

Cumul in het federale België: een longitudinale schets

Nicolas Van de Voorde, UGent

Abstract

Deze paper vertrekt vanuit de idee dat veranderingen in het intergouvernementele model hand in hand gaan met veranderingen in de frequentie en vorm van *cumul des mandats*. Traditioneel werd in de centraal-lokale relaties de combinatie van een rechtstreeks verkozen nationaal en lokaal mandaat als compensatiemechanisme gezien. Zwakke gemeenten met een beperkte functielast en bewegingsvrijheid kregen rechtstreekse toegang tot het hiërarchische, centrale niveau. De laatste decennia verbrokkelde echter het federale niveau dat macht moest afstaan aan supranationale en regionale autoriteiten, en nam de complexiteit van de lokale besluitvorming toe. Als gevolg verwachten we dat zowel de frequentie als de vorm van de rechtstreekse toegang zich aan de recente evoluties aanpast. Data over alle Belgische parlements- en regeringsleden tussen 1995 en 2014 wijzen op een algemeen toegenomen tendens maar niet op een verschuiving richting de regio's. De aangroei van het cumulatiepercentage wordt enkel onderbroken door een sterke electorale opgang van nieuwe partijen. De gefavoriseerde vorm van het dubbelmandaat is sterk afhankelijk van de taalgroep, Nederlandstalige parlementsleden opteren vaker voor een lokaal wetgevend mandaat, Franstalige daarentegen verkiezen het burgemeestersambt. Hoewel de functies en voordelen van het fenomeen tanende zijn, blijft hun aandeel groeiende onder de Belgische volksvertegenwoordigers.

Introductie

In deze paper onderzoeken we de verspreiding en de vorm van *cumul des mandats* in het federale België. Enerzijds beschrijven de evolutie van de afgelopen twintig jaar en hoe de wijzigende bestuursverhoudingen tussen het lokale en het centrale niveau inwerken op de graad van cumulatie. Anderzijds bekijken we of de algemene evolutie contingent is en sterker doorspeelt in verschillende omstandigheden.

In de traditionele intergouvernementele theorie is de combinatie van politieke mandaten het meest directe toegangsmechanisme van lokale besturen op het nationale bestuur (Hesse, 1991; Page & Goldsmith, 1987; Page, 1991). Het vervult een belangrijke verbindingsfunctie tussen beide niveaus. In België, steevast ondergebracht in de Zuiderse of Franse traditie, wordt de onmacht van zwakke lokale besturen gecompenseerd met rechtstreekse toegang tot het centrum. De bestuurlijke verhoudingen waren duidelijk. De hiërarchische centrale overheid controleert en stuurt de lokale bestuurslaag, waardoor het nationale centrum het enige referentiepunt was voor de steden en gemeenten. Dubbelmandatarissen proberen op die manier toch grip te krijgen op dat centrale niveau. Ze vervullen een makelaarsrol, trachten het beleid te sturen door hun lokale belangen te behartigen of financiële middelen mee naar huis te nemen.

We beargumenteren hier dat cumul aangedreven wordt door de wijzigende interbestuurlijke context. De intergouvernementele relaties zouden convergeren naar *multi-level governance* omgeving, gekenmerkt door een interdependentie tussen alle overheidslagen (Bache & Flinders, 2004). Dat proces gaat gepaard met twee belangrijke verschuivingen. Op de verticale as verliest het nationale niveau veel van haar macht (Hooghe & Marks, 2003). Zowel nieuwe bestuurslagen, zoals het internationale en het Europese, als een versterking van het bestaande intermediaire regionale niveau knibbelen aan de macht van het nationale centrum. Die centrifugale trend resulteert in het ontstaan van meerdere centra en de beleidsvervlechting ertussen. Ten tweede, op de horizontale as, evolueert de besluitvorming richting netwerksturing, theoretisch vaak aangeduid met *local of network governance*, waarbij politieke vertegenwoordigers hun macht moeten delen met autonome maar van elkaar afhankelijke actoren (Denters & Rose, 2005; Denters, 2011, John, 2001). Onder invloed van die veranderingen staat de relevantie van het dubbelmandaat ter discussie. In een verticale multi-centrale structuur is het nationale niveau niet langer het enige referentiepunt en betekent dat een automatische beperking van het nut van één centraal-lokale combinatie. Anderzijds kan de toegenomen horizontale complexiteit lokale mandatarissen naar zich toe trekken.

De tendens naar *multi-level governance* is geen algehele convergentie maar een geleidelijke evolutie naar meer bestuursvervlechting. Bovendien kampt België, vanuit het Franco perspectief, met een aanzienlijke achterstand inzake transitie richting netwerksturing. Conform aan de stapsgewijze verandering in bestuurlijke context zal het fenomeen cumul geleidelijk aan reageren. Die longitudinale evolutie staat gedurende de hele paper centraal, waarbij we een algemeen dalende tendens verwachten. We beschikken over de gegevens van alle Vlaamse, Brusselse, Waalse en federale parlements- en regeringsleden van acht legislaturen tussen de periode van 1995 en 2014 om onze verwachtingen te toetsen. Die wordt aangevuld met een cross-sectionele analyse. *Governance* is contingent waardoor het tijdseffect afhankelijk van bepaalde situaties sterker zou kunnen doorwegen, zoals verschillen tussen supra lokale niveaus, taalgroepen, het type lokaal mandaat en de verstedelijkingsgraad.

Empirisch onderzoek naar het fenomeen is geografisch verankerd in Frankrijk, waar bij de laatste opmetingen niet minder dan 90% van de parlementsleden minstens een tweede lokaal mandaat bezitten (Dewoghélaëre, Berton, & Navarro, 2006). Andere landen worden systematisch onderbelicht, hoewel de combinatie in Europa frequenter is dan gedacht (Navarro, 2013). Zowel vanuit theoretisch als empirisch oogpunt is *multiple office holding* onderontwikkeld. Ook in België, dat mee

in de cumulatieve kopgroep zit, is het onderzoek gefragmenteerd. Vaak ligt de focus op één niveau, centraal (Vaesen, 2006; Verleden, Put, Maddens, Vanlangenakker, & Weekers, 2009) of lokaal (Ackaert, 2006) en is het vaak een zijspoor in onderzoek naar parlementsleden (Fiers, 2001; Pilet & Fiers, 2013). We pikken daar in deze paper op in en voorzien voor het eerst een holistisch beeld van de evolutie in het fenomeen van cumulatieve mandaten.

Politiek lokalisme in België

Wanneer we doorheen de paper over het fenomeen cumulatieve spreken bedoelen we de combinatie van twee rechtstreeks verkozen politieke mandaten die terzelfdertijd worden uitgeoefend (Navarro, 2009). Die multipositionele verticale vorm betekent hier de facto het bundelen van een lokaal, gemeentelijk mandaat met een regionale of nationale functie vermits andere combinaties bij wet verboden zijn¹. Het mag echter niet verward worden met automatische cumulatieve op lokaal niveau zoals de koppeling gemeenteraad – politieraad of andere vormen van horizontale cumulatieve.

Empirische gegevens over de Belgische cumulatieve zijn zeer fragmentair. De focus ligt vaak op één parlement (Vaesen, 2006), één taalgroep (Fiers, 2001) of een combinatie van beiden maar slechts voor één of twee legislaturen (Put & Vanlangenakker, 2010). Het gebrek aan gegevens voor Waalse volksvertegenwoordigers is frappant en op een enkele uitzondering na bijna volledig afwezig (Pilet, 2013). Wij zullen in deze paper een holistisch beeld van het dubbelmandaat schetsen door alle Belgische parlementsleden te betrekken en een evolutie te schetsen van de afgelopen twee decennia. De rode draad doorheen alle onderzoeksresultaten is het primordiaal belang van de lokale politiek voor het nationale niveau, zei het in de vorm van lokale ervaring of in de vorm van cumulatieve. Het aandeel parlementsleden met een lokaal mandaat is opvallend stabiel. Ackaert (1994) noteert al vanaf 1961 een cumulatievegraad van 62% in de federale kamer en senaat. Die neemt toe gedurende de jaren 1980 tot net boven de 70% om daarna stabiel te blijven voor de Vlaamse vertegenwoordigers tot 1999 (Fiers, 2001). Het laatste decennium liep het percentage nog op tot ongeveer 80%, zij het met meer volatiliteit (Put & Vanlangenakker, 2010). De meest recente studies wijzen nog steeds op een toename bij de Vlaamse vertegenwoordigers bij de verkiezingen van 2014 (Put et al., 2014; Rodenbach, Steyvers, & Reynaert, 2013).

De Belgische wetgever is nooit strikt geweest in het beperken van politieke cumulatieve. Meer nog, tot op vandaag bestaat een formele verplichte vorm van het dubbelmandaat. Voor de eerste rechtstreekse verkiezing van de regionale parlementen in 1995 werden die gevuld met alle federale parlementsleden uit de Nederlandse of Franstalige taalgroep. Bij de hervorming van de senaat, als gevolg van dezelfde staatshervorming, werd een andere vorm van verplichte dubbelmandaten in het leven geroepen. Gemeenschapssenatoren worden verkozen door en uit de regionale parlementen en moesten vooral belangenconflicten tussen het federale niveau en de gemeenschappen en gewesten ontmijnen (Devos, Bouteica, & Ossenblok, 2015). Bovendien kon men zich lange tijd kandidaat stellen voor verschillende niveaus bij dezelfde verkiezing. De kandidaat werd voor het ene effectief verkozen en voor het andere vervangen door een opvolger. Deze dubbele of schijnkandidatuur is bij de zesde staatshervorming in 2011 aan banden gelegd (Put, Smulders, & Maddens, 2014).

In vergelijking met Frankrijk, het land met de meest vergelijkbare graad van cumulatievegraad, is er weinig maatschappelijk of publiek debat over het inperken van cumulatieve. De eerste voorzichtige poging vinden we terug bij de introductie van de 'nieuw politieke cultuur' (NPC) en de oprichting van de werkgroep Langendries in 1999 (Put & Vanlangenakker, 2010). Resultaat was een nationale

¹ Een provinciaal mandaat kan enkel gecombineerd worden met een gemeentelijke functie, niet met een regionale of federale. Regionale mandatarissen mogen bovendien geen federaal functie uitoefenen, alsook vice versa uiteraard. De combinatie tussen Europa en gemeenten is onder bepaalde voorwaarden wel mogelijk maar wordt niet in rekening gebracht vanwege onze interesse in centraal-lokale relaties.

financiële ontmoediging voor het combineren van politieke mandaten. De volgende ronde in de staatshervormingscyclus impliceerde een nieuwe *window of opportunity* die de Vlaamse regering aangreep om verregaande hervormingen rond decumul voor te stellen. Vanwege de té strakke timing werd de totstandkoming van een gemeentedecreet doorgeschoven naar de volgende legislatuur waarbij de cumulatieregeling de voorontwerpronde nog haalde, maar in de finale wettekst naar huis werd verwezen (Ackaert, De Ceuninck, Reynaert, Steyvers, & Valcke, 2007). Dit zijn bovendien enkel de ietwat succesvolle pogingen die volledig losstaan van geïsoleerde partij-initiatieven van de groenen en de liberalen begin van de jaren 1990.

