

**LOCALE COALITIEVORMING IN BELGIE: EEN MULTIDIMENSIONELE
VERKENNING.**

Bert Pijnenburg

De verschillende factoren en variabelen, opgedeeld in een aantal onderscheiden 'dimensies, die kenmerkend zijn voor de gemeentepolitieke arena, en als zodanig mogelijk determinanten zullen zijn van de aard en de vorm van lokale coalities en van de wijze waarop deze tot stand komen, worden hier belicht. Vanuit dit perspectief wordt o.a. nader ingegaan op de vraag in hoeverre de dynamiek van coalitievorming op het gemeentelijke niveau al dan niet een bevestiging is van de inmiddels zowat algemeen aanvaarde stelling die een omvattende en onomkeerbare 'nationalisering' van het lokale politieke leven in België poneert. Tot slot wordt die multidimensionele aanpak verwerkt in een korte case-study analyse van een type-voorbeeld van lokale coalitiepolitiek in één gemeente na de verkiezingen van oktober 1982.

1. Inleiding

De analyse die in dit artikel wordt gepresenteerd, behandelt fenomenen en processen van coalitievorming tussen politieke partijen op het niveau van de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen. Deze analyse valt uiteen in verschillende delen.

Eerst wordt kort de evolutie van één-partij naar coalitie-meerderheden op lokaal niveau geschetst aan de hand van een aantal kwantitatieve gegevens. Het is lange tijd als het ware de traditie geweest dat het overgrote deel van de gemeenten in ons land bestuurd werd door een één-partij type van college van burgemeester en schepenen. Die periode lijkt echter definitief voorbij en een van de markante resultaten van de verkiezingen van oktober 1982 is dat men toen in twee-derde van de gemeenten in Vlaanderen een coalitiemeerderheid heeft moeten vormen.

Vervolgens komen specifieke componenten van het décor van lokale coalitievorming aan de orde. Daarbij worden karakteristieke elementen van de positie en rol van de lokale overheid nader belicht - haar structuur en autonomie (bevoegdheden en financiële middelen waarover zij beschikt), evenals de impact van de grootscheepse fusie-operatie in 1975. Dan wordt ingegaan op een aantal algemene kenmerken - de 'spelregels' - van het standaard scenario dat men bij lokale coalitievorming pleegt te volgen.

Eens de grote lijnen van dit décor uitgetekend, worden de belangrijkste protagonisten bij de vorming en instandhouding van lokale coalities ten tonele gevoerd: de politieke partijen. Aldus zal een beeld worden gegeven van de (m.n. electorale) morfologie van plaatselijk politiek leven - zowel de huidige situatie als bijzondere aspecten van de evolutie die hier is aan voorafgegaan.

Een derde luik van onze analyse gaat dieper in op de vraag wat er mogelijk bij lokale coalitievorming op het spel staat. Het is duidelijk dat, naargelang er aldus veel of weinig te 'winnen' en te 'verliezen' is, patronen en de dynamiek van coalitievorming aanzienlijk kunnen verschillen. Men kan stellen dat het object van lokale politiek - en dus coalitievorming op dat niveau - primair bestuur van en beleidsvoering in de gemeente is. Hier zal worden gekeken in hoeverre die stelling opgaat

wanneer rekening wordt gehouden met de mate waarin partij-politieke verschillen daadwerkelijk mogelijkheden van gemeentelijk bestuur en beleidsvoering door de lokale overheid bepalen.

Een vierde luik van onze analyse is dan besteed aan hetgeen onderzoek over lokale coalitievorming ons kan leren betreffende de stelling van een ingrijpende en onomkeerbare 'nationalisering' van het plaatselijke politieke leven in België. Daarbij zullen een beschrijving van en een eerste aanzet tot mogelijke verklaringen voor 'discongruente' coalities tussen partijen op gemeentelijk niveau worden gegeven. Deze 'discongruentie' houdt in dat partijen lokale coalities vormen die afwijken van de tweedeling regeringsmeerderheid versus oppositie die nationaal (op het niveau van het parlement) geldt.

Tot slot wordt een 'levensechte' kroniek van het proces van coalitievorming na de laatste gemeenteraadsverkiezingen in Turnhout gepresenteerd. Deze case study is bedoeld om goed uit de verf te laten komen hoe in concreto een aantal van de verschillende factoren die hier naar voren zijn gebracht als mogelijke determinanten van de dynamiek van coalitiepolitiek op lokaal niveau, zich manifesteren en in elkaar grijpen.

De wijze waarop de analyse in dit artikel is uitgewerkt, ligt helemaal in de lijn van de zogeheten 'multidimensionele' benadering van coalities. Hoeksteen van dit multidimensionele perspectief, dat een paar jaren terug door Pridham (1986b) werd geïntroduceerd, is het concept van 'partijsysteem'. Het is gebaseerd op een aantal specifieke bestanddelen van partijsystemen - bijvoorbeeld historisch, institutioneel, socio-politiek, omgevingsgebonden, partij-intern en horizontaal/verticaal - die determinerend kunnen zijn voor het type coalitie dat wordt gevormd en voor de strategie van de daarbij betrokken actoren. Dit nieuwe perspectief is een eerste keer met succes toegepast op processen van coalitievorming op nationaal niveau (1). De bedoeling van de hier uitgewerkte analyse is mede na te gaan of deze multidimensionele heroriëntering van de coalitietheorie eveneens bruikbaar zou kunnen zijn voor de beschrijving en verklaring van politiek leven op het plaatselijke, gemeentelijke niveau. Hetgeen er dan o.a. op neerkomt dat men dus ook ten aanzien van coalitievorming op dat niveau redeneert in termen van lokale partijsystemen.

De verschillende factoren die oorspronkelijk in het begrip-kader van deze multidimensionele benadering zijn opgenomen,

worden hier niet apart en gedetailleerd besproken (zie het inleidende artikel van deze bundel). Maar zij zijn wel degelijk de referentiepunten die de logica van onze analyse schragen, en zijn zodoende de rode draad die doorheen dit artikel loopt. Aldus zullen hier m.n. de 'institutionele', 'partijgebonden', 'motivationale' en 'verticale/horizontale' dimensies uit de verf komen. Dit zijn als het ware de basisbestanddelen van de structuur en dynamiek van lokale coalitievorming of -instandhouding in België. Dit betekent overigens niet dat de historische, socio-politieke en omgevingsgebonden (externe) dimensies volledig buiten beschouwing zijn gelaten of als slechts van secundair belang worden aanzien. Maar zij zijn hier in de analyse verwerkt als elementen die bepalend zijn voor en mede vorm geven aan de institutionele, partijgebonden, motivationele en verticale/horizontale factoren - en komen als zodanig aan bod wanneer naar aspecten van ieder van die vier basisdimensies wordt verwezen.

Ons empirisch onderzoek heeft betrekking op het Vlaamse landsgedeelte dat momenteel 308 gemeenten omvat (2). De 19 'tweetalige' gemeenten die deel uitmaken van de Brusselse agglomeratie, vormen een aparte categorie en zijn niet opgenomen in onze analyse van de situatie in Vlaanderen (zij vormen het thema van het artikel van Kris Deschouwer in deze bundel).

2. Evolutie van één-partij naar coalitie-meerderheden

Een ontegenzeggelijk heel significante ontwikkeling op het niveau van lokaal politiek leven sinds de jaren '60 is dat er in veel gemeenten duidelijk een evolutie heeft plaatsgevonden van een één-partij type meerderheid, die tot dan toe de traditie was geweest, naar een systeem van coalitievorming. Het is een trend die terug te vinden is in de 1970-, 1976- en 1982-verkiezingen (3).

Wanneer we bijvoorbeeld kijken naar de situatie in de provincie Antwerpen, dan blijkt dat er na de gemeenteraadsverkiezingen in 1958 coalities werden gevormd in slechts 11% van de gemeenten (op een totaal van 147). Na de verkiezingen van oktober 1970 was dat aantal gestegen tot 26% (voor hetzelfde totaal: 147 gemeenten). 12 jaar later (1982 verkiezingen) is de frequentie van gemeenteraden met een coalitie-meerderheid opgelopen tot 63% (op een totaal van 70 gemeenten). Het moet aangestipt wor-

den dat de fusie-operatie van 1975 (zie verderop, sub 3.1.3) waarschijnlijk in dit opzicht de trend van één-partij naar meer-partijen meerderheden aanzienlijk in de hand heeft gewerkt.

De situatie in de provincie Antwerpen is ongetwijfeld tot op zekere hoogte representatief voor alle andere Vlaamse gemeenten. Volgens vele observatoren is aldus een van de meest opvallende effecten van de verkiezingen in '82 geweest dat het aantal gemeenteraden waarin één enkele partij de absolute meerderheid van zetels behaalde, nog verder is teruggelopen (zie o.a. Mabilie, 1982: 20). Momenteel is het college van burgemeester en schepenen in ongeveer twee-derde van de 308 gemeenten in Vlaanderen (i.e. de 19 die behoren tot de Brusselse agglomeratie niet meegerekend) gebaseerd op een coalitie.

Tabel 1 bevat een reeks gegevens over zowel de frequentie als de verschillende varianten van coalities die zijn gevormd na de 1982 verkiezingen. Daarbij is aangegeven: a) uit hoeveel partijen coalities gemiddeld zijn samengesteld en b) tevens wat de kwantitatieve kenmerken (omvang) van deze coalitie-meerderheden zijn, op basis van indicatoren ontleend aan de zogeheten 'formele' theorieën (zie ook inleidend artikel van deze bundel).

Van de kwantitatieve criteria die in de formele analyse van coalities worden gebruikt, zijn aldus in tabel 1 overgenomen: de zogeheten "minimal weight", "minimal number of parties" en "minimal winning" indicatoren. "Minimal Winning": een coalitie heeft geen 'overbodige' leden, i.e. partijen die niet onmisbaar zijn om een absolute meerderheid te hebben. "Minimal Number of Parties": een coalitie telt het kleinste aantal partijen dat voldoende is om een absolute meerderheid te hebben. "Minimal Weight": een coalitie is gebaseerd op het kleinste aantal zetels dat nodig is om een absolute meerderheid te hebben. Aan deze standaard 'kwantitatieve' indicatoren is een vierde toegevoegd: het criterium van een twee-derde meerderheid. In het bijzonder op het niveau van lokaal politiek leven in België waar het risico van 'volatiliteit' (tussen partijen) of van overlopers onder raadsleden maar al te reëel is (zie ook sub 3.2.2), evenals simpelweg het fenomeen van absentisme bij raadszittingen, en gegeven het betrekkelijk klein aantal raadszetels (meestal tussen 19 en 31), zou het wel eens een belangrijk pluspunt kunnen zijn wanneer een coalitie wordt gesteund

door een meerderheid die groter is dan de kleinst mogelijke (i.e. "minimal weight" variant van) meerderheid. In dat opzicht lijkt twee-derde van de raadszetels een redelijke vuistregel.

Tabel 1: Gemeentebesturen in Vlaanderen (1982 verkiezingen): frequentie, samenstelling en structuur van coalities

	Aantal gemeenten	
	‡	Totaal
Meerderheid in gemeenteraad =		
één-partij variant	41	126
coalitie	59	182
Totaal	100	308
Structuur van coalities:		
"minimal winning"	86	156
"minimal number of parties"	69	125
"minimal weight"	37	67
twee-derde meerderheid	23	42
Samenstelling van coalities:		
twee partijen	73	133
drie partijen	23	42
vier partijen	4	7
Subtotaal	100	182

Bij de gegevens in tabel 1 moeten twee kanttekeningen worden gemaakt. Om te beginnen is het zo dat het globale aantal coalities vermeld in tabel 1 enigszins een onderschatting is. Een beperkt aantal gevallen waarin het een cartel-type lijst (zie sub 4.1) is die de meerderheid in de gemeenteraad heeft, is namelijk niet meegerekend als coalities en ondergebracht in de categorie van een één-partij college van burgemeester en schepenen (4). Tweede punt: zaken zijn nooit zo zwart-wit als wij het soms zouden willen - en de stelling van een algemene en alsmaar sterkere trend van een één-partij naar een coalitiemeerderheid in gemeenteraden is in dat opzicht geen uitzondering. Wat men dan ook constateert is dat zo'n trend inderdaad in overheersende mate het hedendaagse lokale politieke leven

kenmerkt, maar dit niet noodzakelijkerwijze betekent dat die evolutie definitief en onomkeerbaar zou zijn. Wanneer men opnieuw kijkt naar bijvoorbeeld de gemeenten in de provincie Antwerpen (totaal: 70) blijkt dat in vijf gevallen (= 7%) de 1982 verkiezingen een omgekeerd effect hebben gehad: de coalitiemeerderheid die in 1976 was gevormd werd zes jaar later opgevolgd door (eens te meer) een één-partij meerderheid.

3. Institutionele dimensie.

In deze paragraaf wordt een aantal van de institutionele factoren van het kader waarbinnen processen van lokale coalitievorming zich afspelen, behandeld. Eerst komen de positie en rol van de lokale overheid aan de orde - haar structuur en autonomie. Tevens is aandacht besteed aan de gemeentelijke fusieoperatie die in 1975 heeft plaatsgevonden. Vervolgens wordt nader ingegaan op een aantal 'spelregels' van lokale coalitievorming, incl. pogingen die zijn ondernomen om bepaalde aspecten daarvan enigszins te verstrakken en meer te formaliseren.

Wat is de link van beschouwingen over de positie en rol van de gemeentelijke overheid met de problematiek van lokale coalitievorming? Heel eenvoudig: zij bepalen mede wat er op het spel staat in termen van macht en mogelijkheden voor beleidsvoering, wanneer politieke partijen op gemeentelijk niveau een coalitie vormen en (vervolgens) al dan niet in stand houden (5).

3.1. Positie en rol van het gemeentebestuur

3.1.1. Structuur

Een eerste element van het institutionele kader van lokale coalitievorming waarmee rekening moet worden gehouden, is de positie van de twee belangrijkste (politieke) instanties van het gemeentebestuur, nl. de raad en het college. Het is de gemeenteraad (GR) die aan het hoofd staat van het lokale bestuursapparaat. Het college van burgemeester en schepenen (CBS) is zijn uitvoerend orgaan. Het CBS en de GR worden voorgezeten door de burgemeester. De schepenen worden door de GR verkozen onder zijn leden. De burgemeester wordt aangewezen (i.e. de facto verkozen) door de GR, normaliter - maar niet noodzake-

lijkerwijze - onder zijn leden en wordt aangesteld door de Koning (= minister van Binnenlandse Zaken).

De verkiezingen voor de GR worden om de zes jaar gehouden (op de tweede zondag van oktober). De gemeenteraden die momenteel in functie zijn (en die het voorwerp uitmaken van onze empirische analyse) werden verkozen in 1982. De volgende GR-verkiezingen zullen plaatsvinden op 8 oktober 1988.

De verdeling van GR-zetels tussen de verschillende politieke partijen is gebaseerd op de verkiezingsuitslagen, conform het principe van de evenredige vertegenwoordiging. Zowel het aantal GR-zetels als het aantal CBS-portefeuilles zijn bepaald door het bevolkingstal in de gemeente (6).

