

De vertekening van de uitspraak van het kiezerskorps bij de verwerking

Analyse van de gemeenteraadsverkiezingen
van 10 oktober 1976*

door Patrick SENAËVE,

Assistent aan de Rechtsfaculteit
van de Katholieke Universiteit te Leuven.

★

De gemeenteraadsverkiezingen van 10 oktober 1976 hebben niet plaats gehad in het vertrouwde kader van de daaraan voorafgaande gemeenteraadsverkiezingen. Door het koninklijk besluit van 17 september 1975 werd in de gemeentelijke geografie de meest ingrijpende wijziging sinds de onafhankelijkheid van ons land aangebracht. Deze globale fusering van gemeenten heeft een niet onaanzienlijke invloed gehad op het verkiezingsgebeuren zelf. De schaalvergroting van de gemeenten en de daarmee gepaard gaande vermindering van het aantal eenheden heeft evenwel ook nieuwe perspectieven geopend op verschillende terreinen van het verkiezingsonderzoek (1). Onderhavige studie wil daar een voorbeeld van zijn.

1. De uitspraak van het kiezerskorps en de zetelverdeling.

Zoals andere verkiezingen hebben de gemeenteraadsverkiezingen als expliciete functie het aanduiden, door een stemming, van personen tot het bekleden van bepaalde posities (2). Eens de uitslag van de stemming gekend is dient er een verwerking van te gebeuren met het oog op de vaststelling van de lijsten en de personen die de te begeven posities zullen bekleden. Deze verwerking geschiedt volgens een vooraf vastgelegde

* Graag danken we Prof. W. Dewachter en L. Holvoet voor hun raadgevingen en hulp.

(1) Cf HOLVOET L., « De nieuwe politieke kaart van België » in *Res Publica*, 1976 (XVIII), nr. 3-4, blz. 445.

(2) DEWACHTER W., *De wetgevende verkiezingen als proces van machtsverwerving in het Belgisch politiek bestel*, Antwerpen, 1967, blz. 22.

methode. De verschillende verwerkingsmethoden vertonen zeer grondige onderlinge verschillen, doch ze hebben alle dit gemeen dat ze een zekere afwijking inhouden t.a.v. de initiale uitspraak van het kiezerskorps. Deze afwijking hangt onvermijdelijk samen met de herleiding van stemmen (= zeer groot aantal) op zetels (= beperkt in aantal) (3). Ze kan evenwel minder of meer belangrijk zijn, volgens de aangewende verwerkingsmethode.

In ons land gebeurt de zetelverdeling heden bij alle verkiezingen op basis van de evenredige vertegenwoordiging waarbij gewerkt wordt met een systeem van delerreeksen. Bij de verschillende soorten verkiezingen wordt evenwel niet hetzelfde systeem van delerreeksen aangewend. De bij de gemeenteraadsverkiezingen toegepaste verdelingsmethode staat bekend als de formule Imperiali. Hierbij krijgt elke opgekomen lijst zoveel zetels als haar stemcijfer gelijke of grotere quotiënten dan het laatste nuttig quotiënt heeft opgeleverd. De achtereenvolgende quotiënten voor elke lijst worden bekomen door hun respectievelijk stemcijfer te delen door 1, $1 \frac{1}{2}$, 2, $2 \frac{1}{2}$, 3, $3 \frac{1}{2}$, enz. Deze quotiënten worden gerangschikt in volgorde van belangrijkheid tot een gezamenlijk aantal quotiënten is bereikt dat gelijk is aan het aantal te begeven zetels (4).

De formule Imperiali staat bekend als een verwerkingsmethode die de sterkere lijsten bevoordeelt en de zwakkere lijsten benadeelt (5). Technisch is dit te verklaren doordat bij deze verwerkingsmethode de schaal der delers wordt ingekrompen, met als gevolg dat de laatste in aanmerking komende quotiënten veel hoger liggen dan bij andere formules van delerreeksen, zodanig dat de zwakkere lijsten veel later of helemaal niet voor een toewijzing in aanmerking komen (6). De volgorde waarin de zetels volgens de rangschikking van de quotiënten aan de verschillende lijsten wordt toegewezen verschilt met die die bij toepassing van andere formules van delerreeksen bekomen wordt, en de lijsten met een laag stemcijfer worden van de zetelverdeling uitgesloten zonder dat daartoe een quorum (zgn. Sperrklausel) aangewend dient te worden (7).

In welke mate bij de gemeenteraadsverkiezingen, door de toepassing van de methode Imperiali, de uitspraak van het kiezerskorps vertekend

(3) DEWACHTER W., *op. cit.*, blz. 373.

(4) Gemeentekieswet, art. 56, 1° en 2° lid. Doordat de wettelijk voorgeschreven formule vrij ingewikkeld is, daar zij tot deling door breukgetallen verplicht, wordt in de praktijk een andere formule voorgeschreven die mathematisch dezelfde uitslagen oplevert en het voordeel heeft dat de bewerkingen er aanzienlijk door vereenvoudigd worden. Zie Staatsblad, 25 augustus 1976, blz. 10 583 e.v. Dit is hier evenwel zonder belang.

