte de afgelopen decennia plaats voor het Europa van de regio's. Het zal niet lang meer duren of Europa zal de facto bestaan uit een flinke reeks belangrijke wereldsteden. Nu al kent iedereen in de wereld (de stad) Brussel. Een groot deel van deze mensen heeft echter geen weet dat Brussel in het land 'België' ligt. Steden zijn de toekomst. Ze worden alsmat groter. Azië geeft hier het voorbeeld. Naarmate de wereldbevolking blijft groeien, zullen de steden in de eerste plaats de thuishaven worden van de vele nieuwe burgers. Schattingen spreken van 70% van de wereldbevolking die in 2050 in steden zal leven. Deze trend

kunnen we niet negeren. Het is belangrijk om na te denken over nieuwe bestuursstructuren die met deze realiteit rekening houden. Het systeem van de Antwerpse binnengemeentelijke decentralisatie, waarbij de (gefuseerde) gemeenten louter hun politieke rol behielden, maar waarbij de gehele gemeentelijke organisatie en administratie fuseerde onder één ambtelijk overheidsmanagement, is uitbreidbaar tot vele andere gemeenten om niet te zeggen: alle gemeenten. Ambtenaren en professoren zoeken elkaar al enige tijd informeel op, vaak over de grenzen heen. Op zoek gaan naar *good practices* en zelf het wiel niet uitvinden, moet gestimuleerd worden. Leren van elkaar is nuttig, nodig en kosten-baten interessant. Zo zijn de banden tussen de ambtenaren van Antwerpen en Rotterdam relevant voor de kennisdeling. De informele kennisuitwisseling tussen Nederlandse en Vlaamse ambtenaren wordt nog versterkt met de snelle

opkomst van nieuwe technologieën zoals *blockchain*.<sup>2</sup> Naarmate de virtuele wereld van het administratief denken en handelen spectaculair de overhand neemt, kan het idee van het 'internet zonder grenzen' gekopieerd worden in 'één administratie zonder grenzen'. Op het eerste gezicht lijkt dat sciencefiction, maar de realiteit zal ons dwingen sneller te handelen dan te denken.

## Noten

1. Zie hierover Roel Verhaert, *Zeven mijlslaarzen voor de overheidsmanager*, Brussel, Politeia, 2014, ISBN 978-2-509-02053-6, 84 p.
2. Roel Verhaert, *Blockchain, de overheid aan of in de ketting*, Brugge, Vanden Broele, 2016, ISBN 978 90 4961 502 4, 66 p.

# It is all about '(multi-level) governance', stupid!

Cathy Berx

Het debat over de 'juiste schaal' is achterhaald. Daar zijn de meeste bestuurskundigen het inmiddels roerend over eens. De heilige graal van de juiste schaal is immers een illusie. Bovendien gaat het om een vrij steriel debat over structuren, dat voorbijgaat aan de essentie: 'het kwaliteitsvol en gedragen realiseren van gewenste maatschappelijke effecten'. Structuurhervormingen en -debatten sloppen – a fortiori wanneer ze opgelegd en niet gedragen zijn – bovendien veel tijd op die anders en beter kan worden besteed. Of ze aantoonbaar leiden tot meer bestuurskracht, is trouwens verre van zeker. Dat betekent geenszins dat de mogelijkheid tot fusies op de schop moet. Of, niet mag worden gefaciliteerd. 'Fusies' blijven het best een goed omkaderde optie waarvan gemeenten – die er naar eigen inschatting en na gedegen overleg nood aan hebben – gebruik kunnen maken.

De millenniumwissel luidde m.i. een pertinenter paradigma in om de rol en de werking van lokale besturen vorm te geven en te begrijpen: *local governance* in combinatie met *multi-level governance*. Maar boven alles 'governance', eerder dan 'government'.

In Vlaanderen profileren provincies zich steeds meer als hét bestuur bij uitstek dat – vanaf een zekere afstand maar toch dichtbij – de gemeenten bijeenbrengt

en ondersteunt wanneer de aanpak van uitdagingen gemeentegrensoverschrijdende samenwerking of beleidsbeslissingen impliceert. De provincies doen dat bovendien met een al bij al zeer bescheiden budget.<sup>1</sup>

Er zijn vele voorbeelden. Zo vragen de Vlaamse regering, steeds meer steden en gemeenten, al dan niet buitenlandse bedrijven met investeringsplannen, windenergieproducenten enzovoort aan gouverneurs om, in het raam van hun coördinerende opdracht,<sup>2</sup> alle relevante diensten van de diverse beleidsniveaus én alle overige stakeholders bijeen te brengen. Niet zelden gaan gouverneurs, idealiter schouder aan schouder met Vlaamse diensten, het lokale bestuur, bedrijven en duurzame-energieproducenten, de boer op om te overleggen met de bevolking over de planning, de uitwerking en de realisatie van (complexe) projecten via participatie en cocreatie. Hetzelfde geldt voor duurzaam 'gebiedsgericht beleid' en integraal waterbeleid.

Om de bestuurskracht van de gemeenten te vergroten, ondersteunen gouverneurs ze ook op het vlak van handhaving.<sup>3</sup> Sommige gemeenten missen het (juist gekwalificeerde) personeel. Andere deinzen ervoor terug om op te treden tegen de burger, de landbouwer of de bedrijfsleider die goed bekend is in de lokale gemeenschap. Nog andere zijn net op zoek naar de



best mogelijke methoden en instrumenten om bedrijvigheid via de handhaving beter te verzoenen met de leefbaarheid van de lokale gemeenschap. Voor handhavingsproblemen en/of afstemming van vergunningen in specifieke zones voorzien we in interbestuurlijk casusoverleg. Via de coachende invulling van hun toezichtstaken op lokale besturen trachten gouverneurs bij te dragen tot een grotere bestuurskracht.