Een aspect van bijzonder belang dat men steeds moet verrekenen, is dat, volgens de wet, zowel de GR, eens de verkiezing van zijn leden officieel is vastgelegd en bekrachtigd, als het CBS, i.e. burgemeester en schepenen, eens zij zijn benoemd, wat er ook moge gebeuren, in functie (kunnen) blijven en de volledige duur van hun zesjarig mandaat (kunnen) uitzitten. Behoudens wanneer er sprake is van grove nalatigheden of wangedrag, is het onmogelijk ze te ontslaan. Het enige scenario dat denkbaar is, houdt in dat een raadslid, schepen of burgemeester vrijwillig opstapt. Anders gezegd, allerlei varianten van een crisis of herschikking van de 'meerderheid vs. oppositie' tweedeling binnen de raad kunnen voorkomen, maar dit zal nooit of te nimmer leiden tot een tweede - tussentijdse - verkiezingsronde (zoets is inderdaad helemaal uitgesloten) noch heeft het (noodzakelijkerwijze) enige consequenties voor de samenstelling van het CBS.

3.1.2. Autonomie: bevoegdheden en financiële middelen.

De gemeente vormt het vierde en 'laagste' bestuursecelon in België. De nationale overheid, de gewesten/gemeenschappen en de provincies vormen de drie hogere bestuursniveaus.

De verantwoordelijkheden en functies van een gemeentebestuur zijn tweeërlei. Om te beginnen dient het de belangen van de (een) gemeente te verzorgen, behartigen en verdedigen. Daarnaast moet het beslissingen, maatregelen, beleidsinitiatieven, wetten en reguleringen van hogere overheden - in het bijzonder

het parlement en de regering - implementeren, uitvoeren en doen naleven. Vanuit het oogpunt van zijn administratieve bevoegdheden en zijn besluits- en beleidsvormingsmacht wordt het gemeentebestuur daarom vaak omschreven als een semi-autonome entiteit.

De laatste 10-20 jaar is het tweede type van gemeentebestuurlijke functies constant en aanzienlijk toegenomen. De centrale overheid heeft voor de verwezenlijking van boven-locaal beleid steeds meer taken en werkzaamheden van administratie of management gedelegeerd.

De reikwijdte van (autonoom) bestuur en (zelfstandige) beleidsvoering op het lokale niveau worden in hoge mate bepaald door de financiële afhankelijkheid van gemeenten. Twee belangrijke bronnen van inkomsten van gemeenten in België zijn a) de financiële steun van de centrale overheid en b) het lokale belastingssysteem (7). Het blijkt dat zij ieder ongeveer 1/3 van de inkomsten van gemeenten uitmaken; de resterende 30% is samengesteld uit een verscheidenheid van alternatieve financiële middelen die van de ene gemeente tot de andere varieert (8). Daar moet echter direct aan toegevoegd worden dat deze percentages slechts een heel grof gemiddelde zijn. Er kunnen nogal grote verschillen zijn tussen gemeenten naargelang hun inwonertal (zie o.a. Maes, 1982b: 717). Aldus komt naar voren dat gemeenten met een bevolking tussen 5.000 en 50.000 dubbel zoveel van hun inkomsten uit lokale belastingen halen (begroting 1981: ongeveer 40%) als een gemeente van 200.000 of meer inwoners (begroting 1981: slechts 18,3%).

De redelijk hoge mate van financiële autonomie van het lokale bestuur in België impliceert echter niet dat gemeenten volledig vrij zijn om naar eigen goedgevoelen te beslissen en te handelen. Zo is er het voorbeeld van het recente besluit dat de regering heeft genomen opdat in de toekomst de begroting van gemeenten niet meer deficitair zou zijn. Tot een paar jaar geleden was er namelijk de situatie dat de grote meerderheid van gemeenten een chronisch tekort op hun begroting hadden (1981: slechts 58 op een totaal van 596, minder dan 10%, hadden een niet-deficitair budget). Maar de regering Martens V, die als voornaamste doelstelling had de slechte economische toestand van het land te herstellen (waarbij precies overheidsuitgaven en hun aanzienlijk deficit als een van de belangrijkste problemen werden beschouwd), besliste in 1982 orde op zaken te stellen. Sinds-

dien is de (supra-locale) controle over gemeentelijke begrotingen met betrekking tot een mogelijk tekort aanzienlijk verstrakt (Coens, 1984: 672).

3.1.3. Fusie van gemeenten.

In 1975 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken een grootschalige operatie van fusie van gemeenten gerealiseerd. Het oorspronkelijke aantal gemeenten, 2.359, werd met ongeveer met drie-kwart gereduceerd tot een totaal van 596. De fusie-operatie werd uitgesteld tot 1983 voor de stad Antwerpen en zeven van haar naburige gemeenten, die toen op hun beurt tot één enkele en nieuwe entiteit werden getransformeerd. Het eindresultaat is dat er momenteel 589 gemeenten resteren - 308 in Vlaanderen, 262 in Wallonië en 19 die tot de Brusselse agglomeratie behoren.

Het is duidelijk dat die fusie-operatie moet worden beschouwd als de meest drastische en verstrekkende naoorlogse hervorming van het lokale bestuur in België (9). Belangrijkste criterium waarop deze hervorming was gebaseerd, was een aanzienlijke reductie van het aantal gemeenten met minder dan 5.000 inwoners. Voor 1975 waren er 1.898 gemeenten die in deze categorie vielen en nadien, volgens de volkstellingsgegevens van 1981, bleven er nog slechts 110 over (14 in Vlaanderen en 96 in Wallonië).

Bepaalde bijzondere aspecten van het effect van deze fusie-operatie op de zuiver 'politicologische' kenmerken van lokaal bestuur - i.e. voor zover het de GR en het CBS betreft - verdienen te worden onderlijnd (Anthoon, 1982: 478-481; Dewachter, 1982: 446-449). Eerst en vooral is er de aanzienlijke reductie van het aantal beschikbare GR- en CBS-zetels. Het aantal gemeenteraadsleden is verminderd van 24 063 tot 12 758 en het aantal schepenen is op zijn beurt nagenoeg gehalveerd, van 5 596 tot 2 777. De reductie van het aantal gemeenten heeft er natuurlijk ook toe geleid dat het aantal burgemeesterposten nu nog slechts een kwart is van hetgeen er vroeger was - 589 in plaats van 2 359.

Eén van de gevolgen van het aanzienlijk kleiner aantal te begeven zetels is ongetwijfeld geweest dat de electorale competitie is toegenomen en intensiever geworden. Dit heeft

duidelijk de politisering en verdere 'particrativering' van lokaal politiek leven in de hand gewerkt.

Globaal kan worden gesteld dat het type van lokaal politiek systeem dat tot dan toe hoofdzakelijk kenmerkend was voor verstedelijkte gemeenten meer frequent is geworden. Een symptoom is bijvoorbeeld de doorbraak van nationale partijen in de lokale politieke arena geweest (hier wordt meer in detail op teruggekomen sub 4.2 en 6.1). Tegelijkertijd is het aantal lijsten bij GR-verkiezingen en het aantal colleges gebaseerd op een coalitie-type van meerderheid sterk gestegen.

De sociologische samenstelling van gemeenteraden is eveneens op significante wijze veranderd. Steeds meer raadsleden worden gerecruteerd uit de strata met een hoger opleidingsniveau en een betere beroepspositie (zie ook Collinge, 1981: 11).

Bovendien is er een evolutie van de wijze waarop de GR functioneert. De noodzaak van meer partijprofilering van en een fractie-type (i.e. partij-interne) samenwerking tussen raadsleden doet zich sterker voelen. De preliminaire discussie van agendapunten in raadscommissies is een procedure die meer wordt gebruikt, en de specialisering van raadsleden op specifieke terreinen van lokaal bestuur en gemeentelijke beleidsvoering is aanzienlijk toegenomen. Tevens is het symptomatisch dat zowel de gemiddelde duur als (de verscheidenheid en complexiteit van) de agenda van de raadssessies merkelijk groter zijn geworden.

3.2. 'Spelregels' van lokale coalitievorming.

3.2.1. Basiselementen.

Na de GR-verkiezingen, als er geen één-partij meerderheid is, is de selectie van de schepenen en (de voordracht van) de burgemeester een van de meest cruciale uitkomsten van de vorming van een coalitie. Inderdaad, het zijn vaak de onderhandelingen over de samenstelling van het CBS die in feite het gehele proces van overleg en besprekingen met het oog op de vorming van een coalitie sturen. Geen CBS-portefeuilles betekent immers dat een partij aanzienlijk minder macht in het lokale politieke leven zal hebben en weinig of geen middelen om invloed uit te oefenen op de gemeentelijke beleidsvoering. De uiteindelijke verdeling en toewijzing van CBS-portefeuilles

wordt altijd gesteund door een absolute meerderheid in de raad. Enkel de partijen die tot de coalitiemeerderheid behoren, zullen een CBS-portefeuille krijgen. De andere lijsten zullen het CBS niet steunen en vormen de oppositie in de gemeenteraad.

Naast de bemanning van het CBS is er nog een andere post binnen het locale bestuur die steeds een integraal bestanddeel is van de reeks portefeuilles die de (coalitie-)meerderheid in de GR ter beschikking krijgt: het voorzitterschap van het OCMW. De leden van het bestuur dat de activiteiten van het OCMW beheert en controleert, worden door de GR om de zes jaar (i.e. elke keer er nieuwe verkiezingen zijn gehouden) aangewezen. Dit gebeurt op zo'n manier dat er in het OCMW-bestuur een evenredige vertegenwoordiging is van alle politieke partijen op basis van hun aantal GR-zetels. Het OCMW-bestuur duidt dan zijn voorzitter aan. Deze voorzitter is steeds iemand die behoort tot en/of (uitsluitend) gesteund wordt door de partij(en) die de meerderheid in de GR heeft (hebben). In het geval de GR-meerderheid is gebaseerd op een coalitie, is de verkiezing van degene die aan het hoofd zal staan van het OCMW-bestuur, onveranderlijk iets waarover wordt onderhandeld in het kader van de verdeling en toewijzing van portefeuilles. Als zodanig gaat het om een functie die men kan beschouwen als equivalent aan een mandaat van schepen.

Het kan voorkomen dat het akkoord tussen coalitiepartners over de samenstelling van het CBS en de toewijzing van het OCMW-voorzitterschap deels gebaseerd is op de formule van een 'beurtrol' portefeuille. Dat is dan een clause in het akkoord die bepaalt dat voor een (of meerdere) specifieke portefeuille(s) raadsleden en/of partijen binnen de coalitiemeerderheid elkaar (meestal na de eerste helft van de mandaatsperiode) zullen aflossen. Dit beurtrol-systeem wordt zowel tussen als binnen partijen toegepast.

Er zijn geen vaste, officiële en algemeen geldende regels, zelfs niet eens een door iedereen aanvaarde informele gedragscode, betreffende de manier waarop partijen bij besprekingen met het oog op de vorming van locale coalities zouden moeten procederen en met elkaar omgaan. Dit verhindert niet dat alles op een redelijk ordelijke wijze kan verlopen. Maar vaak leidt dit tot heel geanimeerde en spannende episodes van het proces van coalitievorming, gekenmerkt door verwarring, onzekerheid, conflict en allerlei chaotische situaties (zie ook

sub 7.2 - het 'levensechte' relaas van hoe het er in Turnhout na afloop van de verkiezingen in oktober '82 aan toegegaan is).

3.2.2. Wetsvoorstel Tant

In het verleden zijn er verschillende pogingen ondernomen om de wijze waarop het overleg met het oog op de vorming van lokale coalities zou moeten verlopen, formeel te stroomlijnen en te reguleren. Blijkbaar was voor een aantal partijen en politici, zowel lokaal als nationaal, de maat vol en besloten zij dat de tijd was gekomen om iets te doen aan het ongedisciplineerde gedrag, de verwarring, de chaos en soms bijna 'anarchie' die al te vaak processen van lokale coalitievorming kenmerken. Onlangs is een nieuwe poging om dit te verwezenlijken ondernomen. De CVP-volksvertegenwoordiger Tant heeft in oktober 1986 een wetsvoorstel aan de Kamer voorgelegd. De bedoeling van dit wetsvoorstel was artikel 2 van de Gemeentewet te veranderen die bepaalde (zij het zeer algemene, louter formele) regels en principes bevat betreffende de registratie, goedkeuring en bekrachtiging door de provinciale overheden en de Koning (ministerie van Binnenlandse Zaken) van de samenstelling van de GR en CBS na nieuwe verkiezingen (10).

Het specifieke probleem dat dit wetsvoorstel beoogde op te lossen, is dat van gemeenteraadsleden die, tijdens de onderhandelingen over de vorming van een GR-CBS coalitie, omdat hen een portefeuille is beloofd of omdat zij daarmee effectief zijn beloond, 'deserteren' en 'overlopen' naar een andere partij - i.e. verschillend van de lijst waarop zij oorspronkelijk zijn verkozen. De oplossing die werd voorgesteld, bestond erin te voorkomen dat iemand die niet de officiële steun kreeg van tenminste de (absolute) meerderheid van raadsleden, verkozen op dezelfde lijst als hij (of zij), zou kunnen worden aangeduid en voorgedragen als kandidaat voor een CBS-mandaat (11).

Overigens beoogde het wetsvoorstel van volksvertegenwoordiger Tant en zijn collega's (H. Suykerbuyk en E. Vankeirsblick, beiden eveneens CVP-ers, waren mede-ondertekenaars) niet meer dan een facultatieve modaliteit voor de verkiezing van schepenen en de aanduiding van de burgemeester te introduceren. Het bevatte geen enkele clausule die een verplichting of bindende beperking oplegde, en bood enkel een geformaliseerde mogelijkheid om - in zekere maar nog steeds redelijk bescheiden mate - orde op zaken

te stellen. Zulks hield in dat het aan iedere GR werd overgelaten om te beslissen of zo'n meer strikte regulering al dan niet zou worden toegepast (12).

Dit wetsvoorstel is met succes het eerste stadium van de behandeling door het parlement gepasseerd en werd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 9 april 1987 met een meerderheid van 132 stemmen voor (geen tegen en 31 onthoudingen) aanvaard. De volgende stap zou dan een discussie over dit voorstel in de Senaat zijn geweest. Het vraagt echter steeds heel wat tijd alvorens deze stap is gezet. In het geval van het wetsvoorstel van volksvertegenwoordiger Tant werd de verdere gang van zaken afgebroken door de val van de regering (najaar '87) en de ontbinding van het parlement.

Het voorbeeld van dit wetsvoorstel in meerdere opzichten zeer leerzaam. Ten eerste bevestigt het expliciet dat ongedisciplineerd handelen, verwarring, chaos en spanningen niet enkel een anecdotische of zuiver folkloristische kant zijn van de vorming van lokale coalities, maar dat zij wel degelijk voor de betrokkenen allerlei lastige problemen kunnen creëren. Ten tweede blijkt het dat deze problemen in toenemende mate door partijen en politici worden gezien als een aanzienlijk risico, een wezenlijke bedreiging. Inderdaad, zij zijn ernstig genoeg om een deel van de nationale politieke elite te mobiliseren, het parlement over deze zaken te laten discussiëren en een meerderheid van volksvertegenwoordigers aan zowel regeringspartijen- als oppositie-zijde ertoe te brengen een voorstel te steunen om deze problemen op te lossen. Derde punt: het gaat hier ontegenzeggelijk om symptomen van de vaak zeer losse organisatie, het gebrek aan stabiliteit en zodoende de kwetsbaarheid van (de lokale afdelingen van) partijen op het gemeentepolitieke niveau. 'Overlopers' en 'deserteurs' blijken geen uitzonderlijk fenomeen in de sfeer van lokaal bestuur en plaatselijk politiek leven in Vlaanderen.