(5) BRENY H., «Influences des modifications de la loi électorale communale» in *Res Publica*, 1976 (XVIII), nr. 3-4, blz. 478.

(6) DEBAEDTS F., *Gemeenteraadsverkiezingen*, Brugge, 1970, blz. 137.

(7) DELCROIX A. (voortgezet door VANDENBULCKE G. en VAN HOUTE E.), *Handboek van de gemeenteraadsverkiezingen*, Brussel, 1964, blz. 86-87.

wordt bij de zetelverdeling, en welke lijsten hiervan in concreto het slachtoffer zijn, is t.a.v. de voorgaande gemeenteverkiezingen bij ons weten nooit op een exhaustieve wijze onderzocht (8). Door de felle reductie van het aantal eenheden kon deze vertekening t.a.v. de gemeenteverkiezingen van 1976 op een exhaustieve wijze onderzocht worden. Daartoe hebben wij voor elke gemeente berekend welke de zetelverdeling geweest zou zijn indien niet de methode Imperiali maar de methode D'Hondt werd toegepast, en hebben wij nagegaan in welke mate deze zetelverdeling afwijkt van de werkelijke zetelverdeling. We hebben er de voorkeur aan gegeven om de vergelijking te maken bij toepassing van de methode D'Hondt eerder dan van een andere methode van delerreeksen omdat de methode D'Hondt tot het Belgisch verkiezingsarsenaal behoort — het is de methode die toegepast wordt bij de parlements-, de provincieraads- en de agglomeratieraads- en federatieraadsverkiezingen —, omdat het de verwerkingsmethode is die thans bij evenredige vertegenwoordiging bijna universeel gebruikt wordt (9), en omdat de studiecetra van de drie traditionele partijen in het verleden hebben voorgesteld om ook bij de gemeenteraadsverkiezingen de methode D'Hondt toe te passen. Er moet echter duidelijk worden vooropgesteld dat ook deze delerreeksmethode een zekere incongruentie tussen de stemmenverdeling en de zetelverdeling inhoudt die zelfs aanzienlijker is dan bij toepassing van andere gekende delerreeksmethoden. Bij de methode D'Hondt worden de achtereenvolgende quotiënten voor elke lijst bekomen door hun stemcijfer te delen door 1, 2, 3, 4, enz., en worden deze quotiënten gerangschikt in volgorde van belangrijkheid tot een gezamenlijk aantal quotiënten is bereikt dat gelijk is aan het aantal te begeven zetels (10).

In tabellen I en II wordt weergegeven in hoeveel gemeenten de toepassing van de methode D'Hondt bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen een andere zetelverdeling zou hebben opgeleverd dan bij toepassing van de wettelijk voorgeschreven methode, en in hoeveel gemeenten dit dezelfde zetelverdeling zou hebben meegebracht (11).

Uit beide tabellen blijkt dat indien bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1976 de voor de parlements- en provincieraadsverkiezingen geldende

(8) M.b.t. de gemeenteraadsverkiezingen van 10 oktober 1976 beschikken we over een onderzoek dienaangaande dat zich beperkt tot de gemeenten van de provincie Luik: BRENY H., *art. cit.*, blz. 478-483.

(9) DEWACHTER W., *op. cit.*, blz. 345-346.

(10) Voor een mathematische vergelijking tussen de formule D'Hondt en de formule Imperiali, zie BEAUFAYS J. en BRENY H., « La représentation proportionnelle dans les systèmes électoraux belges » in *Annales de la faculté de droit de Liège*, 1971, blz. 543-557.

(11) Enkel de gemeenten waar er op 10 oktober 1976 verkiezingen plaats hadden zijn in deze tabellen opgenomen. De gemeente Herstappe komt er dus niet in voor.

TABEL I

**Aantal gemeenten waarin de methode D'Hondt
dezelfde resp. een andere zetelverdeling oplevert dan de methode Imperiali.
Gemeenteraadsverkiezingen van 1976. Absolute cijfers**

Resultaat Methode D'Hondt	Twee lijsten	Drie of meer lijsten			TOTAAL
		Absolute meerderheid van de stemmen	Absolute meerderheid in zetels alleen (methode Imperiali)	Geen absolute meerderheid in zetels (methode Imperiali)	
V L A A N D E R E N					
Status-quo	14	19	12	35	80
Wijziging	7	82	64	81	234
TOTAAL	21	101	76	116	314
W A L L O N I E					
Status-quo	21	26	10	59	116
Wijziging	4	62	36	44	146
TOTAAL	25	88	46	103	262
B R U S S E L					
Status-quo	—	0	0	0	0
Wijziging	—	3	5	11	19
TOTAAL	—	3	5	11	19
R I J K					
Status-quo	35	45	22	94	196
Wijziging	11	147	105	136	399
TOTAAL	46	192	127	230	595

TABEL II

**Aantal gemeenten waarin de methode D'Hondt
dezelfde resp. een andere zetelverdeling oplevert dan de methode Imperiali.
Gemeenteraadsverkiezingen van 1976. Procentuele cijfers**

