



Brussels Studies

La revue scientifique électronique pour les recherches sur Bruxelles / Het elektronisch wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel / The e-journal for academic research on Brussels
Collection générale | 2018

Minder lokale mandatarissen in Brussel? Scenario's en impact

Moins de mandataires locaux à Bruxelles ? Scénarios et impact

Fewer local representatives in Brussels? Scenarios and impact

Emilie van Haute, Kris Deschouwer, Thibault Gaudin, Rudi Janssens, Dimokritos Kavadias, Ann Mares, Jean-Benoit Pilet, Vivien Sierens et Aurélie Tibbaut



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/brussels/1868>

DOI : 10.4000/brussels.1868

ISSN : 2031-0293

Éditeur

Université Saint-Louis Bruxelles

Ce document vous est offert par Université libre de Bruxelles - ULB



Référence électronique

Emilie van Haute, Kris Deschouwer, Thibault Gaudin, Rudi Janssens, Dimokritos Kavadias, Ann Mares, Jean-Benoit Pilet, Vivien Sierens et Aurélie Tibbaut, « Minder lokale mandatarissen in Brussel? Scenario's en impact », *Brussels Studies* [Online], Algèbre collective, nr 128, Online op 08 octobre 2018, geraadpleegd op 29 septembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/brussels/1868> ; DOI : 10.4000/brussels.1868

Ce document a été généré automatiquement le 29 septembre 2019.



Licence CC BY

Minder lokale mandatarissen in Brussel? Scenario's en impact

Moins de mandataires locaux à Bruxelles ? Scénarios et impact
Fewer local representatives in Brussels? Scenarios and impact

Emilie van Haute, Kris Deschouwer, Thibault Gaudin, Rudi Janssens, Dimokritos Kavadias, Ann Mares, Jean-Benoit Pilet, Vivien Sierens et Aurélie Tibbaut

Inleiding

- 1 Het aantal gemeenteraadsleden in de negentien Brusselse gemeenten gaat in stijgende lijn. Op dit ogenblik – na de verkiezingen van 2012 – zetelen er 685 raadsleden. In 2006 waren dat er nog 663 en in 2000 653. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 zal het aantal raadsleden verder oplopen tot 693. Ook het totaal aantal schepenen volgt die stijgende trend. Het gaat van 132 schepenen in 2000 tot 141 schepenen in 2018. Die aantallen evolueren gewoon in functie van de bevolkingsaantallen. In Brussel gelden wat dat betreft precies dezelfde regels als in Vlaanderen en Wallonië. Maar omdat de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest allemaal middelgroot tot zeer groot zijn, en omdat de bevolkingsaantallen van alle gemeenten stijgen, is het aantal gemeenteraadsleden en schepenen hoog en blijft het stijgen.
- 2 In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn zowel het statuut van de gemeenten (welke bevoegdheden kunnen ze uitoefenen) als het aantal gemeenten al heel lang voorwerp van debat [Rowies, 1980; Witte *et al.*, 2003; Vaesen, 2008]. Nederlandstalige en Franstalige partijen nemen daarbij meestal verschillende standpunten in. Vanuit Nederlandstalige hoek wordt vaak gepleit voor een beperking van het aantal gemeenten, eventueel zelfs tot één enkele, en dus voor een versterking van de gewestelijke instellingen. Dat zijn ook de instellingen waar een Nederlandstalige aanwezigheid in het bestuur het beste gegarandeerd is. Franstalige partijen verdedigen eerder de bestaande situatie, met argumenten die verwijzen naar de nabijheid van het gemeentelijke niveau voor de burgers, en ook naar het institutionele compromis dat in ruil voor een sterke

bescherming van de Nederlandstalige minderheid in het Gewest de gemeenten als bestuurslaag liet bestaan. Ook de vrees voor een blokkering van de gewestelijke instellingen door het vetorecht voor de Nederlandstaligen is een reden om de gemeenten als volwaardige bestuurslaag te laten bestaan [Nassaux, 2018].

- 3 Minister-President van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest Rudi Vervoort suggereerde in 2017 om binnen het bestaande institutionele kader (zonder te raken aan het aantal gemeenten of aan hun bevoegdheden) het aantal gemeenteraadsleden en schepenen in Brussel te verminderen. Daarmee zou tegemoet gekomen worden aan de kritiek als zouden er in Brussel voor een relatief beperkte bevolking en voor een relatief kleine oppervlakte veel meer mandatarissen zijn dan in de twee andere gewesten en dan in andere steden. Een vergelijking van het aantal mandatarissen in Brussel met andere steden in binnen- en buitenland, en ook met steden die hoofdstad zijn én gewest in een federatie (zoals Wenen en Berlijn), toont inderdaad dat het aantal mandatarissen in Brussel relatief hoog is, in het bijzonder wanneer naar uitvoerende mandaten gekeken wordt [Bürger, 2013; Martin, 2013; van Haute, Deschouwer, et al. 2018].
- 4 Het aantal mandatarissen verminderen is echter een operatie die om meer dan alleen maar aantallen draait. Het aantal beschikbare zetels bij verkiezingen heeft directe gevolgen voor onder meer het aantal zetels dat er per lijst kan veroverd worden, en dus voor de samenstelling van lijsten, voor de kansen tot verkiezing van specifieke groepen en voor de wijze waarop mandatarissen hun functie kunnen invullen [e.g. Pilet, Freire en Costa, 2012]. In deze bijdrage willen we onderzoeken welke de mogelijke impact zou kunnen zijn van een vermindering van het aantal gemeenteraadsleden en schepenen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. We onderzoeken daarbij drie scenario's: een vermindering van het aantal raadsleden en schepenen met 10, 20 en 30 %. Dat zijn uiteraard arbitraire percentages, maar zij laten ons wel toe te achterhalen hoe de effecten van een verlaging van het aantal mandatarissen zichtbaarder worden naarmate die verlaging verder gaat. Voor elk van die scenario's bekijken we de mogelijke impact op de ideologische diversiteit, op de werklast, op de coalitievorming, op de genderevenwichten en op de positie van de Nederlandstalige verkozenen. Daaruit blijkt zonder meer dat een vermindering van het aantal raadsleden en schepenen politiek geen neutrale operatie zou zijn. Kleinere fracties zouden getroffen worden, en daardoor zou ook het aantal Nederlandstalige mandatarissen afnemen. Voor de genderevenwichten kan ook een negatieve impact verwacht worden van een vermindering van het aantal raadsleden in het BHG.
- 5 Daarmee tonen we ook aan dat het in de Brusselse context erg moeilijk is om de instellingen, regels en procedures afzonderlijk te bekijken, en te geloven dat ze het product zouden kunnen zijn of worden van een neutrale en objectieve zoektocht. De Brusselse instellingen zijn het resultaat van een subtiel en complex compromis, en alle radertjes ervan staan met elkaar in verbinding. De meest recente illustratie ervan is de poging om de cumulatie van mandaten tussen het gemeentelijk en het gewestelijke niveau te beperken. Dat leidde tot een tegenstelling tussen Franstaligen en Nederlandstaligen en tot een belangenconflict dat door het Vlaams Parlement werd ingeroepen. Of een 'eenvoudige' reductie van het aantal raadsleden of schepenen makkelijker uit te voeren is, kan allicht negatief beantwoord worden.

1. Het aantal mandatarissen

- 6 Het aantal gemeenteraadsleden en schepenen waarop een gemeente recht heeft, wordt bepaald door de Nieuwe Gemeentewet (NGW)¹. Die verbindt het aantal gemeentelijke mandatarissen aan het bevolkingsaantal van een gemeente. Hoe groter een gemeente, hoe meer mandatarissen ze heeft, en dat geldt zowel voor de raadsleden als voor de schepenen (zie tabel 1). De drie Belgische gewesten gebruiken daarbij dezelfde regels, en ook in de andere gewesten neemt het aantal raadsleden en schepenen gestaag toe. In Vlaanderen zal vanaf 2019 elke gemeente één schepen minder tellen, maar de OCMW-voorzitter wordt wel ex officio lid van het college van burgemeester en schepenen.

