



---

**KATHOLIEKE  
UNIVERSITEIT  
LEUVEN**

**De registratie van niet-EU-kiezers  
voor de gemeenteraadsverkiezingen van 8  
oktober 2006**

**Een analyse van de gemeentelijke  
performantieverschillen**

**Marc Hooghe  
Tim Reeskens**

Centrum voor Politicologie  
Katholieke Universiteit Leuven

24 augustus 2006

IDO Working Paper nr. 7

Dit onderzoeksrapport kwam tot stand in het kader van het Interdisciplinair Onderzoeksprogramma 'Sociale Cohesie en Diversiteit', een samenwerkingsverband tussen de centra voor Politicologie, Sociologie en Antropologie van de KU Leuven.  
Meer informatie: [www.kuleuven.be/citizenship](http://www.kuleuven.be/citizenship)  
Katholieke Universiteit Leuven, Centrum voor Politicologie, E van Evenstraat 2B, B-3000 Leuven

## Samenvatting

De Wet van 19 maart 2004 voerde in ons land het lokaal stemrecht in voor niet-EU-onderdanen. Gedurende de maanden april-juli 2006 werd deze wet uitgevoerd door de gemeentebesturen, en dit resulteerde in 17.065 registraties (15,71 procent van het aantal potentiële kiezers). Uit de gegevens van het Rijksregister blijkt dat er bijzonder grote verschillen optreden tussen de verschillende gemeentebesturen, gaande van meer dan 40 procent in steden als Herentals en Lier, tot minder dan 4 procent in gemeenten als Zaventem, Ninove of Mechelen. Die grote verschillen maken reeds duidelijk dat (gebrek aan) interesse bij de doelgroep niet de enige verklarende factor kan zijn: er is geen enkele reden om aan te nemen dat niet-EU-burgers in Lier of Herentals meer interesse zouden hebben dan niet-EU-burgers in Ninove of Mechelen. Wij gaan er daarom van uit dat sommige gemeentebesturen in staat zijn geweest deze wet efficiënt uit te voeren terwijl andere gemeentebesturen slechts een suboptimale prestatie hebben geleverd.

Het doel van deze analyse is na te gaan hoe we het succes van de performante gemeentebesturen kunnen verklaren. We wensen nadrukkelijk geen standpunt in te nemen over de wet van 2004 zelf, aangezien we dit beschouwen als een politieke discussie. De analyse berust op een regressie (n=308 voor Vlaanderen, of 589 voor België), met als afhankelijke variabele het registratiepercentage van de betrokken gemeente (gaande van 0 in gemeenten als Machelen of Borsbeek, tot meer dan 40% in gemeenten als Hoei, Herentals of Bastenaken). Verklarende elementen die we in de analyse betrokken, waren onder meer grootte van de gemeente, economische situatie in de gemeente, partij van de burgemeester, aanwezigheid van een schepen voor integratiezaken, enzovoort.

De belangrijkste vaststellingen van de analyse zijn:

1. In grotere gemeenten verliep de registratie succesvoller dan in kleinere gemeenten. Voor de kleinere gemeenten was het allicht moeilijker geschikt voorlichtingsmateriaal ter beschikking te stellen.
2. Gemeenten met een weinig rooskleurige economische situatie deden het slechter dan welvarende gemeenten. Dit wijst op een noodzaak voor ondersteuning van de registratiecampagne, hetzij op het regionale, hetzij op het federale niveau.
3. Gemeenten met een schepen voor integratiebeleid bleken succesvoller dan gemeenten die niet een dergelijke schepen hebben. Allicht betekent dit dat gemeenten die meer aandacht hebben voor de integratieproblematiek performanter zijn.
4. Ook de partij van de burgemeester bleek een significant effect te hebben (hoger in gemeenten met een SP.a-burgemeester, lager in gemeenten met een VLD-burgemeester). We kunnen hier enkel opmerken dat vanuit het standpunt van behoorlijk bestuur deze variabele geen significante invloed zou mogen uitoefenen op de performantie van de gemeentelijke administratie.

We besluiten dit rapport met enkele concrete aanbevelingen om de campagne voor de registratie van niet-EU-kiezers met het oog op de verkiezingen van 2012 op een meer efficiënte, en op een minder door de politiek beïnvloede wijze te kunnen laten verlopen.

## 1. Inleiding

Na een intens politiek debat werd in ons land het gemeentelijk stemrecht voor niet-EU-burgers goedgekeurd<sup>1</sup>. Men zal zich herinneren dat het debat over deze wetswijziging verschillende jaren aansleepte, en vooral in de Senaat voor felle debatten zorgde<sup>2</sup>. In deze onderzoeksnota komen we niet terug op dit politieke debat, maar willen we het enkel hebben over de implementatie van deze wet. Inwoners van België die niet de nationaliteit van een EU-lidstaat hebben, hadden tot 1 augustus 2006 de tijd om zich als kiezer te laten registreren, met het oog op deelname aan de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2006. Op 15 augustus 2006 maakten de diensten van het Rijksregister de definitieve cijfers bekend van het aantal niet-EU-burgers dat gebruik gemaakt heeft van deze mogelijkheid. Zoals reeds uitvoerig werd bericht in de media lieten 17.065 niet-EU-burgers zich registreren. Op een totaal van 108.617 potentiële kiezers, geeft dat een registratiepercentage van 15.71 procent. Op zich kan dit als een behoorlijk succes worden gezien, gelet op het feit dat van de niet-Belgische EU-burgers ook slechts 20.9 procent van alle potentiële kiezers zich lieten registreren. Ondanks het feit dat het voor de niet-EU-burgers om de eerste keer ging dat ze konden deelnemen aan verkiezingen, terwijl de EU-burgers ook reeds in het jaar 2000 mochten stemmen<sup>3</sup>, bleek dat er uiteindelijk slechts vijf procent verschil optreedt tussen de registratiepercentage van beide groepen niet-Belgen.

De verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van deze registratieprocedure berustte bij de gemeentelijke administraties, en in de praktijk zien we hierin bijzonder grote verschillen optreden. Een typisch voorbeeld hiervan zou kunnen zijn dat in de stad Lier maar liefst 40.8 procent van de potentiële kiezers effectief een aanvraag indiende, terwijl in de stad Mechelen dat niet meer dan 3.4 procent was.

---

<sup>1</sup>. Wet van 19 maart 2004 tot toekenning van het actief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen aan vreemdelingen, *B.S.*, 23 april 2004.

<sup>2</sup>. Dirk Jacobs (1998). Discourse, Politics and Policy. The Dutch Parliamentary Debate About Voting Rights for Foreign Residents. *International Migration Review*, 32(2), 350-373; Dirk Jacobs & Marc Swyngedouw (2002). Extreem-rechts en stemrecht voor migranten. Centrale punten van het Belgisch 'debat' over integratie'. *Migrantenstudies*, 18(4), 211-224; Marc Hooghe (2005). Ethnic Organisations and Social Movement Theory: the Political Opportunity Structure for Ethnic Mobilisation in Flanders. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(5), 975-990.

<sup>3</sup>. Marc Hooghe (1999). Kiesrecht en democratisering in België, 1831-1998. De nieuwe tekst van art. 8 GW in historisch perspectief. *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiek Recht*, 54(9), 591-599.