Resultaat Methode D'Hondt	Twee lijsten	Drie of meer lijsten			TOTAAL
		Absolute meerderheid van de stemmen	Absolute meerderheid in zetels alleen (methode Imperiali)	Geen absolute meerderheid in zetels (methode Imperiali)	
Status-quo	76,1	23,4	17,3	40,9	32,9
Wijziging	23,9	76,6	82,7	59,1	67,1
TOTAAL	100	100	100	100	100

verwerkingsmethode was toegepast, dit in iets meer dan twee derden van de Belgische gemeenten een andere zetelverdeling zou hebben opgeleverd. Voor Vlaanderen zou dit in 74,3 % van de gemeenten het geval geweest zijn, in Wallonië in 55,7 % van de gemeenten, en in Brussel-Hoofdstad zou de methode D'Hondt in alle 19 gemeenten de zetelverdeling hebben gewijzigd.

TABEL III

Aantal gemeenten volgens orde van grootte van de verschuiving in de zetelverdeling bij toepassing van de methode D'Hondt.

Gemeenteraadsverkiezingen van 1976. Absolute cijfers

GROOOTE VAN DE VERSCHUIVING					
1 zetel	2 zetels		3 zetels		4 zetels
	- 1 - 1 + 1 + 1	- 2 + 1 + 1	- 2 - 1 + 1 + 1 + 1	- 3 + 1 + 1 + 1	- 3 - 1 + 1 + 1 + 1 + 1
	41	47	7	5	
297	88		12		2

Uit tabel III blijkt dat in bijna drie vierden van de gevallen waarin er bij aanwending van de methode D'Hondt een wijziging in de zetelverdeling optreedt, deze wijziging tot één zetel beperkt blijft: verlies van één zetel voor een grotere lijst en winst van één zetel voor een kleinere lijst. In een belangrijke minderheid van de gevallen veranderen er twee of zelfs drie zetels van titulerende lijst, en in twee gemeenten zouden er zelfs vier zetels van titulerende lijst veranderen. In 54 gemeenten zou een lijst twee zetels verliezen, en in 7 gemeenten zouden er zelfs drie zetels voor een lijst verloren gaan. In geen enkele gemeente waar er meerdere zetels van titulerende lijst veranderen is er een lijst die meer dan één zetel winst zou boeken: de winst wordt in alle gevallen over de kleinere lijsten verdeeld.

Uit deze exhaustieve analyse blijkt dat bij de gemeenteraadsverkiezingen van 10 oktober 1976 in meer dan twee derden van de gemeenten minstens één lijst een (of meer) zetels meer en een andere lijst een zetel minder verwerfde dan ze bekomen zou hebben indien een andere tot het Belgisch politiek arsenaal behorende methode van zetelverdeling was aangewend. Naast de keuzedaad van het kiezerskorps is er dus een andere, louter juridische factor die mede de verdeling van de mandaten over de opgekomen lijsten bepaalt en aldus de initiale uitspraak van het kiezerskorps vervormt. Er dient nog te worden opgemerkt dat de door de methode

Imperiali veroorzaakte afwijkingen een lichte tendens vertonen om toe te nemen naarmate het zetelaantal in de raad groter wordt (12).

Een zetel meer of een zetel minder bezetten in de gemeenteraad is voor een lijst in elk geval van groot belang. Toch zijn er twee situaties waarin de winst of het verlies van één (of meer) zetels bijzonder belangrijke repercussies heeft. De ene situatie doet zich voor bij verlies van één (of meer) zetels, m.n. wanneer een lijst niet de absolute meerderheid van de stemmen behaalt maar op basis van de methode Imperiali de meerderheid van de zetels verwerft die ze zou kwijtspelen op basis van de berekeningswijze D'Hondt. Dit fenomeen wordt in het tweede deel behandeld. De andere situatie doet zich voor bij winst van een zetel voor een lijst die op basis van de formule Imperiali niet in de gemeenteraad vertegenwoordigd is. Door toepassing van de ene berekeningswijze wordt een bepaalde lijst aldus volledig uitgesloten van vertegenwoordiging in de raad, terwijl door toepassing van een andere berekeningswijze deze lijst wel een vertegenwoordiging zou hebben.

TABEL IV

Aantal gemeenten waarin de wijziging van de zetelverdeling door toepassing van de methode D'Hondt i.p.v. de methode Imperiali de intrede van één (of meer) nieuwe lijsten in de gemeenteraad inhoudt. Gemeenteraadsverkiezingen van 1976.