4. Partijgebonden dimensie.

Een goed begrip van de positie van partijen in de gemeentepolitieke en -bestuurlijke arena is essentieel omdat zij nu eenmaal de hoofdrolspelers zijn bij zowel de vorming als instandhouding van lokale coalities. Dit is des te meer zo daar de multidimensionele benadering precies partijen en partijsystemen tot hoek-

steen van de analyse van coalities maakt. Daar komt dan nog eens bij dat politiek leven in België op al zijn niveaus gekarakteriseerd wordt door een sterk dominante participatie-component.

4.1. Morfologie van lokaal politiek leven.

Er is een nogal grote diversiteit van politieke partijen die deelnemen aan gemeenteraadsverkiezingen en vertegenwoordigd zijn in gemeenteraden in Vlaanderen. Men kan een onderscheid maken tussen vijf verschillende typen partijen of 'lijsten'.

A) Er zijn de plaatselijke afdelingen van vijf nationale, gevestigde partijen. Het zijn de lokale secties van de CVP, SP, PVV, VU en Agalev. Daar kan men nog aan toevoegen (zij het dat deze partijen in slechts een heel beperkt aantal gemeenten daadwerkelijk actief zijn en daarom in onze analyse hooguit als marginale fenomenen fungeren): KP, Vlaams Blok, PvdA.

B) Een tweede categorie zijn de 'plaatselijke' lijsten. Zij opereren enkel op het niveau van de gemeentepolitiek en beperken hun actie tot uitsluitend één gemeente. Er zijn verschillende typen van plaatselijke lijsten die aan gemeenteraadsverkiezingen in België deelnemen. Er zijn twee varianten van semi- of pseudo-locale lijsten. Eén variant heeft expliciete en positieve connecties (of claimt openlijk een nauwe, directe affiniteit) met een gevestigde partij op het nationale niveau. Dit is vaak het geval voor de PVV, en soms gebeurt het ook voor de SP, VU, Agalev of de CVP. Een tweede variant heeft eveneens duidelijk en expliciet een affiniteit met één van de nationaal gevestigde partijen, maar die relatie op het niveau van een lokale sectie van deze partij gaat van (enkel) 'competitief' tot (ronduit) negatief. Wat men dan heeft is ofwel een rivaliserende ofwel een splintergroep-type lijst. Dit is redelijk vaak het geval voor de CVP en soms komt het ook voor bij de PVV, VU, SP of Agalev. Semi- of pseudo-locale lijsten (beide varianten) zullen hier behandeld worden als min of meer equivalenten van plaatselijke afdelingen van nationale partijen - in het bijzonder voor wat betreft hun globale ideologische en beleidsprogrammatische profiel. En, wanneer het specifiek gaat om rivaliserende of splintergroep-va-

rianten van lijsten, zullen enkel de 'partij-interne' en 'machtspolitieke' aspecten van hun positie en rol weerhouden worden. Een derde type lijst in deze categorie is 'echt' plaatselijk en onafhankelijk (geen directe relatie met een nationaal gevestigde partij - in ieder geval niks dat in die zin duidelijk zichtbaar of onmiddellijk aanwijsbaar is). Vergeleken met de nationale en semi-onafhankelijke lijsten zal het ideologische profiel en de beleidsmatige prioriteiten van dit type partij als neutraal worden geanalyseerd.

- C) Een derde en heel bijzondere categorie van lijsten die vaak deelnemen aan gemeenteraadsverkiezingen, zijn de zogenaamde 'cartels'. Een cartel is een alliantie tussen plaatselijke secties van verschillende nationaal gevestigde partijen die niet apart, zelfstandig deelnemen aan de verkiezingen, maar besloten hebben samen één enkele, gecombineerde lijst te vormen. Verschillende varianten van cartel-lijsten zijn mogelijk: twee-, drie- of vier-partijen combinaties; met uitsluitend afdelingen van nationale partijen respectievelijk waarin ook (authentieke of semi-/pseudo-) lokale lijsten zijn opgenomen. Cartels worden dikwijls gevormd omdat zij een beter - want meer verenigd - alternatief bieden om de partij(en) die tot dan toe 'traditioneel' (i.e. gedurende een twaalf- of achttienjarige periode) aan de macht is (zijn) geweest te bekampen. Soms is er enigerlei mate van concentratie van dit type lijsten in specifieke gebieden - bijvoorbeeld bij de verkiezingen van 1982 is gebleken dat er een betrekkelijk hoog aantal anti-CVP resp. anti-SP cartels voorkwamen in de provincies Antwerpen en West-Vlaanderen. Hetgeen dit fenomeen van cartel-lijsten natuurlijk bijzonder belangwekkend maakt voor onze analyse is dat men ze kan beschouwen als pre-electorale coalitievorming.

Er is een specifiek punt met betrekking tot de aard en organisatie van plaatselijke CVP-afdelingen dat apart moet worden vermeld. In vele (zo niet alle) Vlaamse gemeenten zijn er twee belangrijke facties binnen de CVP. Eén van deze facties is ACW-gezind. De andere heeft een uitgesproken NCMV-oriëntatie. Deze beide facties die een direct verlengstuk zijn van de ACW- resp. NCMV-pressiegroep binnen de katholieke zuil, zijn een traditionele component van de 'standen'-structuur van de CVP, van haar confessioneel-christendemocratisch profiel, en van de

manier waarop zij naar buiten treedt en opereert als een politieke partij.

Deze eigen aard en organisatie van de plaatselijke CVP-secties is mede een verklaring voor de relatief hoge frequentie van rivaliserende of splintergroep-varianten van katholieke/christendemocratische lijsten die deelnemen aan GR-verkiezingen (en daarbij zetels winnen). Meestal vormen de ACW- en NCMV-vleugels binnen de CVP interne facties, en daar blijft het bij. Dit houdt overigens niet in dat hun sterkte en macht hoe dan ook mag worden onderschat; integendeel, wat de CVP doet en hoe zij handelt in het plaatselijke politieke leven en ten aanzien van lokaal bestuur is veelal op een of andere manier de weerspiegeling van een vorm van interne ACW versus NCMV confrontatie. Tegelijkertijd zijn er talrijke voorbeelden van gemeenten waar één (en soms zelf beide) van deze facties zichzelf wel degelijk heeft (hebben) getransformeerd in een rivaliserende of splintergroep-variant van katholieke/christendemocratische lijst.

4.2. Evolutie van de electorale configuratie op lokaal niveau.

Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn de structuur en aard van het plaatselijke politieke leven in Vlaanderen ontegenzeggelijk veel veranderd. In 1970 is er een studie verschenen waarin W. Dewachter een aantal van deze veranderingen nader heeft beschreven. Zijn analyse is gebaseerd op het concept 'verkiezingsgestalte'. Dit begrip verwijst naar zowel a) het geheel van de in competitie tredende partijen als b) het uiteindelijke electorale succes dat ieder van deze lijsten behaalt en dat haar een vertegenwoordiging (zetels) in de gemeenteraad oplevert. Wat daarbij centraal staat is de verhouding tussen het aantal locale en nationale lijsten die in een gemeente aan de GR-verkiezingen deelnemen. Aldus komt Dewachter tot een onderscheid tussen: 1) verkiezingen zonder strijd, en 2) een uitsluitend plaatselijke, 3) overwegend plaatselijke, 4) gemengde en 5) overwegend nationale verkiezingsgestalte.

Eén van de ontwikkelingen die Dewachter aan de hand van deze vijfledige typologie heeft laten zien, is dat, naarmate de verstedelijingsgraad van gemeentes toeneemt, de uitsluitend en overwegend plaatselijke verkiezingsgestalte-varianten geleidelijk verdwijnen (zie ook Dewachter, 1982: 452-453). En als

zodanig is zijn typologie bijzonder geschikt om een heel significant effect van de gemeentelijke fusie-operatie in 1975 op de structuur en aard van het lokale politieke leven in België aan te geven.

Tabel 2 bevat gegevens die ons toelaten een vergelijking te maken tussen de electorale configuraties van de GR-verkiezingen in 1970 en 1976. Deze gegevens tonen duidelijk dat verkiezingen zonder strijd en het uitsluitend plaatselijk type verkiezingsgestalte een zeldzame uitzondering zijn geworden. De verkiezingsgestalte die nu het meeste voorkomt, is de gemengde variant - en, als men kijkt naar het nationale gemiddelde, was dat ook de categorie die de hoogste 1970-1976 toename scoorde, i.e. meer dan 40%. In het licht van deze gegevens is het niet verwonderlijk dat de conclusie die men van vele kanten te horen kreeg, unaniem een duidelijke 'nationalisering' als een van de opvallendste kenmerken van de GR-verkiezingen van oktober 1976 noemde (Holvoet, 1976; zie ook Collinge, 1981).

Een ander niet te verwaarlozen aspect van deze evolutie van het plaatselijke politieke leven in Vlaanderen - m.n. wanneer men de partijgebonden dimensie wil verrekenen in de analyse van strategieën en patronen van lokale coalitievorming - is dat nationale partijen dus blijkbaar pas vrij recent op grote schaal zijn begonnen te participeren aan GR-verkiezingen. Dit impliceert dat in talrijke gemeenten de lokale afdelingen van nationale partijen mogelijk pas recent zijn opgericht en/of echt, daadwerkelijk actief zijn geworden. Anders gezegd, het kan vaak gebeuren dat deze plaatselijke secties voor een deel nog steeds redelijk ongestructureerde, niet zeer hechte en zodoende eerder fragiele, kwetsbare entiteiten zijn - hetgeen onvermijdelijk hun handelen bij coalitievormingsprocessen zal beïnvloeden (zoals reeds duidelijk naar voren is gekomen sub 3.2.2 bij de bespreking van het wetsvoorstel Tant). Meer bepaald voor een analyse van de GR-verkiezingen van 1982 die hier het thema zijn, is dit een gegeven dat men altijd goed voor ogen moet houden. Al bij al zal het dus in vele gevallen zo geweest zijn dat de 'nationale' lijsten die aan deze verkiezingen - en mogelijk de daaropvolgende vorming en instandhouding van een coalitie - hebben deelgenomen toen amper zes jaar bestonden.

Tabel 2: Verkiezingsgestalte bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1970 en 1976: gemiddelden per landsgedeelte (in percentages)

Landsgedeelte		Verkiezingsgestalte *				
		1	2	3	4	5
Vlaanderen	1970	5.9	39.7	21.5	14.4	18.5
	1976	0.3	3.2	7.6	56.2	32.7
Wallonië	1970	17.1	35.2	12.8	6.5	28.4
	1976	-	16.4	19.1	44.7	19.9
Brussel	1970	-	-	-	10.5	89.5
	1976	-	-	-	21.0	79.0

Nationaal	1970	12.6	36.7	16.1	9.5	25.1
	1976	0.2	8.9	12.4	50.0	28.5

* Procentueel aantal gemeenten voor ieder type verkiezingsgestalte.

Verkiezingsgestalte:

- 1 = zonder strijd
- 2 = uitsluitend plaatselijk
- 3 = overwegend plaatselijk
- 4 = gemengd
- 5 = overwegend nationaal

Bron: Holvoet (1976: 456).

5. Motivationale dimensie: lokaal bestuur en (gemeente)politiek

Zoals reeds eerder gesteld, is het voor een verklaring van hoe de dynamiek van lokale coalitievorming en -instandhouding precies in elkaar steekt van belang te weten wat daarbij nu eigenlijk op het spel staat, wat er daarbij kan gewonnen of verloren worden. Het gaat dan om, gegeven m.n. de hierboven opgesomde aspecten van het institutionele kader, wat mogelijk een basisbestanddeel is van hetgeen de betrokken actoren motiveert. Die

motieven zijn bepalend voor de wijze waarop actoren redeneren, een afweging van pro's en contra's maken, hun strategie kiezen en daadwerkelijk opereren wanneer een coalitie wordt gevormd en vervolgens al dan niet instandgehouden.

Een klassiek onderscheid is de tweedeling "power" versus "policies" om aan te geven welke de baten en winst kunnen zijn wanneer een coalitie wordt gevormd. Het eerste spreekt voor zichzelf: men gaat met anderen een coalitie aan ten einde zodoende macht te verwerven. De tweedegenoemde component heeft betrekking op al datgene wat men in de lijn van specifieke beleidsopties, een ideologische overtuiging en verkiezings- en partijprogramma's wil verwezenlijken door middel van coalitievorming. Heel eenvoudig geformuleerd komt dit erop neer dat twee soorten overwegingen de keuze van coalitiepartners kunnen sturen. Eén mogelijkheid is dat de "power" factor doorslaggevend is en men derhalve bereid is met iedereen in zee te gaan, ongeacht of het CVP-ers, PVV-ers, SP-ers, progressieven, conservatieven, linksen, gematigden dan wel rechtsen zijn. Dat laatste maakt allemaal eigenlijk niks uit, zolang maar de beste formule om (zelf) zoveel mogelijk macht te winnen uit de bus komt. De alternatieve mogelijkheid is dat ideologische affiniteiten, verenigbaarheid van beleidsopties en complementariteit van programma's wel degelijk vooropstaan, en dat men daarom tracht een coalitie te vormen met degenen die in dit opzicht het dichtst in de nabijheid van de eigen positie komen.

In het geval van coalitievorming in België, zowel nationaal als lokaal, gezien de omnipresente en allesdoordringende elementen van patronage en cliëntelisme (zie o.a. Dewachter, 1982: 453; Lagrou, 1982: 572; Suykens, 1982: 476), kan er geen twijfel over bestaan dat de machtsfactor steeds tussenkomt in en van primordiaal belang is bij een kosten-baten of winst-verlies afweging. Om dan te achterhalen wat voor de betrokken actoren mogelijk de rationaliteit en logica zijn ten aanzien van hetgeen er bij coalitievorming op het spel staat, is de vraag alleen nog of, behalve macht, de "policies" factor eventueel ook enig belang heeft. Een manier om die vraag te beantwoorden is simpelweg nagaan of het ideologische (i.e. partijen-) profiel van een CBS uiteindelijk al dan niet een verschil maakt voor de aard van de beslissingen die het neemt en voor de wijze waarop een gemeente bestuurlijk wordt gerund en lokale belangen worden behartigd.

