

# Het gebruik van de voorkeurstem bij de gemeenteraadsverkiezingen.

## Een terreinverkenning in de provincie Limburg.

door Johan ACKAERT

Assistent aan het Limburgs Universitair Centrum

De voorbije jaren genoot het democratisch gehalte van de besluitvorming in de gemeenten een hernieuwde aandacht vanwege het beleid. Het volstaat hier bijvoorbeeld te verwijzen naar de campagnes en initiatieven inzake openbaarheid van bestuur en de pleidooien voor het organiseren van gemeentelijke referenda. Deze bijdrage staat stil bij het democratisch gehalte van één aspect in het globaal besluitvormingsproces, met name de individuele aanwijzing van de raadsleden door de kiezer. De wetenschappelijke literatuur over de in België gangbare kiesstelsels biedt heel wat statistisch materiaal over het gebruik en het effect van de voorkeurstem bij de parlementsverkiezingen. Ze komt stevast tot het besluit dat de kiezer maar in beperkte mate gebruik maakt van de hem toegestane mogelijkheden. Hierdoor zijn het in feite de politieke partijen die het politiek personeel selecteren (uiteraard binnen de marge van het aantal zetels dat de kiezer hen toekent). Op 24 november 1991 slaagden slechts 2 parlementsleden erin buiten de lijstvolgorde verkozen te worden<sup>1</sup>. Helaas gebeurde tot op heden nog geen volledige inventarisatie van de omvang van het voorkeurstemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen. De laatst beschikbare cijfers - die inderdaad wezen op een groter gebruik van de voorkeurstem bij de gemeenteraadsverkiezingen - betreffen de gemeenteraadsverkiezingen van 1976<sup>2</sup>. Dit materiaal bestaat daarenboven uit schattingen gebaseerd op een steekproeftrekking. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken publiceert immers geen gecentraliseerde statistieken over het totaal aantal uitgebrachte voorkeurstemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen.

Deze bijdrage poogt die leemten aan te vullen en het bestaande onderzoeksmateriaal te actualiseren. In de eerste plaats wordt de omvang van het gebruik van de voorkeurstem geschat. Welke politieke kenmerken de omvang van de door de kandidaten behaalde voorkeurstemmen bepalen, is de tweede vraag. Ten derde wordt ingegaan op het effect van de voorkeurstem op de individuele aanwijzing van de gemeenteraadsleden. Tot slot worden enkele beschouwingen geformuleerd over de betekenis van de voorkeurstem voor de werking van het lokaal politiek systeem. Deze bijdrage wordt, vanwege van het arbeidsintensief karakter waarmee het verzamelen en verwerken van de nodige gegevens gepaard gaat, beperkt tot de provincie Limburg<sup>3</sup>. De gegevens zijn gebaseerd op de procesver-

1 E. DAS, De personale keuze bij de parlementsverkiezingen van 24 november 1991. *Res Publica*, 1992, nr. 2, blz. 155-173.

2 W. DEWACHTER, Het effect van de samenvoeging van gemeenten op de gemeenteraadsverkiezingen. *Res Publica*, 1982, nr. 3-4, blz. 445-460.

3 Met dank aan Sabby voor het inpassen van de gegevens.

balen van 9 oktober 1988 opgesteld door de hoofdstembureaus van 43 van de 44 Limburgse gemeenten<sup>4</sup>.

## I. De omvang van het gebruik van de voorkeurstem

Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1988 gebruikte 89,6 % van de Limburgse kiezers de mogelijkheid om een voorkeurstem uit te brengen. Ter vergelijking, bij de parlementsverkiezingen van 24 november 1991 werd het aandeel voorkeurstemmen uitgebracht in Limburg op 58,6 % geraamd voor de Kamer en 44,5 % voor de Senaat<sup>5</sup>. Tot op heden zijn geen gegevens bekend over het gebruik van de voorkeurstem bij de provincieraadsverkiezingen. Eigen berekeningen toonden aan dat bij de provincieraadsverkiezingen van 24 november 1991 66,1 % van de geldig stemmende kiezers hun voorkeur door middel van een naamstem kenbaar maakten<sup>6</sup>.