Absolute cijfers

<i>Wijziging van de zetelverdeling door methode D'Hondt</i>	<i>Twee lijsten</i>	<i>Drie lijsten</i>	<i>TOTAAL</i>
Alleen wijziging onder reeds vertegenwoordigde lijsten	11	224	235
Een of meer nog niet vertegenwoordigde lijsten bekomen een zetel	0	164	164
TOTAAL	11	388	399

In tabel IV werd binnen de gevallen waarin de methode D'Hondt voor een andere zetelverdeling zorgt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de loutere verschuivingen onder de reeds (op basis van de methode Imperiali) vertegenwoordigde lijsten, en anderzijds de verschuivingen die (onder meer) voor gevolg hebben dat een (op basis van de methode Imperiali) nog niet vertegenwoordigde lijst in de gemeenteraad zou binnentreden (hier kunnen daarnaast ook verschuivingen onder reeds vertegenwoordigde lijsten plaatshebben). Hieruit blijkt dat de toepassing van de methode Imperiali in 164 gevallen, dit is 27,6 % van de Belgische gemeenten voor gevolg heeft dat een opkomende lijst uitgesloten wordt van vertegenwoor-

(12) BRENY H., *art. cit.*, blz. 480-482 (Tabel II en figuur 1).

diging. Dit betekent dat in meer dan een vierde van de gemeenten een (of soms meer) onder de plaatselijke bevolking levende stromingen beroofd worden van aanwezigheid in de gemeenteraad, louter door de aanwending van een juridische regel. Het gaat hier wel te verstaan geenszins om fantaisistische lijsten maar om lijsten die een zodanige aanhang kennen dat ze bij toepassing van een andere in ons land gebruikelijke zetelverdelingsmethode wél hun stem zouden kunnen laten horen in het plaatselijk vertegenwoordigend lichaam.

In tabel V werd berekend of alle partijen evenzeer het slachtoffer zijn van de uitsluiting uit de gemeenteraden door de verwerkingsmethode Imperiali. Deze tabel is wel bijzonder veelzeggend. De CVP-PSC ondervindt, op één uitzondering na, nergens hinder van de hoge drempel die in de verdelingsmethode Imperiali ingebouwd is. De andere traditionele lijsten daarentegen worden door deze verdelingsmethode geweerd uit een groot aantal inzonderheid Vlaamse gemeenteraden. Hetzelfde geldt voor de Volksunie. Het grote slachtoffer van de methode Imperiali is evenwel de communistische partij (+ UDP): over het gehele land zijn er 35 gemeenteraden waar zij louter door de aanwending van een bepaalde verdelingsmethode geen toegang toe heeft. Ook plaatselijke lijsten worden door de methode Imperiali uit erg veel gemeenteraden geweerd.

De procentuele cijfers die bij de verdeling over de drie gewesten t.a.v. de onderscheiden lijsten gegeven worden zijn niet zo expressief, doch ze geven ook geen reëel beeld van de omvang van de uitsluitingen, aangezien de onderscheiden lijsten niet in elke gemeente van het gewest opkomen (behalve, voor sommige lijsten, in het gewest Brussel). Gerelateerd naar het aantal gemeenten waar de onderscheiden lijsten opkomen zou het procentuele cijfer van de uitsluitingen natuurlijk veel hoger liggen (13). De KPB (+ UDP) bv. komt in totaal in 117 gemeenten op, behaalt in 30 gemeenten of 25,6 % minstens één zetel, maar wordt in 35 gemeenten of 29,9 % door de toepassing van de methode Imperiali uit de gemeenteraad geweerd: de toepassing van de methode D'Hondt zou het aantal gemeenteraden met een communistische (+ UDP) vertegenwoordiging meer dan verdubbeld hebben.

Met de huidige bij de gemeenteraadsverkiezingen aangewende methode van zetelverdeling worden in een aanzienlijk aantal gemeenten een of meer niet onbelangrijke onder de plaatselijke bevolking levende stromingen uitgesloten van vertegenwoordiging in de gemeenteraad. Voor de minder-

(13) Er moet worden op gewezen dat door de verhoging van het zetelaantal, door de wet van 30 maart 1976, een aantal kleinere lijsten bij de recentste gemeenteraadsverkiezingen een zetel hebben kunnen behalen die ze bij gelijkblijvend aantal zetels niet hadden verworven. Het (relatieve) cijfer van de uitsluitingen zou nog aanzienlijk hoger hebben gelegen indien deze zetelverhoging niet was doorgevoerd.

TABEL V

Frequentie van de uitsluiting van de verschillende partijen uit de gemeenteraden op basis van de methode Imperiali in vergelijking tot het resultaat op basis van de methode D'Hondt. Gemeenteraadsverkiezingen van 1976. Absolute en procentuele cijfers

<i>Partij</i>	<i>Aantal uitsluitingen</i>	<i>% van totaal aantal gemeenten</i>
<i>VLAANDEREN (N = 314)</i>		
CVP	0	—
BSP	23	7,3
PVV	14	4,5
Volksunie	18	5,7
KPB	5	1,6
Amada	1	0,3
Région bruxelloise	2	0,6
Plaatselijke lijsten	36	11,5
TOTAAL	99	
<i>WALLONIE (N = 262)</i>		
PSC	0	—
PSB	3	1,1
PLP	6	2,3
RW	5	1,9
PCB/UDP	23	8,8
Plaatselijke lijsten	32	12,2
TOTAAL	69	
<i>BRUSSEL (N = 19)</i>		
Christelijken	1	5,3
Socialisten	0	—
Liberalen	1	5,3
FDF	0	—
Communisten	7	36,8
Vlaamse lijsten	1	5,3
Plaatselijke lijsten	5	26,3
TOTAAL	15	
<i>RIJK (N = 595)</i>		
Christelijken	1	0,2
Socialisten	26	4,4
Liberalen	21	3,5
Communisten	35	5,9
Volksunie	18	3,0
FDF	0	—
RW	5	0,8
Vlaamse lijsten	1	0,2
Région bruxelloise	2	0,3
Amada	1	0,2
Plaatselijke lijsten	73	12,3
TOTAAL	183	