Vandaag zijn de formele onverenigbaarheden nog steeds bijzonder braaf, met als uitzondering de provinciale raadsleden. Zij mogen hun functie met geen enkel regionaal of nationaal mandaat combineren vanwege de traditionele angst voor dit intermediair niveau. Bij lokale mandatarissen daarentegen is *the sky the limit*. De financiële ontmoediging is zowat de enige beperking. Burgemeesters en leden van het schepencollege moet zich wel lokaal laten vervangen wanneer ze een uitvoerend mandaat uitoefenen in de Vlaamse, Waalse, Brusselse of federale regering. Deze verhinderingsstechniek zorgt ervoor dat schepenen of burgemeester hun lokaal mandaat niet verliezen en na hun uitvoerende termijn op een hoger niveau terug hun rol als burgemeester of schepen kunnen opnemen. Men kan zich afvragen of een degradatie tot titelvoerend burgemeesterschap noodzakelijk een beperking op de lokale macht inhoudt. Het is aannemelijk dat een nationaal kopstuk zijn lokaal mandaat niet volledig in de koelkast zet, maar betrokken blijft of zelfs de touwtjes in handen houdt wanneer hij verhinderd is. Van het schoorvoetend Vlaams enthousiasme om het aandeel dubbelmandatarissen te beperken was in het zuiden van België lange tijd niets te merken. Tot in 2010 plots het "*Décret spécial limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon*" werd goedgekeurd in het Waals parlement, de meest verregaande regeling rond decumul in België tot heden. Vanaf de verkiezingen van 2014 is voor drie vierde van de leden van elke politieke fractie een parlamentsmandaat onverenigbaar met een mandaat in het schepencollege. Het kwart met de hoogste penetratiegraad bij de regionale verkiezingen mag twee mandaten blijven combineren (Dodeigne & Vandeleene, 2013). De cumulatie van gemeenteraadsleden blijft daarentegen onaangeroerd. Het combineren van meer dan twee politiek verkozen mandaten is, in tegenstelling tot Frankrijk, nergens mogelijk.

Frans streekproduct in de Europese keuken

De Franstalige term *cumul des mandats* is niet toevallig een uitzondering in de Engelstalige wetenschappelijke literatuur. Het fenomeen scheert in Frankrijk meer dan elders hoge toppen. Al vanaf de 19^e eeuw had 40% van de *Assemblée Nationale* minstens een tweede politiek mandaat (Bach, 2011; Knapp, 1991). Na de tweede wereldoorlog en bij de instelling van de vijfde republiek groeide het aandeel exponentieel tot 65% aan het begin van de jaren 1990, om vanaf de verkiezingen van 2002 stabiel rond de 90% te circuleren (Caille, 2000; Dewoghélaëre et al., 2006). Twee zaken zijn opvallend in het Franse verhaal. Ten eerste, de meest frequente vorm is de combinatie burgemeester-parlamentslid. Na 1960 wordt vastgesteld dat consistent de helft van de Mp's aan het hoofd van de lokale executieve staan. Dit heeft vooral te maken met de territoriaal gefragmenteerde landschap van Frankrijk met meer dan 36.000 gemeenten (Hoffmann-Martinot, 2003). De lokale autoriteiten zijn machteloos omdat ze niet aangepast zijn aan de economische of demografische realiteit en te klein zijn voor bijna elke vorm van dienstverlening. Frankrijk is het archetypisch Zuiders scenario waarbij die lokale onmacht gecompenseerd wordt door toegang in de vorm van cumul. De verankering in het burgemeestersmandaat is dan niet onlogisch vermits "for it is no very great exaggeration to claim that in most cases, the task of the 514.519 municipal councilors is to elect the 36.564 mayors and to ratify their decision" (Knapp & Wright, 2006, p. 354). Ten tweede mag *multiple office holding* er letterlijk

genomen worden. Tot voor kort was een opstapeling van twee of drie lokale mandaten toegestaan en kozen politici vaak voor extra mandaten op het niveau van het departement of regio (Foucault, 2006).

Hoewel ze de 'spécificité française' zichzelf graag toe-eigenen, is die conclusie overtrokken. Er zijn wel meerdere gevallen bekend waarbij het combineren van politieke functies niet ongewoon is (François & Navarro, 2013). Omdat nationale data vaak ontoegankelijk zijn wordt vaak gewerkt met indirecte gegevens zoals lokale ervaring of cumul in het Europese parlement. Bij die laatste gaat het om het uitbreiden van het Europees mandaat met een lokale, provinciale of regionale functie. Niet toevallig spannen de Franse parlementsleden daar ook de kroon. 44% van hen heeft een dubbelmandaat. Luxemburg (33%), Ierland (33%), Italië (28%), Finland (25%) en België (20%) vervolledigen de top zes. Gemiddeld zijn iets minder dan 20% van de Europarlementariërs ook lokale raadsleden (Navarro, 2009). Hou rekening met betrouwbare maar beperkte data, zo is geen informatie bekend over het type of niveau van het tweede mandaat. De proxy lokale ervaring wordt systematisch doorheen heel Europa teruggevonden (Best & Cotta, 2000), zowel in de Scandinavische landen, in het Verenigd Koninkrijk, in het Zuiden (Italië, Spanje, Portugal) als in Centraal en Oost Europa (Hongarije)². Nationale gegevens over het niveau van multiple office holding zelf zijn zeer fragmentair. Er is data beschikbaar over Finland, waar 73% van de *Eduskunta* leden een lokaal mandaat heeft (Sandberg, 2013). In Duitsland gaat het om een sporadische variant waarbij mandatarissen blijven zetelen tot het einde van de lokale bestuursperiode om dan niet meer op te komen (Navarro, 2009). 24% van de Bundestag kan als cumulard worden omschreven. Zwitsers onderzoek toont aan dat in alle kantons maximaal 20% van de leden een tweede mandaat heeft met een gemiddelde van 8% (Mueller, 2013). Er zijn nog een aantal landen dat de grens van 10 à 15% bereikt zoals Spanje, Italië en Groot-Brittannië (Boudon, 2010). In Oost-Europa hebben we enkel betrouwbare gegevens over Hongarije, waar ongeveer de helft van de parlementsleden cumuleert (Várnage, 2012).

Navarro (2013) onderneemt de meest uitgebreide poging om een comparatief kader op te zetten voor de 27 Europese lidstaten, Noorwegen en Zwitserland. Formeel verbieden slechts tien landen de praktijk compleet, in tien andere gevallen is er geen enkele restrictie, de rest heeft minstens een beperking (waaronder België en Frankrijk zelf). Het mag niet verbazen dat ook hier Frankrijk, België, Luxemburg en Finland de Europese koplopers zijn. Verschillende landen maken deel uit van het peloton dat ongeveer een vierde van hun nationale leden als cumulards omschrijft. Onder andere Duitsland, Spanje, Hongarije, Portugal en Zweden moeten we daar situeren. De gegevens zouden bovendien nog een onderschatting zijn omdat over enkele Centraal-Europese landen geen specifieke data beschikbaar is maar wel aangegeven wordt dat het een frequent fenomeen is. Hoewel cumuleren het meest omvangrijk is in Frankrijk, is de idee van Franse eigenheid een illusie. Verschillende Europese landen laten aan hun parlementsleden toe een lokaal mandaat op te nemen, die dat met wisselend enthousiasme ook doen. De uniciteit van de Franse variant is de verankering van cumul bij de burgemeesters. Lokale uitvoerende mandatarissen worden in andere landen ook in het parlement teruggevonden, maar nergens is de connectie zo sterk (Kjær, 2006).

Changement de décor: van government naar governance

De intergouvernementele modellen zijn ontstaan eind jaren tachtig van de vorige eeuw vanuit de constatacie dat Europa een lappendeken van complexe structuren verbergt. Om het lokale bestuursniveau te gaan vergelijken was een typologie noodzakelijk. Er werd geopteerd de relaties tussen de verschillende overheidslagen als basis voor die indeling te nemen (Page & Goldsmith, 1987).

² Alle data zijn afkomstig uit de verschillende nationale hoofdstukken van het boek. Lokale achtergrond wordt gezien als het hebben van een lokale of regionale politieke functie tijdens of voor de eerste verkiezing op het supra lokale niveau.

Ondanks de verscheidenheid deelt elk land immers minstens twee beleidsniveaus, het lokale en het nationale niveau. Ingrijpende institutionele hervormingen na de tweede wereldoorlog stelden de relatie tussen de niveaus bij. West-Europese landen transformeerden zich tot sociale welvaartsstaten. In de ontwikkeling van het sociale beleid werd de lokale bestuurslaag in toenemende mate als dienstmeid ingeschakeld, veelal in een uitvoerende en dienstverlenende zin (Hesse, 1991, p. 611; Vetter & Kersting, 2003). Een sterk hiërarchische centraal-lokale relatie was kenmerkend om de homogeniteit van de nationale maatregelen te voorzien. Origineel richtte men zich op lokale functielast, de graad van autonomie of bewegingsvrijheid voor de gemeenten en de mate van toegang tot het centrum om landen te categoriseren. De invulling ervan bleek geografisch bepaald. Noord-Europese landen delen de idee van sterke gemeenten met ruime functies en veel autonomie. De toegang tot het centrum wordt onrechtstreeks en voornamelijk collectief georganiseerd. Lokale mandatarissen behartigen hun belangen via de partij of geaggregeerde lokale belangenorganisaties. De Zuiderse traditie daarentegen compenseert zijn lokale instellingen met weinig bevoegdheden en stevige controle met rechtstreekse toegang tot het hoogste niveau. Het belangrijkste toegangsmechanisme wordt op individueel niveau voorzien onder de vorm van de accumulatie van politieke mandaten of *cumul des mandats*. Vooral Zuid-Europese staten staan bekend om hun veelvuldig gebruik van het mechanisme. Deze direct toegangsvorm zorgt ervoor dat gemeentepolitici tegengas kunnen geven ten aanzien van het hiërarchische centrale niveau. Het stelt hen in staat de lokale belangen nationaal te behartigen, beleid bij te sturen en zelfs financiële middelen los te peuteren.