Tabel 1. De huidige regels met betrekking tot het aantal raadsleden en schepenen

Bevolking	Aantal raadsleden	Aantal schepenen
< 1 000	7	2
1 000 - 1 999	9	3
2 000 - 2 999	11	3
3 000 - 3 999	13	3
4 000 - 4 999	15	3
5 000 - 6 999	17	4
7 000 - 8 999	19	4
9 000 - 9 999	21	4
10 000 - 11 999	21	5
12 000 - 14 999	23	5
15 000 - 19 999	25	5
20 000 - 24 999	27	6
25 000 - 39 999	29	6
30 000 - 34 999	31	7
35 000 - 39 999	33	7
40 000 - 49 999	35	7
50 000 - 59 999	37	8
60 000 - 69 999	39	8

70 000 - 79 999	41	8
80 000 - 89 999	43	8
90 000 - 99 999	45	8
100 000 - 149 999	47	9
150 000 - 199 999	49	9
200 000 - 249 999	51	10
250 000 - 299 999	53	10
> 300 000	55	10

Bron : artikels 8 en 16 van de NGW

- 7 Tabel 2 geeft de evolutie van het aantal gemeenteraadsleden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tijdens de drie voorbije legislaturen (2000-2012) en ze maakt ook een projectie voor de twee volgende legislaturen (2018-2024)². Tussen 2000 en 2012 waren er vijf gemeenten met elke keer hetzelfde aantal raadsleden (Sint-Gillis, Schaarbeek, Ukkel, Watermaal-Bosvoorde en Sint-Pieters-Woluwe), twee hebben hun raad met vier leden zien aangroeien (Anderlecht en Sint-Jans-Molenbeek) en alle andere met twee raadsleden. Alles bij elkaar is het aantal raadsleden gestegen met 5 %. De projecties tonen aan dat er bij ongewijzigde regelgeving acht bijkomende raadsleden zullen zijn in 2018 (op basis van de bevolkingsaantallen op 1 januari 2017) en nog eens 12 in 2024 (op basis van de bevolkingsprojecties van het Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse BISA [2016]).
- 8 Alles bij elkaar zouden er tussen 2000 en 2025 52 extra raadsleden zijn (of een stijging met 8 %). Die zouden als volgt gespreid zijn:
- Geen stijging in twee gemeenten: Schaarbeek en Watermaal-Bosvoorde
 - Twee extra raadsleden in 9 gemeenten: Oudergem, Vorst, Elsene, Koekelberg, Sint-Gillis, Sint-Joost-Ten-Node, Ukkel, Sint-Lambrechts Woluwe en Sint-Pieters Woluwe
 - Vier extra raadsleden in 7 gemeenten: Anderlecht, Sint-Agatha Berchem, Stad Brussel, Etterbeek, Evere, Ganshoren en Jette.
 - Zes extra raadsleden in Sint-Jans-Molenbeek.
- 9 Het aantal schepenen wordt vastgelegd door artikel 16 van de NGW. Het aantal schepenen kan in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest echter onder bepaalde voorwaarden, voorzien in artikel 279 van de NGW, met één verhoogd worden. Dat is het mechanisme van de extra-schepenen. Er bestaat op het gemeentelijke niveau in Brussel geen garantie op deelname aan het bestuur door Nederlandstalige verkozenen, zoals dat in het Gewest wel bestaat. Toch is sinds de Lombard Akkoorden van 2001 voorzien dat gemeenten een financiële beloning indien zij een Nederlandstalige in het schepencollege opnemen of voorzitter maken van het OCMW. Die extra-schepenen tellen we in deze berekeningen niet mee. Zij zijn immers het gevolg van akkoorden bij de coalitievorming in de gemeenten, en hun aantal schommelt dus in functie van de beslissingen per gemeente om al dan niet gebruik te maken van het mechanisme van de extra-schepenen. Dat betekent

evenwel niet dat in het debat over het aantal gemeentelijke mandatarissen die extra-schepenen onbelangrijk zijn. Wel integendeel: omdat de vraag naar een reductie van de complexiteit van de Brusselse instellingen vaak uit Nederlandstalige hoek komt, is het Franstalige antwoord erop dat een deel van die complexiteit precies bijdraagt tot de bescherming van de Nederlandstalige minderheid, zowel in de gemeenten als in de gewestelijke instellingen. We simuleren dus een lineaire reductie van het aantal schepenen zonder de extra schepenen, maar wijzen in de bespreking van de effecten wel op consequenties voor de mogelijkheid om het mechanisme van de extra schepen te blijven toepassen.

- 10 Tabel 3 presenteert de evolutie van het aantal schepenen tijdens de laatste drie legislaturen en een projectie voor de twee volgende legislaturen. Het aantal schepenen steeg tussen 2000 en 2012 met één in zeven colleges. Het totaal aantal schepenen in het Gewest is dus gestegen van 132 in 2000 naar 139 in 2012 (+5%).

Tabel 2. Evolutie van het aantal gemeenteraadsleden

Gemeente	2000-2006		2006-2012		2012-2018		Projectie 2018		Projectie 2024	
	Bevolking	Raadsleden	Bevolking	Raadsleden	Bevolking	Raadsleden	Bevolking	Raadsleden	Bevolking	Raadsleden
Anderlecht	87 812	43	96 011	45	110 943	47	117 412	47	129 088	47
Oudergem	28 804	29	29 552	29	31 904	31	33 161	31	34 054	31
Sint-Agatha Berchem	18 735	25	20 078	27	22 876	27	24 224	27	26 794	29
Brussel	133 859	47	144 784	47	165 048	49	178 552	49	200 898	51
Etterbeek	39 404	33	41 740	35	45 408	35	47 180	35	50 215	37
Evere	31 348	31	33 462	31	36 938	33	39 556	33	45 711	35
Vorst	45 555	35	47 719	35	52 741	37	55 613	37	58 720	37
Ganshoren	19 757	25	20 970	27	23 353	27	24 269	27	26 375	29
Elsene	73 174	41	77 511	41	83 295	43	85 541	43	89 214	43
Jette	39 749	33	42 981	35	48 755	35	51 426	37	57 322	37
Koekelberg	16 211	25	18 157	25	20 583	27	21 638	27	24 605	27
Sint-Jans-Molenbeek	71 219	41	79 877	41	93 279	45	96 586	45	104 205	47
Sint-Gillis	42 458	35	44 265	35	48 940	35	50 659	37	54 478	37
Sint-Joost-Ten-Node	22 097	27	23 557	27	26 902	29	27 402	29	28 505	29
Schaarbeek	105 692	47	111 946	47	126 393	47	132 590	47	141 842	47
Ukkel	74 221	41	75 954	41	79 498	41	81 944	43	83 028	43
Watermaal-Bosvoorde	24 773	27	24 056	27	24 288	27	24 619	27	24 000	27
Sint-Lambrechts Woluwe	46 528	35	47 952	35	51 688	37	54 311	37	55 100	37
Sint-Pieters Woluwe	37 922	33	38 232	33	39 949	33	41 207	35	42 401	35
TOTAAL	959 318	653	1 018 804	663	1 132 781	685	1 187 890	693	1 276 555	705

BRON: [BISA, 2016], EIGEN BEREKENINGEN

Tabel 3. Evolutie van het aantal schepenen

Gemeente	2000 - 2006	2006 - 2012	2012 - 2018	Projectie 2018	Projectie 2025
Anderlecht	8	8	9	9	9
Oudergem	6	6	7	7	7
Sint-Agatha Berchem	5	6	6	6	6
Brussel	9	9	9	9	10
Etterbeek	7	7	7	7	8
Evere	7	7	7	7	7
Vorst	7	7	8	8	8
Ganshoren	5	6	6	6	6

Elsene	8	8	8	8	8
Jette	7	7	7	8	8
Koekelberg	5	5	6	6	6
Sint-Jans-Molenbeek	8	8	8	8	9
Sint-Gillis	7	7	7	8	8
Sint-Joost-Ten-Node	6	6	6	6	6
Schaarbeek	9	9	9	9	9
Ukkel	8	8	8	8	8
Watermaal-Bosvoorde	6	6	6	6	6
Sint-Lambrechts Woluwe	7	7	8	8	8
Sint-Pieters Woluwe	7	7	7	7	7
TOTAAL	132	134	139	141	144

Bron: [BISA, 2016], eigen berekeningen

- 11 Bij ongewijzigde regelgeving toont de projectie dat er twee bijkomende schepenen zullen zijn in 2018³ (op basis van de bevolkingsaantallen op 1 januari 2017) en opnieuw drie bijkomende schepenen in 2024. Alles bij elkaar zouden er dus tussen 2000 en 2024 twaalf bijkomende schepenen zijn (+ 9 %). Bij deze cijfers moeten dus ook nog de extra Nederlandstalige schepenen geteld worden.
- 12 Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is ten volle bevoegd voor de regelgeving met betrekking tot de lokale besturen. Parlement en regering kunnen daarom met een ordonnantie de artikels 9 en 16 van de NGW wijzigen. Die ordonnantie moet wel met een dubbele meerderheid – een meerderheid in elke taalgroep – goedgekeurd worden.
- 13 We hebben drie mogelijke scenario's getest: een vermindering van het aantal raadsleden met 30 %, met 20 % en met 10 %. Telkens werd een lineaire vermindering toegepast in elk van de 19 gemeenten. Tabel 4 presenteert het aantal raadsleden per gemeente volgens elk van die drie scenario's.