Deze gegevens nopen ons tot het besluit dat vergeleken met de overige types van verkiezingen de voorkeurstem het meest wordt gebruikt bij de lokale verkiezingen. Voor Limburg volgen in tweede orde de verkiezingen van provincieraad, gevolgd door de Kamer en tot slot de Senaat. Die verschillen lopen parallel met de sociale afstand tussen burger en politicus voor de verschillende verkiezingen. Deze is uiteraard het kleinst bij de gemeenteraadsverkiezingen en het grootst bij de verkiezing van de senaat. In de tweede plaats bevordert de wetgeving het voorkeurstemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen. Het staat de kiezers daar immers vrij meer dan één naamstem uit te brengen (daar waar dit bij de parlementsverkiezingen beperkt is tot maximaal één voor de effectieve kandidaten en/of één voor de opvolgers, en bij de provincieraadsverkiezingen tot één naamstem). Dit verhoogt de kans dat bepaalde kandidaten de handen in mekaar slaan om de persoonlijke campagne-inspanningen te optimaliseren, zonder dat dit grote schade toebrengt aan hun eigen uitslag. In heel wat gemeenten wordt dit soort samenwerking dan ook aangetroffen tussen kandidaten met gelijke achtergrondskennmerken (leeftijd, geslacht, deelgemeente of wijk, lidmaatschap van sociale organisatie of andere verenigingen enz.). De kiezers kunnen hun affiniteit met één of meer van deze kenmerken benadrukken door naamstemmen uit te brengen. Het is tot slot niet onwaarschijnlijk dat bij de kiezers het idee leeft dat voorkeurstemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen een grotere impact hebben op de uiteindelijke aanwijzing van de mandatarissen.

Het blijft een open vraag in welke mate deze gegevens uit Limburg kunnen veralgemeend worden tot het gehele land. De rangordening inzake het aandeel voorkeurstemmen bij de verschillende types van verkiezingen, zoals dit werd waargenomen in Limburg, suggereert o.i. een veralgemening van het besluit dat voorkeurstemmen het meest worden uitgebracht bij de gemeenteraadsverkiezingen. Besluiten dat net zoals in Limburg bijna negen kiesgerechtigden op tien bij de gemeenteraadsverkiezingen een voorkeurstem uitbrengen, lijkt ons te gewaagd. Het aandeel voorkeurstemmen bij de parlementsverkiezingen (Kamer) ligt in Lim-

<sup>4</sup> De gemeente Herstappe, die (net als voorheen) verkiezingen zonder strijd kende, viel weg.

<sup>5</sup> E. DAS, a.w., blz. 158-160.

<sup>6</sup> De cijfers over de provincieraadsverkiezingen resulteren uit eigen berekeningen gebaseerd op: MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN HET OPENBAAR AMBT, *Provincieraadsverkiezingen. Uitslagen der verkiezingen van 24 november 1991. Volledige vernieuwing van de provincieraden*. Brussel, 1991, blz. 245-273.

burg behoorlijk boven het landelijk gemiddelde; op niveau van het Rijk ging het voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers om 48,3 % en voor de Senaat om 41,1 % van de geldig uitgebrachte stemmen. Vanaf 1974 nam Limburg ter zake onder de Belgische provincies steevast de eerste of tweede plaats in<sup>7</sup>. Men kan dus redelijkerwijze aannemen dat ook bij de gemeenteraadsverkiezingen in Limburg verhoudingsgewijze meer naamstemmen worden uitgebracht dan in de overige provincies. De invloed uitgaande van de omvang van de gemeenten kan hier toe als belangrijkste argument naar voor worden geschoven. We weten dat op Namen, Luxemburg en Luik na, de Limburgse gemeenten gemiddeld het kleinste inwonertal hebben<sup>8</sup>. Naarmate gemeenten kleiner zijn, neemt de sociale afstand tussen burger en politicus af, wat resulteert in het uitbrengen van een voorkeurstem. Onderzoek gebaseerd op de uitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen van 1964 wees uit dat het aandeel voorkeurstemmen afnam naarmate de verstedelijkingsgraad toenam. Dit verband deed zich niet voor bij de parlementsverkiezingen<sup>9</sup>. Ook in Nederlands-Limburg (waar het gebruik van de voorkeurstem veel meer gangbaar is dan in de overige Nederlandse provinciën) stelden onderzoekers een negatief verband tussen het inwonertal van de gemeenten en het aandeel voorkeurstemmen vast<sup>10</sup>. Bij wijze van controle exploreert tabel I dit verband voor Belgisch-Limburg.

TABEL I

Proportie voorkeurstemmen naar inwonertal.

Inwonertal	Percentage Naamstemmen	Aantal Gemeenten
< 10.000	92,9	13
10.000 < 20.000	90,1	18
20.000 < 30.000	90,2	7
> 30.000	87,0	5
Gemiddeld	89,6	43

Deze tabel wijst inderdaad op een relatie tussen het inwonertal en het gebruik van de voorkeurstem, zij het dat de afwijkingen ten aanzien van het gemiddelde vooral bij de kleinste en grootste gemeenten duidelijk aanwijsbaar zijn. In de kleine (qua inwonertal) gemeenten wordt meer gebruik gemaakt van deze stemmogelijkheid dan in de grote. Dit sluit aan bij de vaststellingen van zowel het onderzoek over 1964 als van het Nederlands onderzoek en biedt daarenboven een verklaring voor het aan te nemen relatief groot gebruik van de voorkeurstem in Bel-

7 E. DAS, *a.w.*, blz. 158-160.

8 Eigen berekening gebaseerd op MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN, Algemene volks- en woningtelling op 1 maart 1991. Cijfers van de werkelijke bevolking, per gemeente. *Belgisch Staatsblad*, 15 oktober 1991, blz. 23041-23047.

