

Imperiali, D'Hondt en Niemeyer als verdelingstechnieken bij de gemeenteraadsverkiezingen

Een simulatie aan de hand van de gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1988

door Johan ACKAERT,

Assistent aan de Economische Hogeschool Limburg.

Hoofdstuk II van het regeerakkoord van het huidig kabinet dat de titel "Institutionele en administratieve hervormingen" draagt, vermeldt onder de rubriek "De lokale en provinciale besturen": de regering "zal de autonomie van de provincies en gemeenten vrijwaren en, waar opportuun, versterken. De decentralisatie zal moeten leiden tot meer effectiviteit en efficiëntie van bestuur. Ze biedt grotere kansen tot een meer democratische, meer doorzichtige en snellere besluitvorming, dichterbij de burger... zij zal aandacht schenken aan de mogelijkheden om te onderzoeken hoe op termijn de representativiteit in de Gemeentekieswet kan worden verbeterd"¹. Met deze zin wordt voor het eerst door een regering publiek toegegeven dat de representativiteit in de zetelverdeling bij de gemeenteraadsverkiezingen te kort schiet.

Verschillende wetsvoorstellen pogen het gebrek aan representativiteit te remediëren door de vervanging van de Imperiali-delerreeks door het systeem D'Hondt, Niemeyer of hiervan afgeleide varianten. Het is de bedoeling van deze bijdrage de effecten na te gaan van een eventuele vervanging van het verdelingswijze Imperiali door het systeem D'Hondt of Niemeyer.

I. De vertekening door de verdelingswijze Imperiali.

De evenredige vertegenwoordiging bij de verdeling van de zetels in de gemeenteraden wordt in België geregeld door artikel 56 van de Gemeentekieswet. Het eerste en tweede lid van dit artikel luiden als volgt: "Het hoofdstembureau deelt het stemcijfer van iedere lijst achtereenvolgens door 1, 1 1/2, 2, 2 1/2, 3, 3 1/2, 4, 4 1/2, enz. en rangschikt de quotiënten in de volgorde van hun belangrijkheid, totdat er voor alle lijsten samen zoveel quotiënten worden bereikt als er leden te kiezen zijn. De verdeling over de lijsten geschiedt door aan iedere lijst zoveel zetels toe te kennen als haar stemcijfer quotiënten heeft opgeleverd, gelijk aan

(1) DIENSTEN VAN DE EERSTE MINISTER, *Regeringsverklaring*. Brussel, 1988, blz. 77-78.

of hoger dan het laatst gerangschikte quotiënt, behoudens toepassing van artikel 168 van het Kieswetboek². In de realiteit wordt minder omslachtig tewerk gegaan. In feite wordt dezelfde delerreeks toegepast als gangbaar is in de verdelingswijze D'Hondt³ maar met dien verstande dat de rangschikking van de quotiënten pas aanvangt bij die quotiënten die het resultaat zijn van de deling van het kiescijfer door 2. Deze praktijk wordt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken trouwens aanbevolen wat vanuit juridisch oogpunt vrij merkwaardig is. In 1921 diende de katholieke volksvertegenwoordiger de Gérardon immers een amendement in bij de behandeling van het wetsvoorstel Imperiali om die ingewikkelde delerreeks te vervangen door wat thans de praktijk is. Dit amendement verwierf toen geen meerderheid⁴.

Een statistische analyse wees vroeger reeds op de merkwaardige effecten van de verdelingswijze Imperiali⁵. In de eerste plaats kan een verband worden vastgesteld tussen de verdelingswijze Imperiali en de vorming van homogene meerderheden⁶. Het sterkste voorbeeld hiervan wordt in 1988 aangetroffen in de Antwerpse gemeente Kalmthout. Daar volstond 38,15 procent van de stemmen voor de CVP om 52 procent van de zetels in de wacht te slepen. Uit het vermelde onderzoek bleek dat bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1970 15,4 procent van de homogene meerderheden niet kon bogen op de absolute meerderheid van de stemmen. Dit percentage groeide in 1976 tot 34,8 procent⁷. Bij de daaropvolgende gemeenteraadsverkiezingen kwam in dit gegeven niet zo veel verandering, zoals uit tabel I kan worden afgeleid. Deze tabel maakt een onderscheid tussen

(2) *Gemeentekieswet en andere vigerende wettelijke bepalingen voor de gemeenteraadsverkiezingen. Uitvoeringsbesluiten.* Brussel, 1982, blz. 43. Artikel 168 van het kieswetboek regelt de rangschikking van de gelijke quotiënten.

(3) M.a.w. door 1, 2, 3, 4, 5, 6, enz.