In dit onderzoeksrapport gaan we na hoe we deze grote intergemeentelijke verschillen kunnen verklaren. We doen dit vanuit de overweging dat in een democratisch systeem een zo groot mogelijk aandeel van de kiesgerechtigde burgers ook effectief van haar of zijn kiesrecht moet kunnen gebruik maken. We wensen hier dus geen uitspraak te doen over de wenselijkheid van het migrantenkiesrecht als dusdanig en we beschouwen dit als onderwerp voor een politiek debat. Gelet op het centraal belang van het kiesrecht voor het functioneren van een democratisch systeem<sup>4</sup>, kunnen we echter wel de stelling verdedigen dat een zo groot mogelijk gedeelte van de bevolking die via wettelijke weg het stemrecht heeft verkregen, ook effectief van dit recht gebruik moet kunnen maken. In die zin kunnen we ons scharen achter de uitspraak van Vlaams Minister van Binnenlands Bestuur M. Keulen: “Democraten moeten een wet die is gestemd, uitvoeren. Dat is een basisprincipe van de rechtsstaat. Dat principe mogen we niet alleen toepassen als het in ons kraam past”<sup>5</sup>. Als we kunnen nagaan waarom in sommige gemeenten het percentage geregistreerden veel hoger ligt dan in andere, dan kunnen we hieruit afleiden op welke manier de kiezersregistratie het best kan bevorderd worden. Op die manier kunnen we allicht een set van *best practices* identificeren die er voor zorgen dat de registratie van potentiële kiezers in de praktijk bijzonder succesrijk is verlopen in sommige gemeenten.

## 2. Het wettelijk kader

De discussie over het stemrecht voor niet-EU-onderdanen sleept in ons land al geruime tijd aan<sup>6</sup>. Reeds in 1998 was er een intens debat over de vraag om artikel 8 van de Belgische Grondwet te wijzigen. In dit artikel wordt bepaald dat men Belg moet zijn om de politieke rechten te kunnen uitoefenen. Dit artikel was echter onhoudbaar geworden door de goedkeuring van de Europese richtlijn 94/80/EG van 19 december 1994, waarbij het gemeentelijk stemrecht voor EU-onderdanen werd geregeld<sup>7</sup>. België had de

---

<sup>4</sup>. Kris Deschouwer & Marc Hooghe (2005). *Politiek*. Amsterdam: Boom, pp. 82-99.

<sup>5</sup>. Vlaams Parlement, Commissie voor Wonen, Stedelijk Beleid, Inburgering en Gelijke Kansen Vergadering van 10/11/2005, verslag.

<sup>6</sup>. Marc Hooghe (1999), Kiesrecht en democratisering in België, *l.c.*

<sup>7</sup>. Richtlijn 94/80/EG van 19 december 1994 omvattende het recht om te kiezen om verkozen te worden in gemeentelijke verkiezingen van burgers van de Unie die resideren in een Lidstaat

verplichting om dit gemeentelijk kiesrecht voor EU-onderdanen in te voeren voor de verkiezingen van oktober 2000, en van verschillende zijden werd geprobeerd om van de grondwetswijzing die in elk geval noodzakelijk was om de Richtlijn om te zetten in de Belgische rechtsorde, gebruik te maken om tevens het stemrecht voor niet-EU-onderdanen in te voeren.

Uiteindelijk kwam het tot een eerder halfslachtig compromis. De Europese richtlijn werd zonder probleem opgenomen in de nieuwe tekst van art. 8 GW:

In afwijking van het tweede lid kan de wet het stemrecht regelen van de burgers van de Europese Unie die niet de Belgische nationaliteit hebben, overeenkomstig de internationale en supranationale verplichtingen van België.

De uitbreiding van dit kiesrecht tot de niet-EU-burgers werd principieel mogelijk gemaakt, maar de grondwetgever zorgde er tegelijk voor dat deze uitbreiding zeker niet kon gerealiseerd worden voor de verkiezingen van oktober 2000:

Het stemrecht bedoeld in het vorige lid kan door de wet worden uitgebreid tot de in België verblijvende niet-Europese Unie onderdanen, onder de voorwaarden en op de wijze door haar bepaald.

Overgangsbepaling

De wet bedoeld in het vierde lid kan niet worden aangenomen vóór 1 januari 2001<sup>8</sup>.

In de praktijk betekende dit echter dat deze politieke discussie opnieuw losbarstte na de gemeenteraadsverkiezingen van het jaar 2000. Zoals reeds werd aangegeven zou dit uiteindelijk leiden tot de Wet van 19 maart 2004. Het cruciale artikel 2 van deze Wet bepaalt dat ook niet-EU-onderdanen de hoedanigheid van gemeenteraadskiezer kunnen verwerven, indien zij bij de gemeente een schriftelijke aanvraag indienen. Bij deze aanvraag dient men zich er tevens toe te verbinden de Grondwet, de wetten van het Belgische volk en het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de

---

waarvan zijn niet de nationaliteit bezitten, *Publicatieblad van de Europese Unie*, L 368 van 31.12.1994.

<sup>8</sup>. Wijziging van art. 8 van de Grondwet van 11 december 1998, *B.S.*, 15 december 1998.

fundamentele vrijheden na te leven. Enkel niet-EU-onderdanen die reeds vijf jaar ononderbroken hun hoofdverblijfplaats in België hebben gevestigd komen in aanmerking voor deze maatregel.

De uitvoering van deze wet liet echter nog geruime tijd op zich wachten. Het is pas door het K.B. van 13 januari 2006 dat werd geregeld op welke manier de betrokkenen hun aanvraag moeten indienen bij het gemeentebestuur. Op 30 januari 2006 werd de procedure verder toegelicht door een omzendbrief van minister van Binnenlandse Zaken Dewael aan de provinciegouverneurs en de gemeentebesturen<sup>9</sup>. De minister herinnert er aan dat, indien deze niet-EU-onderdanen eenmaal zijn ingeschreven op de kiezerslijsten, dat voor hen dan net zo zeer de stemplicht geldt als voor alle andere kiezers. De betrokkenen kunnen zich op gelijk welk ogenblik laten inschrijven op de lijsten, behalve dan in de maanden voorafgaand aan de verkiezingen. De kiezerslijsten worden immers definitief vastgelegd op 1 augustus, voorafgaand op het ogenblik van de gemeenteraadsverkiezingen. De erkenning als kiezer is wel definitief. Dit betekent in de praktijk dat diegenen die zijn geregistreerd voor de verkiezingen van oktober 2006, automatisch ook geregistreerd blijven voor de verkiezingen van 2012, althans indien zij op dat ogenblik nog steeds beantwoorden aan de overige voorwaarden.

De niet-EU-onderdanen kunnen het stemrecht slechts verwerven indien ze beantwoorden aan de volgende criteria:

1. ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters (bevolkingsregister of vreemdelingenregister) van de gemeente;
2. de volle leeftijd van achttien jaar bereikt hebben op de dag van de volgende gemeenteraadsverkiezingen;
3. in België niet het voorwerp geweest zijn van een veroordeling of een beslissing die zou leiden tot een schorsing of uitsluiting van de kiesrechten;
4. bij zijn aanvraag een verklaring afleggen waarin hij zich ertoe verbindt de Grondwet, de wetten van het Belgische volk en het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden na te leven.

---

<sup>9</sup>. Omzendbrief van 30 januari 2006 betreffende de inschrijving van vreemdelingen die in België verblijven en die geen onderdanen zijn van een lidstaat van de Europese Unie als kiezers voor de gewone vernieuwing van de gemeenteraden, *B.S.*, 3 februari 2006.

5. op het ogenblik van de indiening van de aanvraag vijf jaar ononderbroken een hoofdverblijfplaats in België gedekt door een wettelijk verblijf kunnen laten gelden.