9 W. DEWACHTER & E. LISMONT, De politieke participatie aan de gemeenteraadsverkiezingen. In: W. DEWACHTER e.a., *De politieke zeggingskracht van de gemeenteraadsverkiezingen*. Antwerpen, 1970, blz. 58-60.

10 W. KUIPER & H. KONING, Kiezersvolmachten en voorkeurstemmen. In: A. KORSTEN & W. KUIPER (ed.), *Limburg kiest. Ontwikkelingen in de lokale politiek rondom de gemeenteraadsverkiezingen van maart 1990*. Zeist, 1991, blz. 198-200.

gisch-Limburg, vergeleken met de overige Belgische provincies. Van alle Vlaamse provincies hebben de Limburgse gemeenten immers gemiddeld het kleinste inwonertal<sup>11</sup>.

Welke partijen en lijsten krijgen de meeste voorkeurstemmen? Tabel II geeft het aandeel voorkeurstemmen weer voor elke partij of lijst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1988 en vergelijkt deze met de provincieraadsverkiezingen van 24 november 1991<sup>12</sup>.

TABEL II

Voorkeurstemmen naar partij. Gemeente- en provincieraadsverkiezingen.  
Limburg. (in %)

PARTIJ/LIJST	GEMEENTERAADS- VERKIEZINGEN	PROVINCIERAADS- VERKIEZINGEN
CVP	92,7 (n=41)	73,6
SP	88,5 (n=39)	71,7
PVV	90,5 (n=35)	70,9
VU	88,4 (n=26)	67,4
AGALEV	48,7 (n=11)	36,8
VLAAMS BLOK	54,2 (n=7)	29,4
KLEIN LINKS	47,1 (n=8)	51,8
LOKALE LIJSTEN	91,9 (n=35)	-
DIVERSE	-	56,1
GEMIDDELD	89,6 (n=202)	66,1

(n=aantal lijsten)

De CVP-kiezers brengen bij de gemeenteraadsverkiezingen het meest een voorkeurstem uit, gevolgd door het electoraat van de lokale lijsten, PVV, SP en VU. De kiezers van de overige partijen gebruiken beduidend minder de voorkeurstem. Bij de interpretatie van deze gegevens moet rekening worden gehouden met het feit dat slechts in een beperkt deel van de Limburgse gemeenten lijsten werden ingediend door AGALEV, het Vlaams Blok en Klein Links en bijgevolg een vertekening kan optreden. Anderzijds moeten we erop wijzen dat de rangordening niet wezenlijk verschillend is van deze waargenomen bij de provincieraadsverkiezingen (met uitzondering van de plaatsruil tussen SP en PVV). In grote lijnen loopt ze eveneens parallel met de rangordening bij de parlementsverkiezingen. Ook daar verwerven AGALEV, het Vlaams Blok en Klein Links gemiddeld minder

11 Hoger werd vermeld dat de gemeenten in de Waalse provincies Namen, Luik en Luxemburg gemiddeld nog minder inwoners tellen dan de Limburgse. In principe moet dit leiden tot een nog groter gebruik van de voorkeurstem bij de gemeenteraadsverkiezingen in deze provincies. Helaas ontbreekt het nodige statistisch materiaal om dit te staven.

12 Voor het indelen van de lijsten over de landelijke politieke partijen, werd niet enkel rekening gehouden met het letterwoord waaronder deze lijsten bij de gemeenteraadsverkiezingen aantraden, maar ook met andere gegevens. Zie hierover: J. ACKAERT, De gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1988. *Res Publica*, 1989, nr. 3, blz. 360-361.

voorkeurstemmen<sup>13</sup>. De indruk bestaat dat deze laatstgenoemden in de verkiezingscampagne vooral partijpropaganda voeren en minder persoonlijke publiciteit nastreven. Over de verschillen in de verhouding tussen deze twee types van propaganda naar partij zijn bij de gemeenteraadsverkiezingen geen gegevens bekend. Wel valt het op dat AGALEV en het Vlaams Blok vrijwel geen persoonlijke propaganda voeren bij de parlementsverkiezingen<sup>14</sup>.

Zoals hoger aangegeven is het bij de gemeenteraadsverkiezingen de kiezers toegestaan meer dan 1 naamstem uit te brengen. De inventarisatie in Limburg leert dat de kiezer die geen lijststem uitbrengt, gemiddeld 4,6 naamstemmen geeft<sup>15</sup>. Tabel III spreidt het gemiddeld aantal naamstemmen over de verschillende partijen of lijsten.