Enkele jaren geleden onderzochten Aiken en Depré (1980) de relatie tussen lokale politieke factoren en gemeentelijke beleidsvoering. Hun analyse heeft zich geconcentreerd op twee categorieën van politieke variabelen: de mate van electorale competitie die een plaatselijk partijsysteem kenmerkt en het 'ideologische' profiel (i.e. CVP-PSC versus BSP-PSB) van het CBS. Aan de hand van deze reeks politieke variabelen hebben zij voor 1965-1966 het niveau en de verdeling van uitgaven van de lokale overheden geanalyseerd in 196 Belgische gemeenten met een inwonerstal van 10.000 of meer. Hun bevindingen zijn dat de verschillen in het uitgaven-patroon tussen gemeentebesturen primair worden bepaald door wat zij "ecologische centraliteit" noemen. EC is een concept dat verwijst naar de mate waarin een gemeente a) centraal gelegen is in een grootstedelijk gebied, b) een kern vormt voor tewerkstelling, dienstverlening en consumptie, en, globaal genomen, c) sterk geurbaniseerd is. Een tweede belangrijke (onafhankelijke) variabele blijkt het demografische profiel van een gemeente en in het bijzonder de mate van bevolkingsgroei te zijn. Maar ook politieke variabelen kunnen, volgens Aiken en Depré, tot op zekere hoogte een onafhankelijk effect kunnen hebben. Met name het verschil tussen een christendemocratische en een socialistische GR-CBS meerderheid beïnvloedt heel duidelijk zowel het totale niveau van uitgaven als hetgeen wordt besteed aan maatschappelijk welzijn en sociale bijstand en aan algemene beheer- en administratiekosten - maar maakt verder niks uit voor de andere budgetposten. Wat aldus naar voren komt, is dat, wanneer de GR-CBS meerderheid socialistisch is, a) een gemeentebestuur meer uitgeeft en b) meer geld gaat naar het geheel van het plaatselijk overheidsapparaat en de sociale-zaken sector. Het besluit van Aiken en Depré is dan ook dat elementen van het gemeentepolitieke leven wel degelijk een (maar ontegenzeggelijk niet 'het') gegeven zijn waar beleidsvoering op het gemeentelijke niveau van afhangt.

Voor zover kan worden opgemaakt, is het onderzoek van Aiken en Depré het enige voorbeeld van een studie over bestuur en beleid door lokale overheden in België die het belang van plaatselijke politieke factoren bevestigt. Anderen hebben op hun beurt determinanten van het uitgaven-patroon van gemeenten geanalyseerd, waarbij soms gemeentepolitieke variabelen werden verrekend, maar zij kwamen tot vaststellingen die helemaal niet dezelfde zijn als die van Aiken en Depré.

Zo betogen o.a. Ginsburgh en Pestieau (1981) dat elementen van het lokale politieke leven geenszins het globale bedrag noch de verdeling van uitgaven door gemeentelijke overheden beïnvloeden. Het object van Ginsburghs en Pestieau's analyse zijn zowel de totaalsom als zes onderscheiden categorieën (onderwijs, welzijn, gezondheidszorg, verkeersnet, ordehandhaving, algemene administratie) van de uitgaven per hoofd voor 1975 in 115 Belgische gemeenten met meer dan 15.000 inwoners. Zij hebben gekeken naar de invloed van drie typen variabelen: politiek, omgevingsgebonden en economisch. Hun conclusie is dat verschillen in uitgaven-patronen het meeste van lokale economische factoren (met name het niveau van de gemeentebelasting) afhankelijk zijn en dat elementen van plaatselijk politiek leven (i.e. ideologische oriëntatie, stabiliteit en het aantal raadszetels van de GR-meerderheid) compleet irrelevant zijn. Laatstgenoemde bevinding kan naar hun mening op verschillende manieren worden verklaard: het heel geringe verschil dat er op het lokale niveau is tussen 'links', 'centrum' en 'rechts'; het gebrek aan vrijheid en zelfstandigheid van gemeentelijke overheden in een betrekkelijk gecentraliseerd stelsel als het Belgische (vergeleken met bijvoorbeeld Zwitserland of de VS); de moeilijkheid van cross-sectionele data dat de begroting en uitgaven waar men rekening mee houdt, mogelijk de uitkomst zijn van vroegere korte- of middellange-termijn beslissingen die een voorgaande GR en CBS hebben genomen.

Ten slotte is er, als derde voorbeeld van onderzoek op dit terrein, de studie van Moessen en Vanneste (1980) die aangeeft dat hetgeen werkelijk het totale bedrag en de besteding van gemeentelijke uitgaven bepaalt, een combinatie is van drie variabelen die niets te maken hebben met politiek (en die een gemeentebestuur gewoon moet nemen zoals ze zijn): inwonertal, gemiddeld inkomen van de bevolking, oppervlakte die een gemeente bestrijkt. Met name het belang van de eerste van die drie variabelen - bevolkingsgrootte - is vervolgens bevestigd door de resultaten die andere onderzoeken hebben opgeleverd (zie o.a.: Coens, 1984).

Blijft echter ook een ander punt waar niet zomaar kan aan voorbijgegaan worden: de actoren die direct en daadwerkelijk betrokken zijn bij het gemeentepolitieke leven en lokaal bestuur, i.e. partijen en plaatselijke mandatarissen, claimen desondanks heel vaak dat ideologische en beleidsprogrammatische verschillen wel degelijk een belangrijke rol spelen. Nu zijn er

mogelijk een aantal verklaringen voor deze ogenschijnlijk tegenstrijdige zienswijzen.

Om te beginnen is het niet helemaal uitgesloten dat hetgeen partijen en politici claimen voor een stuk "fake" is - niet meer dan een soort façade en onvermijdelijke, rationaliserende rethoriek. Men zou dan kunnen redeneren dat ideologie, beleids-opties en programma's inderdaad niet meetellen, maar dat uiteraard geen enkele politicus of partij het zich kan veroorloven daar openlijk voor uit te komen zonder het risico te lopen alle credibiliteit te verliezen en bijvoorbeeld door het electoraat zwaar te worden gesanctioneerd. Zuivere 'machtspolitiek' bedrijven is misschien iets dat algemeen voorkomt (en waarvan iedereen, inclusief de kiezers, weet dat dit zo is) maar dat onder geen beding publiekelijk en expliciet kan worden gedoogd of goedgekeurd.

Een tweede verklaring zou kunnen zijn dat ideologie en partij-/verkiezingsprogrammatische verschillen effectief, althans in zekere mate, besluitvorming en beleidsvoering op het locale niveau bepalen, maar dat de manier waarop tot nu toe de prestaties en verwezenlijkingen van gemeentebesturen zijn gemeten - i.e. door alleen met redelijk grove en oppervlakkige budgettaire indicatoren te werken - niet verfijnd genoeg of ontoereikend is om dit te registreren. Hetgeen aldus mogelijk over het hoofd is gezien, zijn bijvoorbeeld twee zaken.

A) Wat het Ginsburgh-Pestieau, Aiken-Depré en Moessen-Vanneste type van gegevens vermelden, zijn slechts heel algemene aanwijzingen betreffende de verdeling en besteding van gemeentelijke budgetten - zoveel % voor onderwijs, welzijns- en gezondheidszorg, ordehandhaving en de brandweer, cultuur enz. Het zijn deze data die vervolgens worden gebruikt om de invloed van ideologische en 'politieke kleur' factoren na te gaan. Hetgeen deze indicatoren niet aangeven en derhalve ook niet geanalyseerd werd, is de mogelijkheid dat er uiteindelijk nogal wat verschil is in de manier waarop gemeente A en B eenzelfde bedrag besteden aan bijvoorbeeld onderwijs of welzijns- en gezondheidszorg. B) Tweede punt: er is daarnaast ook nog alles dat zich situeert in de sfeer van meer 'symbolische' of niet (direct) tastbare beleidsvoering en bestuursactiviteiten - i.e. dat geen uitgaven of althans geen specifieke besteding van financiële middelen vergt - en dat men zeker niet mag vergeten. Veel van wat een gemeentebestuur doet en verwezenlijkt, kost

geld en vormt als zodanig een (onderdeel van een) begrotingspost (en kan derhalve worden getraceerd door naar het patroon van uitgaven te kijken). Maar zulks verhindert niet dat er natuurlijk ook allerlei varianten van beslissingen, beleidsmaatregelen en bestuurlijke of regulerende initiatieven zijn waar een CBS en een GR voor kunnen opteren, die geen (bijkomende) uitgaven vergen. Daarbij kan het gaan van het besluit een gemeente tot non-nucleaire zone te verklaren tot pogingen om de instroom van Noord-Afrikaanse en Turkse gastarbeiders te reduceren.

De voorlopige conclusie van dit alles is, zo te zien, dat we twee hypothesen overhouden. Ten eerste is er de heel eenvoudige logica die zegt dat, als motief voor en 'opbrengst' of baten van coalitievorming, de machtsfactor waarschijnlijk steeds een (zo niet 'de') determinant zal zijn. Of de ideologische en verkiezings-, partijprogrammatische "policies" factor ook nog een rol speelt (die even dan wel iets minder belangrijk is), verandert daar weinig aan. Het is onmogelijk een bepaald beleid te verwezenlijken wanneer men geen macht heeft - i.e. zonder over een CBS-portefeuille te beschikken. Anderzijds is het omgekeerde zeer goed mogelijk: niets verbiedt te streven naar een CBS-mandaat en daarin te slagen, zonder verder enigszins gemotiveerd te zijn door beleidsdoelstellingen, ideologische standpunten of een specifiek verkiezingsprogramma. En m. n. in de Belgische context van lokaal politiek leven is het des te meer waarschijnlijk dat coalitievorming op basis van uitsluitend de machtsfactor plaatsvindt vanwege de omnipresente patronage en cliëntelisme fenomenen.

Tweede (hypo-)these: het lijdt geen twijfel dat de positie van de raad en het CBS in iedere gemeente een authentieke dimensie van autonoom beleid voeren, besturen en beheren inzake lokale aangelegenheden heeft. In welke mate dit zich expliciet en eenduidig manifesteert (bijvoorbeeld of het al dan niet in 'budgettaire' verschillen tot uiting zal komen en, zo ja, op welke manier) zal variëren van de ene gemeente tot de andere. Hetzelfde geldt voor het gewicht van deze factor als het om de dynamiek van coalitievorming en -instandhouding gaat. Maar, onafgezien van bovenstaande beschouwingen, lijkt de assumptie gerechtvaardigd dat het toch een factor is die zelden of nooit alles overheerst en absoluut prioritair zal zijn.

Er is waarschijnlijk slechts één heel duidelijke uitzondering hierop: de vorming van coalities waarbij Agalev betrokken is. Een voorbeeld daarvan is het standpunt dat de nationale leiding van Agalev - die in een reeks gemeenten een redelijk groot aantal stemmen (en aldus op verschillende plaatsen een of meer raadszetels) had behaald - na de GR-verkiezingen van 1982 heeft ingenomen. Dit hield in dat alle Agalev-vertegenwoordigers, zonder enige uitzondering, slechts aan de vorming (en, indien succesvol, vervolgens de instandhouding) van coalities zouden participeren wanneer het elf-punten programma van deze partij werd overgenomen als onderdeel van de afspraken van de nieuwe raad en zijn CBS betreffende het beleid dat de komende zes jaar moest gevoerd worden. Potentiële coalitiepartners dienden akkoord te gaan met ieder van de elf punten uit het Agalev-programma - o.a. de desbetreffende gemeente tot (zowel militaire als civiele) non-nucleaire zone verklaren, het lokale bestuur meer open en toegankelijk maken (stimulering van de participatie van de burgers, de mogelijkheid om referenda te organiseren enz.), actie tegen participatistisch patronage en de cumul van mandaten, een antiracistische campagne lanceren, en uiteraard een kordaat beleid voor het behoud en de bescherming van het milieu voeren.

6. Verticale en horizontale dimensie van lokale coalitievorming: nationalisering versus discongruentie

6.1. Verschillende definities van nationalisering

Het kan niet worden betwist dat er gedurende de laatste 20 jaar een diepgaande transformatie van gemeentepolitiek en lokaal bestuur in Vlaanderen is geweest. Vele elementen van dit transformatieproces hebben op een of andere manier het label 'nationalisering' gekregen. Inderdaad, het is algemeen gangbaar geworden om te spreken van meer genationaliseerd plaatselijk politiek leven. Anderzijds is er de vaststelling dat aan het concept 'nationalisering' inmiddels soms nogal uiteenlopende betekenissen zijn gegeven. Dit maakt dat men er niet langer omheen kan meer expliciet af te lijnen welke fenomenen nu allemaal kunnen gedefinieerd worden als een (meer) genationaliseerde verschijningsvorm van gemeentepolitiek en lokaal bestuur.

Het blijkt dat ondertussen drie varianten van een omschrijving van bedoeld nationaliseringsproces naar voren zijn gebracht. A) Eerst en vooral is er de definitie die enkel beklemtoont dat er een groeiend aantal (locale afdelingen van) nationaal gevestigde partijen en participeren aan gemeenteraadsverkiezingen en erin slagen (steeds meer) GR-zetels te winnen. B) Een tweede definitie-variant stelt dat, gegeven deze evolutie, het electoraat in stijgende mate ertoe neigt bij GR-verkiezingen te stemmen in functie van de stand van zaken en ontwikkelingen op het nationale niveau van het politieke leven - i.e. wat gepercipieerd wordt als belangrijke kwesties, conflicten en breuklijnen tussen de partijen die het parlement bemannen. Dit zou inhouden dat bij GR-verkiezingen niet alleen meer op 'nationale' lijsten wordt gestemd, maar ook dat deze steun weinig of niets te maken heeft met de opstelling van deze partijen ten aanzien van plaatselijke problemen en hun prestaties op het lokale bestuursniveau. C) Ten slotte is er een derde omschrijving die ervan uitgaat dat, gegeven het A- en (eventueel maar niet noodzakelijkerwijze) B-type fenomenen, wat in feite gebeurt een trend is waarbij de elites die nationaal aan de top van de partijen staan hun greep op en controle over het gemeentepolitieke leven in België aanzienlijk verstrakt hebben.

Eén interpretatie van laatstgenoemde definitievariant is 1) dat nationalisering tot uiting zal komen als een toenemende 'politisering' en polarisatie van lokaal politiek leven, die de ideologische of programmatische verschillen, confrontatie en caesuren tussen partijen op het nationale (i.e. parlaments-) niveau weerspiegelen, en derhalve 2) dat zulks zich onvermijdelijk zal manifesteren via dat ene specifieke aspect waarvoor wij precies i.h.b. belangstelling hebben, nl. het soort coalities dat bij GR-verkiezingen wordt gevormd (13). Anders gezegd, er zal in die zin sprake zijn van een heel duidelijke 'verticalisering' van lokale coalitievorming in het merendeel van de gemeenten in België.

Die definitie waarin een genationaliseerd type - en zodoende (meer) verticaal - type van lokale coalitievorming centraal komt te staan, is hier geoperationaliseerd en vervolgens empirisch uitgetest. De resultaten van een eerste analyse van de gegevens die wij hebben over lokale coalitie-varianten, blijken in ieder geval de stelling van een ingrijpende en onomkeerbare

nationalisering van plaatselijk politiek leven niet te ondersteunen.

6.2. Het fenomeen van discongruente coalitievorming

Men kan van de redenering uitgaan dat, wanneer nationale partijen inderdaad de gemeentepolitieke arena bijna helemaal hebben ingepalmd en aldus aanzienlijk hebben gepolitiseerd en gepolariseerd, dit onvermijdelijk impliceert dat zij er ook zouden toe neigen op het GR- en CBS-niveau naar exact hetzelfde type coalitie te streven als die welke nationaal, op het niveau van de regering en het parlement, is gevormd. Anders gezegd, tenzij het vaak voorkomt dat dit wiskundig, kwantitatief onmogelijk dan wel te nadelig is, zou er een overwicht moeten zijn van 'congruente' GR- en CBS-coalities - i.e. die, voor zover het de partijen waaruit zij zijn samengesteld betreft, de meerderheid versus oppositie tweedeling op nationaal niveau reflecteren.