Het is het College van Burgemeester en Schepenen dat beslist of de niet-EU-onderdaan beantwoordt aan al deze criteria. De beslissing van het College wordt aan de betrokkene overgemaakt via een aangetekend schrijven. Indien het College zou weigeren een potentiële kiezer in te schrijven, kan de afgewezen niet-EU-onderdaan nog steeds een beroepsprocedure opstarten.

In de praktijk konden de gemeentebesturen vrij bepalen hoe ze deze nieuwe registratieprocedure konden bekend maken. Minimaal moesten de bepalingen van de omzendbrief van 30 januari 2006 worden uitgehangen aan het gemeentehuis. Sommige gemeentebesturen kozen er echter tevens voor elke potentiële kiezer persoonlijk aan te schrijven of het gemeentelijk aankondigingsblad of de lokale pers hiervoor te gebruiken. Nog anderen werkten nauw samen met het allochtone verenigingsleven, ze deden een beroep op hun eigen integratiediensten, of ze bestelden de speciaal ontwikkelde folder van het Vlaams Minderhedencentrum. Er bestond dus een grote mate van variatie in de manier waarop de gemeentebesturen deze wet en deze procedure hebben geïnterpreteerd.

In november 2005 stelde minister van Binnenlands Bestuur M. Keulen nadrukkelijk dat de gemeentebesturen de opdracht hebben deze nieuwe registratieprocedure bekend te maken. Volgens Minister Keulen komt het niet aan de Vlaamse overheid toe hieromtrent een informatiecampagne op te zetten:

“Ik zal de gemeenten een omzendbrief bezorgen waarin de onderrichtingen staan over de wijze waarop de verkiezingen in het Vlaamse Gewest moeten worden georganiseerd. Daarin zal een passus staan waarin hun [sic] wordt opgedragen hun burgers goed te informeren over hun rechten en plichten inzake verkiezingen. Ze moeten zelf bepalen hoe ze dat doen: per brief, in een infoblad of via een ander middel. Ze moeten de mensen dus wijzen op hun recht om zich als kiezer te laten registreren, en de voorwaarden opsommen waaraan ze moeten

voldoen (...) we zullen inderdaad geen affichecampagne voeren en ook geen folders verspreiden. Ik geloof ook niet echt in het effect daarvan.”<sup>10</sup>

Het feit dat de uitvoering van deze registratieprocedure dus zo goed als volledig bij de gemeentebesturen berustte, betekent in de praktijk dat elke gemeente hiervoor een eigen strategie heeft ontwikkeld. Aan de hand van een multivariabelenanalyse kunnen we nagaan welke gemeentebesturen de meest succesvolle strategie heeft gebruikt. Aan de hand van de strategie die door deze gemeenten werd gebruikt, kunnen we dan komen tot concrete aanbevelingen voor een succesvolle uitvoering van de wet van 2004.

Voor deze analyse baseren we ons op de definitieve cijfers, die werden opgesteld bij het vaststellen van de kiezerslijsten op 1 augustus 2006. Deze gegevens werden door de diensten van het Rijksregister gepubliceerd op 15 augustus 2006<sup>11</sup>.

Het theoretisch belang van deze analyse is dat we meer inzicht kunnen verwerven in de problematiek van de kiezersregistratie. Kiezersregistratie is een relatief nieuw verschijnsel in België, omdat de kiezers met de Belgische nationaliteit automatisch worden ingeschreven op de kiezerslijsten, zonder dat zij hiervoor zelf stappen moeten verrichten. In andere landen moeten kiezers zich echter wel zelf laten registreren. In de praktijk blijkt dat kiezersregistratie echter leidt tot een lagere opkomst, waarbij vooral de lager opgeleiden en diegenen met een lage socio-economische status afhaken<sup>12</sup>. In het overgrote deel van de onderzoeksliteratuur in dit verband gaat het echter enkel om individuele determinanten van registratie: welke groepen laten zich gemakkelijker registreren dan andere? De gegevens per gemeente laten ons echter toe ook een andere verklaringsgrond aan te bieden: welke gemeentebesturen slagen er beter in de wet uit te voeren dan andere?

---

<sup>10</sup>. Minister van Binnelands Bestuur M. Keulen, in Vlaams Parlement, *Handelingen Commissievergadering. Commissie voor Wonen, Stedelijk Beleid, Inburgering en Gelijke Kansen*. Verslag C55-WON4 dd. 10.11.2005, pp. 38-39.

<sup>11</sup>. In principe kunnen er na 1 augustus nog enkele wijzigingen volgen, aan de hand van beroepsprocedures, het verbeteren van materiële vergissingen, en dergelijke, zeer uitzonderlijke ingrepen. Ook kennelijke fraudegevallen kunnen alsnog rechtgezet worden. Deze veranderingen zullen echter geen invloed hebben op de totale cijfers.

<sup>12</sup>. Steven Rosenstone & Raymond Wolfinger (1978). The Effects of Registration Laws on Voter Turnout. *American Political Science Review*, 72(1), 22-45; Benjamin Highton (2004). Voter Registration and Turnout in the United States, *Perspectives on Politics*, 2(3), 507-515.

### 3. Verschillen

Als we de gegevens overlopen zien we tevens dat er een belangrijke mate van variantie optreedt (zie ook de figuur in bijlage). In sommige steden en gemeenten kan de registratie van niet-EU-kiezers een waar succes worden genoemd. Absolute koplopers onder de grote gemeenten zijn: de stad Hoei (47,2 procent), Herentals (44,6 procent), Bastogne (44,6 procent), Herstal (44,1 procent), Lier (40,8 procent), Sint-Truiden (37,4 procent), Turnhout (29,7 procent), Luik (26,9 procent) en Hasselt (19,9 procent). Nog onder de grote gemeenten vinden we de slechtste cijfers bij: Zaventem (1,8 procent), Lokeren (2,2 procent), Mechelen (3,4 procent), Oostende (6,4 procent), Vilvoorde (6,5 procent), Kortrijk (11,6 procent), Antwerpen (12,2 procent), Brugge (12,6 procent) en Aalst (12,9 procent). In deze onderzoeksnota gaan we na in hoeverre deze drastische verschillen te wijten zijn aan toeval, of dat er hierin duidelijke patronen te onderkennen zijn.

**Tabel 1. Verschillen tussen de gewesten**

	percentage ingeschrevenen kiezers van <i>buiten</i> EU	percentage ingeschrevenen kiezers van <i>binnen</i> EU
Vlaams Gewest	12,62	16,89
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	15,65	13,69
Waals Gewest	21,31	28,45
<b>Het Rijk</b>	<b>15,71</b>	<b>20,94</b>

Voor niet-EU-kiezers: F-waarde = 71,90; df = 2; p-waarde < 0,0001; voor EU-kiezers: F-waarde = 180,33; df = 2; p-waarde < 0,0001.

Als we om te beginnen kijken naar de verschillen tussen de drie gewesten van het land, dan zien we dat het Vlaams Gewest het bijzonder slecht gedaan heeft inzake de registratie van niet-EU-kiezers. Met slechts 12,6 procent bungelt Vlaanderen onderaan terwijl het Waals Gewest 21,3 procent haalt, of bijna een dubbel zo hoog resultaat. Ook voor de EU-burgers vinden we trouwens een gelijkaardige verhouding tussen Vlaanderen en Wallonië. Uit de test blijkt dat de verschillen tussen de gewesten significant zijn, en dat ze dus niet aan toeval kunnen worden toegeschreven.