De context is echter veranderd en de instituties evolueerden mee. Van een eenduidige, rechtlijnige relatie tussen een uniform lokaal bestuur en één centraal niveau is geen sprake meer. Dat laatste spatte als het ware uit elkaar en moest macht afstaan aan supranationale en regionale autoriteiten. De uiteenrafeling van de centrale staat werd in verschillende disciplines theoretisch onderbouwd, elk met een eigen jargon. Onderzoekers in de lokale politiek en publieke administratie noemen het *local governance* of *network governance*, federalisten kleven er de term decentralisatie op. Auteurs in het domein van de internationale betrekkingen kozen dan weer voor multilaterale coöperatie terwijl de Europese studies teruggrijpen naar het concept *multi-level governance*. Hooghe en Marks (2003) vatten die waaier samen als theoretische eilanden die afzonderlijk opereren zonder onderlinge communicatie. Ze stellen voor om alle tradities samen te brengen in het overkoepelende kader van multi-level governance. Wanneer we in deze paper refereren naar dit concept bedoelen de grootste gemeenschappelijke deler die ten grondslag van alle eilanden ligt, namelijk de diffusie van het centrale machtsniveau (Bache & Flinders, 2004). Die is genoodzaakt ten minste drie andere spelers naast zich toe te laten. Het internationale niveau wint aan invloed, vaak verankerd onder de noemer globalisering. De Europese Unie is een tweede belangrijke supranationale speler die zich in toenemende mate meer macht toe-eigent en behorende financiën. Niet alleen bovenaan, maar ook onderaan wordt er aan het centrale shirt getrokken. Het meso niveau wordt globaal genomen belangrijker. De evoluerende Belgische staatsstructuur werkt daar nog eens verder op in met een transformatie richting (con)federatie en een toenemende regionalisering van bevoegdheden.

Niet alleen de nationale, maar ook de lokale overheid staat onder druk door contextuele factoren. In de politicologische strekking is *local governance* een sleutelbegrip geworden. Besturen wordt coördineren, complexe en open netwerkstructuren laten alle stakeholders toe om het publieke beleid te proberen beïnvloeden (Denters & Rose, 2005; John, 2001). De idee van machtsmonopolie bij politieke vertegenwoordigers wordt losgelaten. Zij moeten immers hun macht delen met private, publieke en semipublieke actoren die bovendien elk autonoom opereren. Bestuurskundigen drukken met *network governance* uit dat besluitvorming op lokaal niveau geëvolueerd is naar een doorgedreven horizontale samenwerking. Hoewel gelijkaardig leggen zij meer nadruk op het gebrek van politieke suprematie of zelfs hiërarchie (Sørensen & Torfing, 2008). Politici moeten netwerk per

netwerk coalities bouwen en belangen verzoenen zonder de volledige beslissingsmacht te hebben. Bovendien moeten alle netwerken nog beheerd worden. De nood voor sterke lokale leiders is met andere woorden groot.

De transitie van ons lokaal besluitvormingsmodel van *government* naar *governance* wordt door experts consistent gedefinieerd onder drie karakteristieken: polycentrisme, open netwerken en coördinatie (Denters & Rose, 2005; Denters, 2011; John, 2001). De policentrische natuur slaat op de diffusie van lokale macht. Die is niet meer gekoppeld aan één persoon of organisatie maar zit verdeeld onder verschillende actoren. Die moeten als gevolg samenwerking, niet in een hiërarchisch model maar in een open, flexibele en competitieve omgeving (Denters, 2011). De klemtoon ligt op samenwerking tussen spilfiguren uit het politieke, het publieke en het private leven. De formele macht wordt gedeeld door de combinatie van stakeholders die als reactie op het proces genoodzaakt zijn vaker informele lange termijn relaties met elkaar op te bouwen (Rhodes, 1996, 1997; Stoker, 2000). De rol van lokale politici betreft dus niet meer het monopoliseren van de beleidvorming maar het sturen van een rist netwerkverbanden. John (2001, p. 9) vat het kernachtig samen als: “*a flexible pattern of public decision-making based on loose individuals*”.

De oorzaak van die transitie wordt gezocht bij enkele macro en micro tendensen (Denters & Rose, 2005). Internationale competitie in een geglobaliseerde wereld zet lokale vertegenwoordigers ertoe aan economische actoren mee te betrekken in de besluitvorming. De vertaling van hun issues naar politiek beleid kon het verschil tussen economisch leven of dood (John, 2001, pp. 7–15). Aan de eigen organisatie werd gesleuteld, onder het mom van ‘New Public Management’ moest de gemeentelijke dienstverlening de allure van bedrijf krijgen. Efficiëntie en effectiviteit staan centraal, de burger is een klant, een consument waar de dienstverlening op afgesteld moet worden. Als resultaat werd er geprivatiseerd, ontstonden privaat-publieke samenwerkingen en werden overheidsdiensten verzelfstandigd (Goldsmith & Page, 2010). De europeanisering heeft daarnaast zowel rechtstreekse als onrechtstreekse effecten. Aan de ene kant een restrictie door de toegenomen regulatie, aan de andere kant een opportuniteit vermits regio’s aanspraak kunnen maken op een extra financieringsbron. Indirect kan het de machtsbalans tussen verschillende nationale lagen grondig veranderen, zoals in federale staten. Als reactie daarop stelden nationale overheden een meso niveau in, of als die er al was werd hij steeds belangrijker. Een laatste verandering is de toename van participatieve initiatieven om burgers rechtstreeks bij het beleid te betrekken.

Het concept *governance* heeft onderhand zijn ingang te vinden. Empirisch ondersteuning is goed gedocumenteerd (Andrew & Goldsmith, 1998; Baldersheim & Ståhlberg, 2002; Denters & Rose, 2005; John, 2001) en wordt nog verder uitgediept. Het special issue in *local government studies* (2009) toegespitst op de Noord-Europese landen draagt daartoe zeker bij. Door de band genomen convergeren de Noorderlanden naar lokale en regionale *governance* met een meer open netwerk van niet-publieke actoren en nieuwe democratische normen in het beleidsproces en de dienstverlening (Löfgren & Ringholm, 2009).

We willen nog even kort teruggrijpen naar de denkers uit de publieke administratie en het verschil met *local governance* duiden. Bestuurskundigen ontwikkelden het begrip *network governance*, slaande op losse, zelfregulerende, individuele netwerken tussen formele besluitvormers en stakeholders (Pierre & Peters, 2000; Scharpf, 1994; Sørensen & Torfing, 2008). Hedendaagse complexe problemen vragen immers pragmatische en flexibele oplossingen om tot een efficiënte oplossing te komen. Het wordt gezien als een derde weg tussen de volledige staatsregulatie en de competitieve markt. Bij de ontrafeling van hetzelfde fenomeen leggen ze meer nadruk op openheid en autonomie. *Network governance* is een doorgeslagen vorm van horizontale netwerksturing zonder enige politieke controle. Hoewel politieke wetenschappers, onder invloed van de institutionele insteek van de intergouvernementele theorie, meer schatplichtig zijn aan formele structuren en relaties, laten bestuurskundigen politieke controle volledig vallen. In tegenstelling tot openheid en volledige

autonomie eisen politicologen nog steeds een belangrijke rol op voor de positie van verkozen politici die verbanden moeten sturen, leiden of regisseren. Bovendien focussen bestuurskundigen op de horizontale verbanden en laten ze relaties tussen actoren op verschillende beleidsniveaus links liggen. Dit gebrek aan aandacht voor formele regels ligt voor sommigen aan de basis voor het verwerpen van die uniforme beweging richting open netwerksturing (Goldsmith, 2002, 2005). Die blijven immers opvallend stabiel en beïnvloeden de manier waarop *local governance* wordt geïntroduceerd (John, 2014).

Een reorganisatie van het dubbelmandaat?

De centrale vraag is hoe die besluitvormingsarena in verandering inwerkt op het fenomeen *cumul des mandats*. Het verhaal waarin zwakke uniforme gemeenten gecompenseerd worden met rechtstreekse toegang op het centrale niveau vervaagd bij de ideeën van *local en multi-level governance*. We beargumenteren hier dat daarmee de relevantie van het dubbelmandaat afneemt. De idee dat lokale besturen uit onmacht moesten deelnemen aan het centrale circus om de beleidsagenda te doen draaien of om meer fondsen naar de gemeente te loods, stoot op enkele problemen. Hét centrale niveau wordt bijvoorbeeld beter vervangen door een aantal gelijkwaardige centrale levels. De federalisering zorgt voor een sterk meso niveau, de europeanisering voor een verdere leegloop van het nationale niveau. Fondsen en bevoegdheden zitten kris kras door elkaar wat dé ideale combinatie van mandaten onmogelijk maakt. Er bestaat geen twijfel dat ook het federale Belgische centrale niveau wordt leeggezogen. Bovendien is het lokaal niveau geen uitzondering op de internationale tendens richting open netwerksturing (Plees, 2005). Onder meer door druk op lokale financiën vanuit de Maastricht normen en de liberalisering van de energiemarkt werd het New Public Management geïntroduceerd om de begrotingen op orde te houden. Flexibel management was noodzakelijk voor efficiënte dienstverlening in financiële krappe tijden. Daarnaast winnen de horizontale verbanden buiten de traditionele besluitvormingsarena aan belang (Van Parijs, 2015), maar kampen met problemen omtrent politieke vertegenwoordiging en verantwoordelijkheid (De Rynck & Verschuere, 2014). Dit neemt niet weg dat het neo-corporatistische België kan gezien worden als een avant garde *multi-level governance* model door een lange en sterke traditie om private spelers en middenstandsorganisaties bij het beleid te betrekken.

Een aangroei van centrale niveaus en een verhoging van de horizontale complexiteit doet de vraag rijzen of het combineren van twee mandaten nog steeds relevant is om lokale belangen te behartigen. Beide processen ontwikkelden zich doorheen de tijd. Analooch verwachten we dat de evolutie in de bestuursverhoudingen een negatieve impact heeft op de graad van cumulatie.

H1: De algemene cumulatiegraad zal doorheen de tijd dalen.

Ondanks de theoretische elementen die wijzen op een achteruitgang, zijn er ook die voor een toename pleiten. België is bij uitstek een multi-level omgeving met een sterk ontwikkeld regionaal niveau, een extra centrifugale kracht waar het nationale centrum mee te kampen heeft. De toename van centra betekent automatisch een toename van supra lokale carrièremogelijkheden (Fiers, 2001). De totstandgekomen regionale parlementen moeten immers ook gevuld worden. Lokale politici krijgen steeds vaker een kans bij de verschillende regionale of federale verkiezingen. Niet verwonderlijk, die strategie is niet enkel rationeel voor de lokale mandatarissen, maar ook voor de politieke partijen. In het selectieproces wegen politieke ervaring en de mogelijkheid om verkiezingen te winnen door als indicatie van politieke competentie (De Winter, 1988).