Tabel 4. Grootte van de gemeenteraden volgens drie reductiescenario's

Gemeente	Aantal raadsleden 2012-18	- 30 %	- 20 %	- 10 %
Anderlecht	47	33	38	42
Oudergem	31	22	25	28
Sint-Agatha Berchem	27	19	22	24

Brussel	49	34	39	44
Etterbeek	35	24	28	31
Evere	33	23	26	30
Vorst	37	26	30	33
Ganshoren	27	19	22	24
Elsene	43	30	34	38
Jette	35	24	28	31
Koekelberg	27	19	22	24
Sint-Jans-Molenbeek	45	31	36	40
Sint-Gillis	35	24	28	31
Sint-Joost-Ten-Node	29	20	23	26
Schaarbeek	47	33	38	42
Ukkel	41	29	33	37
Watermaal-Bosvoorde	27	19	22	24
Sint-Lambrechts Woluwe	37	26	30	33
Sint-Pieters Woluwe	33	23	26	30
TOTAAL	685	478	550	612

- 14 Het meest drastische scenario (vermindering met 30 %) zou het aantal gemeenteraadsleden in het gewest met meer dan 200 doen dalen (van 685 naar 478). Een lineaire vermindering met 20 % leidt tot 135 gemeenteraadsleden minder en een reductie met 10 % zou het aantal raadsleden met 73 laten afnemen.
- 15 Deze scenario's zijn natuurlijk niet de enige die denkbaar zijn. Zowel kleinere als grotere verminderingen kunnen overwogen worden. Artikel 8 van de NGW voorziet wel een minimum van 7 raadsleden voor de allerkleinste gemeenten (minder dan 1 000 inwoners). Bij een reductie met 30 % zouden de kleinste gemeenteraden in het BHG nog 19 leden tellen, d.w.z. het aantal raadsleden dat de NGW voorziet voor gemeenten die tussen 7 000 en 8 999 inwoners tellen. De kleinste Brusselse gemeente (Koekelberg – zie tabel 2) heeft echter wel ruim 16 000 inwoners.
- 16 De vraag kan ook gesteld worden of men moet vasthouden aan het principe dat gemeenteraden een onpaar aantal leden moeten tellen. Dat is nu het geval. Het laat toe politieke blokkeringen te vermijden wanneer een gemeenteraad in twee gelijke kampen verdeeld is. In geval van een lineaire vermindering van het aantal raadsleden, moet het resultaat dan gecorrigeerd worden indien het een even cijfer oplevert.

- 17 Een andere vraag heeft betrekking op de evolutie van de grootte van de gemeenteraden in functie van de bevolkingsaantallen, zoals nu voorzien in de NGW (zie hoger). Dat mechanisme voorziet weliswaar een maximum aantal gemeenteraadsleden voor gemeenten met meer dan 300 000 inwoners, maar voorziet uiteraard geen bovengrens voor het BHG als geheel. Met andere woorden, indien de bevolking van het BHG en zijn gemeenten blijft stijgen, zal het totaal aantal gemeenteraadsleden in het gewest ook blijven stijgen.
- 18 Een mogelijke oplossing is dezelfde logica toepassen als voor de bepaling van het aantal zetels van de federale Kamer of van het Waals en Vlaams Parlement. Het totaal aantal verkozenen ligt vast – op 150 voor de Kamer – en dat aantal wordt vervolgens verdeeld over de verschillende kieskringen in functie van hun inwonersaantal. Indien deze regel toegepast wordt op de gemeenteraadsleden, zou het BHG een totaal aantal raadsleden kunnen vastleggen. Dat zou een definitief plafond zijn. Evoluties in de bevolkingsaantallen per gemeente zouden dan alleen maar leiden tot een aanpassing van de verdeling van de zetels tussen de gemeenten. In een dergelijk scenario zou het wel niet aangewezen zijn om eenvoudigweg het totaal aantal raadsleden over de gemeenten te verdelen. Dit zou immers sterk in het nadeel zijn van de kleinere gemeenten. Beter is dan een methode te ontwikkelen die een vast aantal raadsleden voor het hele BHG vastlegt, een vast aantal per gemeente (bijvoorbeeld 50 % van het totaal) en dan een variabel gedeelte dat in functie van de bewonersaantallen over de gemeenten verdeeld wordt. Voor het variabele gedeelte zou dan – zoals voor de Kamer – elke gemeente een aantal raadsleden krijgen dat overeenkomt met het gewicht van de bevolking van die gemeente in de totale bevolking van het BHG.
- 19 Men zou overigens ook een minimumdrempel kunnen bepalen waaronder geen enkele gemeente ooit mag zakken.

2. Daling van het aantal gemeenteraadsleden: mogelijke gevolgen

- 20 In de volgende paragrafen bekijken we de politieke consequenties van de drie scenario's (30 %, 20 %, 10 %), uitgaande van de resultaten van de gemeenteraadsverkiezingen van 2012. We kijken hoe de toen behaalde stemmen per lijst vertaald zouden worden in de zetelverdeling, en vervolgens ook hoe binnen de lijsten de mandaten verdeeld zouden worden. Ook andere consequenties zijn denkbaar, maar zijn niet zomaar aan de hand van simulaties aan te tonen. Een wijziging van het aantal beschikbare zetels kan bijvoorbeeld gevolgen hebben voor de wijze waarop partijen hun lijsten samenstellen, of beslissen om al dan niet via kartelvorming samen met andere partijen een lijst neer te leggen [Verthé en Deschouwer, 2011]. We kijken hier enkel naar de simuleerbare en berekenbare effecten, en weten dat dit niet het volledige beeld schetst.

2.1. De politiek-ideologische diversiteit

- 21 In eerste instantie kijken we naar de mate waarin een vermindering van het aantal gemeenteraadsleden gevolgen heeft voor de diversiteit van de politieke vertegenwoordiging. Politiekwetenschappelijk onderzoek heeft uitgebreid aangetoond dat de proportionaliteit van de zetelverdeling en het aantal lijsten dat minstens één zetel

behaalt direct in verband staat met het aantal te verdelen mandaten [Cox, 1997]. Hoe minder zetels er te verdelen zijn, hoe moeilijker het is voor een kleine lijst om minstens één zetel te halen, en hoe minder de zetelverdeling echt proportioneel kan zijn.

- 22 We kijken daarom naar het aantal lijsten dat in 2012 in de verschillende gemeenten minstens één zetel kon behalen, en hoe dat aantal zou evolueren indien het aantal raadsleden met 10, 20 of 30 % zou verminderd worden (tabel 5). Deze eerste simulatie toont alvast aan dat geen enkel van de drie scenario's een echt grote impact zou hebben op het aantal lijsten dat verkozenen behaalt. Zelfs een vermindering met 30 % zou slechts een beperkt effect hebben. Op dit ogenblik is het gemiddelde van het aantal aanwezige lijsten 5,4. Dat zou dalen tot 5,0 met een daling van het aantal raadsleden met 30 %, en tot 5,2 bij een vermindering met 10 of 20 %. Indien we gemeente per gemeente bekijken, zien we dat in 13 van 19 gemeenten geen enkel van de drie scenario's tot een daling van het aantal lijsten met minstens één verkozenen zou leiden.
- 23 Er zou sprake zijn van het verlies van de enige zetel van Vlaams Belang in Anderlecht, van de lijst SAMEN in Oudergem, de lijst FDF in Ganshoren (alleen bij - 30 %), de N-VA-lijst in Jette, de lijsten van FDF en ISLAM in Molenbeek (enkel bij - 30 %) en de lijst PTB-PvdA in Schaarbeek. Het gaat dus om een beperkt aantal lijsten, maar er moet wel genoteerd worden dat het gaat om lijsten die niet in combinatie (kartels) met andere lijsten deelnemen aan de verkiezingen, en dat de ééntalige Nederlandstalige lijsten in het bijzonder getroffen zouden worden (zie ook nog lager).

Tabel 5. Het aantal lijsten met minstens één zetel in de gemeenteraden, in 2012 en projecties

Gemeente	Aantal lijsten met minstens één zetel in 2012	- 30 %	- 20 %	- 10 %
Anderlecht	6	5	5	5
Oudergem	5	4	4	4
Sint-Agatha Berchem	7	7	7	7
Brussel	6	6	6	6
Etterbeek	5	5	5	5
Evere	5	5	5	5
Vorst	5	5	5	5
Ganshoren	5	4	5	5
Elsene	5	5	5	5
Jette	7	6	6	6
Koekelberg	3	3	3	3
Sint-Jans-Molenbeek	8	6	8	8

Sint-Gillis	4	4	4	4
Sint-Joost-Ten-Node	4	4	4	4
Schaarbeek	6	5	5	5
Ukkel	5	5	5	5
Watermaal-Bosvoorde	5	5	5	5
Sint-Lambrechts Woluwe	5	5	5	5
Sint-Pieters Woluwe	6	6	6	6
TOTAAL	5,4	5,0	5,2	5,2

- 24 Voor wat de toegang tot de gemeenteraad voor kleinere lijsten betreft, kan erop gewezen worden dat het effect van de daling van het aantal raadsleden grotendeels gecompenseerd zou kunnen worden door de zetels niet met de delerreeks Imperiali te verdelen, maar met de delerreeks D'Hondt. De eerste wordt nu gebruikt bij gemeenteraadsverkiezingen, de andere bij Europese, federale en regionale verkiezingen⁴. Het systeem Imperiali is onmiskenbaar in het voordeel van de grotere lijsten. Door over te stappen op het systeem D'Hondt zou het aantal lijsten met minstens één verkozenen zeer kort in de buurt van de huidige situatie blijven, zelfs met een vermindering met 30 %. Door D'Hondt in de plaats van Imperiali toe te passen hebben we kunnen berekenen dat alle lijsten die door een daling van het aantal raadsleden hun verkozenen zouden verliezen, die toch zouden behouden.