Het ligt uiteraard voor de hand dit verschil althans gedeeltelijk toe te schrijven aan het taalverschil: niet-Belgen vinden het allicht gemakkelijker een beroep te doen op een Franstalige procedure (in Wallonië) dan op een Nederlandstalige procedure (in Vlaanderen). Toch kan dit taalverschil niet de enige verklaring zijn. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kunnen niet-Belgen immers ook in het Frans terecht, en daar ligt het percentage eerder op een gemiddeld niveau. In het algemeen kunnen we bovendien stellen dat het Vlaams Gewest het bijzonder slecht gedaan heeft op het vlak van de niet-EU-burgers. Voor wat de EU-burgers betreft doet Vlaanderen het immers beter dan Brussel, terwijl dit voor de niet-EU-burgers net omgekeerd is.

Als we de gegevens verder uitsplitsen per provincie, dan wordt het beeld bevestigd. De Waalse provincies doen het heel goed met als absolute koploper de provincie Luxemburg, waar 27,5 procent van de niet-EU-onderdanen zich liet registreren. De Vlaamse provincies bungelen achteraan de rangschikking met de slechtste scores in Vlaams Brabant, waar slechts 10,5 procent van de niet-EU-onderdanen deelnam aan de registratieprocedure. Opvallend is dat we meteen een sterke samenhang vinden tussen het percentage niet-EU-kiezers en het percentage EU-kiezers dat zich liet registreren. Provincies die het goed doen inzake de EU-kiezers, doen het over het algemeen ook goed voor de niet-EU-kiezers.

Dit is een belangrijke vaststelling, omdat we er kunnen van uitgaan dat er relatief weinig communicatie optreedt tussen beide groepen potentiële kiezers. De EU-kiezers zijn immers overwegend Nederlanders, Fransen en Duitsers. Voor zover wij kunnen nagaan zijn er niet noodzakelijk intensieve banden tussen deze groep en de niet-EU-burgers, die bijvoorbeeld afkomstig zijn uit Turkije of Marokko. Het feit dat de scores voor beide groepen toch lijken te correleren, wijst er dus op dat we de oorzaak van de verschillen tussen de provincies niet enkel dienen te zoeken bij de betrokken groepen zelf. Er is geen reden om te veronderstellen dat de politieke interesse bij niet-EU-burgers in de provincie Luik veel hoger zou liggen dan bij de niet-EU-burgers uit de provincie Antwerpen. Het systematisch karakter van de teruggevonden verschillen wijst er met andere woorden op dat de manier waarop de lokale autoriteiten de registratiecampagne hebben aangepakt, wel degelijk een verschil heeft gemaakt.

**Tabel 2. Verschillen tussen de provincies**

	Percentage ingeschreven kiezers van <i>buiten</i> EU	<i>rang</i>	Percentage ingeschreven kiezers van <i>binnen</i> EU	<i>rang</i>
Antwerpen	12,39	9	14.07	9
Brussels Gewest	15,65	7	13.69	11
Vlaams-Brabant	10,53	11	14.66	7
Waals-Brabant	20,02	3	24.58	5
West-Vlaanderen	11,23	10	14.18	8
Oost-Vlaanderen	13,23	8	13.74	10
Henegouwen	18,32	4	29.42	2
Luik	24,84	2	27.53	4
Limburg	16,01	6	23.71	6
Luxemburg	27,54	1	28.01	3
Namen	18,18	5	31.91	1
F-test	F-waarde = 19.89; df = 10; p-waarde < 0,0001		F-waarde = 45.99; df = 10; p-waarde < 0,0001	

Die nauwe samenhang tussen de scores voor EU-kiezers en niet-EU-kiezers wordt ook duidelijk als we de gegevens per gemeente bekijken (n=589 Belgische gemeenten). Er blijkt een sterke correlatie van .47 op te treden tussen het gemeentelijke percentage EU-registraties en het percentage niet-EU-registraties. Dit vormt een indicatie voor het feit dat gemeentebesturen die in staat zijn een succesvolle registratiecampagne op te zetten, dit gedaan hebben zowel voor de EU-onderdanen als voor de niet-EU-onderdanen.

In Tabel 3 testen we ook reeds een aantal andere hypothesen omtrent de registratiepercentage. Zo zou men van de veronderstelling kunnen uitgaan dat de grotere steden meer middelen ter beschikking hebben om een succesvolle promotiecampagne te organiseren. Het omgekeerde blijkt echter waar: er is een significante negatieve relatie tussen het aantal Belgische kiezers in een gemeente (als indicator voor het aantal bewoners) en het percentage registraties. Dezelfde negatieve relatie vinden we ook als we enkel het aantal potentiële niet-EU-kiezers nemen. Gemeenten met een relatief groot

aantal niet-EU-onderdanen hebben het dus slechter gedaan dan gemeenten met een klein aantal niet-EU-ingezetenen.

**Tabel 3. Samenhang met gemeentelijke electorale kenmerken**

<b>BELGIË (n = 589)</b>	Percentage registraties niet-EU	Aantal Belgische kiezers	Percentage registratie EU	Aantal potentiële EU kiezers
Belgische kiezers	-0,12 (0,0031)			
Percentage EU kiezers	0,47 (< 0,0001)	-0,19 (< 0,0001)		
Aantal EU kiezers	0,03 (0,51)	0,68 (< 0,0001)	-0,17 (< 0,0001)	
Aantal niet-EU-kiezers	-0,12 (0,0037)	0,87 (< 0,0001)	-0,31 (< 0,0001)	0,82 (< 0,0001)

Als we echter dezelfde analyse herhalen voor enkel het Vlaams Gewest (Tabel 4), dan zien we dat de conclusies daar helemaal anders zijn. Voor Vlaanderen is er géén significant verband met het aantal Belgisch kiezers. Het fenomeen dat de grotere steden het blijkbaar minder goed doen, doet zich dus in de praktijk enkel voor in het Waals en het Brussels Gewest, maar niet in Vlaanderen. Ook het verband met het aantal kiezers verdwijnt hier volledig. Dit alles suggereert dat vooral in Wallonië de kleinere gemeenten het buitengewoon goed hebben gedaan, een fenomeen dat we niet terug vinden in Vlaanderen. Dit kan opnieuw te maken hebben met het feit dat het Vlaams Gewest er de voorkeur aan gaf zelf geen voorlichtingscampagne te organiseren of voorlichtingsmateriaal ter beschikking te stellen, dit in tegenstelling tot het Waals Gewest.

**Tabel 4. Samenhang met gemeentelijke electorale kenmerken (Vlaanderen)**

<b>VLAAN- DEREN (n = 308)</b>	Percentage registraties niet-EU	Aantal Belgische kiezers	Percentage registratie EU	Aantal potentiële EU kiezers
Belgische kiezers	0,01 (0,9107)			
Percentage EU kiezers	0,28 (< 0,0001)	-0,19 (0,0010)		
Aantal EU	-0,02	0,97	-0,07	

kiezers	(0,7167)	(< 0,0001)	(0,2014)	
Aantal niet-EU-kiezers	-0,02 (0,7270)	0,99 (< 0,0001)	-0,14 (0,0110)	0,99 (< 0,0001)

#### 4. Politieke variabelen

Tot nu toe hebben we ons beperkt tot relatief objectieve criteria. Vanuit bestuurskundig opzicht valt het immers perfect te verklaren dat grote steden een ander resultaat laten optekenen dan kleinere gemeenten.

We kunnen echter ook nagaan of er politieke verschillen optreden in de scores van de gemeenten. In principe zou dit niet het geval mogen zijn: vanuit het standpunt van behoorlijk bestuur verwachten we dat gemeentebesturen inderdaad geprobeerd hebben de wet van 2004 uit te voeren, ongeacht hun eigen persoonlijke of ideologische motieven, of hun eigen electorale strategie. Dit soort politieke variabelen zou dus geen rol mogen spelen.