VERANDERING VAN SPIJS DOET (BLIJVEN) ETEN

Bovendien verwachten we naast een aangroei van het aandeel parlementairen met een lokaal mandaat een verschuiving tussen de niveaus. Gezien het tanend belang van de federale overheid en vooral de totstandkoming van de gemeenschappen en gewesten met eigen verkozen assemblees verwachten we dat het lokaal-centrale dubbelmandaat vaker zal ingeruild worden voor een lokaal-regionale variant. Indien cumulards een verbindingsfunctie vervullen tussen het lokale en het centrale niveau, zou men moeten evolueren naar de meest efficiënte variant.

H2: Dubbelmandatarissen zullen zich in toenemende mate richten op het regionale niveau.

De eerste stap die kan wijzen op het kantelende machtsevenwicht van federaal richting regionaal niveau is de effectieve constitutionele wijziging van een unitaire naar een federale staat in 1993. De belangrijkste inhoudelijke stap werd gezet bij de Lambertmont akkoorden in 2001 waarna de organieke wetgeving van het lokaal bestuur bij de regionale overheden terechtkwam vanaf 2003 (Devos et al., 2015). Bevoegdheden zitten door de stelselmatige staatshervormingsrondes heterogeen verspreid tussen de verschillende lagen. Het federale ontfemt zich nog hoofdzakelijk over het veiligheids- en sociaal domein, terwijl de regio's hun bevoegdheidspakket zagen uitgroeien en vandaag een zeer uitgebreid scala van beleidsdomeinen beheerst (bv. onderwijs, mobiliteit, ...). De gemeenschappen en gewesten bezaten vanaf dat punt niet enkel de meeste maar ook de meest interessante domeinen voor een lokale overheid om invloed op uit te oefenen (Plees, 2005). Indien lokale vertegenwoordigers hun gemeentelijke belangen efficiënt willen behartigen zouden ze dit op het regionale niveau moeten doen.

LOKALE AUTONOMIE ALS VERKLARENDE FACTOR?

Naast de algemeen dalend trend die uit het longitudinale perspectief naar voren kwam, gaan we verder met enkele cross-sectionele verklaringen. We gaan er vanuit dat het verwachte tijdseffect niet overal even sterk doorspeelt en in sommige regio's duidelijker aanwezig zal zijn. Het federaliseringsproces heeft immers nog een extra indirect effect. De regionalisering van de bevoegdheid lokaal bestuur laat de drie gewesten (het Vlaamse, Brussels hoofdstedelijk en Waals gewest) toe om zelf de relaties met de ondergeschikte besturen vorm te geven. Traditioneel wordt België stevast ingedeeld onder de Zuid-Europese noemer (Page & Goldsmith, 1987; Page, 1991). Onze sub-nationale eenheden zijn uniforme plaatsgebonden politieke gemeenschappen. Dienstverlening, en daarmee samenhangend de functielast, is niet het hoogste goed. Centraal toezicht was sterk doorgedreven, net als de lokale toegang tot het centrum (Wayenberg, De Rynck, Steyvers, & Pilet, 2012). Vandaag blijft ondanks de institutionele wijzigingen België kleven aan het Zuiders etiket. De enigszins beperkte toename in het takenpakket vertaalt zich niet in lokale uitgaven, die slechts 7% van het Belgisch Binnenlands Product omvatten (De Rynck & Wayenberg, 2013). Regionale verschillen zijn wel ontstaan inzake centrale controle. Lokale besturen in het Vlaamse gewest genieten meer autonomie dankzij het heersende financiële regime. Zowel het aandeel van de onconditionele fondsen, waarbij geen enkele tegenprestatie wordt verwacht, en het aandeel lokale belastingen klimt hoger in vergelijking met hun Waalse of Brusselse tegenhanger. De geoormerkte fondsen of conditionele transfers liggen bij die laatsten dan weer hoger³. Die regionale verscheidenheid in lokale autonomie doet ons vermoeden dat de toegangsmechanismen daaraan aangepast worden. Vlaamse

³ Vlaamse gemeenten zijn voornamelijk gefinancierd door onconditionele (23.1%), conditionele (18.1%) en lokale belastingen (49%). Het aandeel van die onconditionele ligt lager in Brussel (18.9%) en Wallonië (20.5%), net als het percentage gemeentelijke belastingen, 39.6% in het Waals gewest en 45.5% in het Brusselse. Inzake conditionele subsidies is het verschil even duidelijk, Waalse gemeenten halen daaruit 29.5% van hun budget, Brusselse 25.7% (De Rynck & Wayenberg, 2010).

gemeentepolitici zijn in afnemende mate financieel afhankelijk van het centrale niveau, dat enkel nog strikte controle via geoormerkte fondsen kan uitoefenen. Een toename van bewegingsruimte betekent tegelijkertijd het functioneel inkrimpen van directe toegang. Er moet niet meer gelobbyd worden voor centrale centen vermits de financiële hefbomen zich reeds op sub-nationaal niveau bevinden. We concluderen daaruit dat het aantal dubbelmandatarissen lager ligt in Vlaanderen, in vergelijking met zowel Brussel als Wallonië. Het is evenmin te voorbarig concluderen dat Vlaanderen opschuift naar de Noordelijke traditie (De Ceuninck et al., 2005; Wayenberg, 2005).

H3: Het aandeel cumulards zal in toenemende mate verankerd zijn bij de Franstalige parlementsleden.

EXECUTIEVE BONUS

Naast een onderlinge verschuiving van het zwaartepunt van *cumul des mandats*, verwachten we een functionele omschakeling. De uitbreiding van districts- naar provinciale kieskringen in 2003 impliceert een effect op de nationale kandidatenselectie. Lokale naamsbekendheid was en is een belangrijke indicatie in het selectieproces van politieke partijen (Put & Maddens, 2013). De expansie van de kiesomschrijvingen kan betekenen dat lokale bekendheid vaker geïnterpreteerd wordt als een uitvoerend gemeentelijk mandaat. Het is onzeker of gewone gemeenteraadsleden hetzelfde gewicht in de schaal kunnen leggen ten opzichte van hun executieve collega's. Zelfs daar is een onderverdeling mogelijk tussen burgemeesters en schepenen, waarvan de eersten een extra bonus ontvangen. Algemeen verwachten we dat meer en bredere zichtbaarheid voor uitvoerende collegeleden dankzij de keshervorming een stijging van hun aandeel onder de cumulards zal betekenen.

H4: De populariteit van het lokale uitvoerende mandaat zal doorheen de tijd toenemen.

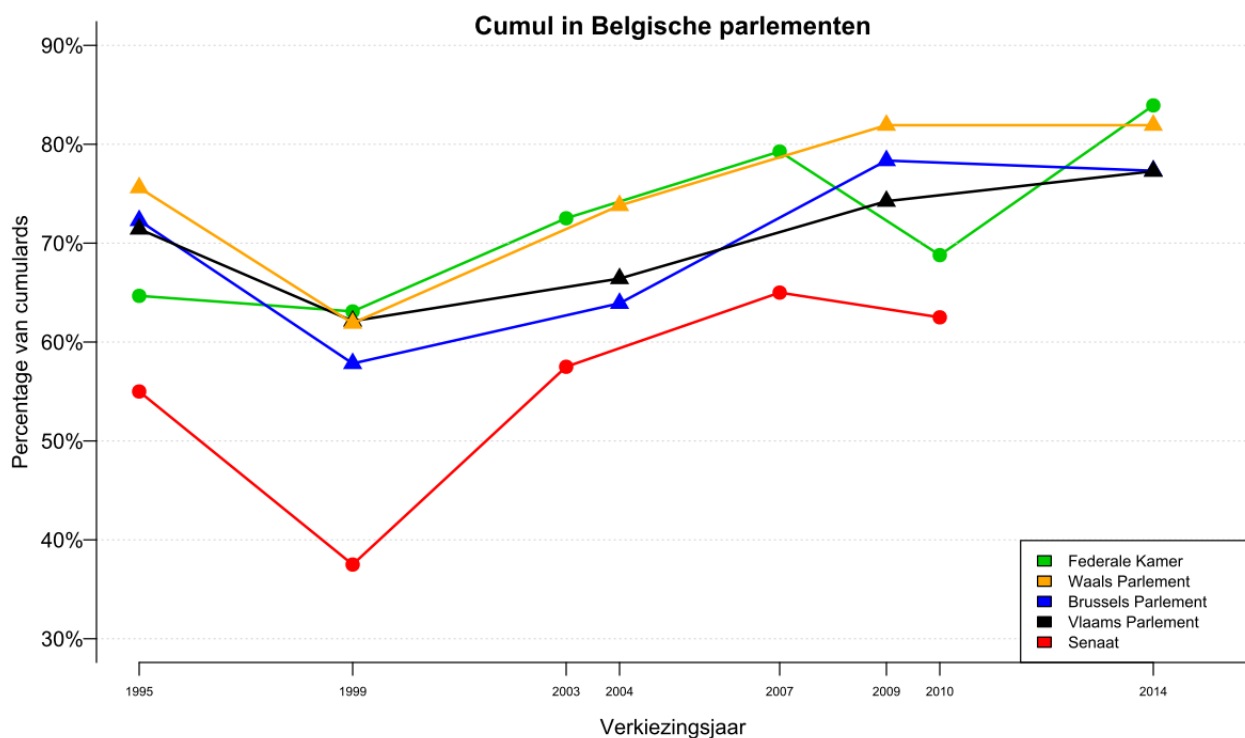
STEDELIJKE CONTEXT

De laatste hypothese speelt in op de hierboven beschreven horizontale transformatie van de lokale besluitvorming naar een open governance cultuur. Herinner de oproep naar sterk lokaal leiderschap om binnen de netwerken autonome actoren met elkaar te verzoenen om lokale problemen proactief en efficiënt op te lossen (Sørensen & Torfing, 2008). Politieke actoren zien hun machtsmonopolie verdwijnen en nemen een meer regisserende rol op. De idee van *metagovernance* doet daar nog een schepje bovenop en betreft het managen van die talloze netwerken of horizontale structuren, het *governance of governance* (Jessop, 2003). Naast intra-netwerk management komt inter-netwerk management. De vraag is in hoeverre het realistisch is dat lokale politici steeds vaker een doorgedreven leiderschapsrol op zich moeten nemen, lokale netwerken managen en sturen en in hetzelfde tijdsbestek de belangen van hun gemeente bovendien vertegenwoordigen bij de centrale overheid. Men kan anticiperen dat de netwerkverbanden het hoogst oplopen in een stedelijke context, waar de economische belangen het grootste zijn en die actoren hun eisen in beleid vertaald willen zien. Experts zien door de groei van het aantal horizontale netwerken het manager ervan belangrijker om legitimiteit te behouden of verantwoording af te leggen dan het houden van een bevooroordeelde toegang tot het supra lokaal parlement (Pinson, 2010). Indien beiden al moeilijk te combineren zijn, gaan we ervan uit dat een stedelijke context daar een negatief effect op uitoefent. Het aandeel cumulards zal daar lager uitvallen als gevolg van meer en complexere lokale netwerkstructuren.