Dit criterium is getest voor de lokale coalities die zijn gevormd na de GR-verkiezingen van 1982. Toen waren de Vlaamse nationale partijen die deel uitmaakten van de coalitiemeerderheid in het parlement (en aldus de Martens V regering, 1981-1985, steunden) de PVV en de CVP. De SP, VU en Agalev waren aan Vlaamse zijde de partijen die behoorden tot de oppositie. Het is op basis van dit gegeven dat de coalities die lokaal na de 1982-verkiezingen werden gevormd, ingedeeld zijn als congruent of discongruent.

Locale coalities zijn congruent wanneer zij 'direct' of in 'omgekeerde' zin overeenstemmen met het nationale meerderheid-oppositie patroon. Directe congruentie: PVV en CVP steunen het CBS; SP, VU en Agalev doen dat niet. Omgekeerde congruentie: SP, VU en/of Agalev steunen het CBS; PVV en CVP doen dat niet. Uitgangspunt voor het onderscheid tussen congruente en discongruente coalities is dat de CVP en de PVV aan dezelfde kant van de lokale meerderheid-oppositie tweedeling zouden staan; en de drie andere nationale lijsten - SP, VU en Agalev - moeten dan deel uitmaken van het andere kamp. Voor ieder blok van partijen maakt het hier verder weinig uit of het zich aan de zijde van de meerderheid dan wel de oppositie bevindt (directe/omgekeerde congruentie), zolang er maar een identieke 'alliantie' of vereniging van partijen is (i.e. tussen dezelfde partners) op

het nationale en het lokale niveau. Wat telt, is de splitsing in twee kampen en het feit dat op beide niveaus dezelfde partijen behoren tot eenzelfde kamp.

Schema 1: Een typologie van lokale coalities.

1. Neutrale coalities (2 varianten):

- 1.1. tussen twee (of meer) lokale lijsten;
- 1.2. tussen een (of meer) lokale lijst(en) en een semi-/pseudo-locale of een nationale lijst.

2. Congruente coalities (4 varianten):

- 2.1. tussen de CVP en de PVV;
- 2.2. tussen de SP en/of de VU en/of Agalev;
- 2.3. variant 2.1 plus een (of meer) lokale lijst(en);
- 2.4. variant 2.2 plus een (of meer) lokale lijst(en).

3. Discongruente coalities (6 varianten):

- 3.1. tussen de CVP en/of de SP en/of de VU en/of Agalev;
- 3.2. tussen de PVV en/of de SP en/of de VU en/of Agalev;
- 3.3. tussen de CVP, de PVV en/of de SP en/of de VU en/of Agalev;
- 3.4. Variant 3.1 plus een (of meer) lokale lijst(en);
- 3.5. Variant 3.2 plus een (of meer) lokale lijst(en);
- 3.6. Variant 3.3 plus een (of meer) lokale lijst(en).

De aanduidingen 'CVP', 'PVV', 'SP', 'VU' en 'Agalev' verwijzen naar zowel de plaatselijke afdelingen van nationale partijen als semi- of pseudo-locale lijsten.

Coalities zijn discongruent wanneer zij niet overeenstemmen, direct of in omgekeerde zin, met de nationale meerderheid-oppositie tweedeling, zoals hierboven gedefinieerd. Coalities zijn 'neutraal' wanneer hun samenstelling irrelevant is voor (of niet kan geoperationaliseerd worden als) een congruentie-discongruentie onderscheid. Voor deze typologie van coalities worden de plaatselijke lijsten beschouwd als onafhankelijk en zodoende neutraal. De verschillende categorieën van semi- of pseudo-plaatselijke lijsten worden beschouwd als equivalent aan de plaatselijke afdelingen van nationale partijen. De uitwer-

king van deze typologie is dan redelijk simpel en vanzelfsprekend (zie schema 1).

Onze bevindingen zijn dat veruit het grootste aantal locale coalities die gevormd zijn in Vlaanderen na de GR-verkiezingen van 1982, 62%, discongruent is (113 op een totaal van 182). Slechts 26% van de GR-, CBS-coalities is in de categorie 'congruent' onder te brengen - en er zijn 12% neutrale gevallen.

Vervolgens is ook nagegaan of dit hoge aantal discongruente coalities kan verklaard worden door het feit dat er geen andere manier was om een meerderheid te vormen (en dat men, zou dit überhaupt mogelijk geweest zijn, in zo'n geval enkel nog kon opteren voor een congruente minderheidsformule) dan wel dat wiskundig, kwantitatief de alternatieven duidelijk te onaanvaardbaar en nadelig waren. Deze wiskundige, kwantitatieve kosten en baten zijn omgezet in criteria die bij een formele analyse van coalities daarvoor worden gehanteerd: de "minimal weight", "minimal number of parties" en "minimal winning" indicatoren. Een vierde variabele, het criterium van een twee-derde meerderheid, is daaraan toegevoegd (zie sub 2).

Deze vier indicatoren zijn dan gebruikt om te kijken of in het geval van discongruente coalitievorming wiskundig a) een alternatieve, congruente meerderheid mogelijk was en b) de kosten-baten verhouding daarvan beter, hetzelfde of slechter zou zijn geweest. De aanpak waarop deze analyse is gebaseerd, komt erop neer dat de voor- en nadelen van ieder van die vier indicatoren ofwel apart ofwel in hele simpele additieve combinaties van twee/drie criteria zijn berekend. Deze werkwijze is zeker niet zo verfijnd als de berekeningen die het fabrieksmerk zijn van deskundigen op het terrein van formele theorieën (zie bijvoorbeeld de bijdragen van Boute en Houben aan deze bundel). Daar staat evenwel tegenover dat zij als zodanig wellicht beter de ongecompliceerde, rechttoe-rechtaan manier weergeeft waarop partijen en locale politici in de praktijk coalitie-alternatieven tegen elkaar afwegen.

Elk van de coalitiecriteriën die aldus zijn weerhouden, is omgezet in een binaire score, 0 of 1. Wanneer een coalitiemogelijkheid "minimal winning" is, krijgt zij de score 1; wanneer zij niet "minimal winning" is, wordt daaraan de score 0 gegeven. Een "minimal weight" coalitiemogelijkheid scoort 1; een coalitie-alternatief dat "overweight" blijkt te zijn, krijgt de score 0 - en zo verder, tot alle vier criteria zijn

toegepast. De einduitkomst, gebaseerd op een reeks van binaire scores, is telkens een vergelijking van alle mogelijke coalitie-alternatieven voor één enkele, specifieke gemeente. Voor iedere gemeente (i.e. waar er geen één-partij meerderheid in de GR en het CBS is) is, op basis van de partijen die in de raad vertegenwoordigd zijn en hun respectievelijke aantal zetels, aldus een vergelijking gemaakt tussen de zittende coalitie en de alternatieve coalities die men zou kunnen gevormd hebben. De toekenning van een binaire score geeft deze vergelijking weer: voor ieder van de vier 'formele' criteria die weerhouden werden, scoort de beste coalitiemogelijkheid 1 en scoren alle andere varianten 0. Ingeval voor een criterium er meerdere coalitie-alternatieven als de beste uit de bus komen en zodoende aan elkaar gewaagd zijn, krijgen zij alle de score 1. De som van deze vier scores bepaalt de uiteindelijke rangschikking van elke coalitiemogelijkheid. Die eindrangschikking impliceert dat men twee basisproposities aanvaardt: a) alle vier 'formele' criteria zijn even belangrijk en wegen even zwaar; b) een coalitie die beantwoordt aan meer criteria, is intrinsiek een betere formule dan (en zal men derhalve verkiezen boven) een coalitie die beantwoordt aan minder criteria. De onderliggende logica van deze rekenwijze is dat normaliter, wanneer de zittende coalitie discongruent blijkt te zijn, zij een score zou moeten behalen die hoger is dan of op zijn minst gelijk aan de einduitkomst van andere coalitiemogelijkheden en m.n. van de congruente alternatieven.

De voorbeelden van Nijlen en Kortenberg die in schema 2 worden gepresenteerd, laten zien hoe onze methode om aan de hand van 'formele' criteria scores toe te wijzen werkt en welke de resultaten zijn die dit oplevert. Voor Nijlen geldt dat de zittende coalitie in dit opzicht wel degelijk de beste oplossing is geweest. Maar voor Kortenberg wijzen de resultaten van onze berekening in precies de omgekeerde richting: het lijkt uitgesloten dat wiskundige, kwantitatieve overwegingen doorslaggevend zijn geweest bij de vorming van de discongruente coalitie die momenteel in de GR en het CBS de meerderheid heeft (vergeleken met de alternatieve mogelijkheden, blijkt zij zelfs veruit het slechtste te scoren).

Onze bevindingen zijn dat, wanneer men de "minimal size" kenmerken analyseert van de 113 discongruente coalities die na de GR-verkiezingen van oktober 1982 in Vlaanderen werden gevormd,

Schema 2: Voorbeelden van berekening van binaire scores en eindrangschikking van coalitie-alternatieven: Nijlen en Kortenberg

Voorbeeld 1: de gemeente Nijlen (provincie Antwerpen).

- Raad: 25 zetels.

Partijen	SP	CVP	VU	LL/PVV
Raadsleden	4	9	11	1

- Zittende coalitie: CVP-VU (1).

Congruent alternatief: SP-VU (2).

Andere mogelijkheden: SP-CVP (3) CVP-VU-LL/PVV (6)

SP-CVP-LL/PVV (4) SP-CVP-VU (7)

SP-VU-LL/PVV (5)

- Formele-criteria scores.

Indicatoren:	Coalitievarianten						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Winning	1	1	1	0	0	0	0
Number	1	1	1	0	0	0	0
Weight	0	0	1	0	0	0	0
2/3	1	0	0	0	0	1	1
Totale score	3	2	3	0	0	1	1

Voorbeeld 2: de gemeente Kortenberg (provincie Brabant)

- Raad: 23 zetels.

Partijen	SP	CVP	PVV	VU
Raadsleden	8	8	5	2

- Zittende coalitie: SP-PVV-VU (1).

Congruent alternatief: CVP-PVV (2).

Andere mogelijkheden: SP-PVV (3) SP-CVP-VU (6)

SP-CVP (4) SP-CVP-PVV (7)

CVP-PVV-VU (5)

Schema 2: (vervolg)

- Formele-criteria scores.

Indicatoren:	Coalitievarianten						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Winning	0	1	1	1	0	0	0
Number	0	1	1	1	0	0	0
Weight	0	1	1	0	0	0	0
2/3	0	0	0	1	0	1	1
Totale score	0	3	3	3	0	1	1

Afkortingen:

- LL : locale lijst .
LL/... : semi- of pseudo-locale lijst;
/... : link met nationale partij.
Winning : "minimal winning".
Number : "minimal number of parties".
Weight : "minimal weight".
2/3 : twee-derde meerderheid.
-

en deze vergelijkt met de structuur van hun congruent(e) alternatief(ven), zij voor 43% slechter en 35% hetzelfde blijken te scoren, en dat zij slechts in 14% van de gevallen een betere score halen. 2% van de discongruente coalities hadden niet een andere coalitie als (congruent) alternatief met een betere score maar gewoonweg een één-partij meerderheid. In 6% van de gevallen was de situatie van dien aard dat de vorming van een congruente coalitie, gezien de partijen die in de raad vertegenwoordigd zijn en hun respectievelijk aantal zetels, onmogelijk bleek.

Die keren dat de discongruente coalities die als resultaat van de GR-verkiezingen van '82 werden gevormd, slechter scoren dan het congruente (en natuurlijk ook het één-partij) alternatief, behoeven verder geen toelichting. Wat de gevallen betreft waarin de som van "minimal size" scores hetzelfde blijkt te zijn, is onze conclusie dat dan dus eigenlijk ook niet heeft gegolden dat de kwantitatieve kosten-baten ratio van het (de) alternatief(ven) duidelijk te onaantrekkelijk of nadelig zou zijn geweest. En vermits de uitkomsten van deze kosten-baten, voor- en nadelen afwegingen gelijk waren, zou men, als het locale politieke leven inderdaad zo sterk genationaliseerd is als

wordt beweerd, zonder verder enige aarzeling voor een congruente coalitievariant moeten geopteerd hebben - maar wij constateren dat dit nu juist is wat men niet heeft gedaan.

De logische gevolgtrekking is dan dat, in zijn geheel genomen, vier op de vijf gevallen (43% + 35%) van discongruente coalitievorming op geen enkele manier te rijmen zijn met de 'theorie' van een nationalisering van de gemeentepolitiek, zoals die tot nu toe is geponeerd (14). En wanneer men dit doortrekt naar het totale aantal coalities die na de verkiezingen van 1982 in Vlaanderen zijn gevormd (= 182), dan blijkt in (minstens) 49% (49 + 39 + 2 = 90) van de gemeenten in Vlaanderen een basisbestanddeel van het plaatselijke politieke leven duidelijk niet genationaliseerd. Daar het gaat om de samenstelling en bemanning van het orgaan dat in de praktijk de spil en drijvende kracht van het gemeentebestuurlijke apparaat is, het CBS, en dat aldus uiteindelijk de hoofdprijs is in de gemeentepolitieke arena, kan men inderdaad zeggen dat dit wel degelijk een heel (zo niet de meest) wezenlijke component betreft (15).

7. Een levensecht beeld van de dynamiek van coalitievorming: Turnhout

Uit hetgeen in de vorige paragraaf is naar voren gebracht, blijkt dat in talrijke gemeenten coalities zijn gevormd die afwijken van hetgeen men zou verwachten als er werkelijk sprake is van een algemene, diepgaande en onomkeerbare nationalisering. Daarvan is aangetoond dat het niet de kwantitatieve, "size" type structuur is van de verschillende coalitie-mogelijkheden waarvoor men kon opteren, die deze discongruentiefenomenen kan verklaren. Stelt zich vervolgens natuurlijk de vraag wat daarvoor dan wel een verklaring is. Hier zal nu aan de hand van een karakteristiek voorbeeld - Turnhout - gepoogd worden aan te geven op welke manier die vraag, naar onze mening, best zou kunnen beantwoord worden.

Anderzijds wordt deze 'levensechte' kroniek van het proces van coalitievorming na de laatste GR-verkiezingen in Turnhout hier tevens, ter afronding, gepresenteerd als een case study waarin verschillende variabelen die deel uitmaken van de multipele dimensies van lokaal politiek leven en i.h.b. partijsystemen, heel duidelijk uit de verf komen. Het is als zodanig tegelij-

kertijd een type-voorbeeld van de analyse die een multi-dimensionele benadering van lokale coalities in concreto kan opleveren (16).

Tabel 3: Samenstelling van de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen in Turnhout, 1976 en 1982

1976	Raad: 33 zetels.		College: CVP.		
Partijen	SP	CVP	CNT *	SVDM	
Raadsleden	9	17	5	2	
1982	Raad: 33 zetels.		College: CVP-PVV-VU.		
Partijen	SP	CVP	PVV	VU	SVDM
Raadsleden	9	13	5	2	4

* Cartel-lijst van PVV en VU.

7.1. Multidimensionele factoren (17)

7.1.1. Institutionele dimensie

Turnhout heeft een gemeenteraad met 33 zetels. Het college telt, behoudens de burgemeester, zeven schepenen.