Anderzijds weten we dat politieke actoren steeds de neiging vertonen veranderingen in de kieswetgeving in hun eigen voordeel te gebruiken. Dit was reeds zo in de 19<sup>de</sup> eeuw en de 20<sup>ste</sup> eeuw, toen de katholieke en liberale partij enkele keren de kieswetgeving wijzigden in de hoop het aantal kiezers voor hun concurrent te verminderen<sup>13</sup>. Anderzijds blijkt uit internationaal onderzoek eveneens dat politieke partijen de neiging hebben de kieswetgeving op een dusdanige wijze te gebruiken of te hervormen dat hun eigen belangen bevorderd worden<sup>14</sup>. Gegeven deze inzichten van de theorie over de relatie tussen politieke partijen en kieshervormingen, moeten we dus in elk geval de hypothese onderzoeken dat ook in dit geval politieke partijen deze wijziging aan de kiesprocedure hebben gebruikt voor hun eigen motieven en voorkeuren. Men zal zich bovendien herinneren dat in juli 2006 in de Vlaamse pers een debat ontstond over de vraag of sommige partijen en mandatarissen al dan niet bewust geprobeerd hadden om op het lokale niveau alsnog de implementatie van het migrantenkiesrecht te verhinderen.

<sup>13</sup>. Marc Hooghe (1999). De evolutie van de kieswetgeving in België, 1919-1998, pp. 661-674 in Jan Art & Luc François (red.). *Docendo Discimus. Liber Amicorum Romain Van Eenoo*. Gent: Academia Press.

<sup>14</sup>. Carles Boix (1999). Setting the Rules of the Game. The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies. *American Political Science Review*, 93(3), 609-624.

Omwille van de andere politieke verhoudingen in Wallonië en Brussel, zullen we ons bij deze analyse beperken tot het Vlaams Gewest (n= 308 gemeenten).

Als eerste, belangrijk criterium nemen we de partijkleur van de burgemeester<sup>15</sup>. We kunnen er immers van uit gaan dat de burgemeester, als hoofd van het gemeentebestuur, voldoende zwaar weegt op de werking van de gemeentelijke administratie om ook effectief een invloed te kunnen uitoefenen op de werking ervan (Tabel 5).

**Tabel 5. Registratiepercentage naargelang partij burgemeester**

	<b>percentage ingeschreven kiezers van <i>buiten</i> EU</b>	<b>percentage ingeschreven kiezers van <i>binnen</i> EU</b>
SP.a	13,58	13,46
CVP	12,81	18,75
VLD	9,36	15,33
Lokale/andere lijst	12,05	18,81
F-test	F-waarde = 4,55; df = 3; p-waarde = 0,0039	F-waarde = 6,02; df = 3 p-waarde = 0,5401

Een eerste, bivariate verkenning van de gegevens lijkt de hypothese te bevestigen. In gemeenten met een SP.a-burgemeester ligt het percentage geregistreerde kiezers (13,6 procent) veel hoger dan in gemeenten met een VLD-burgemeester (9,4 procent). Het verschil blijkt bovendien significant tot op het niveau .004. Opvallend is dat we deze verschillen totaal niet terugvinden als het gaat om de Europese kiezers: daar is er geen enkele relatie tussen het percentage en de partij van de burgemeester. Blijkbaar is de procedure voor de niet-EU-kiezers sterker aan politieke schommelingen onderhevig dan het welslagen van de procedure voor EU-kiezers.

Een andere mogelijke hypothese is dat gemeentebesturen al dan niet bewust minder inspanningen hebben gedaan om niet-EU-kiezers te laten registreren in die gemeenten waar de electorale druk van het Vlaams Belang het grootst is. Om dit na te gaan,

<sup>15</sup>. De gegevens omtrent de burgemeester en schepenen zijn afkomstig uit het *Gemeentelijk Zakboekje – Databank* (2006). Antwerpen: Kluwer. De verkiezingsresultaten voor 2000 van het Vlaams Blok zijn terug te vinden op de website over de Belgische gemeenteraadsverkiezingen van de VUB [<http://www.vub.ac.be/belgianelections/Gemeenten.html>]. Het Vlaams Minderhedencentrum leverde, na rondvraag bij de betrokken gemeenten, de lijst af van gemeenten die een folder hadden aangevraagd.

bekijken we in Tabel 6 de correlatie tussen het registratiepercentage, en de electorale score van het Vlaams Blok (de vroegere naam van het Vlaams Belang) in het jaar 2000. Dit verband blijkt echter onbestaande: er is geen significant verband tussen het succes van de registratieprocedure en de score van het Vlaams Blok in het jaar 2000.

**Tabel 6. Correlatie registratiepercentage en score Vlaams Blok in 2000**

	Percentage ingeschreven kiezers van <i>buiten</i> EU	Percentage ingeschreven kiezers van <i>binnen</i> EU
Grootte van het Vlaams Blok in 2000	-0,06 (0,3181)	-0,18 (0,0020)

Een volgende hypothese die we kunnen testen is de vraag of de aanwezigheid van een schepen voor gelijke kansen een verschil uitmaakt. Men zou immers van de veronderstelling kunnen uitgaan dat als een stadsbestuur gelijke kansen dermate belangrijk vindt dat er een aparte schepen voor wordt aangesteld, dat dit dan ook zal leiden tot meer aandacht voor het welslagen van de registratieprocedure. Van de 308 Vlaamse gemeenten hebben er 137 een schepen die expliciet bevoegd is voor het gelijkemansbeleid. De gegevens van Tabel 7 laten echter zien dat er geen significant verschil optreedt. De gemeenten waar een dergelijke schepen actief is, halen weliswaar net een procent meer registraties, maar dit verschil is niet significant.

**Tabel 7. Schepen voor gelijke kansen en registratiepercentage**

Schepen bevoegd?	percentage ingeschreven kiezers van <i>buiten</i> EU	percentage ingeschreven kiezers van <i>binnen</i> EU
Ja (N = 137)	12,91	16,30
Neen (N = 171)	11,95	17,48
F-test	F-waarde = 1,18; df = 1; p-waarde = 0,2784	T-waarde = 1,11; df = 1; p-waarde = 0,2934

Een gelijkaardige logica kunnen we volgen voor de aanwezigheid van een schepen die bevoegd is voor migranten, integratiebeleid en/of vreemdelingen (de titels variëren naargelang de gemeente). In Vlaanderen hebben 68 gemeenten een dergelijke schepen, en terug kunnen we dezelfde gedachtengang uitbouwen: als men iemand aanstelt specifiek voor het integratiebeleid, dan zal dit resulteren in een hoger percentage geregistreerde kiezers.

**Tabel 8. Schepen bevoegd voor integratiebeleid en registratiepercentage**

Schepen bevoegd?	percentage ingeschreven kiezers van <i>buiten</i> EU	percentage ingeschreven kiezers van <i>binnen</i> EU
Ja (N = 68)	14,39	19,16
Neen (N = 240)	11,75	15,82
F-test	F-waarde = 9,55; df = 1; p-waarde = 0,0022	F-waarde = 7,82; df = 1; p-waarde = 0,0055

Van de 308 gemeenten van het Vlaamse Gewest hebben 68 gemeenten een schepen bevoegd voor migranten en vreemdelingen. Uit de analyses blijkt dat de registratiegraad voor personen van buiten de EU significant hoger ligt in gemeenten waar er een schepen bevoegd is voor migrantenaangelegenheden: er is een verschil van ruim 2.5 procent. De aanwezigheid van een dergelijke schepen blijkt dus inderdaad te resulteren in een betere score in de registratieprocedure.