TABEL III

Naamstemmen naar partij of lijst.

PARTIJ/LIJST	GEMIDDELD AANTAL NAAMSTEMMEN
CVP	4,4
SP	4,9
PVV	4,3
VU	5,2
AGALEV	3,7
VLAAMS BLOK	2,3
KLEIN LINKS	3,6
LOKALE LIJSTEN	6,0
GEMIDDELD	4,6

De gegevens uit deze tabel lopen niet volledig parallel met de resultaten weergegeven in tabel II. De CVP-kiezer brengt het minst een lijststem uit, maar dit resulteert niet in het hoogste aantal effectieve naamstemmen. Integendeel, de CVP wordt hierin zelfs voorafgegaan door SP (hoewel die partij van de drie traditionele partijen het grootste aandeel lijststemmen telt), de VU en de lokale lijsten. De laatst vermelde lijsten zijn ter zake recordhouders. De omvang van het gemiddeld aantal uitgebrachte naamstemmen bij de lokale lijsten valt nog meer op in het licht van het gegeven dat ze gemiddeld maar 19 kandidaten op een lijst voordragen (tegenover gemiddeld 24 voor CVP, SP, PVV en VU). De kiezers van AGALEV, Vlaams Blok en Klein Links brengen het minst meervoudige voorkeurstemmen binnen een lijst (hun lijsten tellen gemiddeld ook minder kandidaten: 13 bij AGALEV, 9 bij Klein Links en 7 bij het Vlaams Blok). Waarom wijzen CVP-kiezers bij de gemeenteraadsverkiezingen het meest de lijststem af, maar zijn ze geen koploper inzake het benutten van meervoudige naamstemmen binnen een lijst? Om hier uitsluitend over te brengen is empirisch onderzoek naar de lijstvorming op plaatselijk vlak en het keuzegedrag van gemeentekiezers nodig. We kun-

<sup>13</sup> Vergelijk met E. DAS, *a.w.*, blz. 164.

<sup>14</sup> E. DAS & W. DEWACHTER, *Overdadig! Overtollig? De verkiezingscampagne van december 1987*. Leuven, 1991, blz. 18.

<sup>15</sup> In het kiesrecht worden die stembiljetten formeel omschreven als de 'onvolledige lijststemmen'.

nen voorlopig enkel een hypothese formuleren, gesteund op de bestaande inzichten over vorming van de christen-democratische lijsten n.a.v. de parlementsverkiezingen. Deze benadrukken de rol van de 'standen' of sociale organisaties (de werknemersbeweging A.C.W., de Boerenbond in de middenstandsorganisatie N.C.M.V.) in de rekrutering en selectie van de kandidaten<sup>16</sup>. In de veronderstelling dat deze evenwichtsoefening zich ook op plaatselijk vlak voordoet, lijkt het voor de hand te liggen dat de (plaatselijke) aanhang van die organisaties hun voorkeur laat blijken door geconcentreerd te stemmen op de kandidaten voorgedragen door de betrokken organisaties en de anderen te negeren.

## II. De betekenis van de plaats op de lijst

Beïnvloedt de rangorde van een kandidaat op een lijst het behaalde aantal voorkeurstemmen? Of anders gesteld: halen de kandidaten die bovenaan geplaatst werden meer voorkeurstemmen dan zij die een lagere plaats innemen? Voor de parlementsverkiezingen lijkt het antwoord op die vraag positief te zijn; dit leert althans een quasi-experiment uitgevoerd door Wilfried Dewachter. Hij simuleerde de verkiezing van parlementsleden in een kiessysteem zonder lijststemmen, m.a.w. enkel het aantal behaalde voorkeurstemmen zou doorslaggevend zijn met het oog op verkiezing. Uit deze simulatie kan zeker niet tot een aardverschuiving in het politiek personeel worden besloten. Het aantal parlementsleden dat hun mandaat zou behouden schommelt immers tussen de 85 en 90 procent<sup>17</sup>. Hieruit zou het besluit kunnen worden getrokken dat de plaats op de lijst een invloed uitoefent op het aantal behaalde voorkeurstemmen.

De gegevens verzameld in Limburg maakten het mogelijk de invloed van de plaats op de lijst op de persoonlijke score van de kandidaten in te schatten. In een poging het netto-effect van die plaats te meten werd een model opgesteld dat tevens de politieke positie van de kandidaten bevat. Het betreft hier zowel de eventuele functie van de kandidaten in het uittreidend gemeentebestuur (raadslid, schepen, O.C.M.W.-voorzitter, burgemeester) als een eventueel nationaal politiek mandaat (parlementslid)<sup>18</sup>. Ter controle werd in het model ook het procentueel aandeel van de betrokken partij of lijst opgenomen. Het model bevat alle 4.194 kandidaten die aantraden bij de gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1988 in Limburg. De resultaten van deze multiële regressie kunnen in tabel IV worden afgelezen.