Na de laatste GR-verkiezingen was er geen partij die de absolute meerderheid had. De CVP, PVV en VU hebben toen een coalitie gevormd. Dit heeft, zoals verderop zal blijken, heel wat voeten in de aarde gehad en het is slechts in extremis dat de VU besloot de alliantie tussen CVP en PVV te steunen. In ruil daarvoor kreeg zij een 'halve' schepenzetel (i.e. gedurende de eerste drie jaar van de legislatuur). De prijs die de CVP en PVV van hun kant voor de totstandkoming van deze coalitie hebben moeten betalen, hield mede in dat zij allebei met een afvallig, dissident raadslid werden opgezadeld.

Ook de verdeling van de CBS-mandaten en het OCMW-voorzitterschap, die aan de CVP-raadsfractie zijn toegewezen, is voor een stuk op basis van een 'beurtrol' systeem gebeurd. Dit is o.a. het geval geweest voor het OCMW-voorzitterschap en heeft als zodanig uiteindelijk voor de nodige partij-interne moeilijkheden gezorgd. De oorspronkelijke regeling was namelijk dat een ACW-er de eerste helft van de legislatuur het OCMW-voorzitter-

schap zou waarnemen en dit daarna diende af te staan aan een andere CVP-er, vertegenwoordiger van de NCMV-strekking. Maar toen het moment gekomen was om de voorzittersstoel af te staan, had de ACW-er in kwestie zich bedacht en weigerde plaats te ruimen - wat uiteraard tot allerlei problemen en spanningen binnen de CVP heeft geleid.

7.1.2. Partijgebonden dimensie

Tot de GR-verkiezingen van 1982 werd Turnhout bestuurd door een absolute CVP-meerderheid. In 1976 had de CVP nog net een zetel over voor het behoud van haar één-partij meerderheid (17 raadsleden op een totaal van 33). Zes jaar later verloor zij vier zetels en diende met de PVV en de VU een coalitie te vormen om in het CBS te kunnen blijven.

De CVP is samengesteld uit een ACW- en een NCMV-factie. Eerstgenoemde vormt duidelijk de dominante strekking binnen de CVP, maar is ook weer niet sterk genoeg om het NCMV helemaal weg te drukken. Met name in verkiezingsperiodes komt die interne verdeeldheid tot uiting en aldus is bijvoorbeeld de lijstvorming steevast een 'gevecht' tussen beide facties - waarbij er blijkbaar voor het NCMV steeds het risico is helemaal uit de boot te vallen. Ook in termen van coalitiepartners waar men a priori de voorkeur aan geeft, is er een heel duidelijk verschil in affiniteit. De ACW-vleugel van de CVP is eerder 'SP-gezind' - en vice versa - terwijl de NCMV-factie ontegenzeggelijk beter met de PVV over weg kan.

De PVV en de VU zijn bij de GR-verkiezingen in '76 opgekomen als een cartellijst (CNT) en behaalden toen samen vijf zetels. In '82 kwamen beide partijen apart op en boekten een gezamenlijke winst van twee zetels (PVV vijf en VU twee raadsleden).

De SP was tot 1976 traditiegetrouw goed voor ongeveer een-derde van de stemmen bij de GR-verkiezingen in Turnhout. Maar in '76 en bij de laatste GR-verkiezingen is zij teruggevallen op ± 25%. Mogelijk heeft tijdens die twee campagnes meer bepaald het fenomeen SVDM - een Agalev-variant van semi-/pseudo-locale lijst - de socialisten parten gespeeld.

De SVDM-lijst (Stad voor de Mens) is ontstaan uit een actiegroep die in het begin van de jaren '70 werd opgericht en

die zowel milieuzorg als het motto van 'inspraak' en 'participatie' in haar banier schreef. In 1976 groeide uit deze actiegroep - zij het enigszins schoorvoetend (vanwege de vrees zich aldus mogelijk te korrumpieren en te verkopen aan het politieke establishment) - een partij die opkwam bij de GR-verkiezingen en uiteindelijk twee zetels in de raad behaalde. Deze nieuwe partij blies de gemeentepolitiek terug meer leven in en voor het eerst sinds lang liet de oppositie in de GR tijdens de '76-'82 legislatuur weer echt van zich horen. Bij de laatste GR-verkiezingen is SVDM opnieuw opgekomen - mede als lijst die officieel door Agalev werd gesteund - en heeft twee extra zetels gewonnen.

7.1.3. Motivationale dimensie: standpunten inzake lokaal bestuur en gemeentelijke beleidsvoering

De voornaamste beleidspunten op de gemeentelijke politieke agenda zijn o.a.: de hoge werkloosheid in Turnhout en omstreken; beheer van de gemeentefinanciën; aanpassing van de fiscaliteit; vrijwaring en behartiging van de belangen van de plaatselijke middenstand; de verkrotting die bepaalde wijken heeft getroffen; verkeersproblemen in het centrum van de stad; hoge kosten die lokale culturele voorzieningen met zich mee brengen. Het belang van al deze issues wordt unaniem erkend. Anderzijds stelt men vast dat zij niet het voorwerp zijn van heel uitgesproken verschillen in standpunten of enigerlei polarisatie tussen de diverse politieke partijen. Wat daarvan het effect is op de relatie meerderheid versus oppositie in de GR en coalitievormingsstrategieën kan aan de hand van twee voorbeelden geïllustreerd worden.

Het beleid van de CVP-PVV-VU coalitie tijdens de '82-'88 legislatuur is primair gericht geweest op de sanering van de gemeentefinanciën. De situatie waarmee het nieuwe CBS in 1982 werd geconfronteerd, was een deficit van 150 miljoen en een schuld van ruim 1 miljard. Met name onder impuls van de liberale coalitiepartner (een PVV-er was als schepen van financiën aangewezen) is men erin geslaagd het begrotingstekort op twee jaar weg te werken. De laatste jaren heeft men zelfs een niet onaanzienlijke winst geboekt - in '87 ongeveer 160 miljoen. Meer bepaald op dat type punten - financieel beheer, besparingen, eventuele belastingsvermindering - verschillen de PVV en de ACW-factie van de CVP blijkbaar het meest van mening. Maar

zulks verhindert niet dat de coalitiemeerderheid toch moeiteloos heeft standgehouden en men uiteindelijk heel snel de gezondmaking van de gemeentefinanciën gezamenlijk tot een goed einde heeft gebracht. En alles wijst erop, in ieder geval naar de mening van de PVV, dat die positieve samenwerking tussen liberale en christendemocratische coalitiepartners ook na de verkiezingen in oktober '88 kan voortgezet worden. Aan de kant van de SP was men aanvankelijk van oordeel dat het saneringsplan van het CBS veel te streng was. Maar inmiddels geven de socialisten openlijk toe dat deze maatregelen wel degelijk noodzakelijk zijn geweest en ontegenzeggelijk vruchten hebben afgeworpen.

Mede de waardering voor het politieke vakmanschap van de PVV-schepen van financiën en het werk dat hij sinds '82 heeft verzet, maakt dat de socialisten blijkbaar wel iets zouden voelen voor de mogelijkheid van een coalitie met de liberalen na de komende GR-verkiezingen. Maar de electorale machtsverhoudingen in het Turnhoutse zijn nu eenmaal zodanig dat beide partijen geen schijn van kans hebben samen voldoende zetels te behalen om een liberale-socialistische coalitie meerderheid te kunnen vormen. Een oplossing zou dan mogelijk een drie-partijen coalitie zijn, SP-PVV-SVDM. Maar aan SP-zijde wijst men dit alternatief af met het argument dat de standpunten van SVDM te eenzijdig zouden zijn en meer bepaald bij de plaatselijke middenstand te veel weerstand zouden oproepen.

7.2. Coalitievorming na de GR-verkiezingen in 1982 (18)

Onmiddellijk nadat de resultaten van de GR-verkiezingen in 1982 bekend waren gemaakt, werd in Turnhout begonnen met de onderhandelingen ten einde een coalitie te vormen. De SP nam het initiatief en startte besprekingen met de PVV en SVDM. Het duurde echter niet lang alvorens het gerucht de ronde deed dat een tweede groep van PVV-vertegenwoordigers tegelijkertijd parallelle onderhandelingen voerden met de CVP. Uiteindelijk werd er officieel een coalitieakkoord tussen de CVP en de PVV aangekondigd. De SP en SVDM claimden dat de PVV, omdat zij zonder fatsoen en enige tact was te werk gegaan en zij besprekingen over twee potentiële coalitie-formules had ondernomen met verschillende partijen, een zeer sterke onderhandelingspositie had ten aanzien van de CVP en aldus door middel van 'chantage'

met slechts vijf zetels in de raad toch vier CBS-portefeuilles (op een totaal van negen) had kunnen afdwingen.

Kort nadien traden de SP en SVDM in contact met de ACW-factie van de CVP. Zij wilden weten of de ACW-ers eventueel bereid zouden zijn om als een aparte en autonome groep te opereren in de raad, en dan een alternatieve coalitie met de SP en SVDM te vormen. Een voorlopig akkoord werd bereikt en dit bleek duidelijk in het voordeel van de ACW-groep - het kwam er bijvoorbeeld op neer dat deze meer dan een-derde van de CBS-portefeuilles (inclusief het burgemeesterschap) zou krijgen. Maar, toen vervolgens de plaatselijke ACW-sectie een algemene vergadering hield, besloot zij voorlopig te wachten alvorens een definitief antwoord (positief of negatief) op dit nieuwe voorstel te geven.

Gedurende de weken die daarop volgden, organiseerden de PVV en de NCMV- en ACW-facties van de CVP een reeks gezamenlijke overlegsessies ten einde te trachten tot een gemeenschappelijk beleidsprogramma te komen. Ondertussen groeide het verzet in ACW-kringen tegen een CVP-PVV coalitie. Er waren een aantal informele contacten tussen de ACW-vertegenwoordigers en de SP. De mogelijkheden van een CVP-SP coalitie werden verkend. Maar uiteindelijk wees de SP-leiding dit alternatief af en hield vast aan de ACW-SP-SVDM formule.

Vervolgens deed de CVP een nieuw voorstel aan de PVV, waarbij zij laatstgenoemde partij slechts drie CBS-portefeuilles (in plaats van de oorspronkelijke vier) aanbood. Eén van de belangrijkste redenen voor dit initiatief was dat de CVP blijkbaar niet in staat was om intern tot overeenstemming te komen tussen de ACW- en de NCMV-facties betreffende de verdeling van haar aandeel portefeuilles. Beide facties eisten dat zij ieder eenzelfde aantal CBS-mandaten zouden toegewezen krijgen. De PVV weigerde in te gaan op het nieuwe voorstel van de CVP.

Het resultaat van dit alles was dat de situatie heel verward was geworden - en dan ook een hele tijd zo is gebleven. Er waren contacten tussen SVDM en enkele PVV-vertegenwoordigers. Een deel van de middenklasse-achterban van de PVV was ongelukkig met bepaalde concessies die waren gedaan aan de ACW-factie binnen de CVP. De PVV-vertegenwoordigers wilden een nieuwe ronde van besprekingen met de SP en SVDM openen. Zij claimden te kunnen rekenen op drie van de vijf PVV-raadsleden die waren verkozen. Deze drie zetels waren niet voldoende voor

een PVV-SP-SVDM coalitie om een meerderheid te hebben in de raad. Maar de PVV-vertegenwoordigers lieten tegelijkertijd verstaan dat de VU desgevallend bereid zou zijn om op haar beurt deel uit te maken van deze coalitievariant. De reactie van de SP en SVDM was op zijn minst behoedzaam en gereserveerd.

Dan kondigde het plaatselijke bestuur van het ACW aan dat de plannen voor een CVP-PVV coalitie nog steeds overeind bleven. De PVV, zo werd gezegd, was erin geslaagd de rangen te sluiten en, wat meer is, had inmiddels een CBS-portefeuille afgestaan aan de CVP.

Desalniettemin bleef de situatie chaotisch. Zo te zien was het nog steeds niet uitgesloten dat de eenheid van en unanimiteit binnen de groep van PVV-raadsleden wel eens problemen zou kunnen opleveren. En tegelijkertijd was er een ACW-raadslid dat openlijk een dissidente positie innam. Dit betekende dat de CVP-PVV meerderheid in de raad maar heel beperkt en wankel zou zijn. Reeds na een paar dagen werden de risico's van zo'n krappe en labiele meerderheid duidelijk. Het dissidente CVP-raadslid startte opnieuw besprekingen met de SP en SVDM. En bij dit overleg bleek tevens een dissident PVV-raadslid aanwezig te zijn, evenals een vertegenwoordiger van de VU. Anders gezegd, het leek alsof er een soort van alternatieve meerderheid was gevormd.

Het werd snel publiek bekend dat de CVP-PVV coalitie niet langer werd gesteund door een voldoende aantal raadsleden. Er volgde een reeks van spoedbijeenkomsten en verzoeningspogingen. Maar zowel de CVP als de PVV slaagden er niet in de dissidentie in hun rangen onder controle te krijgen. Uiteindelijk, na nog een maand van onzekerheid en complete verwarring, vielen zij terug op de enige coalitievariant die tot dan toe, eigenaardig genoeg, nog niet het voorwerp van enigerlei onderhandelingen was geweest: een drie-partijen formule samen met de VU (definitief akkoord op 3 januari 1983). De bemanning van het CBS kwam er daardoor als volgt uit te zien: burgemeesterssjerp en twee schepenzetels voor het ACW, twee NCMV-schepenen, twee PVV-schepenen en een half schepen-mandaat voor de VU.

8. Slotbeschouwingen

8.1. Onderzoek over politiek op lokaal niveau: stand van zaken

Locaal politiek leven in België is tot nu toe een onderwerp gebleven dat altijd min of meer stiefmoederlijk behandeld werd en men aldus eigenlijk grotendeels verwaarloosd heeft. Dat geldt m.n. op het punt van substantiële theorieconstructie over dit thema.

Bij tijd en wijl is er wel enig beschrijvend empirisch onderzoek gedaan over politiek op gemeentelijk niveau in België en willens nillens is langs die weg ondertussen redelijk wat feitenmateriaal bijeengebracht. Zij het dat dit allemaal een proces van eerder lange duur en met een nogal sporadisch, discontinu verloop is geweest, waardoor veel van de gegevens in kwestie deels verouderd zijn en daarom hoognodig enige updating zouden behoeven. Maar zulks laat onverlet dat er in ieder geval een basis aan feitenmateriaal beschikbaar is en daar is dan ook in dit artikel gretig gebruik van gemaakt.

Wanneer men evenwel kijkt naar de staat van de theorieconstructie over lokaal politiek leven, dan blijkt zonder meer dat zowat alles nog moet gedaan worden. Een aparte, volgroeiende en omvattende theorie over het reilen en zeilen van de Belgische gemeentepolitiek ontbreekt nog steeds. En zelfs een eerste stap in die richting - nl. een aanzet tot de uitbouw van een eigen, specifiek begrippenkader om beter en meer systematisch de wijze waarop lokale politiek bedreven wordt, in beeld te brengen - is tot op deze dag niet gezet. Het enige waarover men beschikt, is eigenlijk de verkiezingsgestalte-typologie van Dewachter - en, dat zegt al genoeg, die dateert inmiddels van bijna twintig jaar terug.