H5: Het aantal cumulards zal in toenemende mate afnemen in een stedelijke context.

Het dubbelmandaat in het federale België

De hier verzamelde data geeft een totaalbeeld van cumul in het federale België. We beschikken over informatie van de vijf parlementen⁴, inclusief hun regeringsleden. Die laatsten worden expliciet mee in de analyse betrokken. Verhinderde leden met een titelvoerend lokaal mandaat zijn voor ons tevens dubbelmandatarissen (zie supra). Alle gegevens zijn gebaseerd op publieke databases bij alle regionale en federale overheden. Indien geen informatie beschikbaar was over de lokale mandaten van hun vertegenwoordigers werden alle parlementsleden gekruist met officiële databanken van gemeenteraadsleden⁵. Dit leidde tot een corpus van 2500 parlements- en 231 regeringsleden in de periode 1995-2014. Men moet wel rekening houden dat dit slechts om 1413 unieke individuen gaat vermits politici doorgaans meermaals in het parlement zetelen. Er werd een portret van elke legislatuur gemaakt na het instellen van de regering, zodat eventueel verkozen uitvoerende leden vervangen zijn. Het gaat telkens om een momentopname vermits wijzigingen tijdens het parcours buiten beschouwing worden gelaten. De uitgekozen referentieperiode begint in 1995 bij de eerste rechtstreekse verkiezing van de regionale parlementen en de constitutionele omslag richting federale staat, en loopt tot de laatste verkiezingen in 2014.



Figuur 1: Cumul in vijf Belgische parlementen.

In onze eerste hypotheses gingen we uit van een algemene afname van het aandeel cumulars en de tanende populariteit van de centraal-lokale combinatie. Figuur 1 toont daarentegen een algemene en geleidelijke toename van het aandeel cumulars aan. In het midden van de jaren 1990

⁴ Door gebrek aan consistente en betrouwbare gegevens over het Duitstalig gemeenschapsparlement werden de 25 Duitstalige parlementsleden uit de analyse gehouden. Het Franstalig gemeenschapsparlement is samengesteld uit vertegenwoordigers van het Brussels en Waals Gewest. Die leden zitten rechtstreeks in onze database en werden niet extra toegevoegd.

⁵ Voor de Vlaamse en Brusselse gemeenteraadsleden gaat het om de digitale of papieren versie van de 'databank' reeks van de gemeentelijke zakboekjes die jaarlijks alle gemeenten voor informatie bevroegd.

bedroeg de cumulatiegraad reeds 69%, waarna het percentage onmiddellijk een duik nam naar 60% in 1999. Die bodemgrens zal het daarna niet meer halen en zal na een tweede significante daling in 2010 uitkomen op 80% cumulatie bij de laatste verkiezingen van 2014. De laatste twintig jaar nam het aandeel dubbelmandatarissen met meer dan tien procent toe, ondanks de toenemende complexiteit van de verschillende overheidslagen. Het is niet overdreven te stellen dat de Belgische politieke cultuur doordrenkt is van politiek lokalisme. Geaggregeerd heeft niet minder dan 70.5% van alle nationale en regionale vertegenwoordigers over de gehele periode ook een lokaal verkozen mandaat. Deze vaststelling staat los van alle partijen of parlementen. Meer nog, onrechtstreeks verkozen functies zoals de OCMW-raadsleden maken geen deel uit van onze gegevensbank wat nog tot extra inflatie van de resultaten zou kunnen leiden. Wat de resultaten nog extra kracht bijzet is de inclusie van nationale uitvoerende mandatarissen. Indien we hen uit het verhaal houden stijgt het algemeen cumulatiepercentage tot 71%. Dit betekent tegelijkertijd dat tevens 66% van de regeringsleden er een lokaal mandaat op nahoudt. Nog treffender is dat het aandeel burgemeesters hoger ligt bij de regeringsleden (22.5%) dan bij de parlementsleden (19%). Dit werpt een ander en genuanceerder licht op de verboden vrucht van de dubbele executieve verbinding.

Een verschuiving van het oude centrale, federale, naar het nieuwe centrale niveau, regionale, is geen sprake. De senaat is logischerwijze de enige echte uitzondering op de alomtegenwoordigheid van cumul. Enerzijds is de discrepantie met lokale bevoegdheden te groot en beschikt het over een zeer bescheiden financiering. Anderzijds speelt de senaat enkel nog een rol in constitutionele kwesties en in het ontmijnen van belangenconflicten tussen de regio's (Fiers, 2001). Hoewel lokale mandatarissen er weinig kunnen bereiken is ongeveer 60% van de senatoren lokaal verankerd. Dit geeft een indicatie van hoe vanzelfsprekend en automatisch het fenomeen in België is. De Kamer van volksvertegenwoordigers daarentegen blijft ondanks de centrifugale machtsverdamping consistent aan het grootste aandeel dubbelmandatarissen bevatten, afgezien van het verval in 2010.

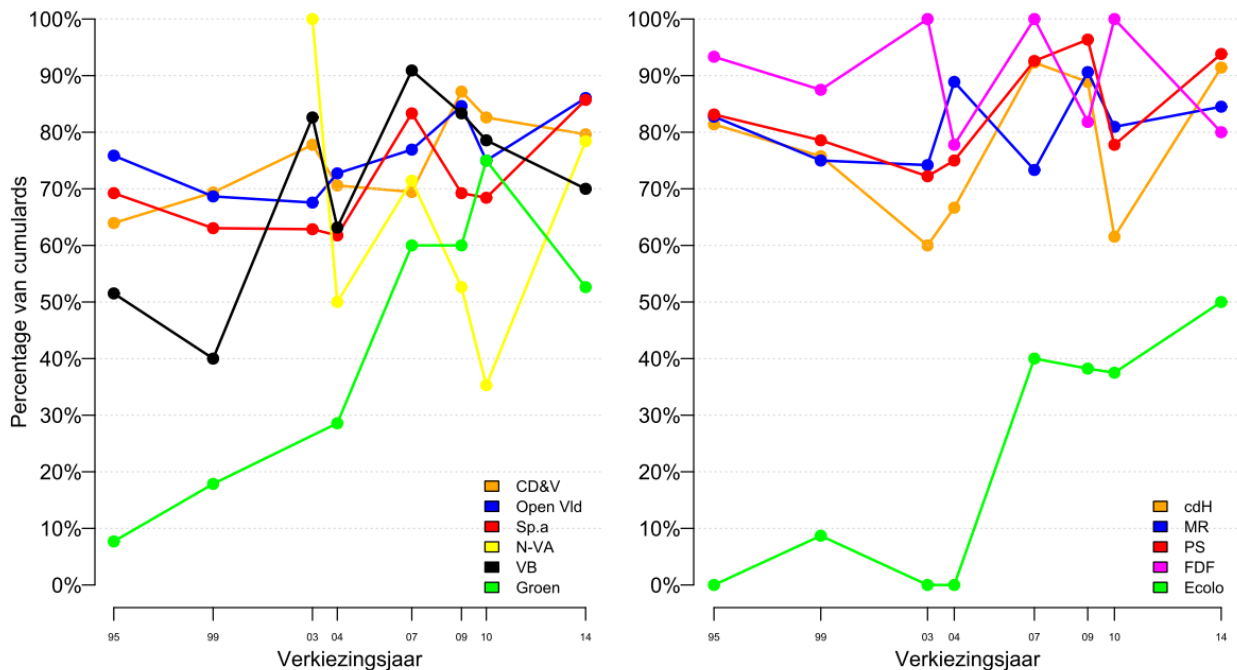
De verwachte federale emigratie moet vervangen worden door replicatie. Onmiddellijk vervallen de regionale parlementen in hetzelfde stramien. De cumulards lijken noch de functionele, noch de financiële baten mee in overweging te nemen voor de beslissing op welk niveau ze zich kandidaat stellen. Waalse parlementsleden lijken enthousiaster te zijn in vergelijking met de Vlaamse of Brusselse, die elkaar in evenwicht houden. Het federaliseringsproces heeft dus enkel een geringe impact gehad op het fenomeen cumul, hoewel we dat theoretisch onder invloed van *multi-level governance* wel zouden kunnen verwachten. Onmiddellijk na de eerste rechtstreekse verkiezing van de regionale parlementen lijken cumulards wel af te glijden naar de gewesten en gemeenschappen. Dit effect verdwijnt echter na de volgende verkiezing. We zien bovendien geen enkele beweging wanneer de centrale hiërarchische overheid van federaal naar regionaal veranderd, na het regionaliseren van de organieke wetgeving van het lokaal bestuur in 2001.

Cumul is niet enkel resistent tegen interbestuurlijke hervormingen, maar ook ten opzichte van formele inperkingen. De wet Langendries met betrekking tot financiële sancties voor dubbelmandatarissen werd dan wel in mei 1999 goedgekeurd, maar treed pas in werking vanaf 2002⁶. Het is twijfelachtig of de daling bij de verkiezingen in 1999 daaraan te wijten is. Bovendien veert de cumulatiegraad na de inwerkingtreding weer op en blijft hij consequent toenemen. De effecten van de Waalse decumul regeling zijn bovendien quasi nihil, al gaan we daar later nog dieper op in. De cumulatiegraad is echter niet bestand tegen electorale schommelingen. We vermoeden dat de exponentiele daling in zowel 1999 als 2010 veroorzaakt wordt door verkiezingsoverwinningen van nieuwe partijen (Ackaert, 2006). In die eerste periode brak het groene Agalev voor het eerst echt door en bevestigde het rechts-extremistische Vlaams Blok opnieuw. Hoewel beiden nationale sprongen maakten was de lokale inbedding onbestaande. Als gevolg doen meer dan tachtig parlementsleden

⁶ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a.pl

hun intrede zonder gemeentelijk mandaat. Een proces dat een automatische inzakking van het aantal dubbelmandatarissen met zich mee brengt. Een kopie daarvan doet zich voor bij de federale verkiezingen van 2010 wanneer N-VA in één jaar tijd opklimt van ongeveer 13% naar bijna 30% van het stemmenaantal. Opnieuw zonder ontwikkelde lokale wortels, resulterend in een scherpe daling.