heden op plaatselijk vlak is het nochtans belangrijk over een vertegenwoordiger (al is het maar één) te kunnen beschikken. Het geeft immers de mogelijkheid aan dit bevolkingsdeel om zijn stem te laten horen en om inzage te hebben in het gemeentelijk beleid (14). De wetgever van 1921 heeft met het invoeren van de delerreeks Imperiali als zetelverdelingsmethode bij het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging uitdrukkelijk de eliminatie van de kleinere lijsten op het oog gehad (« la poussière de partis ») (15). Deze zetelverdelingsmethode moest als het ware dienen als compensatie voor de afschaffing van het quorum bij de gemeenteraadsverkiezingen. Op basis van de boven gebrachte analyse kan besloten worden dat de zetelverdelingsmethode Imperiali niet beantwoordt aan het ideaal van de evenredige vertegenwoordiging, t.w. aan de onderscheiden lijsten een aantal zetels toe te kennen dat evenredig is aan het door hen behaald stemmen aantal (16).

2. De uitspraak van het kiezerskorps en de samenstelling van het college van burgemeester en schepenen.

Hoewel belangrijk het beschikken over een vertegenwoordiger in de gemeenteraad ook moge zijn, het is duidelijk dat het knooppunt van het gemeentebestuur niet in de gemeenteraad maar in het college van burgemeester en schepenen ligt (17). De vraag stelt zich dan in hoeverre bij de verdeling van de mandaten in het schepencollege met de initiële keuze van het kiezerskorps rekening gehouden wordt. Het gaat hier om het machtsmoment dat het verkiezingsproces afsluit (18).

In ons land worden de schepenen verkozen door de gemeenteraadsleden, maar op een zodanige wijze dat een meerderheid in de gemeenteraad alle mandaten in het schepencollege verovert. Doordat er geen evenredige samenstelling van dit college plaatsheeft (19) spreekt de oppositie in de gemeenteraad niet mee in het eigenlijke beleidsorgaan.

(14) BRENY H., *art. cit.*, blz. 480.

(15) BEAUFAYS J. en BRENY H., *art. cit.*, blz. 551.

(16) Cf BRENY H., *art. cit.*, blz. 483; BEAUFAYS J. en BRENY H., *art. cit.*, blz. 557.

(17) Cf DEWACHTER W. en LISMONT E., « De politieke participatie aan de gemeenteraadsverkiezingen » in : *De politieke zeggingskracht van de gemeenteraadsverkiezingen*, Antwerpen, 1970, blz. 39 en 49.

(18) DEWACHTER W., « Rustige gemeenteraadsverkiezingen op 11 oktober 1970 : ongelijke politieke participatie en besluitvorming » in *Res Publica*, 1973 (XV), nr. 5, blz. 840-843.

(19) In tegenstelling tot wat het geval was bij de colleges van de federatie- en agglomeratieraden.

Nu zijn er in hoofdzaak twee mogelijkheden te onderscheiden (20) : een meerderheid in de gemeenteraad kan ofwel bestaan uit verkozenen van een enkele lijst, ofwel uit verkozenen van twee of meer lijsten die met het oog op de vorming van het schepencollege een coalitieakkoord afsluiten. In geen van beide gevallen wordt de precieze samenstelling van het schepencollege (d.i. qua personenbezetting) bepaald op basis van de uitslag van de verkiezingen : het aantal door de verschillende verkozenen behaalde voorkeurstemmen bv. is formeel van geen enkele tel. Toch is er vanuit het oogpunt van de invloed van het kiezerskorps op de samenstelling van het schepencollege een belangrijk verschil vast te stellen tussen de aangehaalde twee mogelijkheden : de politieke theorie stelt dat er een grotere inspraak is van de kiezer als het beleidsorgaan rechtstreeks wordt aangeduid langs de verkiezing, d.w.z. op basis van een bij de verkiezing tot stand gekomen meerderheid in de raad, dan wel als het wordt aangeduid langs onderhandelingen tussen verschillende partijen, d.w.z. op basis van een door coalitievorming tot stand gekomen meerderheid (21).