Er zijn drie redenen waarom de (diensten van) gouverneurs steeds meer gevraagd worden om rondom allerlei onderwerpen te faciliteren. Gouverneurs hebben die opdracht zeer expliciet gekregen, in zekere zin vanuit een concrete behoefte: gemeenten vragen er vaak om, aangezien ze er zelf onvoldoende in lijken te slagen om (overbevroegde) Vlaamse diensten en medewerkers te mobiliseren om hun concrete problemen, waarvoor ze de Vlaamse overheid nodig hebben, te helpen oplossen. De gouverneurs hebben nu eenmaal de interessante positie en het bijbehorende statuut om iets dergelijks te doen. Ze hebben er het netwerk, de expertise en de autoriteit voor. Bovendien oefenen zij hun job in alle neutraliteit en discretie uit. Zij worden benoemd en niet verkozen; kunnen werken op de lange termijn; horen media-aandacht en controverse te schuwen en moeten – maximaal in consensus – uitsluitend focussen op het resultaat. Last but not least – zeker van onderuit – is er meer vraag naar *multi-level governance*. Die komt echter niet vanzelf tot stand. Het moet een bewuste keuze zijn, waarop gericht wordt ingezet. Behalve een cultuuromslag betekent dat tijd en middelen vrijmaken en mensen daartoe de nodige ruimte geven.

De Vlaamse overheid maakt die keuze alsnog niet. Zij concentreert zich immers eerder op de bestuurskracht of het (vermeende) gebrek daaraan bij (kleinere) lokale besturen, het 'afrekenen' met intercommunales en afgeleide structuren én – binnen de grenzen van het politiek haalbare – de ontmanteling van de provincies, die – democratisch gelegitimeerd, met betrekkelijk weinig middelen en zeer transparant – op hun beurt sterk inzetten op diverse vormen van *co-governance*, de ondersteuning van lokale besturen én de versterking van hun bestuurskracht.

Voorstanders in Vlaanderen van groot-schalige fusies die doorgaans ook de afschaffing van de provincies beogen, argumenteren steevast dat de rol die provincies – en bij uitbreiding de vele intercommunale verenigingen – opnemen ter versterking van lokale besturen als hét bewijs bij uitstek geldt dat de bestuurskracht van vele steden en gemeenten ondermaats is en fusies meer dan ooit noodzakelijk zijn. De praktijk lijkt dat niet te bevestigen. Zo zijn het zeker niet alleen de relatief kleine gemeenten die een beroep doen op samenwerking en ondersteuning van het provinciebestuur of de gouverneur. Meer zelfs: veelal zijn het de meest ambitieuze, innovatieve lokale besturen die inzetten of aansturen op vormen van *multi-level governance*. Vooral wie veel te bieden heeft, zoekt samenwerking met partners om gezamenlijk nog meer te bereiken.

'Veel te bieden hebben'. Ligt daar net niet het grootste verschil tussen de Vlaamse en de Nederlandse provincies? Noord-Brabant bijvoorbeeld telt zo'n 25% meer inwoners dan de provincie Antwerpen (2,5 miljoen tegen 1,8 miljoen). Het

budget van Noord-Brabant daarentegen is bijna vijf keer zo groot als dat van provincie Antwerpen (€ 1,3 miljard versus € 275 miljoen). Noord-Brabant krijgt meer middelen uit de Rijksbegroting dan het totale budget van de provincie Antwerpen. In Vlaanderen daarentegen is het Provinciefonds afgeschaft en zijn de fiscale vleugels van de provincies geknipt.

Wie over veel middelen beschikt, heeft de sterkste hefboom in handen om samenwerking tussen lokale besturen onderling of met andere partners te stimuleren. Geen effectievere 'smeerolie' dan een financiële investering in een interbestuurlijk project. Wie over een stevig budget beschikt, is bovendien een zeer begeerde partner voor lokale besturen.

Meer middelen betekent bovendien veel meer bevoegdheden, al dan niet in het raam van het medebewind, met overigens behoorlijk veel beleidsvrijheid. Zo beschikken Nederlandse provincies over belangrijke bevoegdheden in de volgende beleidsdomeinen<sup>4</sup>:

- 1) *infrastructuur* (anders dan in Nederland bestaan er in Vlaanderen geen provinciale wegen meer en van een bevoegdheid om de dienstregeling van openbaar streekvervoer te regelen, kunnen Vlaamse provincies slechts dromen) en *milieu*;
- 2) *economische zaken* met inbegrip van de aanwijzing van Natura 2000-gebieden, de *subsidiëring van natuurterreinbeherende organisaties*, de *organisatie van ruilverkavelingen*;
- 3) *binnenlands bestuur* (advies over fusies en bestuurlijk toezicht op de begrotingen van lokale besturen) én
- 4) *onderwijs, cultuur en wetenschap*.

Net als in Vlaanderen heeft het gros van de bevoegdheden van de Nederlandse provincies betrekking op het ruimtelijke, fysieke en territoriale domein. Net als in Vlaanderen hebben Nederlandse provincies relatief weinig rechtstreekse banden met de individuele burgers. En als dat al zo is, ervaren weinigen dat de provincie verantwoordelijk is voor de dienst of het aanbod dat ze genieten (bv. groendomeinen, musea, Sportpaleis en mogelijk ook onderwijs), de zogenaamde bouwberoepen eventueel uitgezonderd. Provincies zijn als het ware een 'B2B'-overheid, een bestuur tot bestuur of (grotere) bedrijven (bepaalde milieu- dan wel omgevingsvergunningen). Anders dan in Vlaanderen kunnen Nederlandse provincies zich niet alleen concentreren op het ruimtelijk-economische domein, maar ook op cultuur. Mogelijk vanuit de redenering dat een sterke, innovatieve en creatieve economie ook een bloeiend cultuurleven veronderstelt en vice versa. In Vlaanderen verliezen de provincies hun persoonsgebonden bevoegdheden, waaronder cultuur, met ingang van 1 januari 2018.