(4) L. LAVEYNE, *De invloed van artikel 56 van de gemeentekieswet op de resultaten van de gemeenteraadsverkiezingen en op het ontstaan van de lokale bestuursmeerderheden.* Eindverhandeling, VUB, Academiejaar 1983-1984, blz. 18-19.

(5) P. SENAËVE, De vertekening van de uitspraak van het kiezerskorps bij de verwerking. Analyse van de gemeenteraadsverkiezingen van 10 oktober 1976. In: *Res Publica*, 1977, nr. 4, blz. 607-622.

(6) We spreken hier over de vorming van homogene meerderheden in plaats van het begrip rechtstreekse aanduiding van de colleges. In het kader van de staatshervorming en de communautaire pacificatie van 1988 wordt een rechtstreekse collegeaanduiding immers bij wet voorzien voor de gemeenten Komen-Waasten, Voeren, Drogenbos, Kraainem, Linkebeek, St. Genesius-Rode, Wemmel en Wezenbeek-Oppem. Daar worden de te begeven schepenenmandaten verdeeld over de verschillende lijsten in functie van de behaalde kiesquotiënten. Zie de wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentekieswet, gecoördineerd op 4 augustus 1932, met het oog op het aanpassen van de stembiljetten, *B.S.*, 17 augustus 1988 en de wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het kieswetboek, de wet tot regeling van de gelijktijdige parlementen- en provincieraadsverkiezingen, *B.S.*, 13 augustus 1988.

(7) P. SENAËVE, *a.w.*, blz. 618.

enerzijds de gemeenten waar slechts twee lijsten deelnamen aan de gemeenteraadsverkiezingen er dus door de organisatorische normering van het onpare raadsledenaantal a priori een homogene meerderheid gevormd wordt en anderzijds de gemeenten waar meer dan 2 lijsten participeerden in de stembuslag⁸. In deze laatste categorie zijn er drie mogelijkheden. Vooreerst kan een bepaalde lijst een rechtstreeks mandaat van de kiezers krijgen door de absolute meerderheid van de stemmen te halen. Daarnaast is er de mogelijkheid dat een bepaalde lijst weliswaar niet de absolute meerderheid van de stemmen verwerft, maar door het Imperiali-effect de meerderheid in gemeenteraadszetels in de wacht sleept. De laatste mogelijkheid is de ontstentenis van een absolute meerderheid in stemmen en zetels. Hier kan een meerderheid enkel worden voortgebracht door onderhandelingen tussen de betrokken partijen⁹.

TABEL I

Evolutie van de absolute meerderheden 1964-1988.
Procentuele cijfers¹⁰.

	Twee lijsten	Drie of meer lijsten		
		Absolute meerderheid van de stemmen	Geen absolute meerderheid in zetels alleen	Geen absolute meerderheid in zetels
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
1982	7,8	28,1	19,3	44,8
1988	9,2	29,9	18,7	42,2

Het aantal homogene meerderheden bleef dalen tot in 1982. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1988 kende het opnieuw een (geringe) aangroei. Die toename wordt voor de helft verklaard door de aanwas van het aantal gemeenten waar amper twee lijsten naar de gunst van de kiezer dongen. Dit was vooral in Wallonië het geval waar PSC en PRL meer kartellijsten indienden tegen de PS¹¹.

(8) W. DEWACHTER, E. LISMONT, De politieke participatie aan de gemeenteraadsverkiezingen. In: W. DEWACHTER e.a., *De politieke zeggingskracht van de gemeenteraadsverkiezingen*. Antwerpen, 1970, blz. 50.

(9) W. DEWACHTER, Rustige gemeenteraadsverkiezingen op 11 oktober 1970: ongelijke politieke participatie en besluitvorming. In: *Res Publica*, 1973, nr. 5, blz. 854.

(10) Bron voor 1964: W. DEWACHTER, E. LISMONT, *a.w.*, blz. 50; voor 1970: W. DEWACHTER, *a.w.*, blz. 855; voor 1976: P. SENAEVE, *a.w.*, blz. 618; voor 1982 en 1988: eigen berekeningen op basis van MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN OPENBAAR AMBT, *Gemeenteraadsverkiezingen. Uitslagen der verkiezingen van 9 oktober 1988. Gewone vernieuwing van de gemeenteraden*. Brussel, 1989, 176 blz. (aan deze cijfers werden de uitslagen van de nieuwe gemeenteraadsverkiezingen in de gemeenten Menen op 25 juni 1989 en Ninove op 8 oktober 1989 toegevoegd).

(11) J. ACKAERT, De gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1988. Analyse van de resultaten. In: *Res Publica*, 1989, nr. 3, blz. 371-372.