De rechtstreekse collegeaanduiding kan zich op meerdere wijzen voltrekken. Vooreerst is er het geval waarin slechts twee lijsten opkomen bij de gemeenteraadsverkiezingen. Door de organisatorische normering van het onpare raadsledenaantal haalt in dit geval noodzakelijk een van beide lijsten de meerderheid in de raad (behoudens het probabilistisch weinig mogelijke geval van juist evenwel stemmen), en kan deze lijst een homogeen college samenstellen (22). Daarnaast zijn er de gevallen waarin drie of meer lijsten opkomen, maar waarbij een lijst ofwel de absolute meerderheid én van de stemmen én (dus ook) van de zetels behaalt (tweede geval), ofwel niet de absolute meerderheid van de stemmen behaalt maar wel, ingevolge de toepasselijke zetelverdelingsmethode, de absolute meerderheid van de zetels (derde geval). In deze beide gevallen hangt het veel meer dan in het eerste geval (slechts twee lijsten) van het kiezerskorps af, en meer bepaald van zijn opdeling naar partijen, dat een éénpartijkabinet kan worden samengesteld (23). Tussen het tweede en derde geval is er evenwel, vanuit politiek-theoretisch standpunt, een groot verschil. In het tweede geval is het alleen het gemeentelijk kiezerskorps dat, op basis van zijn opdeling

(20) Het geval van de strijdloze verkiezingen wordt hier buiten beschouwing gelaten. De kiezers gaan hier niet over tot rechtstreekse aanduiding van het schepencollege, aangezien zij er zelfs in een vroeger stadium, m.n. dat van de aanduiding van de vertegenwoordigers in de raad, niet bij te pas komen. Het fenomeen van de strijdloze verkiezingen is evenwel nagenoeg volledig uit de politieke realiteit verdwenen.

(21) DEWACHTER W., *art. cit.*, blz. 854.

(22) DEWACHTER W., *art. cit.*, blz. 854 ; DEWACHTER W. en LISMONT E., *art. cit.*, blz. 50.

(23) DEWACHTER W. et LISMONT E., *art. cit.*, blz. 50-51.

over de lijsten, een meerderheid vormt, in het derde geval steekt de zetelverdelingsmethode hierbij een handje toe. Hier kan worden aangesloten bij de analyse die onder 1. gebracht werd, aangaande de vertekening van de uitspraak van het kiezerskorps bij de zetelverdeling. Daar werd gesteld dat de bij de gemeenteraadsverkiezingen toepasselijke verwerkingsmethode, m.n. de methode Imperiali, voor gevolg heeft dat de grotere lijsten bevoorreed worden. Een van de verschijningsvormen van deze bevoorreding is juist het verschijnsel van het tot stand komen van een meerderheid binnen de raad die niet beantwoordt aan een meerderheid binnen het kiezerskorps.

In de andere dan de genoemde drie gevallen wordt noch de absolute meerderheid van de stemmen noch de absolute meerderheid van de zetels behaald, en kan dan ook geen homogeen college gevormd worden. Door onderhandelingen zal men tot een college met een beleidsmeerderheid moeten komen.

TABEL VI

Frequentie van de verschillende gevallen van rechtstreekse collegeaanduiding. Gemeenteraadsverkiezingen van 1976. Absolute cijfers

GEWEST	Twee lijsten	Drie of meer lijsten			
		Absolute meerderheid van de stemmen	Absolute meerderheid in zetels alleen		Geen absolute meerderheid in zetels
			behouden bij toepassing methode D'Hondt 3a	verloren bij toepassing methode D'Hondt 3b	
	1	2			4
I. Vlaanderen . .	21	101	27	49	116
II. Wallonië . . .	25	88	24	22	103
III. Brussel . . .	0	3	0	5	11
Rijk	46	192	51	76	230
			127		

M.b.t. de gemeenteraadsverkiezingen van 10 oktober 1976 werd op een exhaustieve manier onderzocht in welke mate deze verschillende gevallen aanwezig zijn. Aansluitend bij de analyse onder 1. werd daarenboven nagegaan in welke mate de rechtstreekse aanduiding van het schepencollege in het derde geval (geen absolute meerderheid van de stemmen) inzonderheid toe te schrijven is aan de aanwending van de zetelverdelingsmethode Imperiali en niet aanwezig zou zijn bij toepassing van de andere in ons politiek bestel aangewende zetelverdelingsmethode, m.n. de methode D'Hondt.

Het is interessant deze gegevens te vergelijken met die m.b.t. de vorige gemeenteraadsverkiezingen. Gezien de sterke reductie van het aantal

gemeenten kan deze vergelijking uiteraard alleen in procentuele cijfers gemaakt worden. In de hierna volgende tabel worden de kolommen 3a en 3b uit tabel VI samengevoegd, aangezien voor de vorige verkiezingen niet onderzocht werd welke wijzigingen door toepassing van de methode D'Hondt teweeggebracht zouden zijn. Voor de verkiezingen van 1964 is daarenboven ook niet geweten in hoeveel gevallen een meerderheid in zetels niet steunt op een absolute meerderheid in stemmen. Voor de drie verkiezingen worden alleen de gemeenten meegerekend waar er verkiezingen plaats hadden.