Anders dan in Vlaanderen gebeurde de herverdeling van taken en bevoegdheden in Nederland in zowat alle richtingen. De provincies moesten enerzijds bevoegdheden afstaan aan de lokale besturen, bijvoorbeeld op het vlak van zorg. Ze kregen er aan de andere kant ook bevoegdheden bij door de terugtrekking van de Rijksoverheid,<sup>5</sup> in het bijzonder op het vlak van het ruimtelijke en het reconversiebeleid. In Vlaanderen heeft vooral, zo niet alleen, de provincie Limburg belangrijke hefbomen, middelen en dito verantwoordelijkheden op het vlak van omschakeling.

Kortom, behalve door een gemeenschappelijke taal worden Vlaanderen en Nederland in grote mate ook gescheiden door ontwikkelingen op het vlak van het binnenlandse bestuur en de verhouding tussen de provincies en de gemeenten. In het bijzonder op het vlak van middelen en (bepaalde) bevoegdheden. Gemeenschappelijk is dan weer dat provincies in beide landen een 'middenbestuur' zijn, waarvan het voortbestaan en de slagkracht in grote mate afhankelijk zijn van het bestuurlijk draagvlak bij de lokale besturen én de goodwill van de hogere overheid. Zowel in Vlaanderen als in Nederland hebben provincies bijgevolg alle belang bij een groot bestuurlijk draagvlak, in het bijzonder bij de lokale besturen. Dat veronderstelt onder meer dat provincies voortdurend (zelf)kritisch op zoek blijven gaan naar die specifieke niches, waarin hun meerwaarde het grootst en het meest zichtbaar is voor de relevante partners. Provincies moeten de dingen niet alleen juist, maar vooral ook steeds de juiste dingen doen. Voor een bestuur onder vuur is die noodzaak extra

dwingend. Een van hun grootste troeven is allicht dat zowel de Nederlandse als de Vlaamse provincies erin slagen om zeer gekwalificeerde ambtenaren aan zich te binden.

## Noten

1. Zo overschrijdt het budget van provincie Antwerpen de € 300 miljoen niet.
2. Voor een gedetailleerd overzicht, zie Verslag coördinatieopdracht Gouverneur Cathy Berx 2016 (en voorgaande): <https://www.cathyberx.be/taken-en-bevoegdheden/coordinatie.html>
3. *Ibid.*
4. P. Castenmiller en M. Herweijer (2015). De Nederlandse Provinciën. In: H. Reynaert (ed.), *Uitdaging voor de lokale besturen 2015-2019* (pp. 92 e.v.). Brugge: Van Broele.
5. Castenmiller & Herweijer, 2015, p. 94.

# Participatieland

Jan van Zanen

Dingen voor elkaar krijgen, ideeën en energie van mensen verbinden, dat is mijn drijfveer om in het publieke domein te werken. Zowel lokaal als internationaal. Mijn internationale ervaringen zitten vooral in de economische en maatschappelijke netwerken en het contact met de verschillende bevolkingsgroepen in de gemeente. Zo was ik als burgemeester in Amstelveen betrokken bij onder andere de Japanse en Indiase gemeenschap, een grote groep bewoners in deze gemeente. Daar heb ik van dichtbij gezien hoe bij de zeebeving in Sendai in 2011 de Japanse gemeenschap in actie kwam en hoe een enorm Diwali-festival min of meer spontaan van de grond kwam. Los van allerlei internationale contacten in de wetenschappelijke wereld, de buitenlandse studenten en via het bedrijfsleven in stad en regio heeft bijvoorbeeld de Grand Départ van de Tour de France in 2015 geleid tot meer contacten en samenwerking met Frankrijk. In mijn rol als burgemeester van Utrecht en daarvoor in Amstelveen heb ik contacten onderhouden met Vlaanderen en België – recentelijk nog waren het klokkenluidersgilde van Utrecht en Roeselare bij elkaar op bezoek – maar minder intensief dan je zou verwachten. Mijn collega's in Rotterdam en Eindhoven hebben vanzelfsprekend wel intensieve contacten in België door de havens en de samenwerking van Eindhoven met Leuven.

In dit artikel richt ik me op de ontwikkeling van de gezamenlijke verantwoordelijkheden van inwoners en overheid.

## Samenwerking VNG en VVSG

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten (VVSG) zien en spreken elkaar op diverse momenten. Met name op het niveau van directie en medewerkers worden die contacten gelegd. De vraagstukken waar de VNG voor staat, zijn vaak dezelfde als bij de VVSG. Hoe betrek je de leden bij de vereniging, hoe zorg je voor een effectieve belangenbehartiging en hoe zorg je voor een goede dienstverlening? We zien wel dat het speelveld in Vlaanderen anders is dan in Nederland. Door het federale systeem moet de VVSG op zowel het Vlaamse niveau acteren als op het niveau van de federale overheid. Dat vraagt van de vereniging nog meer flexibiliteit om te bewegen tussen de verschillende schalen.

## Nieuw Elan in Stad

Bij mijn aantreden in Utrecht als burgemeester viel me op hoe een jonge generatie actief was geworden in het vrijwill-

ligerswerk in de stad. Veel studenten en jonge mensen die iets willen bijdragen aan hun stad. In mijn periode als wethouder had ik dat toch echt anders ervaren. We zien dat mensen meer betrokken zijn bij de eigen buurt en daar meer verantwoordelijkheid voor willen nemen.

In het huidige debat noemen we dat de participatiesamenleving, voor mij een thema met twee gezichten. Aan de ene kant biedt het een kansrijke toekomst voor het nieuwe lokale bestuur, met een nieuw elan. Een overheid die ruimte geeft aan initiatieven en als het ware de sleutels van de stad aan de burgers geeft. Aan de andere kant moeten we aandacht houden voor die mensen en plekken waar het niet vanzelf gaat. Voor inwoners die niet meekomen in het digitale tijdperk, voor buurten met minder organisatievermogen, voor mensen die niet hun weg kunnen vinden in de ingewikkelde systemen van de moderne maatschappij. Uiteindelijk gaat het om de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is, en wie die verantwoordelijkheid ook daadwerkelijk neemt.