2.2. De werklust

- 25 Het aantal lijsten dat in de gemeenteraad verkozen wordt is niet het enige aspect dat moet bekeken worden. We moeten ook nagaan of de politieke werklust wel haalbaar is in kleinere raden (en in kleine schepencolleges). Voor de gemeenteraden kijken we naar twee elementen: het gemiddeld aantal verkozenen per lijst en de marge van de meerderheid gecontroleerd door de partijen die in 2012 besloten om samen een gemeente te besturen.
- 26 Het eerste criterium – het aantal verkozenen per lijst – is belangrijk voor het werk dat in de gemeenteraden moet gebeuren. Tijdens een zitting van de gemeenteraad worden vele en verschillende kwesties behandeld. Dat veronderstelt een zekere taakverdeling tussen de gemeenteraadsleden, in het bijzonder binnen de politieke fracties in de raad. Voor lijsten met een klein aantal verkozenen is het moeilijk, om niet te zeggen onmogelijk om alle dossiers tot in de details op te volgen. De kwaliteit van de controle van het bestuur door de gemeenteraad zou op die manier rechtstreeks aangetast worden.
- 27 Wanneer het totaal aantal gemeenteraadsleden daalt, daalt uiteraard ook het aantal verkozenen per lijst (tabel 6). Hier is de impact van de vermindering van het aantal raadsleden heel duidelijk. Vooral een daling met 30 % zou leiden tot een significante inkrimping van de politieke fracties. Het gemiddeld aantal verkozenen per fractie zou

dalen van 5,8 naar 4,0. In sommige gemeenten gaat het zelfs om forsere dalingen. In Anderlecht, Oudergem, Schaarbeek of Ukkel zou het gemiddeld aantal verkozenen per lijst niet meer groter zijn dan 3. Dat is het gevolg van het feit dat vaak vele stemmen gaan naar één grote lijst en/of dat de stemmen over een groot aantal kleine lijsten verspreid worden.

Tabel 6. Het gemiddeld aantal verkozenen per lijst in 2012 en projecties

Gemeente	Gemiddeld aantal verkozenen per lijst in 2012	- 30 %	- 20 %	- 10 %
Anderlecht	4,3	3,0	3,4	3,8
Oudergem	2,8	2,0	2,3	2,5
Sint-Agatha Berchem	4,9	3,4	4,0	4,4
Brussel	8,9	6,2	7,1	8,0
Etterbeek	6,4	4,4	5,1	5,6
Evere	6,0	4,2	4,7	5,4
Vorst	6,7	4,7	5,4	6,0
Ganshoren	4,9	3,4	4,0	4,4
Elsene	7,8	5,4	6,2	6,9
Jette	6,4	4,4	5,1	5,6
Koekelberg	4,9	3,4	4,0	4,4
Sint-Jans-Molenbeek	8,2	5,6	6,5	7,3
Sint-Gillis	6,4	4,4	5,1	5,6
Sint-Joost-Ten-Node	5,3	3,6	4,2	4,7
Schaarbeek	4,3	3,0	3,4	3,8
Ukkel	3,7	2,6	3,0	3,4
Watermaal-Bosvoorde	4,9	3,4	4,0	4,4
Sint-Lambrechts Woluwe	6,7	4,7	5,4	6,0
Sint-Pieters Woluwe	6,0	4,2	4,7	5,4
TOTAAL	5,8	4,0	4,6	5,1

- 28 Tabel 7 geeft een beeld van de moeilijkheden waarin sommige fracties zouden terechtkomen, door voor elke gemeente het aantal lijsten met minder dan 3 verkozenen te geven, in de huidige toestand en volgens de drie scenario's. In elk ervan zou het aantal fracties met slechts één of twee verkozenen toenemen. In het scenario van 30 % zou dat aantal toenemen van 23 naar 29, wetende dat bovendien ook een aantal lijsten die in 2012 slechts één enkele verkozenen hadden die ook zouden verliezen en uit de gemeenteraad zouden verdwijnen. Het lijkt geen twijfel dat de daling van het aantal gemeenteraadsleden voor een aantal politieke groepen tot grote moeilijkheden zou leiden om hun taken naar behoren te vervullen.

Tabel 7. Aantal lijsten met minder dan 3 verkozenen, 2012 en projecties

Gemeente	Aantal lijsten met minder dan 3 verkozenen in 2012	- 30 %	- 20 %	- 10 %
Anderlecht	3	2	2	2
Oudergem	3	2	2	2
Sint-Agatha Berchem	3	4	4	3
Brussel	1	2	1	1
Etterbeek	0	1	1	0
Evere	0	2	1	1
Vorst	0	2	1	1
Ganshoren	2	1	2	2
Elsene	0	1	0	0
Jette	3	2	2	2
Koekelberg	0	1	1	1
Sint-Jans-Molenbeek	3	1	3	3
Sint-Gillis	1	1	1	1
Sint-Joost-Ten-Node	0	1	1	0
Schaarbeek	0	0	0	0
Ukkel	0	1	1	1
Watermaal-Bosvoorde	1	1	1	1
Sint-Lambrechts Woluwe	1	3	2	1

Sint-Pieters Woluwe	2	1	1	2
TOTAAL	23	29	27	24

- 29 Interviews en focusgroepen⁵ die we in 2013 en 2017 organiseerden met lokale mandatarissen bevestigen deze vrees. Gemeenteraadsleden wijzen erop dat één van de moeilijkheden om hun mandaat goed uit te oefenen tijdsgebrek is. Het voorbereiden van de dossiers, fysieke verplaatsingen, vergaderingen van de raad en van commissies en – voor sommigen ook – de afwezigheid van logistieke of technische steun voor de uitoefening van hun democratische controle zijn daar de oorzaken van. Dat gebrek aan tijd stelt zich het scherpst voor de kleinere fracties, voor de fracties in de oppositie en voor de gemeenteraadsleden die ofwel geen professionele politici zijn (en die dus een ander beroep uitoefenen) ofwel “ultra-professioneel” zijn en verschillende mandaten cumuleren⁶. Een vermindering van het aantal raadsleden zal deze problematiek zonder twijfel nog verscherpen.
- 30 We moeten in dit verband ook noteren dat het rekruteren van politiek personeel soms heel moeilijk is op het lokale niveau [Devos, Reynaert en Verlet, 2008]. Het gebrek aan tijd om een mandaat behoorlijk in te vullen werd door verschillende fractieleiders aangehaald als één van de grootste belemmeringen om mensen te overtuigen kandidaat te zijn bij verkiezingen. Indien een vermindering van het aantal raadsleden vanzelf het probleem van de rekrutering wat kan milderen, zal een concentratie van het politieke werk zeker ook leiden tot een grotere professionalisering van de lokale politieke mandaten, en zal het profiel van de kandidaten op de lijsten voor gemeenteraadsverkiezingen zeker ook veranderen [Delwit 2006]. Een groter aantal raadsleden kan echter ook wel toelaten om een bredere waaier aan opinies, achtergronden en wijken aan bod te laten komen in de gemeenteraden. In gesprekken die we in 2018 hadden met 30 lokale mandatarissen (vooral burgemeesters en schepenen) hoorden we heel vaak dit argument van de verscheidenheid om te pleiten tegen een beperking van het aantal raadsleden.

2.3. De bestuursmeerderheden

- 31 Een andere consequentie van de vermindering van het aantal mandaten die moet onderzocht worden, is die op de vorming van bestuursmeerderheden. Hier rijzen er twee vragen. De eerste is of de meerderheid die in 2012 gevormd werd ook zou kunnen gevormd worden na een vermindering van het aantal raadsleden. En zouden er – ten tweede – meer partijen nodig zijn om een meerderheid te vormen? Beide elementen worden geanalyseerd in de simulaties in de Tabellen 8 en 9.
- 32 In Tabel 8 staat voor elke gemeente het percentage van de zetels die gecontroleerd worden door de bestuursmeerderheid die in 2012 gevormd werd, en het percentage van de zetels die ze zou hebben na de lineaire reductie van het aantal raadsleden met 10, 20 of 30 %. In het algemeen leidt een daling van het aantal raadsleden tot een versterking van de bestuursmeerderheid. Toch zijn de verschuivingen niet zeer groot. Een vermindering van de grootte van de raden met 30 % leidt tot een stijging van slechts 1 procentpunt. Ook een vermindering van het aantal zetels met 10 of 20 % levert een verschuiving op in de buurt van één procentpunt. In sommige gemeenten zien we ook een heel lichte daling van

de grootte van de coalitie. Dat gebeurt in die gevallen waar de lijsten die samen besturen het meest getroffen zouden worden door de verkleining van de raad. Dat zou het geval zijn in Sint-Agatha Berchem, Etterbeek, Elsene, Sint-Gillis, Sint-Joost-Ten-Node, Schaarbeek en Watermaal-Bosvoorde. In geen enkele van de 19 gemeenten zou de meerderheid van 2012 verloren gaan door een vermindering van het aantal mandatarissen.