Stelt zich vervolgens de vraag waarom tot dusver geen aparte, specifieke theorie over lokaal politiek leven in België is ontwikkeld. Men kan een hele reeks factoren noemen die dat mogelijk in de hand gewerkt hebben. Het zou ons hier te ver leiden om die allemaal te overlopen en te bespreken. We zullen ons beperken tot slechts één daarvan en deze van wat naderbij bekijken.

Geen aparte, specifieke theorie over lokale politiek? Het antwoord zou aldus kunnen luiden dat die ontbreekt omdat er

eenvoudigweg geen behoefte aan is en men kan volstaan met ideeën, stellingen en verklaringen over te nemen uit de gangbare theorieën over politiek leven op nationaal niveau. Anders gezegd, de assumptie dat de theorieën over ver-, ont- en herzuiling, participatie en (neo)corporatisme, pacificatiedemocratie en elitaire consensus, die gebruikt worden om de aard, vorm en werking van het nationale geheel van het Belgische politieke politieke systeem te beschrijven en te verklaren, ook direct van toepassing zijn op en rechtstreeks kunnen overgeheveld worden naar het lokale niveau. Maar als zodanig blijkt dat het inderdaad om niet meer dan enkel een assumptie gaat. Het is een 'assumptie' in zoverre dat men in theorieën over nationaal politiek leven geen expliciete aandacht heeft (gehad) voor het politieke bedrijf op lokaal niveau. En het is tevens een 'assumptie' in die zin dat men in het beschrijvende empirische onderzoek over lokale politiek weinig of geen uitgewerkte toepassingen van theorieën over het nationale politieke systeem zal aantreffen. Alles blijft dus als het ware impliciet en beperkt zich tot uitgangspunten en ideeën die men 'tussen de regels' moet lezen.

De verkenning van de gemeentepolitieke arena die hier is gepresenteerd, laat ons mede toe het punt van de bruikbaarheid van theorieën over het nationale politieke gebeuren meer expliciet te maken. En dan ontkomt men er naar onze mening niet aan dat precies dat punt zeker opnieuw ter discussie zou moeten gesteld worden. Daar komen we straks op terug.

8.2. Multidimensionale benadering van lokale coalitievorming

Als analyse van lokaal politiek leven in het algemeen nog steeds op een laag pitje staat, voor wat betreft onderzoek en kennis over meer bepaald coalitievorming op gemeentepolitiek niveau is er sprake van zowat een complete lacune. Voor zover is op te maken zijn de enige voorbeelden van onderzoek waarover wij tot nu toe beschikken, hetgeen Paul Houben en Serge Boute (zie hun bijdragen aan deze bundel) hebben gedaan (19). Dat deze lacune in onze politicologische kennis volkomen onterecht is, en de problematiek van lokale coalitievorming wel degelijk boeiend is en de moeite loont om onderzocht te worden, is hier hopelijk duidelijk genoeg uit de verf gekomen.

Houbens en Boute's voorbeelden van onderzoek zijn als zodanig uitsluitend gebaseerd op de traditionele, formele coalitietheorieën. Voor wat een inductieve, 'verklarende' benadering betreft, moet het onderzoekswerk nog helemaal beginnen. Hier zijn de eerste elementen aangedragen voor een multidimensionale variant van zo'n inductieve en meer verklarende benadering.

Proberen te recapituleren welke al de facetten en componenten zijn van 'coalitiepolitiek' op het lokale niveau die hier zijn geïnventariseerd, is zowat onbegonnen werk en riskeert anderszids een eerder vervelende opsomming te worden die weinig nieuws aanbrengt. Bovendien zou het een overbodige exercitie zijn, daar ontegenzeggelijk de beste synthese van onze bevindingen betreffende de voornaamste kenmerken van de multidimensionaliteit van de gemeentepolitiek in België reeds vervat is in de reconstructie en kroniek van het 'levensechte' voorbeeld van lokale coalitievorming dat in de voorgaande paragraaf is belicht.

Meer algemene conclusies betreffende de relevantie en bruikbaarheid van de multidimensionale benadering voor een analyse van het type lokale coalitievorming dat men in België aantreft, kunnen in een paar punten worden samengevat. Uit onze bevindingen komt o.a. naar voren dat, afhankelijk van de gemeente die men bestudeert, de intensiteit en het gewicht van de elementen welke Pridham (1986b: 26-29) in zijn checklist van multidimensionale variabelen vermeldt, de manier waarop zij zich manifesteren en hun effect verschillen. Een voorbeeld: de 'stijl van onderhandelen', 'voorgaande samenwerking met andere partijen', 'langere-termijn electorale strategie' en (kwantitatieve) 'aantal zetels' elementen blijken (naast alle andere mogelijke dimensies en hun verscheidene bestanddelen) nagenoeg altijd mee te spelen; maar in een aantal gemeenten constateert men dat de rol van ieder van deze vier variabelen even groot is, terwijl dit elders niet zo is en één factor uiteindelijk de meest beslissende zal zijn. Ander voorbeeld: het komt vaak voor dat partijen die zetels verloren hebben geen kans (meer) krijgen om mee een nieuwe GR-coalitiemeerderheid te vormen, maar men observeert onveranderlijk ook talrijke gevallen waarin het beschikken over minder raadsleden dan voordien niet betekent dat men verwezen wordt naar de oppositiebanken.

Daar moet aan worden toegevoegd dat wij in feite tegelijkertijd vaststellen dat het bij lokale coalitievorming of -instandhou-

ding in België om meer gaat dan 'louter' hun talrijke en complexe dimensies. Er is namelijk ook sprake van veelvuldige en vaak zeer complexe interactieprocessen tussen deze dimensies - en uiteindelijk zou dit wel eens het sleutel-gegeven kunnen blijken te zijn voor de verklaring van (locale) coalitiefenomenen en -dynamiek. Niet alleen de dimensies in kwestie zijn talrijk en complex, maar ook de manier waarop zij interacteren, elkaar beïnvloeden en samensmelten.

Het is natuurlijk ondoenbaar hier al deze mogelijke verschillen en de diversiteit van ingewikkelde combinaties van de talrijke variabelen die meespelen, in detail te analyseren. Anderzijds is het ook uitgesloten dat in dit stadium reeds enigerlei generalisatie en definitieve uitspraken betreffende de precieze aard en structuur van de multidimensionaliteit van lokaal politiek leven zouden worden geformuleerd. Gegeven de data betreffende politiek op lokaal niveau die beschikbaar zijn en de huidige staat van het multidimensionele begrippen- en analytisch kader, moeten wij het voorlopig houden bij een eerste verkenning van het terrein en zodoende - hetgeen hier voor Turnhout is gedaan - een 'case study' aanpak.

Vervolgens stelt zich de vraag: hoe nu verder? Veel zal onvermijdelijk afhangen van de mogelijkheden om het multidimensionele perspectief als zodanig verder inhoudelijk uit te werken, op punt te stellen en te verfijnen. Hetgeen dit perspectief momenteel te bieden heeft, is nog altijd niet meer dan, in de breedste zin van het woord, een 'benadering' - i.e. een specifieke manier om zaken te observeren en de waarnemingen die dat oplevert te registreren - en enkel een 'check-list' van concepten en variabelen. Zulks verhindert niet dat het multidimensionele perspectief reeds tot interessante en waardevolle bevindingen kan leiden. Maar het punt is dat het heel moeilijk is om op basis van die bevindingen het niveau van de louter beschrijvende en derhalve tevens onvermijdelijk een hoofdzakelijk exploratieve analyse te overstijgen. Voeg daaraan toe dat zo'n beschrijvende analyse heel duidelijk laat zien dat het niet alleen gaat om een veelheid van uiteenlopende en meerledige dimensies maar ook - en mogelijk vooral - hun blijkbaar unieke interactie en symbiose in iedere gemeente. Het resultaat riskeert dan al gauw te zijn dat men, om de aard en structuur van locale coalitievorming in Vlaanderen te kunnen doorgronden, uiteindelijk een reeks van (slechts tot op heel beperkte hoogte vergelijkbare) 308 case studies overhoudt. En

dat kan natuurlijk ook niet de bedoeling zijn. Anders gezegd, de volgende stap zal moeten zijn dat wij overgaan van een checklist van alsnog hoofdzakelijk heuristische concepten en beschrijvende variabelen naar een hoger niveau van generalisatie en een meer gestandaardiseerd analytisch kader, en dat wij proberen de multidimensionele benadering om te bouwen tot een afgerond en volwaardig verklaringsmodel.

8.3. Locale coalitievorming en de ontwikkeling van een theorie over plaatselijk politiek leven

Los van de noodzaak (èn de reële mogelijkheid) om het multidimensionale perspectief en begrippenkader verder te ontwikkelen, kan aan de hand van de eerste verkenning van de problematiek van locale coalitievorming die hier is gepresenteerd, reeds een aantal kanttekeningen worden gemaakt betreffende hetgeen wij mogelijk nu al geleerd hebben over de relevantie en haalbaarheid van een aparte, specifieke theorie over plaatselijk politiek leven in België. En daarmee komen we dan onvermijdelijk weer terug bij de hoger reeds vermelde assumptie dat men kan volstaan met de theorieën die gebruikt worden om het nationale geheel van het Belgische politieke systeem te beschrijven en te verklaren, zonder meer toe te passen op plaatselijke verschijningsvormen van politiek leven (20). We zullen kort nader ingaan op de vraag of die assumptie terecht is door een basiscomponent uit die theorieën over het nationale politieke systeem - te weten een massa-elite dichotomisering - af te zetten tegen onze bevindingen betreffende het fenomeen van discongruente coalitievorming.

De tweedeling elite-massa is inderdaad een constante die in de verzuilings- en pacificatiedemocratietheorie verweven zit. Deze tweedeling situeert de elite-groep(en) aan de top van het systeem van verzuiling en pacificatiedemocratie. Met die top wordt dan onveranderlijk, expliciet of impliciet, de nationale bovenlaag van dat verzuild en pacificatiedemocratisch bouwsel bedoeld. Aldus laat die tweedeling eigenlijk geen ruimte om de leiders-, politici-elite die zich op het niveau van het locale politieke leven - en aldus bijvoorbeeld de GR en het CBS - manifesteert, precies onder te brengen. Het is m.a.w. duidelijk dat er in dit opzicht sprake is van een op zijn minst enigszins overgesimplificeerd beeld. Nu hoeft deze simplificatie echter geen probleem te zijn, wanneer men de nationaliseringstheorie met

betrekking tot een evolutie van het locale-gemeentelijke politieke gebeuren aanhoudt en vrede neemt met een heel enge, 'deterministische' interpretatie van die stelling.

Maar, als gesproken wordt van een 'nationalisering' van de gemeentepolitieke en -bestuurlijke arena, dan moeten natuurlijk wel de logica en reikwijdte van dat concept helemaal doorgetrokken worden. En aldus komt men onvermijdelijk uit bij de redenering dat die nationalisering hoe dan ook tevens de aard, structuur en dynamiek van coalitievorming op gemeenteraadsniveau zal (dienen te) bepalen. Deze implicatie kan men vervolgens specificeren als een onderscheid tussen al dan niet congruente (plus neutrale) coalities dat hier geïntroduceerd is.

Wij hebben dat fenomeen van (dis)congruentie in verband gebracht met een aantal criteria die bij de klassieke, formele analyse van coalities gebruikt worden. Deze test moest dan specifiek dienen om aan te tonen dat discongruente coalitievorming meer en anders is dan hetgeen plaatselijke omstandigheden nu eenmaal "dicteren" en als zodanig "onvermijdelijk" maken. Dit is namelijk een vaak gehoord argument: wat hier 'discongruente' coalities wordt genoemd, zou weinig bijzonders zijn want iets dat tot stand komt omdat het gewoon niet anders kan, er geen alternatieven bestaan. Men kan de formele criteria om coalitievorming te analyseren dan beschouwen als indicatoren voor die beperkende en dwingende plaatselijke omstandigheden. Veel van hetgeen doorgaans bedoeld wordt met de onvermijdelijke beperkingen en het gebrek aan alternatieven die nu eenmaal inherent zouden zijn aan een plaatselijke politieke configuratie, wordt aldus omgezet in de elementen die formele coalitietheorieën als mogelijke determinanten verrekenen. Wanneer dan blijkt dat de aard, structuur en dynamiek van discongruente coalitievorming niet beantwoorden aan de logica en factoren die de formele benadering poneert, volgt hieruit mede de conclusie dat op het locale-gemeentelijke echelon van het politieke systeem zich mogelijk een sub- of middenelite profileert die wel degelijk over een geheel eigen, 'authentieke' manoeuvreerruimte en bewegingsvrijheid beschikt.

Die tussenlaag van een midden- of subelite die zich op het locale-gemeentelijke niveau situeert en in eerste instantie de leden van de GR, het CBS en de plaatselijke partijleidingen omvat, ontbreekt omzeggens helemaal in en zou bovendien heel moeilijk te rijmen zijn met de gangbare verzuilings- en pacifi-

catiedemocratie-theorie over Belgisch politiek leven. Wat zich dus opdringt, is een afweging van de consequenties die onze bevindingen betreffende een locale-gemeentelijke tussenlaag van politieke midden- of subelite-groepen mogelijk inhouden voor die theorie. Duidelijk is dat ideeën en stellingen uit die theorie zodanig zouden moeten herzien worden dat beter uit de verf dat de architectuur van de Belgische variant van verzui-ling en pacificatiedemocratie meer gestratificeerd en hiërarchisch getrapt is dan men tot nu toe heeft aangenomen.

Een manier om dat te doen is de introductie van de concepten 'locale verzuijing' en 'plaatselijke pacificatiedemocratie' - en, direct in het verlengde daarvan, specifieke 'plaatselijke partijsystemen' en eigen 'locale politieke cultuur'. Deze beide begrippen zouden dan automatisch impliceren dat er mogelijk sprake is van allerlei uiteenlopende, verscheiden verschijningsvormen van die verzuijing en pacificatiedemocratie op lokaal-gemeentelijk niveau. Vervolgens kunnen, vanuit een meer algemeen-theoretische optiek, daaraan onmiddellijk de beschouwingen van Dierickx (1986) over een analyse van verzuijings- en pacificatiedemocratie-strategieën gekoppeld worden. Dierickx' kritiek t.a.v. de gangbare verzuijings- en pacificatiedemocratietheorie is dat zij te veel uitgaat van deterministische paradigmata. Het alternatief dat hij voorstelt, beklemtoont daarentegen: situatiegebonden rationaliteit van keuzes en handelen, 'strategische' beslissingsmomenten van attitudes en gedrag, en zodoende een meer voluntaristisch beeld van de verzuijide en pacificatiedemocratische realiteit (21). En dat is precies wat mede naar voren komt uit onze analyse van de attitudes, de keuzes en het handelen van subelite-groepen op het niveau van lokaal politiek leven.