TABEL VII

Frequentie van de verschillende gevallen van rechtstreekse collegeaanduiding. Vergelijking tussen de gemeenteraadsverkiezingen van 1964, 1970 en 1976. Procentuele cijfers (24)

RIJK

JAAR	Twee lijsten 1	Drie of meer lijsten		
		Absolute meerderheid van de stemmen 2	Absolute meerderheid in zetels alleen 3	Geen absolute meerderheid in zetels 4
1964	49,7		37,3	13,1
1970	44,5	25,3	12,7	17,5
1976	7,7	32,3	21,3	38,7

Uit de tabellen VI en VII blijkt dat bij de gemeenteraadsverkiezingen van 10 oktober 1976 in 61,3 % van de gemeenten in de raad een meerderheid tot stand kwam via de verkiezingen. In bijna twee derden van de gemeenten gebeurde er dus een rechtstreekse collegeaanduiding door het kiezerskorps (25). Bij de verkiezingen van 1964 en 1970 lag dit procentuele cijfer resp. ongeveer 25 % en 20 % hoger dan in 1976, namelijk resp. 86,9 % en 82,5 % rechtstreekse collegeaanduiding. Er is dus een duidelijke terugloop vast te stellen van het relatieve aantal gemeenten waarin geen coalitiecollege gevormd moet worden. Een verklaring hiervoor ligt voor de hand. M.b.t. de vorige gemeenteraadsverkiezingen werd immers vastgesteld dat naarmate het bevolkingsaantal van de gemeenten toeneemt, het aandeel van de via onderhandelingen samen te stellen coalitiecolleges duidelijk toeneemt (26). Reeds vóór de gemeenteverkie-

(24) Bronnen voor 1964 : DEWACHTER W. et LISMONT E., *art. cit.*, blz. 50 (de absolute cijfers werden door ons omgezet in relatieve cijfers); voor 1970 : DEWACHTER W., *art. cit.*, blz. 885.

(25) In werkelijkheid moet dit cijfer evenwel genuanceerd worden aangezien hier en daar de bij de verkiezingen tot stand gekomen meerderheid teniet gedaan werd door afscheuring van een of meer verkozenen van de meerderheidslijst die daarna een coalitiecollege vormde(n) met de minderheidslijst(en).

(26) DEWACHTER W. en LISMONT E., *art. cit.*, blz. 50-51; DEWACHTER W., *art. cit.*, blz. 854-856.

zingen van 1976 kon voorspeld worden dat de ingrijpende schaalvergroting van de gemeenten voor gevolg zou hebben dat de rechtstreekse collegeaanduiding zou verminderen, en dus de inspraak van het kiezerskorps terzake zou afnemen (27).

Deze evolutie mag echter niet eenzijdig benaderd worden. Heel wat gemeenten waar voorheen het schepencollege rechtstreeks werd aangeduid waren niet in staat een echt beleid te voeren wegens de te beperkte omvang van de bevolking en van de middelen. Het kiezerskorps kon er weliswaar rechtstreeks het college van burgemeester en schepenen aanduiden, maar het is zeer de vraag of het hierdoor een echt beleidsorgaan aanduidde. De kleiner geworden inspraak van het kiezerskorps m.b.t. de collegeaanduiding was de prijs die betaald diende te worden voor een noodzakelijke vergroting van de beleids capaciteit (28).

Wanneer we de verschillende gevallen van rechtstreekse collegeaanduiding nader beschouwen is het duidelijk dat de achteruitgang zich enkel en alleen situeert in de categorie van de gemeenten waar door het opkomen van slechts twee lijsten de totstandkoming van een homogeen college reeds bij voorbaat vastligt : in deze categorie situeren zich nog slechts 7,7 % van de gemeenten, terwijl in 1964 bijna de helft van de gemeenten waar er verkiezingen plaats hadden tot deze categorie behoorden (29). Ook hieruit volgt dus dat de bij de verkiezingen van 1976 vastgestelde achteruitgang van de inspraak van het kiezerskorps bij de samenstelling van het schepencollege genuanceerd dient te worden, aangezien het verlies zich volledig situeert bij de categorie waar de totstandkoming van een homogeen kabinet minder dan in de andere gevallen van rechtstreekse collegeaanduiding afhangt van de uitspraak van het kiezerskorps.

Tenslotte dient enige aandacht besteed te worden aan de derde groep van gemeenten met rechtstreekse collegeaanduiding (geen absolute meerderheid van de stemmen). Zoals uit tabel VI blijkt zijn er bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1976 in 127 gemeenteraden, d.i. 21,3 % van de gemeenten, meerderheden tot stand gekomen die niet steunen op een meerderheid binnen het plaatselijke kiezerskorps. Weliswaar is geen enkele zetelverdelingsmethode die gebaseerd is op het principe van de evenredige vertegenwoordiging in staat om dergelijke situaties in alle gevallen te voorkomen doordat het probleem zich stelt van de reductie van een groot aantal stemmen naar een klein aantal zetels, doch de ver-

(27) Cf DEWACHTER W., *art. cit.*, blz. 857.

(28) Cf DEWACHTER W., *art. cit.*, blz. 857.