Tabel 8. Percentage van de zetels gecontroleerd door de meerderheid in de gemeente, 2012 en projecties

Gemeente	% Zetels van de meerderheid in 2012	- 30 %	- 20 %	- 10 %
Anderlecht	74,5	78,8	76,3	76,22
Oudergem	74,2	77,3	76,0	75,0
Sint-Agatha Berchem	59,3	57,9	63,6	62,5
Brussel	57,1	58,8	56,4	56,8
Etterbeek	80,0	79,2	82,1	77,4
Evere	60,6	60,9	61,5	60,0
Vorst	64,9	65,4	66,7	63,6
Ganshoren	63,0	68,4	68,2	62,5
Elsene	53,5	53,3	52,9	52,6
Jette	60,0	62,5	60,7	61,3
Koekelberg	59,3	63,2	63,6	62,5
Sint-Jans-Molenbeek	55,6	58,1	52,8	52,5
Sint-Gillis	71,4	70,8	67,9	71,0
Sint-Joost-Ten-Node	72,4	70,0	73,9	69,2
Schaarbeek	61,7	60,6	60,5	61,9
Ukkel	70,7	72,4	72,7	73,0
Watermaal-Bosvoorde	55,6	52,6	59,1	54,2
Sint-Lambrechts Woluwe	73,0	73,1	73,3	72,7
Sint-Pieters Woluwe	54,5	56,5	57,7	53,3
TOTAAL	64,3	65,3	65,6	64,1

- 33 Diezelfde zwakke impact van een daling van het aantal mandatarissen op de vorming en de stabiliteit van de bestuursmeerderheden blijkt ook uit Tabel 9. Daarin bekijken we in elke gemeente het aantal partijen dat minstens nodig is om een meerderheid te vormen (om een zogenaamde “minimal winning coalition” te vormen). Dat aantal wordt haast nergens beïnvloed door onze scenario's, behalve in één gemeente waar in het scenario van de vermindering met 30 % de grootste lijst (Lijst van de Burgemeester) een absolute meerderheid van de zetels zou gehaald hebben.

Tabel 9. Aantal partijen nodig om een minimaal winnende coalitie te vormen, in 2012 en projecties

Gemeente	Minimum aantal partijen voor een coalitie	- 30 %	- 20 %	- 10 %
Anderlecht	2	2	2	2
Oudergem	1	1	1	1
Sint-Agatha Berchem	2	2	2	2
Brussel	2	2	2	2
Etterbeek	2	2	2	2
Evere	2	1	2	2
Vorst	2	2	2	2
Ganshoren	2	2	2	2
Elsene	2	2	2	2
Jette	2	2	2	2
Koekelberg	1	1	1	1
Sint-Jans-Molenbeek	2	2	2	2
Sint-Gillis	1	1	1	1
Sint-Joost-Ten-Node	1	1	1	1
Schaarbeek	2	2	2	2
Ukkel	1	1	1	1
Watermaal-Bosvoorde	2	2	2	2
Sint-Lambrechts Woluwe	1	1	1	1
Sint-Pieters Woluwe	2	2	2	2
TOTAAL	1,7	1,6	1,7	1,7

2.4. De Nederlandstalige verkozenen

- 34 Een eventuele vermindering van het aantal gemeenteraadsleden zou niet alleen gevolgen hebben voor de verdeling van de zetels tussen de lijsten. Ze zou ook effecten hebben op de verdeling van zetels binnen de lijsten. We focussen in het bijzonder op de gevolgen van een verlaging van het aantal raadsleden op de proportie verkozen vrouwelijke kandidaten en op de kansen voor de Nederlandstalige kandidaten. De projecties die we maken steunen op de uitslagen van de verkiezingen in 2012, niet op verdere ontwikkelingen binnen de lijsten en binnen de raden. Ook hier schetsen we zeker niet een afgerond en volledig beeld van alle mogelijke gevolgen van een daling van het aantal mandatarissen. In de Brusselse context is het bijvoorbeeld zeer relevant om te weten in welke mate de samenstelling van de lijsten gevolgen kan hebben voor het stemgedrag van kiezers met een migratieachtergrond en voor de kansen van kandidaten met een migratieachtergrond om verkozen te worden [Jacobs, 2010]. Dat staat dan weer niet los van de mate waarin niet-Belgische kiezers zich registreren voor de lokale verkiezingen [Nikolic, 2017]. En het exact identificeren van kandidaten met een migratieachtergrond is ook erg moeilijk [Jacobs, 2009]. Voor het aantal vrouwelijke en het aantal Nederlandstalige verkozenen kunnen we daarentegen relatief makkelijk de effecten van een daling van het aantal raadsleden en schepenen simuleren.
- 35 Tabel 10 laat toe om de impact te evalueren van een verlaging van het aantal mandaten op het absolute aantal en op de proportie verkozen Nederlandstaligen in de Brusselse gemeenten⁷. De belangrijkste les die we hieruit kunnen trekken is dat de proportie Nederlandstalige verkozenen in het BHG zwaar getroffen zou worden door een dergelijke verlaging van het aantal mandaten. Een vermindering met 10 % van het aantal raadsleden zou het aantal Nederlandstaligen met bijna 15 % doen dalen (- 9 verkozenen op 69 of - 13,3 %). Een vermindering met 30 % van het aantal raadsleden zou een daling van het aantal Nederlandstaligen met 37,7 % opleveren.
- 36 Die algemene trend verbergt grote verschillen tussen de gemeenten. In die gemeenten waar het aandeel van de Nederlandstalige verkozenen al beperkt was in 2012, kan een vermindering van het aantal mandaten echt een groot effect hebben. Zo zou een vermindering met 30% ertoe leiden dat er in drie gemeenten geen enkele Nederlandstalige meer zou zetelen (Oudergem, Vorst en Elsene). Zij zouden de mogelijkheid verliezen om een extra Nederlandstalige schepen toe te voegen om het tweetalig karakter van het BHG te reflecteren. Bovendien zou er in zes gemeenten nog slechts één enkele Nederlandstalige zetelen (Sint-Gillis, Sint-Joost-Ten-Node, Ukkel, Watermaal-Bosvoorde, Sint-Lambrechts-Woluwe en Sint-Pieters-Woluwe). Indien die verkozenen niet tot de meerderheid behoort, zouden die gemeenten ook geen extra Nederlandstalige schepen aanstellen.

Tabel 10. Aantal en proportie Nederlandstalige verkozenen, 2012 en projecties

Gemeente	Aantallen en proportie in 2012		- 30 %		- 20 %		- 10 %	
	N	%	N	%	N	%	N	%

Anderlecht	11	23,4	7	21,2	8	21,1	8	19,1
Oudergem	1	3,2	0	0,0	0	0,00	0	0,00
Sint-Agatha Berchem	5	18,5	3	15,8	4	18,2	5	20,8
Brussel	10	20,4	8	23,5	10	25,6	10	22,7
Etterbeek	3	8,6	3	12,5	3	10,7	3	9,7
Evere	3	9,1	3	13,0	3	11,5	3	10,0
Vorst	0	0,00	0	0,0	0	0,00	0	0,0
Ganshoren	4	14,8	3	15,8	4	18,2	4	16,7
Elsene	1	2,3	0	0,0	0	0,00	1	2,6
Jette	6	17,1	3	12,5	5	17,9	5	16,1
Koekelberg	5	18,5	3	15,8	4	18,2	4	16,7
Sint-Jans-Molenbeek	5	11,1	2	6,4	3	8,3	5	12,5
Sint-Gillis	3	8,6	1	4,2	2	7,1	2	6,5
Sint-Joost-Ten-Node	2	6,9	1	5,0	2	8,7	2	7,7
Schaarbeek	3	6,4	2	6,1	2	5,3	2	4,8
Ukkel	2	4,9	1	3,4	1	3,0	2	5,4
Watermaal-Bosvoorde	2	7,4	1	5,3	1	4,6	1	4,2
Sint-Lambrechts Woluwe	2	5,4	1	3,8	2	6,7	2	6,1
Sint-Pieters Woluwe	1	3,0	1	4,3	1	3,9	1	3,3
TOTAAL	69	10,1	43	9,0	55	10,0	60	9,8

- 37 Dit erg nefaste effect van een vermindering van het aantal raadsleden op het aantal Nederlandstalige verkozenen, vooral dan in gemeenten waar ze nu reeds niet talrijk zijn, wordt door twee mechanismen veroorzaakt. Zoals hoger al aangegeven, zijn bij een vermindering van het aantal mandaten vooral die lijsten kwetsbaar die in 2012 slechts één enkele verkozenen hadden, en dat zijn in verschillende gemeenten de eentalig Nederlandstalige lijsten (N-VA, Vlaams Belang, SAMEN). Anderzijds zijn de Nederlandstalige verkozenen op tweetalige lijsten vaak diegenen die hun zetel behalen met het laagste aantal voorkeurstemmen. Wanneer het aantal mandaten verminderd wordt, zijn zij het die hun zetel verliezen.