Een tweede belangrijke scheef trekking in de evenredige verdeling door de verdelingswijze Imperiali is het relatief benadelen van die partijen die over een beperkte aanhang beschikken. De kiesdrempel was op 9 oktober 1988 het laagst in de Brusselse gemeente Schaarbeek waar de CVP-lijst met 3,37 procent van de geldig uitgebrachte stemmen erin slaagde een zetel te behalen. De hoogste drempel werd vastgesteld in de Luxemburgse gemeente Meix-devant-Virton. Daar diende de lijst G.N. 10,37 procent van de stemmen te verzamelen om aanspraak te kunnen maken op een gemeenteraadszetel. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1988 lag de drempel om 1 verkozenen naar de gemeenteraad te sturen gemiddeld op 8,5 procent van de geldig uitgebrachte stemmen. Die drempel was het hoogst in Wallonië met 9,8 procent en het laagst in de 19 Brusselse gemeenten met 5,7 procent. In Vlaanderen bedroeg dit percentage 8,3.

Beide fenomenen, met name het bevoordelen van de grote formaties en het benadelen van de kleine komt het meest sprekend tot uiting bij de vergelijking van de proportie stemmen met de proportie behaalde zetels van elke lijst die deelnam aan de gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1988. Bij een model van perfecte evenredigheid moet de proportie zetels gelijk zijn aan de proportie stemmen :

$$pZ = 1 * pS + 0$$

met pZ : proportie zetels en
 pS : proportie stemmen.

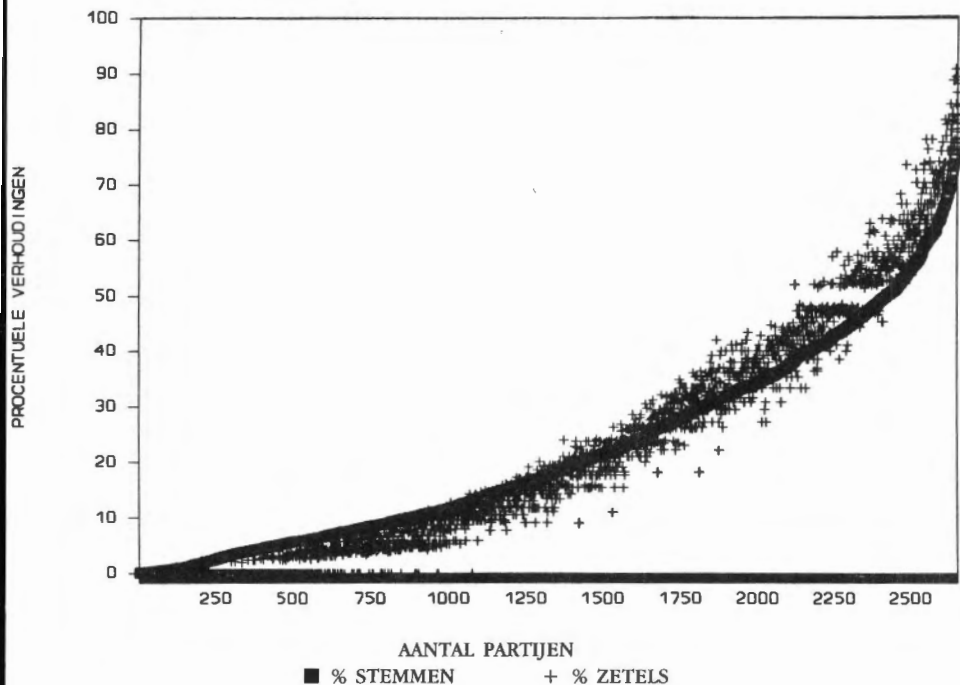
Bij een toetsing van dit model op alle lijsten die deelnamen aan de gemeenteraadsverkiezingen van 1988 (2.658) stellen we evenwel in realiteit het volgende model vast :

$$pZ = 1,187 * pS - 4,147$$

met $R^2 = 0,981$. Deze formule drukt mathematisch het begunstigen van de grote lijsten en het benadelen van de kleine uit. De waarde 1,187 begint pas effect te ressorteren naarmate de betrokken lijst voldoende groot is om aan het discriminerende effect van de (negatieve) constante 4,147 te ontsnappen. In grafiek 1 komt de vastgestelde vertekening treffend tot uiting. Deze figuur rangordent op de X-as alle 2.658 lijsten van klein naar groot. De zware kromme geeft het behaalde stemmenpercentage weer. De puntenwolk rond deze kromme weerspiegelt de corresponderende proportie zetels. In de linkerhelft van deze figuur valt het inderdaad op dat de proportie zetels zich onder de proportie stemmen situeert. In de rechterhelft is dit beeld net omgekeerd ; de proportie zetels is systematisch groter (op een beperkt aantal uitzonderingen na) dan de proportie stemmen.

GRAFIEK 1

Vertekening door Imperiali
België. 2658 partijen.