Zoals we reeds hebben gezien, stelde de Vlaamse Gemeenschap dat het beter was niet in een landelijke informatiecampagne te voorzien en integendeel de volle verantwoordelijkheid voor het bekend maken van deze registratieprocedure bij de gemeentebesturen te liggen. Elke gemeente diende dus zelf haar voorlichtingsmateriaal te ontwikkelen. Wel konden ze, indien gewenst, gebruik maken van het voorlichtingsmateriaal dat werd ontwikkeld door het Vlaams Minderhedencentrum (VMC). Aan de hand van dit materiaal wordt de registratieprocedure in bevattelijke taal uitgelegd, indien gewenst in meerdere talen. In totaal werkten 70 van de 308 Vlaamse gemeenten met het door het VMC ontwikkelde materiaal.

**Tabel 9. Folder aangevraagd bij het Vlaams Minderhedencentrum**

Folder aangevraagd	percentage ingeschreven kiezers van <i>buiten</i> EU	percentage ingeschreven kiezers van <i>binnen</i> EU
Ja (N = 70)	13,01	16,95
Neen (N = 238)	11,35	16,85
F-test	F-waarde = 2,99; df = 1; p-waarde = 0,0850	F-waarde = 0,01; df = 1; p-waarde = 0,9287

We zien dat het registratiepercentage ruim anderhalf procent hoger ligt in die gemeenten die het VMC-materiaal hebben gebruikt. Het verschil is slechts zwak significant. Opvallend is echter dat we bij de EU burgers totaal geen verschil zien. We kunnen dus

veronderstellen dat het gebruik van het VMC-materiaal toch wel enig verschil heeft opgeleverd, specifiek voor de registratieprocedure voor niet-EU-burgers.

Op basis van deze gegevens die in dit hoofdstuk werden gepresenteerd kunnen we dan ook besluiten dat politieke variabelen wel degelijk invloed hebben gehad op het succes van de registratieprocedure, hoewel dit eigenlijk niet zou mogen vanuit de beginselen van het behoorlijk bestuur. Vooral de partij van de burgemeester lijkt een belangrijke invloed uit te oefenen op het succes van de procedure. Tevens stellen we vast dat in die steden en gemeenten waar specifiek een schepen bevoegd is voor het integratiebeleid, de hele procedure betere resultaten heeft opgeleverd.

## 5. Socio-economische variabelen

We moeten echter ook rekening houden met de mogelijkheid dat niet alleen politieke variabelen een rol hebben gespeeld, maar ook de socio-economische variabelen. Armere gemeenten, of gemeenten met een minder rooskleurige economische positie zullen het misschien moeilijker hebben gehad een voorlichtingscampagne te organiseren. Via lokale statistieken van de Administratie Planning en Statistiek<sup>16</sup> weten we van elke gemeente het werkloosheidspercentage en het gemiddelde inkomen. Onze werkhypothese is dan ook dat in gemeenten met een hoge werkloosheid en een laag inkomen de procedure minder succesvol is geweest (Tabel 10).

**Tabel 10. Correlatie tussen registratiepercentage en economische variabelen**

<b>VLAANDEREN (n=308)</b>	Percentage geregistreerde kiezers <i>buiten</i> EU	Percentage geregistreerde kiezers <i>binnen</i> EU	Werkloosheidsgraad
Werkloosheidsgraad	0,03 (0,5591)	0,09 (0,1303)	
Mediaan inkomen	-0,10 (0,0820)	-0,04 (0,4913)	-0,84 ( $< 0,0001$ )

Deze hypothese wordt echter totaal niet bevestigd. Er is op dit bivariate niveau geen verband met de werkloosheidsgraad in de gemeente. Het percentage geregistreerde kiezers lijkt iets lager te zijn in gemeenten met een laag inkomen, maar dit verband is slechts zwak significant.

<sup>16</sup>. Administratie Planning en Statistiek (2006). *Lokale Statistieken – Projecten – Lokaal Sociaal Beleid*. Brussel: APS Vlaanderen [[http://aps.vlaanderen.be/lokaal/lokale\\_projecten3.htm](http://aps.vlaanderen.be/lokaal/lokale_projecten3.htm)].

## 6. Algemene verklaring

In de vorige hoofdstukken hebben we een aantal mogelijke verklaringen voor de verschillen in het welslagen van de registratieprocedure één voor één getoetst. Op zich zijn die bivariante verkenningen waardevol, omdat ze ons inderdaad een realistisch beeld geven van de praktijk van de registratie. Als we naar een meer omvattende verklaring willen komen, dan is het echter duidelijk dat we eerder een multivariate analyse zullen moeten ontwikkelen. Een aantal van de kenmerken die we tot nu toe afzonderlijk hebben onderzocht, blijken in de praktijk immers samen te hangen. Zo zullen landelijke gemeenten vaker een CD&V-burgemeester hebben, terwijl de SP.a sterker staat in de grote steden. Anderzijds is het gemiddeld inkomen in de grotere steden weer lager dan in sommige residentiële gemeenten.

Om na te gaan welke factor nu eigenlijk doorslaggevend is, maken we dan gebruik van een multivariabele regressieanalyse, waarbij het registratiepercentage op 1 augustus 2006 geldt als afhankelijke variabele. Aan de hand van deze analyse kunnen we dan nagaan welk van deze factoren uiteindelijk belangrijk blijkt te zijn.

Het voordeel van een dergelijke regressie-analyse is dat de techniek controleert op de mogelijke invloed van de andere onafhankelijke variabelen. Als we bijvoorbeeld zowel het aantal Belgische kiezers (als indicator voor de grootte van de gemeenten) en de partij van de burgemeester opnemen, controleren we automatisch voor het feit dat de SP.a vooral vertegenwoordigd is in de grotere steden.

In Tabel 11 presenteren we de resultaten van dit finale model.

**Tabel 11. Multivariate verklaring voor het succes van de registratieprocedure**

	Model I Volledig model		Model II Modelselectie		Model III: Performantiemodel	
	parameter	t-waarde	parameter	t-waarde	parameter	t-waarde
Intercept	36,88***	3,31	20,25***	8,03	12,98***	7,24
Provincie:					-	-
- Vlaams-Brabant	-6,75***	-3,66	-7,84***	-4,63		
- West-Vlaanderen	-7,63***	-3,74	-7,03***	-3,58		
- Oost-Vlaanderen	-5,28***	-3,29	-5,05***	-3,21		
- Limburg	-3,58	-1,65	-3,55	-1,63		
Antwerpen is referentiecategorie.						
Aantal Belgische kiezers	0,03***	2,83	0,02***	2,69	-0,01	-1,04
Percentage EU-geregistreerden	0,63***	6,16	0,62***	6,09	-	-
Burgemeester:						
- SP.a	5,29***	3,98	5,42***	4,11	2,79**	2,03
- VLD	-1,72	-1,37	-1,87	-1,49	-3,51***	-2,63
- Lokale partij	-2,17	-1,41	-2,27	-1,48	-0,64	-0,38
CD&V is referentiecategorie.						
Grootte van Vlaams Blok	-0,37***	-3,58	-0,37***	-3,60	-	-
Schepen bevoegd voor gelijke kansen	-0,51	-0,47	-	-	-	-
Schepen bevoegd voor migranten	4,77***	4,17	4,54***	4,18	2,15**	2,33
VMC-folder aangevraagd	4,89***	3,95	4,82***	3,89	1,95	1,51
Werkloosheidsgraad	-1,59***	-5,11	-1,29***	-5,07	-0,22	-1,07
Mediaan inkomen	-0,00	-1,50	-	-	-	-
R <sup>2</sup>	30,99		30,31%		9,64%	

\* p < 0,10; \*\* p < 0,05; \*\*\* p < 0,01. Eenheden zijn de resultaten van een multivariabelenanalyse waarbij, in model I, alle variabelen getest worden; in model II de variabelen getest worden die na modelselectie relevant blijken te zijn; in model III de variabelen getest worden die resulteren in beleidsaanbevelingen.