2.5. De genderevenwichten

- 38 Kiessystemen – en het aantal beschikbare zetels maakt daar deel van uit – zijn nooit genderneutraal [Kittilson en Schwindt-Bayer, 2012]. Tabel 11 toont aan dat een lineaire daling van het aantal mandatarissen evenwel geen negatief effect zou hebben op het aantal vrouwelijke verkozenen. Meer zelfs, de projecties tonen aan dat in de drie scenario's het aantal vrouwelijke verkozenen lichtjes zou stijgen in de gemeenteraden van het BHG. In 2012 waren er 38,83 % vrouwelijke raadsleden. Dat zou 41,63 % geweest zijn indien er 30 % minder zetels te verdelen waren. Het zou 41,27 % zijn bij een daling met 20 % en 40,69 % bij een daling met 10 %. Dit positief effect is aanwezig in alle gemeenten, behalve in Sint-Agatha Berchem en – voor sommige scenario's – in de stad Brussel, Etterbeek en Jette. Noteren we ten slotte dat een daling van het aantal mandatarissen met 30 % zou geleid hebben tot een in meerderheid vrouwelijke gemeenteraad in vier gemeenten (Oudergem, Ganshoren, Elsene en Sint-Lambrechts-Woluwe), terwijl dat nu alleen het geval is in Oudergem en Elsene.
- 39 Dit lichtjes positieve effect van een vermindering van het aantal mandaten op de vertegenwoordiging van de vrouwen is niet geheel verrassend. De toewijzing van de lijststemmen aan de kandidaten komt meestal – bij gemeenteraadsverkiezingen – alleen maar ten goede aan de eerste twee kandidaten op de lijst. Voor de anderen geldt dat zij hun zetel behalen op basis van hun voorkeurstemmen alleen. Onderzoek heeft uitgewezen dat mannelijke kandidaten in het algemeen meer voorkeurstemmen krijgen omdat meer mannelijke kiezers enkel voor mannen stemmen dan vrouwelijke kiezers enkel voor vrouwen (Marien et al. 2016). Hoe meer mandaten er te verdelen zijn, hoe meer dat voordeel van de mannelijke kandidaten in termen van behaalde voorkeurstemmen zich vertaalt in verkozen posities. Vermindert men echter het aantal mandaten, dan spelen de voorkeurstemmen een kleinere rol, en wordt het nadeel in voorkeurstemmen voor de vrouwelijke kandidaten tenietgedaan.

Tabel 11. Aantal en proportie verkozen vrouwen in de gemeenteraad, 2012 en projecties

Gemeente	Verkozen in 2012		- 30 %		- 20 %		- 10 %	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Anderlecht	17	36,2	12	36,4	17	44,7	17	40,5
Oudergem	18	58,1	14	63,6	16	64,0	17	60,7
Sint-Agatha Berchem	7	26,0	4	21,0	5	22,7	6	25,0
Brussel	18	36,7	12	35,3	14	35,9	17	38,6
Etterbeek	14	40,0	9	37,5	11	39,3	13	41,9
Evere	12	36,4	9	39,1	10	38,5	12	40,0
Vorst	14	37,8	12	46,1	13	43,3	13	39,4

Ganshoren	13	48,1	10	52,6	11	50,0	13	54,2
Elsene	24	55,8	18	60,0	19	55,9	21	55,3
Jette	14	40,0	9	37,5	12	42,9	12	38,7
Koekelberg	9	33,3	8	42,1	9	40,9	9	37,5
Sint-Jans-Molenbeek	11	24,4	8	25,8	8	22,2	10	25,0
Sint-Gillis	13	37,1	10	41,7	11	39,3	12	38,7
Sint-Joost-Ten-Node	8	27,6	6	30,0	7	30,4	7	26,9
Schaarbeek	16	34,0	12	36,4	14	36,8	16	38,1
Ukkel	20	48,8	14	48,3	16	48,5	18	48,6
Watermaal-Bosvoorde	10	37,0	7	36,8	8	36,4	10	41,7
Sint-Lambrechts Woluwe	17	45,9	15	57,7	16	53,3	16	48,5
Sint-Pieters Woluwe	11	33,3	10	43,5	10	38,5	10	33,3
TOTAAL	266	38,8	199	41,6	227	41,3	249	40,7

3. Kleinere colleges van burgemeester en schepenen

- 40 Voor de schepencolleges hebben we dezelfde drie scenario's getest: een vermindering met 10, 20 of 30 % van het aantal schepenen. Dat hebben we gedaan zonder rekening te houden met de extra Nederlandstalige schepenen (zie hoger). Die zijn immers het gevolg van afspraken binnen de meerderheid. We hebben de drie scenario's ook hier lineair in elke gemeente toegepast. Tabel 12 geeft het aantal schepenen weer per gemeente en voor elk van de scenario's.

Tabel 12. Grootte van het schepencollege in elk van de drie scenario's

Gemeente	2012 - 2018	- 30 %	- 20 %	- 10 %
Anderlecht	9	6	7	8
Oudergem	7	5	6	6
Sint-Agatha Berchem	6	4	5	5
Brussel	9	6	7	8
Etterbeek	7	5	6	6
Evere	7	5	6	6

Vorst	8	6	6	7
Ganshoren	6	4	5	5
Elsene	8	6	6	7
Jette	7	5	6	6
Koekelberg	6	4	5	5
Sint-Jans-Molenbeek	8	6	6	7
Sint-Gillis	7	5	6	6
Sint-Joost-Ten-Node	6	4	5	5
Schaarbeek	9	6	7	8
Ukkel	8	6	6	7
Watermaal-Bosvoorde	6	4	5	5
Sint-Lambrechts Woluwe	8	6	6	7
Sint-Pieters Woluwe	7	5	6	6
TOTAAL	139	97	111	125

- 41 Het meest drastische scenario van 30 % zou het aantal schepenen in het BHG met 42 eenheden doen dalen (van 139 naar 97). Een lineaire reductie met 20 % zou het aantal schepenen met 28 doen dalen en een reductie met 10 % zou 14 schepenen minder opleveren. Bij een reductie met 30 % zouden de kleinste colleges in het BHG 4 schepenen tellen, of het aantal schepenen dat in de NGW voorzien is voor gemeenten die 5 000 tot 9 999 inwoners hebben.
- 42 De vermindering van het aantal schepenen leidt tot dezelfde bedenkingen als die voor de vermindering van het aantal raadsleden. Moeten de colleges allemaal een oneven aantal schepenen hebben? Moet er een minimum per gemeente zijn? Kan er voor het hele BHG een bovengrens bepaald worden, waarna het vaste aantal schepenen voor het gewest op basis van de bevolking over de gemeenten verdeeld wordt?
- 43 De vraag rijst dus ook hoe het werk zal kunnen uitgevoerd en verdeeld worden indien er minder schepenen zijn. De huidige werklust van de schepenen varieert sterk van de ene gemeente tot de andere, en ook tussen de schepenen binnen de gemeenten. Het is daarom erg moeilijk om precies in te schatten wat de impact zou zijn. De frequentie van de cumul tussen lokale mandaten en regionale, federale en Europese mandaten (zie hoger) laat echter wel vermoeden dat er ruimte is om voor de mandatarissen de werklust te verhogen.
- 44 De debatten in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement⁸, samen met individuele gesprekken (2013) en focusgroepen (2017) hebben ook wel getoond dat de lokale mandatarissen zelf een vermindering van het aantal schepenmandaten niet afwijzen. Argumenten die

gebruikt worden om die vermindering te verdedigen verwijzen naar de financiële kost en naar de vaststelling dat sommige schepenportefeuilles zo licht zijn dat ze geen voltijdse dagtaak en bijhorende vergoeding kunnen verantwoorden. Argumenten tegen de vermindering verwijzen naar de negatieve sfeer die dit zou oproepen, omdat het goede werk dat door vele schepenen geleverd wordt op die manier in vraag zou gesteld worden⁹.

- 45 Net zoals voor de verlaging van het aantal gemeenteraadsleden, zou ook een vermindering van het aantal schepenen een duidelijke en negatieve impact hebben op het aantal Nederlandstaligen in de colleges. In 2012 waren er slechts vijf gemeenten die een Nederlandstalige in het college opnamen, en dit zonder via het mechanisme van de extra schepenen te gaan (Sint-Agatha Berchem, Brussel-stad, Etterbeek, Jette, en Sint-Jans-Molenbeek). Met minder Nederlandstalige verkozenen neemt de kans dat één van hen schepenen kan worden duidelijk af. Het risico bestaat dat de toegang voor Nederlandstaligen tot het schepencollege alleen nog zal gebeuren via het mechanisme van de extra-schepenen, en dit in een kleiner aantal – een tiental – gemeenten dan nu het geval is. Aangezien een daling van het aantal gemeenteraadsleden ook tot gevolg kan hebben dat er in verschillende gemeenten weinig of geen Nederlandstalige verkozenen meer zouden zijn, is er natuurlijk ook een effect op de mogelijke deelname aan de meerderheid en dus op de samenstelling van de schepencolleges.
- 46 Ook voor de genderevenwichten zou een verkleining van de schepencolleges een sterk en negatief effect kunnen hebben. Met zeven gemeenten die slechts één of twee vrouwelijke schepenen hebben, zou een vermindering van het aantal schepenen in hun nadeel kunnen spelen.