16 L. DE WINTER, Belgium: democracy or oligarchy. In: M. GALLAGHER & M. MARSH, *Candidate Selection in Comparative Perspective. The secret garden of politics*. Londen, 1988, blz. 27-29.

17 W. DEWACHTER, De autonome keuze van de parlementsleden door de kiezers. Een quasi-experiment. *Res Publica*, 1988, nr. 1, blz. 83-98.

18 Per kandidaat en per gemeente werd de voorkeurstemscore hier gestandaardiseerd als de proportie individuele naamstemmen op het totaal aantal stembiljetten waarop minstens een voorkeurstem werd uitgebracht. Vermits niet alle lijsten evenveel kandidaten tellen werd de plaats op de lijst gecorrigeerd - zij het niet volmaakt - door deze plaats te delen door het totaal aantal kandidaten van de betrokken lijst. De variabelen die betrekking hebben op de politieke positie van de kandidaten (raadslid, schepen, O.C.M.W.-voorzitter, burgemeester, parlementslid) werden opgevat als dummy-variabelen.

TABEL IV

## Voorkeurstemmen. Multipele regressie

VARIABELE	B	Beta	T-Waarde	Sig T-Waarde
Raadslid	.03799	.28484	20.686	.0000
Pct Kiescijfer	.07724	.33225	28.122	.0000
Burgemeester	.14433	.27087	22.285	.0000
Parlements lid	.03943	.10563	8.963	.0000
Schepen	.02637	.10556	8.014	.0000
Plaats lijst	-.00857	-.04970	-4.185	.0000
(constante)	.02668		19.068	.0000
Niet behouden in het model				
O.C.M.W.-Voorzitter			1.879	.0603
Multipele R:	.66543			
R2:	.44280			
Stand. error:	.03722			
F = 554,56733		Significantie F = .0000		N=4194

De resultaten van dit model geven een eerste indicatie van de betekenis van de politieke positie en de plaats op de lijst voor de persoonlijke voorkeurstemscore. Het model wijst eveneens op de (te verwachten) invloed van het procentueel kiescijfer van de partij of lijst. Hoe groter dit procentueel kiescijfer, hoe groter de kans wordt op een goede voorkeurstemscore. Of anders geformuleerd: naarmate de betrokken lijst in de gemeente meer stemmen haalt, vergroten de kansen van de individuele kandidaten op een beter resultaat.

Het gegeven dat de variabelen die betrekking hebben op de politieke positie van de kandidaten dummy-variabelen zijn, maakt een vergelijking van hun respectievelijke invloed mogelijk.

Als belangrijkste komt het burgemeesterschap naar voor. Van alle rollen binnen de plaatselijk politieke elite is deze voor de kiezers wellicht het meest zichtbare. Uit een enquête in 10 Vlaamse gemeenten in 1987 blijkt dat 91,5 % van de kiezers correct kon antwoorden op de vraag wie de burgemeester is<sup>19</sup>. Dit is hoger dan de kennis van b.v. de eerste minister of de minister-presidenten in dit land<sup>20</sup>.

Het O.C.M.W.-voorzitterschap blijkt daarentegen geen electorale troefkaart te zijn. Hiervoor kunnen verschillende verklaringen worden aangevoerd. Kansarmen en behoeftigen vormen in de eerste plaats nog altijd de belangrijkste doel-

19 Deze gegevens komen uit een niet-gepubliceerde enquête van IPOVO, uitgevoerd bij 2266 kiezers in 10 gemeenten in de periode augustus-december 1987.

20 Voor een overzicht van de kennis van de eerste minister, minister-presidenten en partijvoorzitters, zie: W. DEWACHTER, Peilen naar de politieke kennis van de Belgische burgers. *Res Publica*, 1993, 2, blz. 237-268.

groep in de O.C.M.W.-werking; armoedebestrijding is in de praktijk nog altijd de hoofdpoddracht van het O.C.M.W.<sup>21</sup>. Die groepen zijn het minst vertrouwd met de politiek; naarmate de sociaal-economische status afneemt, vermindert de politieke participatie en kennis<sup>22</sup>. Dit brengt mee dat een uittreidend O.C.M.W.-voorzitter vergeleken met bijvoorbeeld een uittreedende schepen van cultuur, die zich in zijn beleid op een groep gekenmerkt door een hogere sociaal-economische status richt, met een handicap aan de kiesstrijd deelneemt. In de tweede plaats is er de vraag wat de politieke kenmerken zijn van de O.C.M.W.-voorzitters. Vaak wordt beweerd dat dit niet de bekendste plaatselijke politici zijn, maar hetzij nieuwkomers (die nog onvoldoende politiek gesocialiseerd zijn), hetzij fin-de-carrière politici, hetzij electoraal minder succesvolle politici zijn die in het O.C.M.W.-mandaat een troostprijs kregen. In deze gevallen ligt het achterwege blijven van een groot aantal voorkeurstemmen voor de hand. Helaas ontbreekt het noodzakelijke empirisch materiaal om deze hypothesen te verifiëren<sup>23</sup>.