Cumulatiegraad Nederlandstalige en Franstalige partijen 1995-2014



Figuur 2: Cumulatie van de Nederlandstalige en Franstalige partijen.

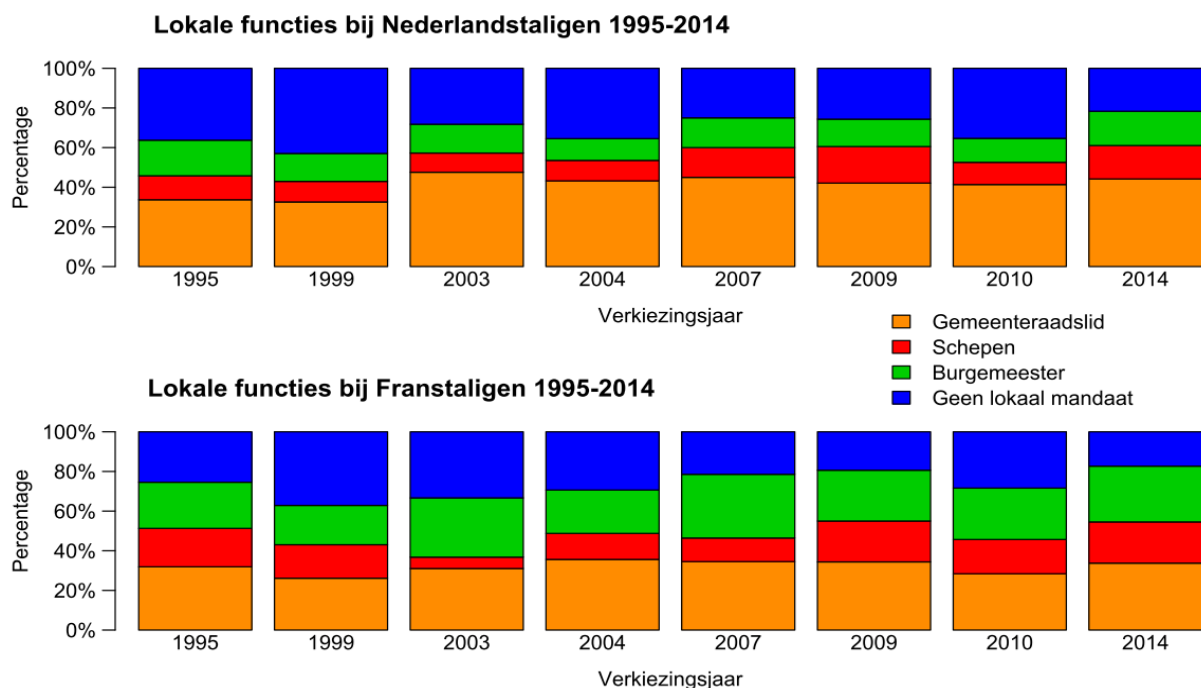
Nederlandstalige parlementsleden hebben in vergelijking met hun Franstalige collega's inderdaad minder vaak een lokale functie. Het verschil tussen de Vlaamse en de Waalse vertegenwoordigers bedraagt consequent vijf procentpunten. De Brusselse scores daartussen, maar die zijn samengesteld uit politici van de twee taalgroepen wat de interpretatie belemmert. Om het taal effect zuiver te kunnen uitdrukken splitsen we de gegevens op naargelang Nederlandstalige (links op figuur 2) en Franstalige (rechts op figuur 2) partijen⁷. Meteen kan vastgesteld worden dat die laatste inderdaad globaal genomen vaker cumuleren. De trend is langs beide zijden van de taalgrens licht hellend, zeker wanneer we rekening houden met de nieuwe partijen, maar de Franstaligen spelen een divisie hoger. Bij de eerste rechtstreekse verkiezing ligt het aandeel gemeenteraadsleden reeds boven de 80% bij vier van de vijf partijen. Twee decennia later klokken ze af op gemiddeld 85%. Ondank de volatiliteit aan Nederlandstalige kant kan een hellende trend worden opgespoord die op gelijkaardige wijze 10 procentpunten wint de laatste twintig jaar. We betwijfelen dat de oorzaak ligt bij het verschil aan autonomie of het financiële regime ten opzichte van de lokale besturen tussen de gewesten. De eerstvolgende verkiezing na de regionalisering van die bevoegdheid in 2001 diept de kloof tussen de taalgroepen niet uit, beide kampen zetten hun licht hellende koers gewoon voort.

De oorsprong van interpartij verschillen ligt bij de geleidelijke acclimatisatie van nieuwe partijen. Bij hun nationaal of regionaal aantreden ontberen ze lokale mandatarissen, wat een weerslag heeft op de cumulatiegraad. Het Vlaams Belang bijvoorbeeld scoorde sterk bij de lokale verkiezingen van 2000. De expansie van de lokale basis resulteert onmiddellijk in een hoger cumulatiesaldo in 2003. De Vlaamse groenen kunnen pas later verzilveren, na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006

⁷ Enkel de grootste partijen werden behouden om de figuur zo duidelijk mogelijk ze houden.

(Verleden et al., 2009). Opvallend is dat de groene partijen niet op dezelfde manier met het fenomeen omgaan. Hoewel het Franstalige Ecolo electoraal veel sterker staat en in principe een voldoende grote vijver van lokale mandatarissen heeft om kandidaten uit te selecteren, kiezen ze bewust dit niet te doen. Pas na 2007 kiezen ze er überhaupt voor om enkele gemeenteraadsleden naar het parlement te sturen, al blijft dat aantal beperkt. Nochtans heeft naast Ecolo ook Groen of Agalev een statutaire verbod op het dubbelmandaat, maar wordt daar lossers mee omgesprongen. Andere Vlaamse partijen verbannen ook de combinatie schepenen of burgemeester met parlamentslid (Sp.a, CD&V, Open Vld en N-VA). Nochtans bestaat bij elke partij een loop waarbij leden steeds een uitzondering kunnen aanvragen bij het partijbureau, die dan met absolute regelmaat wordt goedgekeurd. De Franstalige partijen zijn terughoudender als het gaat over het intern verbieden van dubbelmandaten.

De extreme fluctuatie van de Vlaams nationalisten (N-VA) is tevens gelinkt aan hun electorale volatiliteit. Tot 2009 waren hun parlementaire fracties beperkt tot een handvol leden, waardoor het verlies van één lokale functie buitenproportionele gevolgen heeft. De terugval in 2009 en 2010 is terug te brengen tot hun ongezien electorale doorbraak. Opvallend is dan wel dat op één lokale verkiezingstijd ze een grote lokale basis wisten op te bouwen, met een verdubbeling van hun cumulards. Bij alle traditionele partijen, los van de taalgroep, is het uitoefenen van een lokale functie nagenoeg een absolute voorwaarde voor verkiezing. Opnieuw valt een inverse relatie met verkiezingsscore te bespeuren. Een goed electoraal resultaat betekent vaak de introductie van nieuwe namen in het parlement, sommigen zonder gemeentemandaat. Waar de MR bijvoorbeeld de PS inhaalt qua cumulatie is dat te danken aan tegenvallende verkiezingen.



Figuur 3: Lokale functies van parlementsleden volgens taalgroep.

Twee zaken vallen op uit figuur 3, namelijk de onverwachte stabiliteit van het aantal uitvoerende collegeleden doorheen de tijd en de voorliefde ervoor bij de Franstalige parlementsleden. Het karakter van de lokale functie is mee geëvolueerd, echter niet met nadruk op de uitvoerende mandatarissen zoals verwacht. Het verschil tussen het aantal burgemeester in het halfroond in 1995 en in 2014 bij beide taalgroepen bedraagt niet meer dan 3%. Het aandeel schepenen schommelt wat

meer, maar van een transitie naar een uitvoerende variant is geen sprake. De toename van de dubbelmandatarissen zit dus logischerwijze verscholen onder de gemeenteraadsleden.

De meest belangrijke vaststelling is de ongelijke verdeling van het mandaattype per taalgroep. Hypothese twee kan preciezer omschreven worden. De geprefereerde combinatie bij de Franstaligen is het duet parlamentslid-burgemeester. Gedurende de hele periode mag 25% van Zuid Belgische volksvertegenwoordigers ook de sjerp omgorden. Bij de Vlamingen en de Nederlandstalige Brusselaars is dat slechts 15%. Indien men enkel het Vlaams en Waals parlement vergelijkt is de kloof nog groter (15% ten opzichte van 29%). Compensatie dankzij wetgevende raadsleden die we vaker terugvinden bij die laatsten (40%) in vergelijking met Franstaligen (32%). Het schepensmandaat was oorspronkelijk populairder aan de onderkant van de taalgrens maar een inhaalmanoeuvre zet beide taalgroepen momenteel op gelijke voet. Dit is ook consequent de minst gezochte combinatie. De invloed van de kieskringexpansie, voor het eerst merkbaar bij de verkiezing van 2003, is strijdig met onze verwachtingen of eerder onderzoek (Rodenbach et al., 2013). We gingen ervan uit dat dit leidt tot meer aandacht voor uitvoerende gemeenteraadsleden vermits hun naamsbekendheid verder uitstrekt dan de eigen gemeente, onontbeerlijk bij grotere kiesomschrijvingen. Enkel bij de Franstaligen is een opwelling van het uitvoerend dubbelmandaat in 2003 te zien, dat nadien sterk fluctueert wat het twijfelachtig maakt of de hervorming de beweging in gang heeft gezet. De realiteit leert ons dat de stijging vooral bij de gemeenteraadsleden zit. Bovendien is die beperkt tot de Nederlandstaligen, die na de hervorming 15% meer raadsleden bevat. Het gaat om een absoluut breekpunt want nadien zal hun aandeel nooit meer onder de 41% zakken. Mogelijk worden alle burgemeesters sowieso bevraagd bij elke nationale of regionale verkiezingen en is hun aandeel van ongeveer 20% een natuurlijk plafond. In de andere uitvoerende mandatarissen, de schepenen wordt geen heil gezien. Het lijkt erop dat ze bij de kandidatenselectie op hetzelfde schavot staan als de raadsleden en evenmin in staat worden geacht een breed kiespubliek aan te trekken. Naast de burgemeester zijn beiden *the second best option* om toch de lokale achterban mee te trekken.