Conclusies

- 47 Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest telt op dit ogenblik 685 gemeenteraadsleden en 139 schepenen (zonder de extra-schepenen mee te rekenen). Dat hoge aantal is een eenvoudig gevolg van de toepassing van de regels uit de Nieuwe Gemeentewet die ook in Vlaanderen en Wallonië gebruikt worden om het aantal lokale mandatarissen vast te leggen. Omdat de negentien Brusselse gemeenten allemaal relatief groot zijn, is het totaal aantal mandatarissen dus hoog. In Vlaanderen en Wallonië zijn er daarentegen veel kleinere gemeenten, en dat zorgt daar voor een hoger aantal gemeenteraadsleden per 1 000 inwoners dan in Brussel. In Brussel is die ratio 0,6, in Vlaanderen 1,15 en in Wallonië 1,45. Kijken we naar het aantal raadsleden per vierkante kilometer, dan is dat in Brussel uiteraard groter dan in Wallonië en Vlaanderen. Brussel heeft 4,8 raadsleden per vierkante kilometer, Wallonië 0,31 en Vlaanderen 0,55¹⁰.
- 48 Dat relatief hoge aantal mandatarissen – ook wanneer vergeleken worden met andere (hoofd)steden – is vaak aanleiding tot suggesties om het aantal posities te verlagen. Ook de Brusselse Minister-President Vervoort liet al verschillende keren verstaan dat hij in die richting wil evolueren. Een Ordonnantie van 25 januari 2018 bepaalt alvast dat het aantal schepenen in 2018 niet hoger zal zijn dan in 2012. Dat is geen vermindering van het aantal, maar het niet doorvoeren van een mogelijke verhoging van het aantal schepenen.
- 49 In deze bijdrage onderzochten we de impact van een mogelijke verlaging van het aantal raadsleden en schepenen. We analyseerden daarbij drie scenario's: een vermindering met 10, 20 en 30 %. Daaruit kunnen we concluderen dat een daling van het aantal lokale

mandatarissen politiek geen neutrale operatie zou zijn. In de eerste plaats stellen we vast dat de impact op de kleinere fracties in de gemeenteraden erg groot zou zijn. Die zouden nog kleiner worden, en zo de werklast over een kleiner aantal raadsleden moeten verdelen. Daarnaast is het ook zeer duidelijk dat de daling van het aantal gemeenteraadsleden in het bijzonder de Nederlandstalige verkozenen zou treffen. Hun aantal zou in alle scenario's dalen, en in sommige gemeenten herleid worden één of nul. Er is maar een beperkt aantal lijsten dat uit de gemeenteraden zou verdwijnen bij een daling van het aantal raadsleden, maar dat zijn wel bijna allemaal Nederlandstalige lijsten, en in het bijzonder de ééntalige Nederlandstalige lijsten. De Nederlandstaligen zouden ook bij de samenstelling van kleinere schepencolleges getroffen worden. In gemeenten met slechts één Nederlandstalige verkozenen is de kans kleiner dat die ene persoon in het schepencollege opgenomen wordt, en daar waar er geen Nederlandstalige verkozenen meer zouden zijn, kan ook het mechanisme van de extra-schepen niet meer gebruikt worden.

- 50 Een impact van een daling van het aantal raadsleden op de genderevenwichten zou er niet zijn. Maar voor de schepencolleges verwachten we wel zichtbare gevolgen. Vrouwen zijn nu al sterk ondervertegenwoordigd in de colleges – zeven gemeenten hebben maar één of twee vrouwelijke schepenen – en zij zouden in kleinere colleges allicht nog minder makkelijk een plaats krijgen.
- 51 Het aantal lokale mandatarissen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest doen dalen is juridisch zeker mogelijk. De politieke impact ervan is echter niet te verwaarlozen. In de debatten die zeker nog zullen volgen over het statuut van de gemeenten, hun aantal, hun verhouding tot het gewestelijke niveau en de nodige of nodeloze complexiteit van de instellingen, is de wetenschap dat reeds een relatief eenvoudige ingreep zoals het lineair doen dalen van het aantal raadsleden of schepenen vergaande gevolgen kan hebben, een zeer relevant inzicht.

BIBLIOGRAPHIE

BISA, 2016. Bevolkingsprojecties 2015-2025 voor de Brusselse gemeenten, In: *Cahiers van het BISA*, Nr. 6. Brussel: Gewestelijke Overheidsdienst Brussel. Beschikbaar op het adres: http://bisa.brussels/bestanden/publicaties/cahiers-van-het-bisa/cahiers_bisa_n_6_oktober_2016

BÜRGER, H., 2013. Decentralisatie in Wenen. In: *Moeten de Brusselse gemeenten fusioneren? Ervaringen uit Antwerpen, Wenen en Berlijn*, Brussel: Re-Bel e-book, nr. 13. Beschikbaar op het adres: <http://www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-ebooks/ebook-13-must-brussels-communes-be-merged-experiences-antwerp-berlin-vienna>

COX, G., 1997. *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

DE MAESSCHALK, F., 2009. Het belang van de buurt: De woonplaats van de gemeenteraadsleden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In: *Brussels Studies*. 27/06/2009. Nr. 27. Beschikbaar op het adres: <https://journals.openedition.org/brussels/667>

DELWIT, P., 2006. Les mandataires communaux en Région bruxelloise: environnement changeant, nouvelles élites ? In: *Cahiers du Cevipol*. Nr. 2/2006. Beschikbaar op het adres: <http://cevipol.ulb.ac.be/sites/default/files/Contenu/Cevipol/cahier06-2.pdf>

DESCHOUWER, K. en BUELENS, J., 1997. De gemeenten en de lokale politiek in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. In: *Res Publica*. Vol. 39, nr. 1, pp. 89-99.

DEVOS, C., REYNAEET, H. en VERLET, D., 2008. Lijstvorming op lokaal vlak: het spannende voorstel van de electorale strijd, In: BUELENS, J., RIHOUX, B. en DESCHOUWER, K., *Tussen kiezer en hoofdkwartier. De lokale partijafdelingen en de gemeenteraadsverkiezingen van 2006*. Brussel: VUB-Press. p. 47-72.

JACOBS, D., SWYNGEDOUW, m., HANQUINET, L., VANDEZANDE, V., ANDERSSON, R., BEJA HORTA, A. P., BERGER, M., DIANI, M., GONZALEZ FERRER, A., GIUGNI, M., MORARIU, M., PILATI, K. en STATHAM, P., 2009. The challenge of measuring immigrant origin and immigration-related ethnicity in Europe. In: *Journal of International Migration and Integration / Revue de l'integration et de la migration internationale*. Vol. 10, nr. 1, pp. 67-88.

JACOBS, D., 2010. Ethnic voting in Brussels: Voting patterns among ethnic minorities in Brussels (Belgium) during the 2006 local elections. In: *Acta Politica*. Vol. 45, nr. 3, pp.273-297.

KITTILSON, M.C. en SCHWINDT-BAYER, L., 2012. *The gendered effects of electoral institutions: Political engagement and participation*. Oxford: Oxford University Press.

MARIEN, S., WAUTERS, B. en SCHOUTEDEN, A., 2017. Voting for Women in Belgium's Flexible List System. In: *Politics & Gender*. Vol. 13, nr. 2, pp. 305-335.

MARTIN, M., 2013. 'Grootte is wél belangrijk' – een reactie uit Berlijn. In: *Moeten de Brusselse gemeenten fusioneren? Ervaringen uit Antwerpen, Wenen en Berlijn*, Brussel: Re-Bel e-book, nr. 13. Beschikbaar op het adres: <http://www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-ebooks/ebook-13-must-brussels-communes-be-merged-experiences-antwerp-berlin-vienna>

NASSAUX, J. P., 2018. Le retour du débat institutionnel bruxellois (2016-2018). In: *Courrier Hebdomadaire*. Nr. 2374. Brussel: CRISP.

NIKOLIC, L., 2017. *Registration of foreign residents for municipal elections: A mixed-methods study of the 2012 municipal elections in Belgium*. PhD thesis in Politieke en sociale wetenschappen. Brussel: Université libre de Bruxelles.

PILET, J.B., FREIRE, A. en COSTA, O., 2012. Ballot structure, district magnitude and constituency-orientation of MPs in proportional representation and majority electoral systems. In: *Representation*. Vol. 48, nr. 4, pp. 359-372.

ROWIES, L., 1980. Les projets de fusions de communes dans la région bruxelloise (1975-1979). In: *Courrier hebdomadaire*. Nr. 885. Brussel: CRISP.