Parlementsleden slagen er ook in hun nationaal mandaat te verzilveren in de lokale stembusslag. Zij genieten doorgaans een ruime bekendheid. Daarenboven beschikken ze over heel wat relaties in kabinetten, administraties en overheidsdiensten. Door die kanalen te kennen, pakken ze het dienstbetoon professioneler aan dan een doorsnee raadslid. Die contacten vergroten ook hun succes in het lobbyen naar fondsen voor investeringen en andere realisaties ten behoeve van hun gemeente<sup>24</sup>. Dit alles verhoogt hun electorale attractiviteit.

Tot slot heeft de plaats op de lijst maar een beperkte betekenis. Alhoewel deze variabele significant is ten aanzien van het model, weegt ze minder zwaar door dan de politieke positie van de kandidaat.

### III. Het effect van de voorkeurstem

De vorige paragrafen wezen op een groter gebruik van de voorkeurstem bij de gemeenteraadsverkiezingen. Daarenboven blijkt de plaats op de lijst geen doorslaggevende invloed te hebben op de persoonlijke score van de kandidaten. Dit

21 H. BAERT & M. VERMAERKE (ed.), *OCMW's in Vlaanderen vandaag en morgen*. Brussel, 1988, blz. 27-31.

22 L.W. MILBRATH & M.L. GOEL, *Political Participation. How and Why do People Get Involved in Politics*. Chicago, 1977, blz. 90-106.

23 Wel bleek uit een analyse van het profiel van de plaatselijke mandatarissen in 1983 13,7 % van de O.C.M.W.-voorzitters niet professioneel actief te zijn. Dit is meer dan bij de gemeenteraadsleden (12,2 %), de schepenen (11 %) en de burgemeesters (10,7 %). Van de leden van de raden voor maatschappelijk welzijn is 16 procent niet actief. Deze gegevens ondersteunen gedeeltelijk de hypothese over de 'fin-de-carrière' politici. Het specifieke karakter van het O.C.M.W.-voorzitterschap blijkt ook uit het gegeven dat deze categorie politici maar 15,7 % zelfstandigen telt, tegenover 47,7 % bij de burgemeesters, 30 % bij de schepenen en 26,2 % bij de gemeenteraadsleden (het valt overigens op dat geen enkel O.C.M.W.-voorzitter terzelfder tijd ook parlements lid is). Dit alles wijst op het specifiek (minder 'politique politicienne?') karakter van de O.C.M.W.-voorzitter. Bron: D. GHERET, Sociaal-professioneel profiel van onze plaatselijke mandatarissen. *Driemaandelijks Tijdschrift van het Gemeentekrediet van België*, 1984, 150, blz. 299-308.

24 J. ACKAERT, De nationalisatie van de gemeentepolitiek. Een onderzoek naar de verwevenheid tussen nationale politiek en gemeentepolitiek op het niveau van de politieke mandatarissen. In: X. *De gemeenteraadsverkiezingen en hun impact op de Belgische politiek*. Handelingen van het 16de Internationaal Colloquium van het Gemeentekrediet. Brussel, 1994, blz. 587-604.



wettigt het vermoeden dat de kiezer bij de gemeenteraadsverkiezingen een grotere inspraak heeft in de concrete selectie van het politiek personeel. Artikel 57 van de Gemeentekieswet regelt de aanwijzing van de verkozenen. In eerste instantie bepaalt het hoofdstembureau het verkiesbaarheidscijfer dat de kandidaten van een lijst moeten behalen om verkozen te zijn. Daartoe wordt eerst het kiescijfer van de lijst vermenigvuldigd met het aantal door de lijst behaalde zetels. Dit produkt wordt daarna gedeeld door het aantal behaalde zetels plus één. Dit quotiënt is het verkiesbaarheidscijfer. Na het bepalen van het verkiesbaarheidscijfer wordt de verdeling van de lijststemmen over de kandidaten geregeld. Het aantal lijststemmen wordt hiertoe vermenigvuldigd met het aantal zetels dat de partij verwierf. Dit produkt (de stemmenvoorraad) wordt over de kandidaten verdeeld, te beginnen met de eerste op de lijst en zo volgend tot de kandidaten het verkiesbaarheidscijfer behalen en de lijststemmenvoorraad uitgeput is. Verkozen zijn die kandidaten die (mede door deze overdracht) het verkiesbaarheidscijfer behaalden. Eventueel nog resterende zetels worden verdeeld in functie van het aantal behaalde voorkeurstemmen.