Noot: Een aantal variabelen die werden opgenomen in de oorspronkelijke bivariate analyses konden niet worden opgenomen in de multivariate analyse omwille van multicollineariteit.

Deze multivariate analyse verloopt in drie stappen. Ten eerste maken we een ‘volledig model’ (Model I), waarbij we alle variabelen gebruiken die we tegelijk kunnen invoegen. In Tabel 14 ziet u dat dit model behoorlijk krachtig is, en ons toelaat 31 procent van de variantie tussen de Vlaamse gemeenten te verklaren. Dit versterkt opnieuw onze stelling dat de verschillen tussen de gemeenten niet louter aan toevalsfactoren kunnen worden toegeschreven.

Deze analyse laat zien dat vooral in West-Vlaanderen en Vlaams-Brabant de gemeenten een eerder laag registratiepercentage hebben behaald. De grootte van de gemeente (afgemeten aan het aantal Belgische kiezers) heeft weliswaar een significant effect, maar het resultaat is niet echt overweldigend. In het algemeen kan wel gesteld worden dat de campagne succesvoller is verlopen in de grotere steden dan in de kleinere gemeenten. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat het voor de kleinere gemeenten niet zo eenvoudig is geweest om eigen voorlichtingsmateriaal en voorlichtingsprocedures te ontwikkelen, wegens een gebrek aan middelen. Opvallend is opnieuw de sterke band met het registratiepercentage bij de EU-kiezers. Dit bevestigt dat politieke interesse niet de enige verklaringsfactor kan zijn voor het registratiepercentage. De manier waarop gemeentebesturen al dan niet actief werk maken van registratiecampagnes heeft in de praktijk blijkbaar een weerslag op de registratiepercentage van zowel de Europese als de niet-Europese kiezers.

Als we vervolgens kijken naar de politieke variabelen, dan springen twee elementen er boven uit. Een gemeente die beschikt over een schepen voor het integratiebeleid is duidelijk performanter in deze registratieprocedure. Met andere woorden: als een gemeentebestuur voldoende aandacht schenkt aan deze problematiek (bijvoorbeeld door een schepen specifiek bevoegd te maken voor het integratiebeleid), dan blijkt deze gemeente ook een beter resultaat te behalen. We willen hier nog eens benadrukken dat in deze analyse gecontroleerd wordt op het aantal kiezers. We hebben hier dus terug te maken met een netto effect, ongeacht de grootte van de gemeente.

Ook de partij van de burgemeester blijkt echter nog steeds een significant effect te hebben. Gemeenten die bestuurd worden door een burgemeester van een lokale lijst, of van de VLD, zijn minder performant, terwijl gemeenten die door een SP.a-burgemeester worden bestuurd, een veel beter resultaat kunnen voorleggen. Vanuit het standpunt van behoorlijk bestuur gaat het hier om een belangwekkend resultaat, omdat we er ideaaltypisch vanuit zouden kunnen gaan dat de partij van de burgemeester geen effect zou mogen hebben op de performantie van de gemeentelijke administratie.

Terwijl we in de bivariate verkenning van de data geen significant verband vonden tussen het registratiepercentage en de score van het Vlaams Blok in 2000, zien we in

deze multivariate analyse wel een duidelijk verband: hoe hoger de score van het Vlaams Blok in 2000, hoe lager het registratiepercentage.

Ten slotte blijkt uit deze analyse dat gemeenten die het VMC-materiaal hebben gebruikt een significant beter resultaat kunnen voorleggen. De beschikbaarheid van professioneel gemaakt voorlichtingsmateriaal maakt het blijkbaar gemakkelijker om potentiële kiezers te bereiken en te motiveren. De werkloosheidsgraad in de gemeente heeft bovendien een negatief effect, wat laat vermoeden dat het voor armere gemeenten niet gemakkelijk is geweest om een goede campagne te organiseren. Beide indicatoren samen suggereren dat met name kleinere en armere gemeenten baat hebben bij de beschikbaarheid van professioneel vervaardigd voorlichtingsmateriaal.

Ons tweede model is wat men noemt een zogenaamd ‘elegant’ model: hierbij proberen we met zo weinig mogelijk variabelen zoveel mogelijk variantie te verklaren. De niet-significante variabelen uit het eerste model die we weglaten, blijken nauwelijks iets af te doen aan de verklarende kracht van ons model, die boven de 30 procent blijft. Inhoudelijk wijken onze conclusies niets af van het vorige model. We blijven tot de conclusie komen dat de performantie van een gemeente blijkbaar vooral bepaald wordt door het succes van de procedure voor EU-kiezers, door de aanwezigheid van een schepen voor integratiebeleid, door de economische situatie van de gemeente en door de partij van de burgemeester.

In een derde en laatste model gaan we specifiek op zoek naar variabelen die de performantie van een gemeentebestuur zouden kunnen verhogen. Na 8 oktober kunnen niet-EU-kiezers zich immers opnieuw laten registreren (met het oog dan op de gemeenteraadsverkiezingen van 2012) en het lijkt ons belangrijk hier na te gaan welke lessen de minder performante gemeentebesturen kunnen trekken uit het voorbeeld van de performante gemeentebesturen. Daarom werden een aantal variabelen hier opnieuw uit het model verwijderd. Zo blijkt het succes van de procedure voor EU-kiezers nauw samen te hangen met het succes van de procedure voor niet-EU-kiezers. Hoewel dit een belangrijke vaststelling is, leidt dit niet tot concrete beleidsaanbevelingen. Het toont enkel aan dat gemeenten die goed zijn in het vervullen van de ene opdracht, ook de andere opdracht goed kunnen vervullen. Een gemeentebestuur dat weinig performant is,

heeft echter weinig aan deze vaststelling. Daarom werd deze variabele uit het ‘performantiemodel’ verwijderd. Ook de provincies horen niet meer thuis in dit model, omdat het nu eenmaal weinig zinvol is om aan de gemeentebesturen in Vlaams-Brabant of West-Vlaanderen te adviseren dat ze enkel het voorbeeld van de provincie Antwerpen moeten volgen, als we niet nader kunnen specificeren welke factoren precies verantwoordelijk zijn voor de betere scores in de provincie Antwerpen.

Als we dit ‘performantiemodel’ bekijken, dan is de verklaarde variantie uiteraard veel lager omdat we een aantal belangrijke variabelen hebben weggelaten. Toch zien we in dit performantiemodel nog enkele duidelijke trends, die ons ook toelaten enige conclusies te trekken over de manier waarop de performantie van de gemeentebesturen zou kunnen worden verhoogd. De aanwezigheid van een schepen specifiek bevoegd voor integratie, heeft een positief effect. De meest voor de hand liggende conclusie is hier dat gemeenten die duidelijk aandacht hebben voor de integratieproblematiek (bijvoorbeeld door een schepen hiervoor aan te wijzen) in de praktijk ook effectiever zijn. Om alle misverstanden uit te sluiten, weze het hier herhaald dat ook in deze analyse wordt gecontroleerd voor het aantal Belgische kiezers. Het is dus zeker niet alleen in de grote steden dat men schepenen aantreft die het integratiebeleid in hun portefeuille hebben.