(29) Deze vaststelling stemt overeen met de geconstateerde verhoging van het gemiddeld aantal opkomende lijsten per gemeente (voor dit laatste zie : HOLVOET L., *art. cit.*, blz. 457).

gelijkingen die gemaakt werden met de zetelverdeling die bekomen zou worden op basis van een andere methode (de methode D'Hondt) tonen duidelijk aan dat het vooral de thans geldende methode (de methode Imperiali) is die verantwoordelijk is voor dit groot aantal « meerderheden zonder meerderheid ». Bij toepassing van de methode D'Hondt zouden 76 van die meerderheden of bijna 60 % omgezet worden in een minder-

TABEL VIII

**Frequentie van de meerderheden die voor de onderscheiden partijen verloren gaan bij toepassing van de methode D'Hondt.
Gemeenteraadsverkiezingen van 1976. Absolute cijfers**

Partij	Aantal verloren Meerderheid
I. VLAANDEREN	
CVP	32*
BSP	4
PVV	2**
Coalitie PVV-Volksunie	1
Plaatselijke lijsten	10
II. WALLONIE	
PSC	6
PSB	5
Plaatselijke lijsten	10***
Coalitie PSC-plaatselijke lijst	1
III. BRUSSEL	
PSB	2
FDF	3
IV RIJK	
Christelijken	38
Socialisten	11
Liberalen	2
FDF	3
Plaatselijke lijsten	20
Coalitielijsten	2
TOTAAL	76

* Waarvan 1 niet-geautoriseerde lijst

** Waarvan 1 lijst die niet onder het PVV-kenletterwoord opkwam

*** Waarvan 2 lijsten met duidelijk christelijke strekking.

heid. Dit betekent dat in bijna 13 % van de Belgische gemeenten een lijst een meerderheid in de gemeenteraad bekomen heeft die bij toepassing van een andere in ons politiek bestel eveneens gebruikte zetelverdelingsmethode verloren zou gaan (30).

In tabel VIII werd berekend in welke mate het verlies van absolute meerderheden in de gemeenteraden bij toepassing van de methode D'Hondt

(30) Cf ook een gelijkaardig onderzoek m.b.t. de gemeenten van de provincie Luik : BRENY H., *art. cit.*, blz. 478-479.

de onderscheiden partijen zou treffen. Hieruit blijkt dat het vooral de christelijke lijsten zijn, en inzonderheid de CVP in Vlaanderen, die homogene schepencolleges vormen die bij toepassing van de methode D'Hondt niet voorhanden zouden zijn. Ook plaatselijke lijsten hebben relatief veel van dergelijke homogene schepencolleges in handen.

De politieke theorie stelt, zoals gezegd, dat er een grotere inspraak is van de kiezer als het beleidsorgaan wordt aangeduid rechtstreeks via de verkiezingen i.p.v. via onderhandelingen. Het is evenwel duidelijk dat dit niet het enige criterium is dat voorop dient te staan bij de keuze van een zeteltoewijzingssysteem voor een vertegenwoordigend lichaam. Onder de in de klassieke politieke theorie aangehaalde objectieven die bij een ideaal systeem van vertegenwoordiging voorop dienen te staan zijn er twee die, als men ze radicaal wil verwezenlijken, onverenigbaar zijn: de wil van de bevolking tot uiting brengen, en een beleidsmeerderheid naar voor schuiven (31). Het komt er dus in een ideaal vertegenwoordigings-systeem op aan tussen beide objectieven een evenwicht te vinden. O.i. doet het zetelverdelingssysteem dat sinds 1921 van toepassing is bij de gemeenteraadsverkiezingen, m.n. het systeem Imperiali, zozeer afbreuk aan het eerste objectief ten voordele van het tweede dat het slechts ten dele kan doorgaan als een zetelverdelingsmethode die gebaseerd is op de evenredige vertegenwoordiging. Tenslotte kan ook de vraag gesteld worden of het objectief van het tot stand brengen van een beleidsmeerderheid niet in belang afneemt naarmate het een vertegenwoordigend lichaam op een lager niveau betreft.

Summary: The distortion of the electorate's decision in the processing of the electoral result. An analysis of the Belgian local elections of 10 October, 1976.

The method for calculating the distribution of seats in Belgium in local elections (called the Imperiali-method) is known as a method that favours stronger lists of candidates and is prejudicial to weaker lists. An exhaustive comparison was made between the results — in terms of distribution of seats — of the local elections of 10 October, 1976 and those that would have resulted from a distribution based upon the D'Hondt-method (which is used for all other elections in Belgium). This comparison shows that the distribution of seats would differ in more than two thirds of the communes. In more than one fourth of the communes parties do not obtain any representative under the present

(31) BEAUFAYS J. en BRENY H., art. cit., blz. 531.

system, whereas they would under the D'Hondt system. Local and leftist parties are primarily prejudiced by the present system, whereas the big christian-democratic party is hardly hampered by it. The court of mayor and aldermen — the commune's executive — is elected by the local councillors, and as a consequence, the majority in the council obtains all seats in the court. At present, these courts consist of representatives of one single list in 61 % of the communes and of representatives of two or more lists (executive coalition) in 39 % of the communes. On the basis of the D'Hondt-method, existing homogeneous (i.e., one party-) courts would have to be replaced by coalitions between parties in more than 10 % of the communes.