VOETNOTEN

- (1) Zie: Pridham, 1986a. Het artikel van Rudd en Pijnenburg in deze bundel is een verdere uitwerking van de resultaten van die eerste test van een multidimensionele analyse voor wat betreft nationale coalitievorming in België.
- (2) Daarbij is gebruik gemaakt van de data betreffende de uitslagen van de laatste gemeenteraadsverkiezingen (oktober '82) en de huidige samenstelling van de raad en het college van burgemeester en schepenen, die Ysebaert en Asselberghs (1984) bijeengebracht hebben.
- (3) Daar komt bij dat deze trend vaak in het nadeel van een en dezelfde partij blijkt te hebben gewerkt: de CVP. In Vlaanderen had deze partij, voordat die evolutie zich manifesteerde, traditiegetrouw een monopolie- of een zeer sterk dominerende positie op het lokale politieke niveau. En de CVP is trouwens vandaag in vele Vlaamse gemeenten nog altijd de sterkste partij - laat daar geen misverstand over bestaan. Maar wat op een dramatische wijze is veranderd sinds de jaren '60 is dat de CVP, alhoewel nog altijd in de sterkste positie, definitief de één-partij meerderheid heeft verloren die zij tot dan toe had.
- (4) Het probleem is dat, aan de hand van de data die beschikbaar zijn, het vaak heel moeilijk is deze cartels te herkennen en te scheiden van de andere, 'normale' (één-partij type) lijsten. Voor zover kon opgemaakt worden, zijn er tenminste vier gemeenten (twee zeker en twee zeer waarschijnlijk) waar een 'partij' die in feite een cartel is, de GR-meerderheid heeft. Niettemin zijn deze vier gemeenten (maar ongetwijfeld zijn er in werkelijkheid nog meer soortgelijke voorbeelden) in tabel 1 opgenomen in de categorie van één-partij meerderheden.
- (5) Dit is ook belangrijk om zich terdege de specificiteit van gemeentepolitiek en lokaal bestuur in België te realiseren. Het blijkt immers dat er in dit opzicht wezenlijke verschillen met bijvoorbeeld Nederland zijn: de manier waarop de burgemeester wordt aangewezen ('verkozen') en de fiscale component van de gemeentelijke financiële autonomie. In Nederland a) heeft de gemeenteraad (omzeggens) geen invloed op de benoeming van een burgemeester en b) is

het aandeel van de post 'gemeentebelastingen' van de gemeentelijke begroting heel beperkt. Mogelijk omdat er aldus minder macht en een beperkter instrumentarium voor eigen beleidsvoering op het spel staan, zijn meerderheidscolleges in Nederland veel minder frequent dan in België en opteert men bij lokale coalitievorming (nog steeds) overwegend voor een zogeheten 'afspiegelingsformule'.

- (6) Een gemeente met 7 000-9 000 inwoners (de meest talrijke categorie in België) wordt bestuurd door 19 raadsleden en een CBS van 4 schepenen plus de burgemeester. Een gemeente met meer dan 250.000 inwoners heeft een GR met 53 zetels en, naast de burgemeester, een CBS van 10 schepenen.
- (7) De financiële steun van de centrale overheid wordt verstrekt door het Gemeentefonds. Het Gemeentefonds verdeelt over de gemeenten een bepaald vast percentage van het totaal aan belastingen die de nationale overheid incasseert. Het aandeel van het Gemeentefonds in de nationale fiscale middelen is bij wet geregeld.
- (8) Alternatieve financiële middelen kunnen bijvoorbeeld zijn: inkomsten uit beheer van het gemeentelijke patrimonium of verkoop van onroerend goed, opbrengst van dienstverlening, werkingstoelagen, subsidies voor buitengewone uitgaven, winsten en dividenden uit intercommunales, leningen.
- (9) Voor een analyse en evaluatie van deze grootschalige fusie-operatie kan verwezen worden naar het themanummer van Res Publica (24 (1982), nrs. 3-4) dat daar integraal aan gewijd is.
- (10) Zie: Parlementaire Handelingen Kamer van Volksvertegenwoordigers, Gewone Zitting 1986-1987, pp. 814-825, pp. 1269-1272 en pp. 1315-1316.
- (11) Toen dit wetsvoorstel werd voorgelegd, werd er rekening mee gehouden dat aldus het alternatief waarbij men overlopers beloont door hen het OCMW-voorzitterschap te geven, nog steeds zou blijven. Maar, aangezien het OCMW onder een andere, aparte wet valt, kon men bepalingen betreffende de verkiezing van zijn voorzitter niet opnemen, en zou er daarom een tweede wetsvoorstel worden gemaakt om soortgelijke moeilijkheden met deze bijkomende variant van portefeuille op eenzelfde manier aan te pakken.

- (12) Het was moeilijk om het wetsvoorstel in strakkere, meer restrictieve termen te formuleren, omdat dit zou kunnen worden geïnterpreteerd als een aantasting van het fundamentele (en grondwettelijk gewaarborgde) principe van het individuele beslissingsrecht van gemeenteraadsleden. In 1981 was er reeds het wetsvoorstel Coppieters geweest dat eenzelfde strekking had als het initiatief van volksvertegenwoordiger Tant en dat toen uiteindelijk is afgevoerd (door de Kamer in '82 goedgekeurd en vervolgens door de Senaat, na advies van de Raad van State, afgewezen) vanwege precies de keuzevrijheid van GR-leden die daarmee te veel aan banden zou gelegd zijn (zie ook Anthoon, 1982: 477- 478).
- (13) Eén van de vele uitspraken die heel duidelijk deze interpretatie vertolken: "En tenslotte - dat weet iedereen - komen er bij de samenstelling van de schepencolleges motieven opzetten, die hun oorsprong in de 'grote' <i.e. nationale - BP> politiek vinden" (Huyse, 1976: 559). Zie ook bijvoorbeeld Mabille (1982: 20).
- (14) Daarmee wordt het voorbehoud t.a.v. die nationaliserings-these dat Philippart als één van de weinigen reeds meer dan 10 jaar terug heeft geformuleerd, duidelijk bevestigd. "Dans l'hypothèse ou réellement des 'états-majors' eussent maîtrisé tous les aspects électoraux, la position des partis à l'égard des coalitions pour la formation des collèges communaux (bourgmestre et échevins) aurait été arrêtée au préalable d'une manière homogène selon une stratégie raisonnée. Par exemple, dans ce cas le Parti Socialiste aurait dû annoncer qu'il ferait alliance avec l'un ou l'autre parti politique, et ce dans une perspective de participation au pouvoir central. Or, il s'est allié, au gré des circonstances locales, au Parti de la Liberté et du Progrès, au Parti Social Chrétien, au Rassemblement Wallon, au Front Démocratique bruxellois, à des communistes pour constituer les coalitions communales." (Philippart, 1976: 463)
- (15) Voor een meer algemene evaluatie van de 'formele' karakteristieken en (dis)congruentie-component van de coalities die na de GR-verkiezingen van oktober '82 in de provincie Antwerpen zijn gevormd, zie het artikel van Pijnenburg (1987) in EJPR. Resultaten van de vergelijking van de sco-

res van coalitie-varianten voor die groep gemeenten: in 71% (22 op een totaal van 31) van de gevallen van discongruente coalitievorming zou het congruente alternatief beter (42%) of hetzelfde (29%) hebben gescoord.

- (16) Turnhout is slechts een van de gemeenten waarvoor aldus een levensechte analyse van de dynamiek van lokale coalitievorming is uitgewerkt. Voor de bespreking van andere voorbeelden, zie: Pijnenburg (1986 of 1988). De selectie van gemeenten die tot nu toe op deze manier nader zijn geanalyseerd, is louter willekeurig gebeurd. Het enige dat heeft gespeeld, is de beschikbaarheid van meer gedetailleerde gegevens aan de hand van hetgeen terzake door de pers is gerapporteerd. Uit de reeks gemeenten waarover deze meer uitgebreide informatie aldus beschikbaar blijkt te zijn, is hier Turnhout geselecteerd (en als zodanig had even goed een ander voorbeeld kunnen gekozen worden). Voor zover is op te maken is Turnhout - en met name de variant van coalitievorming die men daar aantreft - in meerdere opzichten kenmerkend en representatief voor de handel en wandel op lokaal politiek niveau in Vlaanderen. Hoe dan ook, het feit dat het één van de gemeenten is waaraan na de GR-verkiezingen van '82 door de pers aandacht is besteed, betekent geenszins dat er sprake zou zijn van enigerlei uitzonderlijke lokale situatie.
- (17) Mede gebaseerd op het artikel van D. Leestmans en P. Renard over het gemeentepolitieke leven in Turnhout, "De weg van de geleidelijkheid", onlangs verschenen in Knack (25 mei 1988, pp. 52-57).
- (18) Gebaseerd op het levendige en gedetailleerde 'ooggetuigenverslag' van de gebeurtenissen door J. Vanreusel (1983).
- (19) Er is weliswaar ook nog de publicatie van Hannequart en Mabilie (1976), maar die beperkt zich tot louter een iets meer aangeklede beschrijvende verkenning van coalitievorming in de gemeenten van de Brusselse agglomeratie na de GR-verkiezingen van '70 en lijkt als zodanig eigenlijk meer even een vlugge vingeroefening dan werkelijk (de aanzet tot meer) grondig onderzoek te zijn geweest.
- (20) De grote lijnen (van de 'klassieke' en een aantal nieuwe, bijgewerkte versies) van die diverse theorieën mogen als algemeen bekend verondersteld worden: er is sprake

geweest van een opeenvolging van ver-, ont- en (gedeeltelijke) herzuiling; de tweede en laatste fase hebben ook meegebracht dat zuilen (en m.n. het katholieke geheel van organisatiecomplexen) zijn omgevormd tot 'socio-politieke concerns'; de hoogtij-periode van het zuilensysteem is gekenmerkt geweest door zowel pacificatiedemocratie en elitaire consensus als particratie, die alle drie tot op heden een dominante factor in het politieke leven zijn gebleven - met dien verstande dat ont- en partiële herzuiling hebben gemaakt dat daar ook nog eens het fenomeen van neocorporatisme is bijgekomen. Dit is slechts een heel grove schematisering, maar daar kan in dit kader mee volstaan worden. Voor alle gemak zullen de diverse theorie-varianten waarin deze verschillende elementen verwerkt zijn, hier verder als één geheel - 'de' verzuilings- en pacificatiedemocratie-theorie - worden aangeduid.

- (21) In Dierickx' kritische beschouwingen over de deterministische paradigmata van de gangbare verzuilings- en pacificatiedemocratie-theorie komt het fenomeen van coalitievorming trouwens ook expliciet aan de orde. "In het structureel deterministisch model is deze coalitievorming niet problematisch. Zij wordt opgelegd door het conflict met een gemeenschappelijke tegenstander. (...) De vraag is evenwel of dergelijke coalitievorming vaak zal voorkomen en een stabiele structuur zal vertonen, gelet op de strategieën van de betrokken actoren. Immers, sommige actoren zullen meer geneigd zijn om op zulke coalities aan te dringen en andere veel minder." Daarom zou het aangewezen zijn "een paradigma te kiezen dat niet uitgaat van de voltooiing van de coalitievorming. Het verschil tussen structureel-deterministische en strategische modellen is dat de eerste zich verwachten aan hechte en permanente coalities en de tweede aan losse en occasionele coalities." (Dierickx, 1986: 533-534)

BIBLIOGRAFIE

- 1976 Gemeenteraadsverkiezingen 10 oktober 1976 - themanummer, Res Publica, 18, nrs. 3-4
- 1982 De fusie van gemeenten in België: een evaluatie na vijf jaar - themanummer, Res Publica, 24, nrs. 3-4
- AIKEN, M. & DEPREE, R.**
- 1980 Policy and politics in Belgian cities, Policy and Politics, 8, nr. 1, 73-107
- ANTHOON, G.**
- 1982 Verschuivingen bij de besluitvormers na de fusies van gemeenten, Res Publica, 24, nrs. 3-4, 461-482
- COENS, J.**
- 1984 De evolutie van de uitgaven van de Belgische gemeenten sinds 1974, Res Publica, 26, nr. 5, 671-699
- COLLINGE, M.**
- 1981 La politisation des élections communales: stratégie de parti en Wallonie, Courrier Hebdomadaire du CRISP, nr. 917
- DEWACHTER, W. o.a.**
- 1970 Politieke zeggingskracht van de gemeenteraadsverkiezingen, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, Antwerpen/Amsterdam
- DEWACHTER, W.**
- 1970 Gemeenteraadsverkiezingen en verstedelijking, in: W. Dewachter et al., Politieke zeggingskracht van de gemeenteraadsverkiezingen, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, Antwerpen/Amsterdam, 17-37
- 1982 Het effect van de samenvoeging van gemeenten op de gemeenteraadsverkiezingen, Res Publica, 24, nrs. 3-4, 445-460
- DIERICKX, G.**
- 1986 De sociologen en de verzuiling - over het nut van deterministische en strategische paradigma's, Tijdschrift voor Sociologie, 7, nr. 3, 509-550

GINSBURGH, V. & PESTIEAU, P.

1981 Local government expenditures in Belgium: do political distinctions matter?, European Journal of Political Research, 9, nr. 2, 169-179

HANNEQUART, A. & MABILLE, X.

1976 Les coalitions communales dans l'agglomération bruxelloise, Courrier Hebdomadaire du CRISP, nr. 733

HOLVOET, L.

1976 De nieuwe politieke kaart van België, Res Publica, 18, nrs. 3-4, 445-460

HUYSE, L.

1976 Gemeenteraadsverkiezingen met een nationale nasmaak, De Nieuwe Maand, 19, nr. 9, 559-564

LAGROU, E.

1982 De ruimtelijke ordening en de gemeentelijke fusie, Res Publica, 24, nrs. 3-4, 559-576

MABILLE, X.

1982 Enjeux et stratégies pour les élections communales du 10 octobre 1982, Courrier Hebdomadaire du CRISP, nr. 974

MAES, R.

1982a De samenvoeging van de gemeenten: het kader van een onvoltooid gebleven hervormingsproces, Res Publica, 24, nrs. 3-4, 415-442

1982b Veranderingen in de gemeentelijke organisatie: een eerste evaluatie, Res Publica, 24, nrs. 3-4, 701-728

MELLORS, C. & PIJNENBURG, B., eds.

1988 Political Parties and Coalitions in European Local Government, Routledge, London (te verschijnen)

MOESSEN, W. & VANNESTE, J.

1980 Determinanten van de gemeentelijke uitgaven, Economisch en Sociaal Tijdschrift, 5, 623-641

PHILIPPART, A.

1976 Objectifs des partis politiques en Wallonie à propos des élections communales, Res Publica, 18, nrs. 3-4

PIJNENBURG, B.

- 1987 Political parties and coalitional behaviour in Belgium: the perspective of local politics, European Journal of Political Research, 15, nr. 1, 53-73
- 1988 The multiple dimensions of local coalition formation in Belgium, in: C. Mellors en B. Pijnenburg (eds.), Political Parties and Coalitions in European Local Government, Routledge, London, 34-67

PRIDHAM, G., ed.

- 1986a Coalitional Behaviour in Theory and Practice: An inductive Model of Western Europe, Cambridge University Press, Cambridge
- 1986b An inductive theoretical framework for coalitional behaviour: political parties in multidimensional perspective in Western Europe, in: G. Pridham (ed.), Coalitional Behaviour in Theory and Practice: An inductive Model for Western Europe, Cambridge University Press, Cambridge, 1-31

SUYKENS, M.

- 1982 Lokale democratie: een mythe?, De Nieuwe Maand, 25, nr. 7, 469-476

VANREUSEL, J.

- 1983 Turnhout '82: ACW in het rechtse kamp - gemeentepolitiek op zijn Vlaams, De Nieuwe Maand, 26, nr. 2, 103-113

YSEBAERT, C. & ASSELBERGHS, L.

- 1984 Gemeentelijk Zakboekje '84/'85, Kluwer-Knack, Antwerpen/Brussel