Bij mijn aantreden in Utrecht als burgemeester werd ik ook getroffen door het nieuwe elan in de stad en de wijze waarop inwoners een bijdrage leveren aan de stad. Niet alleen in het klassieke verenigingsverband, maar juist in nieuwe verbanden, nieuwe groepen die zich voor de stad inzetten. Zoals de vele studenten die op allerlei manieren hun steentje bijdragen. En de poortpoetsers, een buurtgroep in de Poortstraat in Utrecht, waar de gemiddelde leeftijd een stuk lager lag dan ik had verwacht.

In gesprekken met mijn collega's uit andere gemeenten zag en hoorde ik veel

goede voorbeelden. Een aardig voorbeeld van participatieve successen in Leiden is die van het Singelpark aldaar waar een groep inwoners de leiding heeft genomen om van de singels in Leiden het mooiste en langste stadspark van Nederland te maken. Waar het onder leiding van de gemeente jaren zou kunnen duren voordat dit initiatief van start kan gaan, is het als burgerproject gelukt om het niet alleen sneller te doen dan gemeenten, maar ook goedkoper. Zo is er ongeveer 2,5 miljoen euro bespaard. Mijn advies is: wil je een burgerinitiatief laten slagen, houd het dan van de inwoners. Een goed voorbeeld van burgerparticipatie in Utrecht zijn de stads-gesprekken. Denk aan het traject 'Utrecht maken we samen'. Hier hebben we 800 fietsers gevraagd om mee te denken over slecht afgestelde verkeerslichten waarbij het instellen van een groene golf de uitkomst was. In een ander project hebben 400 Utrechters een agenda opgesteld waarbij initiatieven worden ondersteund door de gemeente: dagbesteding van ouderen, beheerde sportaccommodaties.

Voorbeelden als deze illustreren de veranderende relatie tussen overheid en inwoners. Het gaat niet alleen om het opvangen van bezuinigingen, maar om samen de wijk, buurt of stad mooier te maken. In alle drie de voorbeelden is de overheid niet weg. De gemeente doet juist mee, geeft aandacht, maakt mogelijk of biedt rugdekking. De verantwoordelijkheid die inwoners hierbij zelf nemen, moet gespiegeld worden door een gemeente die ruimte geeft. Het is een grote uitdaging voor bestuurders en volksvertegenwoordigers om de samenleving daadwerkelijk de ruimte te bieden om het zelf te doen.

Gemeentelijke besturen en organisaties zijn vaak niet goed in het loslaten van 'hun' thema's. De juiste balans vinden tussen het algemeen belang bewaken en zo nodig bijstellen; het algemeen belang bezien in relatie tot het microbelang van de straat, het hofje of de buurt. Daar zie ik een belangrijke rol voor de overheid. Daarbij moet je de mobilisatiekracht van de samenleving niet onderschatten en eigenlijk zien te benutten.

Ook internationaal zien we verschillen. Vergelijkend onderzoek van het CBS en Gerritsen laat een verschil van participatie zien tussen Nederland, Vlaanderen en de Duitse grensstreek. Nederlanders hebben aanmerkelijk meer vertrouwen en doen vaker mee met de samenleving dan Belgen en Duitsers (CBS, 2015). Volgens Gerritsen (2014) zou een verschil in cultuur kunnen verklaren waarom de burgerparticipatie in Nederland hoger is dan in ons buurland. Zo zouden de Vlamingen masculinier zijn dan Nederlanders. Het verschil uit zich onder andere in een hogere prestatiegerichtheid van de Vlaming tegenover de Nederlander. In feminie culturen is zorg voor anderen erg belangrijk. In Nederland zie je dat terugkomen in het belang van mantelzorg, vrijwilligerswerk en de participatiemaatschappij.

In het verleden heb ik de participatie wel eens vergeleken met Google Maps. Burgers nemen zelf plaats achter het stuur. Vaak vinden ze de weg, maar als ze er zelf niet uitkomen, kunnen ze bestuurders om hulp vragen en begeleiden we hen naar hun bestemming. Een aantal recente wetenschappelijke rapporten hebben aspecten hiervan belicht. De Neder-

landse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) waarschuwde nog maar kortgeleden voor het overschatten door de overheid van de zelfredzaamheid van burgers. De overheid kan er niet zomaar van uitgaan dat alle inwoners op een rationele wijze met informatie omgaan en daaruit de beste keuze maken. We moeten meer aandacht besteden aan wat de WRR het 'doenvermogen' noemt. En ook het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) waarschuwde voor het maar al te gemakkelijk aannemen dat iedereen mee kan doen. Een groep, misschien zelfs een grote groep, kan niet vanzelf meekomen. Denk aan mensen met bijvoorbeeld psychiatrische problemen, armoede of ziekte. Die waarschuwing klinkt ook door in de toekomstverkenning 2050 die het SCP onlangs maakte. Het SCP ziet nieuwe scheidslijnen opdoemen en achterblijvers die niet mee kunnen komen. Naarmate de samenleving veeleisender wordt, komt de lat van zelfredzaamheid steeds hoger te liggen.

Dat heeft als risico dat die lat voor een groeiende groep mensen buiten bereik komt te liggen. Deze achterblijvers zijn mensen met minder sociale en digitale vaardigheden. Er is een reële kans dat de nieuwe vormen van solidariteit de nieuwe scheidslijnen niet overbruggen. Kansrijken kunnen solidariteit binnen de eigen kring organiseren, maar kansarmen kunnen dat niet. In de toekomst zal hier een rol liggen die gemeenten moeten pakken. Bovendien zijn er mensen die vinden dat ze al genoeg tijd aan werk besteden en niet ook nog eens tijd hebben voor participatie. Mensen moeten al genoeg. Niet voor iedereen ligt de participatielat even

hoog. Maar wat vraagt dat van bestuurders? Moeten we wel willen dat iedereen meedoet? En is participatie het doel of het middel voor een inclusieve samenleving? Het vereist een open, waarderende en helpende houding zodat de achterblijvers kunnen meekomen.