Het beschikbaar cijfermateriaal bevestigt de verwachting dat veel raadsleden buiten de nuttige volgorde worden verkozen. Van de 1.006 verkozen raadsleden werden er slechts 283 binnen de lijstvolgorde verkozen, wat neerkomt op slechts 28,1 procent van alle verkozenen. Anders gesteld, ruim zeven op de tien verkozenen slaagden erin de lijstvolgorde te doorbreken. In tegenstelling tot het kiesstelsel gehanteerd bij de parlementsverkiezingen, is het gemeentelijk kiessysteem niet bij machte de rangordening zoals deze is opgemaakt door de partijen te laten prevaleren op de voorkeur van de kiezers. Een analyse van de toewijzing van de lijststemmen over de kandidaten leert overigens dat slechts 26,8 procent van de verkozenen van deze distributie genoot<sup>25</sup>. Tabel V geeft per partij of lijst het aantal verkozenen in lijstvolgorde en het aantal verkozenen dat deelnam in de verdeling van de lijststemmen.

TABEL V

Kandidaten verkozen in volgorde & kandidaten die gebruik maakten van het aantal lijststemmen per partij. (in % )

PARTIJ/ LIJST	OVERDRACHT LIJSTSTEMMEN	VERKOZENEN IN VOLGORDE	N
CVP	17,0	17,3	423
SP	32,9	34,8	210
PVV	31,5	35,0	143
VU	39,6	46,2	106
AGALEV	100,0	100,0	4
LOKALE LIJSTEN	31,7	28,3	120
GEMIDDELD	26,8	28,1	1.006

<sup>25</sup> Ter informatie, 88 procent van de verkozenen in lijstvolgorde kregen lijststemmen toebedeeld, voor de buiten de lijstvolgorde verkozen kandidaten ging het slechts om 2,9 procent. Zes procent van alle kandidaten nam deel in de verdeling van de lijststemmen, maar geraakten niettemin niet verkozen.

(n = aantal verkozenen)

Uit deze gegevens blijkt dat de lijstvolgorde het meest werd doorbroken op de CVP-lijsten, gevolgd door de lokale lijsten en de lijsten van SP, PVV en VU. Geen enkele AGALEV-verkozene doorbrak de lijstvolgorde, maar het betrof hier slechts 4 mandatarissen. In het licht van de hoger waargenomen relatief geringe verschillen tussen de traditionele partijen inzake het gebruik van de voorkeurstem zijn de gegevens over de CVP vrij verrassend. Dit moet evenwel gerelativeerd worden door erop te wijzen dat de CVP in absolute termen over de meeste verkozenen beschikt. Het is evident dat naarmate het aantal verkozenen groeit, ook de kansen op verkiezing buiten de lijstvolgorde groeien. Daarentegen valt het op dat hoewel de SP-kiezer meer individuele naamstemmen uitbrengt dan de liberale en de SP over veel meer verkozenen beschikt dat de PVV, er verhoudingsgewijze amper meer socialisten dan liberalen buiten de lijstvolgorde verkozen werden. Men kan hier enkel veronderstellen dat de SP-kiezer meer individuele naamstemmen bovenaan de lijst uitbrengt en de lijstvolgorde zodoende in feite meer bevestigt.

De kiezer beschikt bij de gemeenteraadsverkiezingen dus over een vrij grote zeggingskracht in het aanwijzen van de concrete gemeenteraadsleden. De hoger vermelde gegevens tonen daarenboven aan dat hij daar ook effectief gebruik van maakt. Dit wettigt het vermoeden dat de vernieuwingsgraad in de gemeenteraden hoger is dan in de andere verkozen instellingen. Het beschikbaar cijfermateriaal ondersteunt die stelling. Nagenoeg 45,7 % van de Limburgse verkozenen zetelden niet in de uittrede gemeenteraden (de verschillen onder de partijen zijn verwaarloosbaar). Ter vergelijking, het parlement verwelkomde na de verkiezingen van 24 november 1991 28,9 % nieuwkomers onder haar rechtstreeks verkozen leden<sup>26</sup>. Vergeleken met de gemeenteraadsverkiezingen van 1976 kan van een lichte stijging van de vernieuwingsgraad gewag worden gemaakt. Toen ging het om 41,7 procent van de gemeenteraadsleden. Die toename moet evenwel gerelativeerd worden; de gemeenteraadsverkiezingen van 1976 luiden electoraal de samenvoeging van gemeenten in. Het ligt voor de hand dat het aanbod aan uittrede gemeenteraadsleden toen ook veel hoger was en dat er naar werd gestreefd de plaatselijke politieke elites zo veel mogelijk in stand te houden met het oog op de politieke verwerking van de samenvoegingsoperatie<sup>27</sup>.