In het performantiemodel zien we ook een duidelijk politiek effect: gemeenten met een SP.a-burgemeester doen het significant beter dan gemiddeld; gemeenten met een VLD-burgemeester doen het significant slechter dan gemiddeld. In het algemeen kan dan ook gesteld worden dat de implementatie van deze wet blijkbaar beïnvloed wordt door de politieke voorkeuren van de verantwoordelijke mandatarissen op lokaal niveau.

## **7. Besluit en beleidsaanbevelingen**

Vooraleer we overgaan tot het formuleren van enkele besluiten, willen we er hier nogmaals op wijzen dat wij geen standpunt wensen in te nemen omtrent de wenselijkheid van het lokaal kiesrecht voor niet-EU-burgers. Wij achten het niet onze taak als wetenschappers om hierover een politieke stellingname in te nemen.

Wat wij wel kunnen vaststellen is dat een meerderheid in het federale parlement de wet van 2004 heeft goedgekeurd, en wij menen dan ook dat het in het belang van de rechtsorde is dat deze wet adequaat wordt uitgevoerd. De persoonlijke opvattingen van een gemeente-ambtenaar horen immers geen weerslag te hebben op de manier waarop een federale wet wordt uitgevoerd.

In een aantal politieke en perscommentaren werd de afgelopen weken gesteld dat de registratiepercentages vooral een weerspiegeling zijn van de politieke interesse bij de doelgroep zelf. Indien dit het geval zou zijn, zou onze analyse echter geen enkele zin hebben, aangezien we kunnen verwachten dat politieke interesse op relatief gelijke wijze verspreid is over de verschillende gemeenten. In de praktijk zien we echter bijzonder grote verschillen optreden, waarbij een stad als Lier bijna 12 keer meer succes boekt in de procedure dan een stad als Mechelen. Als interesse de enige causale factor zou zijn, dan is de conclusie dat de politieke belangstelling van niet-EU-burgers in de stad Lier twaalf keer zo hoog ligt als in het vlakbij gelegen Mechelen. Deze veronderstelling is uiteraard absurd. Vandaar dat wij inderdaad kunnen aannemen dat gemeentelijke kenmerken wel degelijk een invloed hebben gehad op het welslagen van de procedure. Sommige gemeentebesturen zijn blijkbaar performanter geweest in het uitvoeren van deze federale opdracht dan andere. Het doel van heel onze analyse was na te gaan wat de minder performante gemeentebesturen in dit verband kunnen leren van hun meer performante collega's. Ook op het niveau van de Gewesten kunnen we enkel vaststellen dat het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest blijkbaar een meer succesvolle communicatiestrategie hebben gevolgd dan het Vlaams Gewest.

Een eerste, eerder lapidaire vaststelling is dat de gemeentebesturen performanter worden naarmate ze meer aandacht besteden aan deze problematiek. Gemeentebesturen waar een schepen specifiek bevoegd is voor het integratiebeleid, of die gebruik gemaakt hebben

van het door het Vlaams Minderheden Centrum ontwikkeld voorlichtingsmateriaal, blijken performanter te zijn dan gemeenten die dit niet hebben gedaan, of die niet over een dergelijke schepen beschikken. De aanbeveling die hieruit volgt is dat als men wil dat ook de niet-EU-burgers gebruik maken van hun stemrecht, dat de gemeentebesturen dan gewoon een grotere inspanning zullen moeten doen. Allicht kan hier de kritiek komen dat gemeentebesturen nu al overbevraagd worden, maar het voorbeeld van steden als Lier, Herentals of Turnhout toont in elk geval aan dat het mogelijk is om via een redelijke doch effectieve inspanning scores van 30 procent of meer te halen. Deze gemeenten hebben dan ook optimaal gebruik gemaakt van hun reeds bestaande integratiedienst, hebben verschillende communicatiekanalen aangeboord, en hebben ook vaak samengewerkt met bestaande middenveldorganisaties. Als dusdanig zou men kunnen stellen dat Lier, Herentals en Turnhout voorbeelden kunnen worden genoemd van ‘best practices’ bij het uitvoeren van deze procedures.

Ten tweede stellen we vast dat kleinere gemeenten die te kampen hebben met een minder rooskleurige financiële situatie het significant slechter doen. Dit hoeft op zich niet te verwonderen: vaak zullen deze gemeenten onvoldoende middelen hebben om volwaardig voorlichtingsmateriaal uit te werken, laat staan dit ter beschikking te stellen in meerdere talen. Een centraal gestuurde en gefinancierde campagne zou hier allicht aan te bevelen zijn. We stellen in elk geval vast dat het Vlaams Gewest, dat de optie heeft genomen een dergelijke campagne níet te organiseren, ter zake minder performant is dan het Waalse en het Brusselse Gewest.

Een derde, eerder problematische vaststelling is dat de partijaanhorigheid van de burgemeester een significante rol speelt. Deze vaststelling is problematisch omdat vanuit het ideaalbeeld van de neutrale administratie deze factor geen verband zou mogen vertonen met de performantie bij het uitvoeren van deze federale wetgeving. In de huidige stand van het onderzoek is het ook onduidelijk op welke wijze de partijaanhankelijkheid van de burgemeester een weerslag zou kunnen hebben op het uiteindelijke resultaat van de procedure. Wel weten we uit de bestuurskunde dat administratieve procedures over het algemeen op suboptimale wijze worden uitgevoerd indien de verantwoordelijke voor de implementatie ideologische of andere bezwaren heeft tegen de getroffen beleidsmaatregel. Die bezwaren zullen in de praktijk slechts

zelden tot regelrechte sabotage leiden, maar ze kunnen er wel voor zorgen dat de beleidsmaatregel op een weinig efficiënte of effectieve wijze wordt uitgevoerd. Het zou dan ook de voorkeur verdienen dat, indien een beleidsverantwoordelijke op het gemeentelijk niveau duidelijke bezwaren heeft tegen de te implementeren beleidsmaatregel, deze bevoegdheid, binnen de administratieve en wettelijke mogelijkheden, gedelegeerd zou worden naar een andere beleidsverantwoordelijke die deze bezwaren niet heeft. Op deze wijze zou de implementatie van de beleidsmaatregel op een meer efficiënte en performante wijze kunnen gebeuren.

Samenvattend kunnen we dan ook stellen dat uit de eerste vier maanden van de implementatie van de wet van 2004 enkele belangrijke lessen kunnen worden getrokken. Ten slotte waren er op 1 april 2006 nog maar 89 kiezers geregistreerd; op 1 augustus 2006 zijn dat er 17.065. Wij wensen hier niet in te gaan op de polemiek of dit nu een “hoog”, dan wel een “laag” cijfer kan worden genoemd. Wat we wel kunnen vaststellen is dat dit percentage in dezelfde orde van grootte ligt als het percentage geregistreerde EU-kiezers in het jaar 2000. Bovendien kunnen we vaststellen dat er enorme variaties optreden per gemeentebestuur. Die variaties alleen al tonen aan dat het slaagpercentage niet alleen een resultaat is van politieke (des)interesse van de betrokken groep. Sommige gemeentebesturen blijken gewoon performanter dan andere. Vanaf 9 oktober 2006 loopt een nieuwe registratieprocedure, die normaliter loopt tot 1 augustus 2012. Als men de wet van 2004 op een correcte manier wil implementeren, dan lijkt het van belang dat de gemeentebesturen met een suboptimale prestatie in deze periode lessen kunnen trekken uit de ervaringen van zeer performante gemeentebesturen.

Bijlage: Spreiding van de registratiepercentages