Nu we zowel parlementen, partijen als taalgroepen grondig hebben vergeleken kunnen we reeds een eerste balans opmaken van het Waalse decumul decreet. Weet dat vanaf 2014 slechts een kwart per politieke fractie in het Waals parlement nog een lokaal uitvoerend mag uitoefenen, op het aantal gemeenteraadsleden is geen beperking gezet. Figuur 1 toont dat de algemene cumulatiegraad volledig stabiel blijft na de wet. Ook de partijen passen hun strategie niet aan en cumuleren rustig voort. Sterker nog de verhoopte leegloop van schepenen of burgemeesters bij Franstalige parlamentsleden wordt doorprikt in figuur 3. Vermits de laatste twee zowel Franstalige parlamentsleden in het Brussels, federaal en Waals halfgrond bevat, moeten we zeer voorzichtig zijn met die uitspraken. Van een besmettingseffect is evenwel geen sprake. Maar ook in het Waalse parlement is in vergelijking met de vorige verkiezing van 2009 weinig veranderd. Het aandeel burgemeesters is 8% gezakt van 36% naar 28%. Het aantal schepenen is er dan weer 8% gestegen van 14% naar 22% en de gemeenteraadsleden hielden stand. Hoe is het mogelijk dat ondanks de wettelijke restricties toch zoveel parlamentsleden er een lokaal (uitvoerend) mandaat op nahoudt? Pas in 2018 wordt het decreet volledig doorgevoerd en tot heden mogen parlamentsleden zich lokaal laten verhinderen op dezelfde manier als regeringsleden. Waalse parlamentsleden maken hier massaal gebruik van en zijn titelvoerend burgemeester of schepenen. Vermits we die, zoals eerder aangegeven, tevens als lokaal mandataris beschouwen zien we het ridicul effect van het decreet. Toch is het geringe effect van een institutionele beperking niet verassend. In Frankrijk werd duidelijk dat parlamentsleden rond verschillende anti cumul wetten heen dansen om toch twee mandaten te kunnen houden (Dewoghélaëre et al., 2006; François & Magni-Berton, 2014).

Slechts een handvol burgemeesters liet zich nationaal vervangen en richtte zich uitsluitend op de eigen gemeente. Dit belet de vervanger niet om een gemeenteraadslid of zelfs uitvoerende

mandataris te zijn. Het decumul decreet heeft de facto geen enkel effect. Dit kan ten vroegste in 2018 worden ingeschat. Zelfs indien parlementsleden zich dan volledig schikken in de executieve beperking en het aandeel gemeenteraadsleden stabiel blijft zal de cumulatiegraad nog steeds zonder moeite de 55% overstijgen. Deze resultaten zijn een duidelijke aanwijzing dat parlementsleden een nationale preferentie hebben. Indien dit klopt kunnen we ons bijkomende vragen stellen bij het nut en de functies van het cumuleren van lokale en nationale functies. De voordelen van het dubbelmandaat zijn immers indirect gekoppeld aan een lokaal perspectief, of het nu gaat om belangenbehartiging, agendasetting of fondsenwerving. Als blijkt dat politici niet enkel hun nationale rol omarmen maar ook

	Platteland	Woongemeente	Verstedelijkt	Regionale stad	Grootstad
Gemeenteraadslid	0.22	0.32	0.46	0.44	0.46
Schepen	0.13	0.17	0.17	0.16	0.11
Burgemeester	0.38	0.23	0.13	0.09	0.02
Totaal	0.73	0.72	0.76	0.68	0.59
N	681	685	530	434	401

hun inspanningen en tijd op dit niveau concentreren, is het lokale mandaat dan nog meer dan een opvangnet?

Tabel 1: Percentage lokale mandatarissen naar gemeentegrootte.

Zoals verwacht is het aandeel cumulars dunner bezaaid in een grootstedelijke of regionale context. Alle gemeenten werden opgedeeld en gelabeld op basis van het aantal inwoners. Om een realistische verdeling van ongeveer gelijke grootte te bekomen werden gemeenten tot 18.000 inwoners ingedeeld onder de plattelandsgemeenten, tot 35.000 als woongemeenten en tot 80.000 als een verstedelijkte omgeving. De regionale steden hebben tussen de 80.000 en 150.000 inwoners, een aantal grootsteden tellen er meer dan 150.000. Besluitvorming bij de laatste twee is beduidend complexer, velen onder hen vervullen bovendien centrumfuncties zoals dienstverlening voor niet-inwoners of activiteiten gericht op een meer ruime regio. Publieke bestuurders krijgen meer op hun bord, inclusief meer lokale en zelfs interbestuurlijke netwerkverbanden. Het is niet onlogisch dat politici uit de steden minder tijd vinden voor een bijkomend supra lokaal mandaat. De cijfers tonen aan dat er inderdaad globaal genomen minder dubbelmandatarissen zijn in regionale steden, maar vooral in grootsteden. De verschillen tussen de andere drie zijn beperkt.

Dat idee komt nog sterker uit de verf wanneer naar de lokale functie gekeken wordt. Een verstedelijkte context betekent een exponentiele toename in de keuze voor gemeenteraadsleden. Ten opzichte van de kleinste gemeenten gaat het zelfs om een verdubbeling. Omgekeerd is bij hen het aandeel burgemeesters veruit het grootst, wat categorie per categorie verder wegzakt. Nuance is nodig bij de interpretatie van de proportie bij de steden vanwege het beperkt aantal unieke cases. Het aandeel schepenen schommelt steeds rond de 15% van de parlementsleden, onafhankelijk van de gemeentegrootte. De verschillen zijn beperkt, zeker in vergelijking met die van gemeenteraadsleden of burgemeesters.

Conclusie

De Belgische politieke cultuur is volledig doordrenkt van politiek lokalisme. Het aandeel parlementairen met een gemeentelijk mandaat bedraagt over de hele periode 70% en bereikte na de laatste samenvallende verkiezingen in 2014 een absoluut hoogtepunt met een aandeel van 80%. Die trend staat haaks op de verwachting dat het aantal dubbelmandatarissen negatief beïnvloedt werd door de veranderende bestuursverhoudingen. Ondanks de gegronde theoretische premisse

combineren parlementsleden steeds vaker twee rechtstreeks verkozen mandaten. In een *multi-level governance* context wordt de relevantie nochtans uitgehold door een uitbreiding van het centrale niveau en de toegenomen horizontale complexiteit in de besluitvorming. De verklaring ligt waarschijnlijk in de aangroei van regionale en nationale carrièremogelijkheden (Fiers, 2001). Alle gemeentepolitici hebben reeds wat politieke ervaring en hebben getoond verkiezingen te kunnen winnen. Mogelijk grijpen partijen, geconfronteerd met een plotse stijging van het aantal parlementairen, vaker terug op die kwaliteiten bij het selectieproces. Bovendien wordt de regionaal-lokale variant niet populairder ten nadele van de nationaal-lokale combinatie. Hoewel het federale niveau ten gevolge van de regionalisering minder bevoegdheden voor lokale besturen in handen heeft, blijft het de thuishaven van de cumulards.

De vorm van het dubbelmandaat blijkt wel context-specifiek te zijn. Waalse vertegenwoordigers combineren niet enkel meer maar ook vaker de burgemeesterssjaap met een supra lokale functie terwijl Vlaamse verkozenen meer gemeenteraadsleden tellen. De politieke cultuur zou er meer stroken met het traditioneel Zuider model. Bovendien toont de reactie op het Waalse decumul decreet aan dat nationale argumenten de bovenhand halen op de lokale. Wanneer politici een effectieve keuze werd voorgeschoteld, kiezen ze massaal voor behoud van hun parlementszitje. Al moeten we voor een definitieve balans geduld oefenen tot 2018. De algemene toename wordt voornamelijk veroorzaakt door een verhoogd aantal gemeenteraadsleden, niet door het aantal lokaal uitvoerende functies. In een stedelijke context, ten slotte, vinden we minder dubbelmandatarissen terug.

Los van de onverwachte stijgende trend, die we hierboven verklaarden, blijft ook de algemene cumulatiegraad op een uiterst hoog peil in een Europees perspectief. Dit wil echter niet zeggen dat *governance* het fenomeen cumul niet beïnvloedt. Meer nog, we beargumenteerden hier dat de veranderende centraal-lokale relaties een aantal collectieve baten van cumul ondergraaft. Is het dubbelmandaat nog een efficiënte weg om de lokale belangen te behartigen gezien de bevoegdheidsverstengeling tussen de verschillende niveaus? Het antwoord op die vraag is wellicht dat de relevantie ervan stelselmatig afneemt. De reden waarom het aandeel cumulards toch zo hoog blijft, zelfs stijgt, is tweezijdig. Enerzijds werkt *governance* enkel in op de collectieve baten en niet op de individuele baten. Het combineren van politieke mandaten betekent nog steeds een verdubbeling van de financiële middelen, een lokaal opvangnet bij nationale tegenslag of kan het zelfs makkelijker maken om op supra lokaal niveau verkozen te geraken (Bach, 2011; Pinson, 2010). Zolang die individuele baten, zelfs één zou kunnen volstaan (Knapp, 1991), behouden blijven is het onwaarschijnlijk dat de cumulatiegraad zal afnemen. Anderzijds schuift België stelselmatig op richting meer open netwerksturing en algemeen het Noord-Europese model. Toch is die transitie verre van volledig, vooral te wijten aan het Zuiderse startpunt. De collectieve baten blijven nuttig in een situatie waar de functielast al bij al beperkt blijft en de controle nog aanzienlijk is, in vergelijking met landen uit de midden of Noord-Europese traditie.

Nu duidelijk is hoe politieke cumulatie geïntegreerd is in het Belgische systeem moeten we meer zicht krijgen op de effecten ervan. Vertegenwoordigen cumulards de belangen van de eigen gemeente meer dan hun collega's zonder lokaal mandaat? In hoeverre zijn ze actief en aanwezig in het parlement? Eist het lokaal mandaat meer tijd op en gaat dit ten koste van de nationale rol? Klopt de perceptie dat een dubbelmandaat netto verkiezingswinst oplevert? Op elk van deze vragen is het empirisch materiaal fragmentair, incongruent en zelfs vaak contradictorisch te noemen (Foucault, 2006; François & Magni-Berton, 2014; François & Navarro, 2013).

