

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

Nicolas Van de Voorde

---

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

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

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

---

## 1. Inleiding

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

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

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

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

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

## 2. De politieke praktijk

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

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

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

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

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

### 3. Data en resultaten

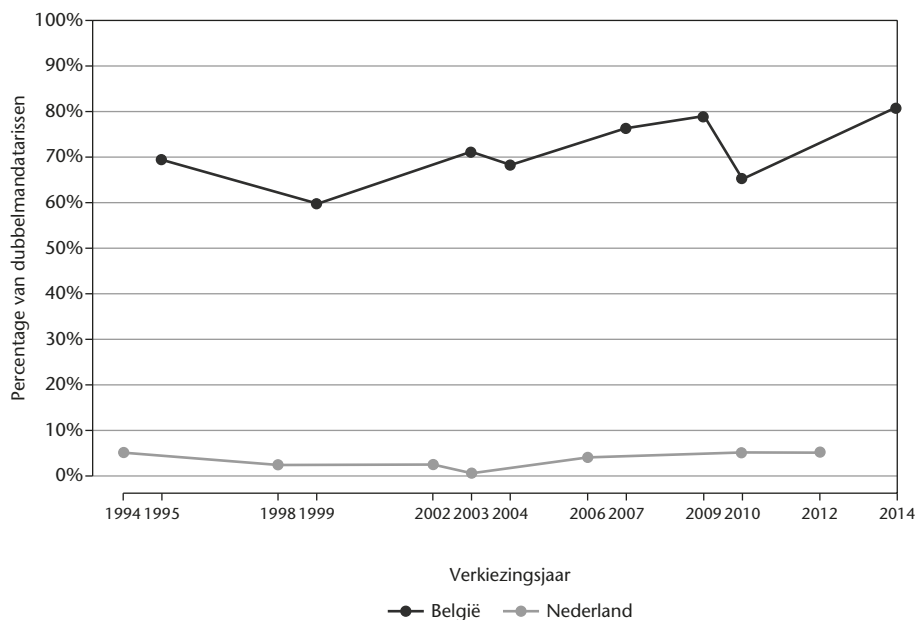
Ten eerste wordt hier een contextschets gemaakt van de situatie in beide landen waarbij de frequentie en de evolutie van de praktijk wordt besproken. Het dubbelmandaat wordt in deze bijdrage beschouwd als de combinatie van een rechtstreeks verkozen lokaal mandaat (gemeenteraadslid, schepen of wethouder,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

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

### 3.1. *Consistente diversiteit*

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

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



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

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

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

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

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

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

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

### 3.2. *Belgische variaties*

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

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



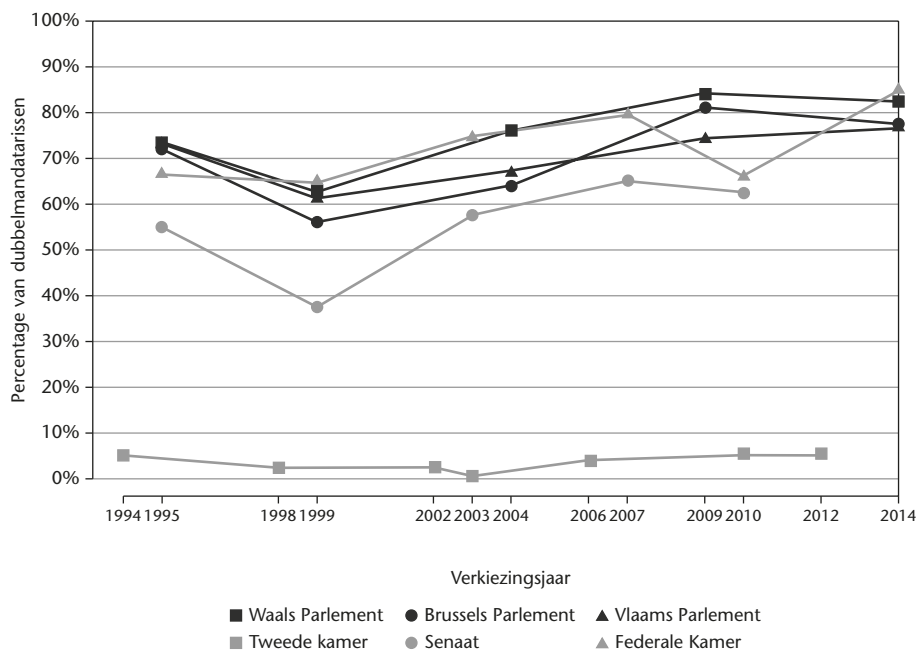
gen efficiënt willen behartigen, hun nationaal mandaat zullen inwisselen voor een regionaal. Aan de andere kant is die bevoegdheidsoverdracht verre van compleet en behoudt het nationale niveau nog enkele belangrijke domeinen met een lokale impact zoals het sociaal beleid (OCMW's) en het veiligheidsbeleid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