#### IV. Besluit

Bij de gemeenteraadsverkiezingen beschikken de burgers over een zeer grote inspraak bij de selectie van het plaatselijk politiek personeel. Negen van de tien kiezers gebruiken effectief de voorkeurstem. Ruim zeven van de tien Limburgse gemeenteraadsleden werden buiten de nuttige volgorde verkozen. De invloed van de lijstvolgorde op de score van de individuele kandidaten is gering.

<sup>26</sup> Het vermelde percentage is berekend voor alle kamerleden en rechtstreeks verkozen senatoren. Bron: X. MABILLE, E. LENTZEN & P. BLAISE, Les élections législatives du 24 novembre 1991. *Courrier Hebdomadaire* (CRISP), 1991, nr. 1335-1336, blz. 46.

<sup>27</sup> De vernieuwingsgraad was overigens veel hoger in de gemeenten die niet betrokken waren in de samenvoegingsoperatie dan in die categorie samengevoegde gemeenten. Zie: J. ACKAERT & D. CONINCKX, Limburg: Vlaanderens meest politiek instabiele provincie? *Acta van het colloquium Limburg 1945-1922*. Te verschijnen.

Vooraleer een definitieve uitspraak wordt gedaan over het democratisch gehalte van de gemeenteraadsverkiezingen moeten we er wel op wijzen dat bij de verdeling van de zetels over de verschillende partijen een vertekening optreedt. Deze komt erop neer dat de grote partijen van een zeker voordeel genieten (en er zodoende homogene meerderheden ontstaan die niet steunen op een meerderheid in stemmen) en 'kleine' partijen of lijsten kampen met een drempel<sup>28</sup>.

De ruime inspraak van de kiezer in de selectie van het plaatselijk politiek personeel heeft aanzienlijke gevolgen voor de werking van het lokaal politiek systeem. Vermits plaatselijke mandatarissen hun verkiezing in de meeste gevallen kunnen toeschrijven aan hun persoonlijke score, beschikken ze over een vrij grote autonomie tegenover hun partij. Die medaille kan ook keerzijden hebben. De vraag kan worden gesteld in welke mate die grotere onafhankelijkheid leidt tot grotere politieke instabiliteit in de gemeenten. De vermelde grotere autonomie van de plaatselijke mandatarissen verhoogt de kans dat ze ten individuen tittel gemaakte coalitie-akkoorden verbreken, met alle gevolgen vandien voor de politieke stabiliteit. Ter overweging; Limburg kent bij de gemeenteraadsverkiezingen een groot gebruik van de voorkeurstem, maar Limburg is ook de Vlaamse provincie bij uitstek waar de coalitie-akkoorden, zoals deze werden afgesloten in de loop van de verkiezingsnacht, werden doorbroken. In Limburg werd 38,5 procent van de aanvankelijk gesloten bestuursakkoorden uiteindelijk niet gehonoreerd. Het Vlaamse gemiddelde ligt met 21,7 procent beduidend lager<sup>29</sup>. Tot slot moet de vraag worden gesteld naar het effect van de autonome keuze van de gemeenteraadsleden door de kiezers op de kwaliteit van de plaatselijke mandatarissen. Die autonome keuze verhoogt de verkiesbaarheid van die kandidaten die uitmunten in 'aanwezigheidspolitiek' op allerhande festiviteiten en het politiek dienstbetoon<sup>30</sup>. Het is niet evident dat die kandidaten kwalitatief beleidsmatig de grootste inbreng hebben.

### **Summary: The use of preferential votes at local elections.**

*There is only few information available about the use of preferential votes at local elections, since the Belgian Home Department does not publish that particular statistical material.*

*This article registers the size of preferential voting and discusses its consequences for the local political system, based on statistical data collected in the 43 municipalities of the Limburg province where local elections were held in 1988.*

*Nearly 9 of the 10 voters used the preferential vote to express their choice. This is a much higher level than the one noticed at the general elections. The use of preferential votes is varying according to the size of the municipalities (more*

28 J. ACKAERT, Imperiali, D'Hondt en Niemeyer als verdelingstechnieken bij de gemeenteraadsverkiezingen. *Res Publica*, 1990, nr. 4, blz. 537-556.

29 J. ACKAERT & D. CONINCKX, *A.w.*

30 Uit de hoger vermelde niet-gepubliceerde IPOVO-enquête komt het dienstbetoon met 68,8 procent als meest vermelde motief in het keuzegedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen naar voor.

*preferential votes in the smaller ones) and differs from one party to another (f.e 92.7 % for the christian-democratic parties to 47.1 % for the radical left).*

*The local election system and the size of preferential votes at local elections explain why nearly 7 of the 10 local councillors broke through the order of the candidate-list. For the comparison, this occurred only twice at the 1991 general elections.*