Bibliografie

- Ackaert, J. (1994). De nationalisatie van de gemeentepolitiek. Een onderzoek naar de verwevenheid tussen nationale politiek en gemeentepolitiek op het niveau van de politieke mandatarissen. In Gemeentekrediet (Ed.), *De gemeenteraadsverkiezingen en hun impact op de Belgische politiek* (pp. 587–606). Brussel: Gemeentekrediet.
- Ackaert, J. (2006). *Politiek in mijn gemeente*. Leuven: Uitgeverij Davidsfonds.
- Ackaert, J., De Ceuninck, K., Reynaert, H., Steyvers, K., & Valcke, T. (2007). Doen wijzigende instituties ertoe? De invloed van het gemeente(kies)decreet op de gemeenteraadsverkiezingen van 2006. *Res Publica*, 49(1), 15–33.
- Andrew, C., & Goldsmith, M. (1998). From Local Government to Local Governance. *International Political Science Review*, 19(2), 101–117.
- Bach, L. (2011). *Should Politicians be Forbidden Multiple Office-Holding? Evidence from France*.
- Bache, I., & Flinders, M. (2004). *Multi-level Governance*. New York: Oxford University Press.
- Baldersheim, H., & Ståhlberg, K. (2002). From Guided Democracy to Multi-Level Governance: Trends in Central-Local Relations in the Nordic Countries. *Local Government Studies*, 28(3), 74–90. <http://doi.org/10.1080/714004149>
- Best, H., & Cotta, M. (2000). *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000*. Oxford: Oxford University Press.
- Boudon, J. (2010). Sur le cumul des mandats : quelle originalité française? *Revue Du Droit Public et de La Science Politique En France et À l'Étranger*, 6(1), 1691–1702.
- Caille, P.-O. (2000). Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères. *Revue Du Droit Public*, 6, 1701–1731.
- Cirone, A. (2015). *Dual Mandates , Patronage , and Partisanship in the French Third Republic*.
- De Ceuninck, K., Devos, C., Reynaert, H., Staelraeve, S., Steyvers, K., Valcke, T., & Verlet, D. (2005). Centraal-lokale relaties in Vlaanderen: verdeel of heers? *Res Publica*, 47(1), 19–35.
- De Rynck, F., & Verschuere, B. (2014). Local governance arrangements in Flemish cities: actors , roles and relationships. In *EGPA-ASP Transatlantic Dialogue* (pp. 1–16).
- De Rynck, F., & Wayenberg, E. (2010). Belgium. In M. Goldsmith & E. C. Page (Eds.), *Changing Government Relations in Europe* (pp. 14–29). Abingdon: Routledge.
- De Rynck, F., & Wayenberg, E. (2013). De lokale besturen. In A. Hondeghem (Ed.), *Handboek Bestuurskunde : Organisatie En Werking Van Het Openbaar Bestuur* (pp. 191–230). Brugge: Vanden Broele.
- De Winter, L. (1988). Belgium: democracy or oligarchy? In M. Gallagher & M. Marsh (Eds.), *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics* (p. 39). London: Sage.
- Denters, B. (2011). Local Governance. In M. Bevir (Ed.), *The SAGE Handbook of Governance* (pp. 313–330). London: Sage.
- Denters, B., & Rose, L. E. (2005). *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Devos, C., Bouteica, N., & Ossenblok, K. (2015). *Studie van het Belgische Federalisme*. Gent: Academia Press.

- Dewoghélaëre, J., Berton, R. M., & Navarro, J. (2006). "Cumul des Mandats" in Contemporary French Politics. An Empirical Study of the XIII Legislature of the Assemblée Nationale. *French Politics*, 4(3), 312–332. <http://doi.org/10.1057/palgrave.fp.8200104>
- Dodeigne, J., & Vandeleene, A. (2013). New Rules, New Political Class? In *The state of the federation* (pp. 1–18). Louvain-La-Neuve.
- Fiers, S. (2001). Carrièrepatronen van Belgische parlementsleden in een multi-level omgeving (1979–1999). *Res Publica*, 43(1), 171–192.
- Foucault, M. (2006). How Useful is the Cumul des Mandats for Being Re-elected? Empirical Evidence from the 1997 French Legislative Elections. *French Politics*, 4(3), 292–311. <http://doi.org/10.1057/palgrave.fp.8200106>
- François, A., & Magni-Berton, R. (2014). The effects of the 2001 French law on multi-holding of electoral mandates. *French Politics*, 12(1), 69–76. <http://doi.org/10.1057/fp.2014.4>
- François, A., & Navarro, J. (2013). *Le cumul des mandats en France: causes et conséquences*. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.
- Goldsmith, M. (2002). Central Control over Local Government - A Western European Comparison. *Local Government Studies*, 28(3), 91–112. <http://doi.org/10.1080/714004150>
- Goldsmith, M. (2005). A New Intergovernmentalism? In B. Denters & L. E. Rose (Eds.), *Comparing Local Governance. Trends and Developments* (pp. 228–245). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Goldsmith, M., & Page, E. C. (2010). Introduction. In M. Goldsmith & E. C. Page (Eds.), *Changing Government Relations in Europe* (pp. 1–13). Abingdon: Routledge.
- Hesse, J. J. (1991). *Local government and Urban Affairs in International Perspective*. (J. J. Hesse, Ed.). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Hoffmann-Martinot, V. (2003). The French Republic, one yet divisible? In N. Kersting & A. Vetter (Eds.), *Reforming local government in Europe* (pp. 157–180). Opladen: Leske + Budrich.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How ? Types of Multi-Level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233–243.
- Jessop, B. (2003). Multi-level Governance and Multi-level Meta Governance. In I. Bache & M. Flinders (Eds.), *Multi-level Governance* (pp. 49–74). Oxford: Oxford University Press. <http://doi.org/http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-and-Metagovernance.pdf>
- John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. London: Sage.
- John, P. (2014). The great Survivor: the persistence and resilience of english local government. *Local Government Studies*, 40(5), 687–704. <http://doi.org/10.1080/03003930.2014.891984>
- Kjær, U. (2006). The Mayor's Political Career. In H. Bäck, H. Heinhelt, & A. Magnier (Eds.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy* (pp. 75–98). Wiesbaden: VS Verlag.
- Knapp, A. (1991). The cumul des mandats, local power and political parties in France. *West*, 14(1), 18–40.
- Knapp, A., & Wright, V. (2006). *The Government and Politics of France*. Abingdon: Routledge.
- Löfgren, K., & Ringholm, T. (2009). Introduction: New Network Modes of Nordic Local Governance. *Local Government Studies*, 35(5), 505–514. <http://doi.org/10.1080/03003930903227337>

- Mueller, S. (2013). Shared Rule in Federal Political Systems: Conceptual Lessons from Subnational Switzerland. *Publius: The Journal of Federalism*, 44(1), 82–108.
<http://doi.org/10.1093/publius/pjt009>
- Navarro, J. (2009). Multiple Office Holders in France and in Germany: An Elite Within the Elite? *SFB 580 Mitteilungen*, 33(1), 6–56.
- Navarro, J. (2013). Le cumul des mandats : une comparaison européenne. In A. François & J. Navarro (Eds.), *Le cumul des mandats en France: causes et conséquences* (pp. 117–131). Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.
- Page, E. C. (1991). *Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government*. New York: Oxford University Press.
- Page, E. C., & Goldsmith, M. (1987). *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage.
- Pierre, J., & Peters, G. B. (2000). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pilet, J.-B. (2013). Le cumul des mandats dans un système politique multi-niveaux : le cas de la Belgique. In A. François & J. Navarro (Eds.), *Le cumul des mandats en France: causes et conséquences* (pp. 81–97). Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.
- Pilet, J.-B., & Fiers, S. (2013). Vers la constitution d'élites politiques séparées? Carrières des parlementaires et représentation territoriale dans la Belgique fédérale. In R. Dandoy, G. Matagne, & C. Van Wynsberghe (Eds.), *Le fédéralisme Belge* (pp. 111–138). Louvain-La-Neuve: Academia-L'Harmattan.
- Pinson, G. (2010). France. In M. Goldsmith & E. C. Page (Eds.), *Changing Government Relations in Europe* (pp. 68–87). Abingdon: Routledge.
- Plees, Y. (2005). Belgium: the changing world of Belgian municipalities. In B. Denters & L. E. Rose (Eds.), *Comparing Local Governance. Trends and Developments* (pp. 47–64). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Put, G., Smulders, J., & Maddens, B. (2014). *Een analyse van het profiel van de Vlaamse verkozenen bij de Kamerverkiezingen van 1987 tot en met 2014*. Leuven.
- Put, G., & Vanlangenakker, I. (2010). *The extent of multiple-office holding in Belgium An exploration of the underlying reasons*. Leuven.
- Put, G.-J., & Maddens, B. (2013). The Selection of Candidates for Eligible Positions on PR Lists: The Belgian/Flemish Federal Elections 1999–2010. *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, 23(1), 49–65. <http://doi.org/10.1080/17457289.2012.743465>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rodenbach, J., Steyvers, K., & Reynaert, H. (2013). Tussen dorpsstraat en wetstraat? Burgemeesters als stemmenkampioenen en cumulards. In H. Reynaert & K. Steyvers (Eds.), *De kracht van verankering? De gemeenteraadsverkiezingen van 14 oktober 2012* (pp. 141–162). Brugge: Vanden Broele.
- Sandberg, S. (2013). *Cumul des mandats the Finnish Way. The Anatomy of Multiple-Office Holding among Members of the Finnish Eduskunta 2000-2012*. äbo.

- Scharpf, F. W. (1994). Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. *Journal of Theoretical Politics*, 6(1), 27–53.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2008). *Theories of democratic network governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stoker, G. (2000). *The New Politics of British Local Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Vaesen, J. (2006). Voor gemeente en lokaal belang? De verwevenheid van het lokale en regionale niveau in Brussel via de cumulatie van mandaten (1989-2004). *Res Publica*, 48(1), 40–65.
- Van Parijs, S. (2015). Challenged or championed by local political leadership? The democratic anchorage of local governance networks in South-West-Flanders (Belgium). In *IRSPM Conference* (pp. 1–17).
- Várgnage, R. (2012). *Mayor or MP? The practice of dual-mandate holding in the Hungarian National Assembly*.
- Verleden, F., Put, G.-J., Maddens, B., Vanlangenakker, I., & Weekers, K. (2009). *Het profiel van de gekozenen in het Vlaams Parlement na de verkiezingen van 7 juni 2009*. Leuven.
- Vetter, A., & Kersting, N. (2003). Democracy versus efficiency? Comparing local government reforms across Europe. In N. Kersting & A. Vetter (Eds.), *Reforming Local Government in Europe* (pp. 11–28). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wayenberg, E. (2005). Political localism in Flanders. In P. Delwit, J.-B. Pilet, H. Reynaert, & K. Steyvers (Eds.), *Revolution or renovation : reforming local politics in Europe* (pp. 499–522). Brugge: Vanden Broele.
- Wayenberg, E., De Rynck, F., Steyvers, K., & Pilet, J.-B. (2012). Sub-national Democracy in Belgium: A Tale of Regional Divergence? In J. Loughlin, F. Hendriks, & A. Lidström (Eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* (pp. 71–95). Oxford: Oxford University Press. <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>