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

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

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

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

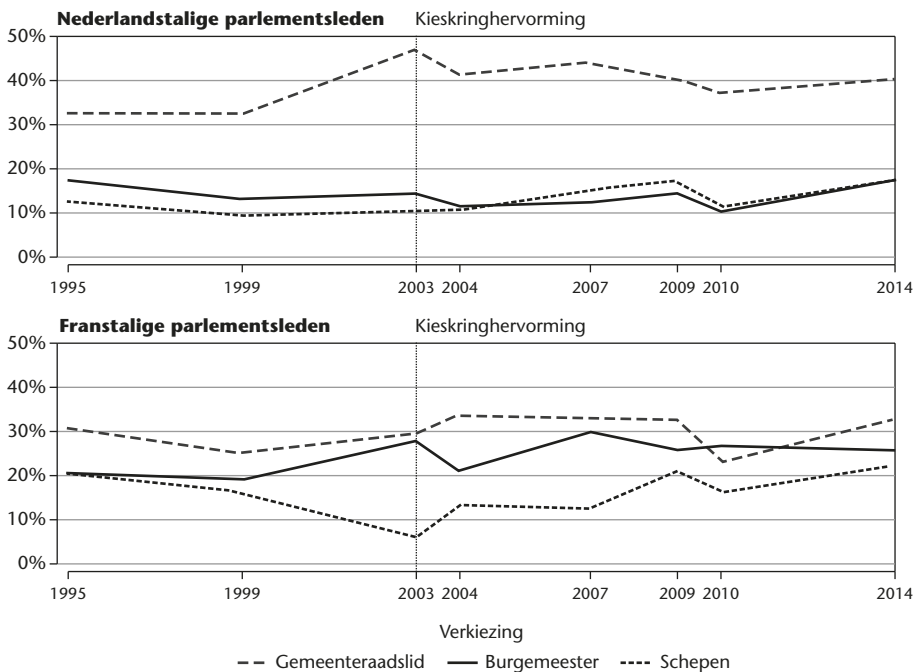


FIGUUR 2. Het percentage dubbelmandatarissen in 6 Belgische en Nederlandse parlementen (1994-2014).

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

## VERTICALE POLITIEKE CUMUL IN DE LAGE LANDEN: EVOLUTIE EN VERKLARINGEN

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



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

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

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

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

## 4. Internationale verklaringen

### 4.1. *Wettelijke onverenigbaarheden*

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

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

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

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

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

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

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

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

	Lokaal mandaat	Regionaal mandaat		Federaal mandaat		Europa
		<i>Parlement</i>	<i>Regering</i>	<i>Parlement</i>	<i>Regering</i>	<i>Parlement</i>
België	<i>Gemeenteraad</i>	Toelating	Toelating	Toelating	Toelating	Toelating
	<i>College</i>	Toelating	Verbod*	Toelating	Verbod*	Toelating
	<i>Provincieraad</i>	Verbod	Verbod	Verbod	Verbod	Toelating
	<i>Bestedige Deputatie</i>	Verbod	Verbod	Verbod	Verbod	Verbod
	Lokaal mandaat	Nationaal mandaat				Europa
		<i>Eerste Kamer</i>		<i>Tweede Kamer</i>	<i>Regering</i>	<i>Parlement</i>
Nederland	<i>Gemeenteraad</i>	Toelating		Toelating	Verbod	Toelating
	<i>College</i>	Toelating		Toelating	Verbod	Toelating
	<i>Provinciale Staten</i>	Toelating		Toelating	Verbod	Toelating
	<i>Gedeputeerde Staten</i>	Toelating		Toelating	Verbod	Toelating

\* Verhinderingsmechanisme mogelijk (zie tekst)

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

#### 4.2. *Statutaire aanvullingen*

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

## VERTICALE POLITIEKE CUMUL IN DE LAGE LANDEN: EVOLUTIE EN VERKLARINGEN

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

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

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

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

### 4.3. *De bestuurscultuur*

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

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



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

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

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

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

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

## 5. Conclusie

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

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

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

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

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

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

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

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

## Noten

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

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

## Bibliografie

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

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

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



VERTICALE POLITIEKE CUMUL IN DE LAGE LANDEN: EVOLUTIE EN VERKLARINGEN

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