VAESEN, J. (2008), *Osmose, dwang en tegenmacht? De verhoudingen tussen de openbare besturen in Brussel, 1970-2004*. PhD thesis in Geschiedenis. Brussel: Vrije Universiteit Brussel. Beschikbaar op het adres: <http://www.briobrussel.be/assets/scripts/osmose%20dwang%20en%20tegenmacht.pdf>

VAN HAUTE, E., DESCHOUWER, K., GAUDIN, T., JANSSENS, R., KAVADIAS, D., MARES, A., PILET, J.-B., SIERENS, V. En TIBBAUT, A., 2018. *Besturen in Brussel. Eerste rapport, lokale besturen*. Brussel: Minister-President van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

VERTHÉ, T. en DESCHOUWER, K., 2011. Samen naar de kiezer. De vorming van pre-electorale allianties tussen CD&V en N-VA en tussen SP.a en Groen! bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2006. In: *Res Publica*. Vol. 53, nr. 4, pp. 407-428.

WITTE, E., ALEN, A., DUMONT, H., VANDERNOOT, P. en DE GROOF, R., 2003. *Les dix-neuf communes bruxelloises et le modèle bruxellois*. Brussel: Larcier.

ZIBOUH, F., 2011. Politieke vertegenwoordiging van moslims in Brussel. In: *Brussels Studies*. 05/12/2011. Nr. 55. Beschikbaar op het adres: <https://journals.openedition.org/brussels/1071>

NOTES

1. <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/1988/06/24/1988062452/justel>
2. Projecties zijn extrapolaties van bestaande ontwikkelingen, maar moeten wel altijd met de nodige voorzichtigheid bekeken worden, zeker naarmate ze verder in de toekomst (proberen te) kijken.
3. Een Ordonnantie van januari 2018 beperkt voor 2018 het aantal schepenen tot het aantal van 2012.
4. De delerreeks D'Hondt deelt de resultaten per partij door 1, 2, 3, 4, enzovoort, en wijst dan de zetels toe in volgorde van de quotiënten die deze delingen opleveren. De delerreeks Imperiali deelt door 2, 3, 4, enzovoort. Dat kleine verschil tussen beide kiessystemen heeft wel belangrijke gevolgen. Het systeem D'Hondt levert een zeer evenredig resultaat op, met slechts een klein voordeel voor de grotere partijen. Het systeem Imperiali daarentegen levert een resultaat op dat minder evenredig is. Vooral wanneer er een grote partij is en vrij veel kleinere partijen, wordt door de delerreeks Imperiali het veroveren van een extra zetel veel makkelijker voor die grotere partij dan voor de kleinere. Het toepassen van het systeem D'Hondt op het gemeentelijke niveau kan dan de drempel voor de kleinere partijen minder hoog leggen, en dus bij een vermindering van het aantal beschikbare zetels minder dramatische gevolgen hebben voor de kleinere partijen.
5. We hadden in 2013 eerst semigestructureerde gesprekken met 22 gemeenteraadsleden. Daaraan hebben we in 2017 drie collectieve gesprekken toegevoegd met telkens zeven of acht raadsleden uit de oppositie. We hebben die geselecteerd met het oog op een zo goed mogelijke representativiteit in termen van gemeente, anciënniteit, leeftijd en partijpolitieke achtergrond.
6. Het cumuleren van mandaten is geen marginaal fenomeen in de Brusselse politiek [e.g. Vaesen, 2006]. Ruim twee derden van de leden van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement cumuleert dat mandaat met een lokale functie. De cumulatie beperken zou in eerste instantie het aantal mandatarissen doen stijgen maar die stijging zou meteen opgeslorpt worden door een daling van het aantal beschikbare mandaten met 10 %.
7. Wij hebben die geïdentificeerd aan de hand van twee criteria. Aan de ene kant gaat het om verkozenen op lijsten die eentalig Nederlands zijn (N-VA, Vlaamse Belang, SAMEN in Oudergem). Aan de andere kant gaat het om verkozenen op tweetalige lijsten (Ecolo-Groen, Lijst van de Burgemeester, PS-SP.a, CDH-CD&V, MR-VLD) die een verklaring van taalaanhangigheid hebben afgelegd, die later kandidaat waren op een Nederlandstalige lijst bij de verkiezingen op gewestelijk, federaal of Europees niveau of die we terugvinden op de site van een Nederlandstalige partij. Voor enkelen was het niet makkelijk om de taalgroep te bepalen. We hebben dan hun persoonlijk profiel opgezocht of gebruik gemaakt van berichtgeving in de media.
8. Voorstel van Ordonnantie ertoe strekkende in elke gemeente een schepenambt af te schaffen en de OCMW-voorzitter in het college op te nemen, Doc., Parl. Rég. Brux.-Cap., sessie 2011-2012, A-257/1, 23 december 2011
9. Voorstel van Ordonnantie ertoe strekkende in elke gemeente een schepenambt af te schaffen en de OCMW-voorzitter in het college op te nemen, Verslag uitgebracht namens de Commissie voor Binnenlandse zaken, belast met de lokale besturen en de

agglomeratiebevoegdheden, Doc., Parl. Rég. Brux.-Cap., sessie 2012-2013, A-257/2, 18 april 2013

10. Meer detail en ook internationale vergelijkingen zijn te vinden in van Haute, Deschouwer et.al. 2018

RÉSUMÉS

Het aantal gemeenteraadsleden en schepenen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is relatief hoog, en stijgt bij elke verkiezing. In de debatten over het functioneren van de politieke instellingen van het Gewest wordt regelmatig het idee geopperd om het aantal lokale mandatarissen te verminderen. Deze bijdrage onderzoekt welke de mogelijke implicaties van een dergelijke vermindering zouden zijn. Drie scenario's worden bekeken: een vermindering met 10 %, met 20 % en met 30 %. Voor elk van die scenario's wordt gesimuleerd welke de gevolgen zijn voor de ideologische diversiteit in de gemeenteraden, de werklast voor de raadsleden en schepenen, de coalitievorming, de genderevenwichten en de positie van de Nederlandstalige verkozenen. Voor kleine fracties, voor de Nederlandstaligen en voor de genderevenwichten zouden de effecten duidelijk negatief zijn.

Le nombre de conseillers communaux et d'échevins dans la Région de Bruxelles-Capitale est relativement élevé et augmente à chaque élection. Au cours des débats sur le fonctionnement des institutions politiques de la Région, l'idée de réduire le nombre de mandataires locaux est régulièrement mise sur la table. La présente contribution étudie les implications possibles d'une telle diminution. Trois scénarios sont envisagés : une diminution de 10 %, de 20 % et de 30 %. Pour chacun de ces scénarios, une simulation a été faite de ses effets sur le pluralisme dans les conseils communaux, sur la charge de travail des conseillers et échevins, sur la formation de coalitions, sur les équilibres de genres et sur la position des élus néerlandophones. Pour les petits groupes, pour les néerlandophones et pour l'égalité des genres, les effets seraient clairement négatifs.

The number of municipal councillors and aldermen in the Brussels-Capital Region is relatively high, and increases at each election. In the debates on the functioning of the political institutions of the Region the idea to reduce the number of local representatives is regularly raised. This contribution explores the possible implications of such a reduction. Three scenarios are examined: a reduction by 10 %, by 20 % and by 30 %. For each of these scenarios, the consequences for the ideological diversity in the municipal councils, the workload for the representatives and the aldermen, the formation of coalitions, the gender balances and the position of the Dutch speaking elected representatives are simulated. For the smaller fractions, the Dutch speaking representatives and the gender balances the effects are clearly negative.

INDEX

Mots-clés : communes, élections, fédéralisme, institutions, personnel politique, région, système électoral

Thèmes : 2. statut de Bruxelles – fonctionnement institutionnel – vie politique

Keywords : elections, electoral system, federalism, institutions, municipalities, political staff, region

Trefwoorden federalisme, gemeenten, gewest, instellingen, kiesstelsel, politiek personeel, verkiezingen

AUTEURS

EMILIE VAN HAUTE

Emilie van Haute is hoofddocent en hoofd van het departement SciencePo aan de ULB (Université libre de Bruxelles), en onderzoekster verbonden aan het Centre d'étude de la vie politique (Cevipol). Haar onderzoek focust op de Belgische politiek, partijlidmaatschap, interne partijdynamiek, fractiestrijd, verkiezingen en kiesgedrag. Zij publiceerde onlangs "Federal reform and the quality of representation in Belgium" in samenwerking met Kris Deschouwer, in het tijdschrift *West European Politics* in 2018.
evhaute[at]ulb.ac.be

KRIS DESCHOUWER

Kris Deschouwer is onderzoeksprofessor verbonden aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel. Hij werkt rond politieke partijen, verkiezingen, regionalisme en federalisme, en politieke vertegenwoordiging. Zijn meest recente boek, "Mind the Gap. Political Participation and Representation in Belgium", werd uitgegeven bij ECPR Press in 2017.
kris.deschouwer[at]vub.be

THIBAUT GAUDIN

Université libre de Bruxelles

RUDI JANSSENS

Vrije Universiteit Brussel

DIMOKRITOS KAVADIAS

Vrije Universiteit Brussel

ANN MARES

Vrije Universiteit Brussel

JEAN-BENOIT PILET

Université libre de Bruxelles

VIVIEN SIERENS

Université libre de Bruxelles

AURÉLIE TIBBAUT

Université libre de Bruxelles