Het verschil tussen plekken en groepen met organisatievermogen en plekken en groepen die niet meekomen, vraagt om een adaptieve overheid. Het vraagt om een overheid die meebeweegt en de samenleving daadwerkelijk ruimte geeft voor zelfbeschikking. Een overheid die haar thema's kan loslaten, die steunt waar het moet en die de juiste balans kan vinden tussen belangen bewaken en zo nodig bijstellen, tussen mensen in hun kracht zetten en een vangnet bieden. Die geza-

menlijke zoektocht motiveert mij, daar wil ik graag het beste van maken en waar het kan actief aan bijdragen.

## Bibliografie

- CBS (2015). Participatie en vertrouwen: België, Duitsland en Nederland in vergelijkend perspectief. *Bevolkingstrends*, 2015 (4). <http://stedenbeleid.vlaanderen.be/de-toekomst-van-brugge-zorgt-voor-mentaliteitswijziging-bij-burgers-%C3%A9n-administratie>.
- Gerritsen, M. (2014). Vlaanderen en Nederland: één taal, twee culturen. *Neerlandia, Nederlands-Vlaams Tijdschrift voor Taal, Cultuur en Maatschappij*, 118(1), 26-30.

# 'Wij spreken dezelfde taal, maar begrijpen elkaar soms niet'

Wim Dries

Met deze boutade durf ik in Nederland wel eens een presentatie te openen. Tussen de regio Vlaanderen en Nederland zijn er heel wat verschillen. Maar heel wat is niet alles.

België lijkt wel het gebied in Europa waar de overgang gemaakt wordt tussen de zakelijke en afstandelijkere aanpak van het Noorden en de zorgeloze, warme aanpak van het Zuiden. Ik heb heel wat politieke en bestuurlijk contacten over de Belgische grenzen heen. Ook in Nederland. Het valt me vaak op dat de noorderburen politiek, en meer bepaald een uitvoerend mandaat, anders benaderen. Een burgemeester wordt in België verkozen. In Nederland gaat het om een benoeming. Dat maakt een wezenlijk verschil. Bovendien merk ik verschillen tussen wethouders en schepenen en tussen de wijze waarop overheden met het politieke bestuur werken.

In het Belgische model staan politici tussen de mensen. Ze kennen de verzuchtingen van het volk. Die betrokkenheid komt op een andere manier tot uiting in Nederland. Beide modellen hebben hun voor- en nadelen.

In mijn eigen stad, Genk, merk ik dat het schepencollege dichterbij de overheid staat dan in vele Nederlandse voorbeel-

den. Er is gestructureerd en verregaand overleg tussen bevoegde mandatarissen en leidinggevende ambtenaren. Wanneer het schepencollege een beslissing neemt die afwijkt van het advies van de overheid, geldt één waardevolle afspraak: het advies van de dienst blijft staan in de nota. Deze nota kan door iedereen giconsulteed worden, in het kader van de openbaarheid van bestuur. Ook door de gemeenteraad. De argumentatie en motivatie van het college moet dus zeer doordacht zijn. Wij leggen een advies van de overheid niet zomaar naast ons neer.

Ieder land heeft een eigen politiek systeem, gegroeid uit het verleden, gestoeld op het eigen DNA. Of het ene systeem beter is dan het andere, daar ga ik mij niet aan wagen. Wel merk ik dat er gelijkenissen zijn tussen België en Nederland in de wijze waarop het lokale bestuur steden en gemeenten wil besturen. Maar zeker ook verschillen. Zo spelen discussies over fusies in België op een hele andere manier dan in Nederland. De combinatie van een functie als burgemeester of schepen met die van een parlementslid is een verworven recht van Belgische politici, maar niet algemeen geldend in Nederland.

Gelukkig is er ook ruimte voor inspiratie. Beide landen durven gerust van elkaar



te leren en gebaseerd op elkaars model bijsturingen te realiseren in het politieke systeem. In Genk namen we al heel wat modellen uit Nederland over inzake burgerparticipatie, wijkontwikkeling en ruimtelijke ordening. Nederlandse besturen bezoeken van hun kant regelmatig onze stad. Ze bestuderen dan vooral C-mine, waar we het historische mijnerfgoed hebben aangepakt en ook hoe wij heel wat stadsprojecten ontwikkelen. Daar waar in de jaren negentig Vlaanderen vooral keek naar Nederland voor stadsontwikkeling, is het nu duidelijk dat Nederland ook heel vaak kijkt naar Vlaanderen.

*If mayors ruled the world* is een boek van de onlangs overleden Amerikaanse politiek theoreticus en auteur Benjamin

Barber. Zijn boek stelt één zaak heel helder. Overal ter wereld heeft het lokale bestuur een immense impact op mens en maatschappij. Vele van onze ecologische, economische en maatschappelijke uitdagingen zullen lokaal zijn of ze zullen niet zijn. Met andere woorden: lokale besturen zijn het zichzelf verplicht om continu te vernieuwen en te innoveren. Ook al spreken inwoners en bestuurders van de vele steden over heel de wereld niet dezelfde taal, ook al begrijpen wij elkaar niet altijd, toch lijkt het mij essentieel om van elkaar te blijven leren. Zo kunnen onze burgers blijven leven in steden en gemeenten waar de kwaliteit van het leven centraal staat.

Blijven inzetten op sterke lokale besturen is dan ook de enige optie.

**Johan Ackaert** is hoogleraar en decaan van de faculteit Rechten van de UHasselt. Zijn onderzoek richt zich op lokaal beleid en lokale politiek. E-mail: johan.ackaert@uhasselt.be

**Cathy Berx** is docent aan de Rechtsfaculteit van de Universiteit Antwerpen voor de vakken recht van gedecentraliseerde besturen (2de Master) en juridische vaardigheden debatklas (1ste Bachelor). Als aspirant bij het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek behaalde ze een bekroond doctoraat op haar proefschrift over 'Rechtsbescherming van de Burger tegen de overheid'. Sinds 1 mei 2008 is zij gouverneur van de provincie Antwerpen. Zij is voorzitter van het Instituut voor Tropische Geneeskunde (ITG) en zetelt in de raden van bestuur van onder meer HETPA-LEIS, Stichting Conservatorium, Campus Vesta, de Hoge Raad van de Universiteit Antwerpen. Zij schreef boeken, artikelen en bijdragen over diverse onderwerpen. Voordien was Cathy Berx onder meer vicevoorzitter van het OCMW van Antwerpen (2001-2007), lid van het Vlaams Parlement (2004-2008) en van de Gemeenteraad van Antwerpen (2007-2008).

**Koenraad De Ceuninck** is als docent verbonden aan de vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent. Hij is lid van het Centrum voor Lokale Politiek. Zijn voornaamste onderzoeksdomeinen zijn schaal en lokale politiek, gemeentelijke fusies en hervormingen op lokaal niveau. Zijn doctoraatsonderzoek was een studie naar de politieke besluitvorming tijdens de gemeentelijke fusies in België in 1976. Hij publiceert rond meerdere onderwerpen met betrekking tot lokaal beleid en lokale politiek. Hij is betrokken bij het vak Actuele vraagstukken van de lokale politiek en is verantwoordelijk voor de stages binnen de opleiding politieke wetenschappen.

**Wim Dries** is burgemeester van Stad Genk en voorzitter van de Vlaamse Vereniging van Gemeenten en Steden.

**Sofie Hennau** is postdoctoraal onderzoeker aan de faculteit Rechten van de UHasselt. Zij doet onderzoek naar lokale institutionele hervormingen en lokale politiek. E-mail: sofie.hennau@uhasselt.be

**Niels Karsten, MA**, is als universitair docent verbonden aan de Tilburg School of Governance. Hij doet vooral onderzoek naar lokaal politiek-bestuurlijk leiderschap. Als promovendus deed hij onderzoek naar de verantwoording door burgemeesters en wethouders van controversiële beslissingen. Tussen 2013 en 2014 was hij projectleider van een uitgebreid empirisch onderzoek naar het Nederlandse burgemeestersambt, dat resulteerde in het boek *Majesteitelijk & Magistratelijk*. Sindsdien is hij betrokken geweest bij verschillende onderzoeken naar politieke ambtsdragers

in binnen- en buitenland. Over het Nederlandse burgemeestersambt publiceerde hij onder andere in *Bestuurswetenschappen*, *Lex Localis*, *Leadership* en het *Oxford Handbook of Political Leadership*.

**Kathleen Lambrechts** werkt sinds 1993 bij de stad Antwerpen. Zij was dertien jaar de rechtstreekse adviseur van stadssecretaris Roel Verhaert. Ze is jurist en heeft een bijzondere interesse voor overheidsrecht, met name voor administratief recht. Dit regelt de relatie tussen de burger en zijn democratisch verkozenen en beschrijft hoe ambtenaren hiertoe kunnen bijdragen. Kathleen adviseert de stadssecretaris, de politiek en de administratie op beleidsmatig, bestuurskundig en juridisch vlak. Daarnaast heeft zij een bijzondere interesse voor personeelsbeleid, integriteit en het optimaliseren van administratieve processen via business process management. Zij publiceerde onder meer *Weg met keurslijf, integriteit bevrijdt!*, samen met Annemie Breëns, Bart De Bie, Kristien Verbraeken, Gert Verhaert, Roel Verhaert (Politeia) en *Instrumenten voor resultaatgericht werken*, i.s.m. Roel Verhaert (Vanden Broele).

**Philippe Raets** vervulde diverse functies in het openbaar bestuur. Hij was onder andere directeur Bestuurs- en Managementondersteuning bij de gemeente Amsterdam, directeur Financiën en Economische Zaken bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en waarnemend secretaris-generaal bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In september 2012 werd hij gemeentesecretaris en algemeen directeur van de gemeente Rotterdam. Deze functie vervulde hij tot 1 september 2017. Vanaf 1 september 2017 is hij voorzitter van het college van bestuur van het regionaal opleidingscentrum Zadkine.

**Herwig Reynaert** is als gewoon hoogleraar verbonden aan de vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent. Hij is voorzitter van het vakgebied Lokale en Regionale Politiek en voorzitter van het Centrum voor Lokale Politiek. Sinds 2009 is hij decaan van de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen. Hij publiceerde als auteur en/of coauteur tientallen boeken, wetenschappelijke artikels en hoofdstukken in boeken. Zijn publicaties hebben vooral de lokale politiek als onderwerp. Tevens is hij organisator van zowel nationale als internationale congressen over (vergelijkende) lokale politiek. Hij doceert de vakken lokale politiek, actuele vraagstukken van de lokale politiek, interne Belgische politiek en Belgische binnenlandse politiek. Hij maakt deel uit van diverse wetenschappelijke redactieraden.

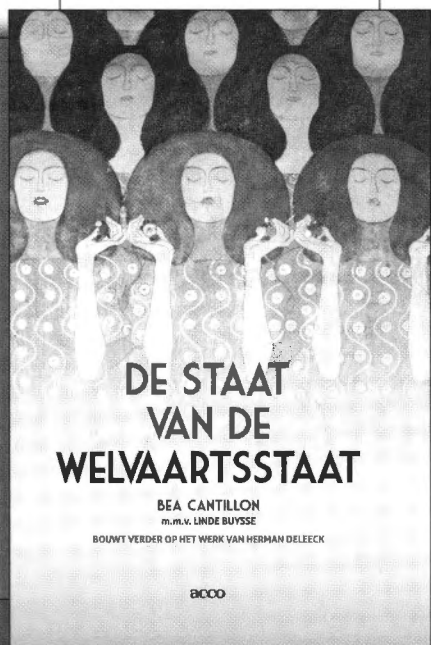
**Ramon van der Does** is werkzaam als onderwijs- en onderzoeksassistent aan de Universiteit Leiden. Ook doet hij zelfstandig onderzoek naar deliberatie, politieke participatie en lokale verkiezingen. E-mail: [ramonvanderdoes@hotmail.com](mailto:ramonvanderdoes@hotmail.com)

**Nicolas Van de Voorde** is als FWO-aspirant verbonden aan het Centrum voor Lokale Politiek aan de Universiteit Gent. Zijn onderzoek is gericht op het fenomeen *cumul des mandats* in de Belgische context.

**Julien van Ostaaijen** is als universitair docent verbonden aan de Tilburg School of Governance van Tilburg University. Hij doet veel onderzoek naar lokale democratie en heeft onder meer gepubliceerd over de rol van de gemeenteraad, lokale partijen, de aanstellingswijze van wethouders en burgemeesters, burgerbetrokkenheid en de opkomst bij (lokale) verkiezingen. Zijn proefschrift ging over de vraag hoe veranderingen in het lokaal bestuur kunnen worden doorgevoerd. Voor meer informatie over zijn werk: [www.vanostaaijen.nl](http://www.vanostaaijen.nl)

**Jan van Zanen** is burgemeester van de gemeente Utrecht en voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Gemeenten (VNG).

**Roel Verhaert** studeerde af in de administratieve wetenschappen. Hij is functioneel analist in de informatica en master in internal auditing. Meer dan veertig geleden startte hij zijn loopbaan in dienst van de overheid en de maatschappij. Hij begon bij de stad Antwerpen op de personeelsdienst als mainframeprogrammeur. Hij was daarna lange tijd kabinetschef, vervolgens inspecteur van financiën, oprichter van de interne auditdienst en bedrijfsdirecteur van de toenmalige entiteit Informatie & Districtswerking. Vanaf 2004 is Roel Verhaert stadssecretaris. In deze hoedanigheid stuurt hij de stedelijke organisatie aan, is hij de go-between tussen de politiek en de organisatie en onder meer eindverantwoordelijke voor het interne controlesysteem en verantwoordelijk voor het bewaken van de wettelijkheid, briefwisseling en de ondertekening. In zijn gevarieerde loopbaan waren zijn permanente aandacht voor het verbeteren van de dienstverlening ten behoeve van de burger en zijn niet-aflatende interesse voor IT en nieuwe technologieën steeds als twee rode draden aanwezig. Hij staat met beide voeten in de praktijk. Hij is een gedreven manager, bekend om zijn frisse kijk, rationele aanpak, originele invalshoeken en ontwapenende humor. Zijn grootste talent is waarschijnlijk dat hij zich nooit laat afleiden door details, maar de essentie van de zaak steeds voor ogen weet te houden.



Bea Cantillon, m.m.v. Linde Buysse

## De staat van de welvaartsstaat

ISBN 9789462927315  
560 blz.  
€ 49,95 (excl. verzendings-  
kosten)

Ondanks de groeiende scholingsgraad, de toenemende tewerkstelling en hoge sociale overheidsuitgaven slaagt de welvaartsstaat er niet meer in om de armoede en de ongelijkheid bij de lager geschoolde bevolking terug te dringen. Hier kijkt de welvaartsstaat aan tegen een structurele crisis: het blijkt onmogelijk om

zonder bijkomende of meer progressieve overheidsuitgaven laagproductieve banen lonend te maken én gepaste uitkeringen te voorzien voor werkloze gezinnen.

*De staat van de welvaartsstaat* is een boeiende analyse van de beginselen, de werking en de problemen van onze welvaartsstaat. De bevindingen, vragen en vele voorbeelden bieden stof tot nadenken en sociaal-politiek debat.

**BEA CANTILLON**  
– gewoon hoogleraar  
– directeur Centrum voor  
Sociaal Beleid Herman

Deleeck, Universiteit Antwerpen  
– voorzitter beheerscomité  
Federaal Agentschap voor  
de Kinderbijslag  
– lid Koninklijke Vlaamse  
Academie van België voor  
Wetenschappen en Kun-  
sten, de Hoge Raad voor  
de Werkgelegenheid en de  
Experten Commissie Pensi-  
oenhervorming 2020-2040

**LINDE BUYSSE**  
– mandaatassistent en on-  
derzoeker aan het Centrum  
voor Sociaal Beleid Herman  
Deleeck, Universiteit Ant-  
werpen

# Auteursrichtlijnen *Res Publica*

**I.** Voor ALLE BIJDAGEN, zowel voor de wetenschappelijke artikelen als voor de rubrieken, gelden volgende voorschriften:

- Publicatie in het **Nederlands**.
- Auteurs geven aan of ze hun **bijdrage insturen** als wetenschappelijk artikel, dan wel als rubrieksbijdrage (essay, symposium, boekbespreking), naar [res.publica@acco.be](mailto:res.publica@acco.be).
- **APA-referentiesysteem**, zowel in de **tekst** als in de **bibliografie op het einde** van de bijdrage.

**II.** Voor de TWEE DELEN AFZONDERLIJK gelden voorts volgende voorschriften:

- **Wetenschappelijke artikelen:**

- maximum 10.000 woorden, inclusief abstract, referenties, voetnoten en bibliografie
- bestaan uit 4 onderdelen: titel, Engelstalig abstract en titel, corpus en bibliografie
- Engelstalig abstract en titel: 100-150 woorden
- Engelstalige keywords: maximum 6
- corpus: In de inleiding worden doel, motivatie en context van het artikel uitgelegd.
- enkel literatuur met rechtstreekse relevantie voor het onderwerp van het artikel dient te worden opgenomen, uitgebreide empirische details worden beter niet in de tekst zelf opgenomen
- titels en tussentitels: 5 niveaus mogelijk, gebruik Arabische cijfers
  - niveau 1: gecentreerd en standaard lettertype
  - niveau 2: *gecentreerd en cursief*
  - niveau 3: *links uitgelijnd en cursief*
  - niveau 4: *linkse insprong, cursief, eindigt met punt*. Tekst volgt meteen.
  - niveau 5: GECENTREERD EN HOOFDLETTERS
- het aantal voet- en eindnoten moet tot een minimum worden beperkt
- tabellen en figuren worden in de tekst ingevoegd en aangeduid met Arabische cijfers
- artikels worden in Word-versie ingediend
- auteurs verklaren in begeleidende e-mail dat het ingezonden artikel in deze vorm niet bij een ander tijdschrift werd ingediend of gepubliceerd
- aantal woorden van het artikel wordt in begeleidende e-mail meegegeven
- auteursgegevens: naam, correspondentie- en e-mailadres worden in afzonderlijk document bij het artikel gevoegd

- **Rubrieken**

- **Politiek essay:** maximum 7.000 woorden
  - In 'het politiek essay' publiceren we artikelen die belangwekkende bijdragen leveren tot het publieke debat. Het politiek essay is een opiniërend artikel waarin auteurs, gehinderd door en gebaseerd op hun wetenschappelijke kennis, duidelijk stelling nemen ten aanzien van een maatschappelijk relevant onderwerp.
- **Symposium:** verschillende bijdragen – samen maximum 7.000 woorden
  - In 'het symposium' nemen academische en praktijkpoliticalogen stelling in over actuele dossiers. Discussiepunten kunnen zowel het academische politieke bedrijf tot voorwerp hebben, als thema's die in het bredere politieke leven beroering wekken.
  - Van de publicatietaal van politicalogen tot het gebruik van opiniepeilingen door de massamedia: al die onderwerpen waar politicalogen iets over te melden hebben, maar het er doorgaans niet over eens zijn.
  - *Res Publica* zoekt het debat op en brengt er verslag over uit. Verschillende auteurs nemen positie in tegen resp. voor een centrale stelling die door de rubriekverantwoordelijken van de redactie kort wordt ingeleid.
- **Onderzoek uitgelicht:** maximum 1000 woorden
  - In 'Onderzoek uitgelicht' wordt interessant, prestigieus en belangwekkend politicologisch onderzoek van Vlaamse en Nederlandse bodem in de spotlight geplaatst. Auteurs vatten een recent gepubliceerd wetenschappelijk artikel samen op een toegankelijke manier in 750 tot 1000 woorden. Voorwaarde voor selectie van bijdragen is recente publicatie in een gerenommeerd internationaal politicologisch tijdschrift (maximaal twee jaar geleden) en een eerste of tweede auteur dan wel een meerderheid van co-auteurs die verbonden zijn aan een Vlaamse of Nederlandse academische instelling. Lezers van *Res Publica* blijven hiermee op de hoogte van belangrijke theoretische en methodologische ontwikkelingen in het bredere vakgebied.
  - De klemtoon ligt op een samenvatting van het oorspronkelijke artikel. Desgewenst kan dit gekaderd worden in het bredere onderzoek dat aan het artikel ten grondslag ligt. Voor figuren en tabellen wordt best naar het oorspronkelijke artikel verwezen; noten worden best gemeden.

**Voor een uitgebreide beschrijving van de auteursrichtlijnen:**

**[www.respublica.be](http://www.respublica.be)**

## Richtlijnen voor auteurs

- Deel 1: max. 3 wetenschappelijke artikelen van elk max. 10 000 woorden
- Deel 2: 3 rubrieken
  - Politiek essay: max. 7000 woorden
  - Symposium: verschillende bijdragen – samen max. 7000 woorden
  - Onderzoek uitgelicht: max. 1000 woorden

**Res Publica is abstracted in the following journals:** ABC POL SCI. Advanced Bibliography of Contents. Political Science and Government; International Political Science Abstracts. Documentation politique internationale; International Bibliography of Political Science. Bibliographie internationale de science politique; International Bibliography of the Social Sciences. Bibliographie internationale des sciences sociales; International Bibliography of Economics. Bibliographie internationale de science économique; Social Sciences Citation Index. An International Multidisciplinary Index to the Literature of the Social, Behavioral and Related Sciences; Sociological Abstracts; Bulletin analytique de documentation politique, économique et sociale contemporaine; United Nations. Monthly Bibliography. Selected Articles. Nations Unies. Bibliographie mensuelle. Articles sélectionnés; Bulletin de renseignements documentaires. Communauté Européennes. Documentation bulletin. European Communities.



Wordt uitgegeven met de steun van de Universitaire Stichting België



## Inhoud

### Inleiding

Wat weten we eigenlijk van elkaar? Lokale politiek en lokale verkiezingen in Nederland en België

*Julien van Ostaaijen en Peter Thijssen*

### Deel 1 — Wetenschappelijke artikelen

Bijzondere burens. Lokaal bestuur en lokale verkiezingen in Nederland en Vlaanderen

*Julien van Ostaaijen*

Verticale politieke cumul in de Lage Landen: evolutie en verklaringen

*Nicolas Van de Voorde*

Burgemeester (m/v) in de Lage Landen. Zelfde job? Zelfde rol? Zelfde vragen?

*Niels Karsten, Koenraad De Ceuninck, Herwig Reynaert*

Domineren Brussel en Den Haag ook de Dorpsstraat? Nationale en lokale determinanten van het succes van nationale partijen bij de Nederlandse en Vlaamse gemeenteraadsverkiezingen

*Sofie Hennau, Ramon van der Does, Johan Ackaert*

### Deel 2 — Praktijkbijdragen

'In België houden we de kerk iets meer in het midden dan in Nederland'

*Philippe Raets*

Bestuurlijke organisatie zonder grenzen

*Roel Verhaert, Kathleen Lambrechts*

It is all about '(multi-level) governance', stupid!

*Cathy Berx*

Participatieland

*Jan van Zanen*

'Wij spreken dezelfde taal, maar begrijpen elkaar soms niet'

*Wim Dries*