De waargenomen vertekening in de zetelverdeling is geen accidenteel gegeven. De oorsprong van dit fenomeen moet gezocht worden in de strijd rond de uitbreiding van het kiesrecht bij het einde van de vorige en het begin van deze eeuw. In 1919 keurden de beide kamers een eerste fase van de tweede grondwetsherziening goed dat o.a. het enkelvoudig algemeen stemrecht voor mannen invoerde en tevens nadrukkelijk het principe van de evenredige vertegenwoordiging opnam¹². Deze twee principes betekenden een nederlaag voor de katholieke rechterzijde¹³. De invoering van de verdelingswijze Imperiali bij de herziening van

(12) T. LUYKX, *Politieke geschiedenis van België 1. Van 1789 tot 1944*. Brussel, 1977, blz. 299.

(13) Het verzet tegen de evenredige vertegenwoordiging vond haar oorsprong in de bekommernis van katholieke politici (waaronder C. Woeste) om het parlementair overwicht van de katholieke partij te handhaven als in het politiek corporatisme dat het uiteenvallen van een (katholieke) standenpartij vreesde. Zie: F. VERRIEST, *Corporatief verzet tegen het invoeren van de evenredige vertegenwoordiging in België*. In: *Res Publica*, 1976, nr. 1, blz. 81-100.

de Gemeentekieswet van 21 februari 1921 was dan ook een ultieme maar succesvolle poging om de zetelverdeling binnen bepaalde controleerbare perken te houden. Deze nieuwe wet verving de Gemeentekieswet van 12 september 1895 die het (absolute) meerderheidsprincipe in de eerste stemronde huldigde. Bij ontstentenis van een dergelijke absolute meerderheid in de eerste ronde werd in de tweede ronde overgegaan tot het verdelen van de zetels over de lijsten door de evenredige vertegenwoordiging met de delerreeks D'Hondt als techniek. De delerreeks Imperiali verdrong dus de D'Hondt-methode. Dit gebeurde onder druk van een conservatieve meerderheid in de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 21 januari 1921¹⁴.

II. De effecten van de verdelingswijzen D'Hondt en Niemeyer.

Tijdens de huidige legislatuur werden in het parlement een aantal wetsvoorstellen ingediend om artikel 56 van de Gemeentekieswet te wijzigen. De strekking van die wetsvoorstellen kan herleid worden tot een vervanging van de delerreeks Imperiali door de delerreeks D'Hondt of de verdelingswijze Niemeyer.

A. *Basisprincipes.*

De kamerleden Simons (ECOLO), Vogels (AGALEV) en Coveliers (VU) dienden op 26 februari 1988 een wetsvoorstel in met als belangrijkste oogmerk de vervanging van de delerreeks Imperiali door de delerreeks D'Hondt (1, 2, 3, 4, 5, enz.)¹⁵. Dit wetsvoorstel is in feite een herneming van vrijwel identieke wetsvoorstellen tijdens vorige legislaturen¹⁶. In die wetsvoorstellen worden de klassieke argumenten om van de methode Imperiali af te stappen, uiteengezet (discriminatie van kleine partijen, de vorming van kunstmatige meerderheden enz.). De vervanging van de methode Imperiali door de methode D'Hondt wordt zelfs voorgesteld als een stap naar de verbetering van de kwaliteit van de plaatselijke democratie. Voorstanders van de methode D'Hondt voeren ook aan dat de invoering van deze methode meer conformiteit zou brengen met de Belgische kiessystemen (Europees Parlement, Parlement, Hoofdstedelijke Raad en de Provincieraden) waar deze methode al gangbaar is.

Op 7 december 1988 diende senator Appeltans (VU) een wetsvoorstel in met als belangrijkste oogmerk de vervanging van de methode Imperiali door de methode Niemeyer. In deze methode wordt niet langer gebruik gemaakt van een delerreeks. Feitelijk komt de methode Niemeyer neer op een eenvoudige toepassing van de "regel van drie"; het aantal geldige stemmen van elke partij wordt vermeer-

(14) L. LAVEYNE, *a.w.*, blz. 15-21.

(15) Wetsvoorstel nr. 157/1, *Parl. St.*, Kamer, 1987-1988, 26 februari 1988.

(16) Zoals b.v. het wetsvoorstel nr. 290 van De Beul (VU), *Parl. St.*, Kamer, 1985-1986, 11 februari 1986; het wetsvoorstel nr. 852 van Dierickx (AGALEV), Daras (ECOLO) en Coveliers (VU), *Parl. St.*, Kamer, 1986-1987, 8 april 1987.

nigvuldigd met het totaal aantal te begeven zetels en dit produkt wordt gedeeld door het totaal aantal geldige stemmen van alle partijen. Van het aldus bekomen quotiënt wordt het cijfer vóór de komma gebruikt ter aanwijzing van de rechtstreeks verworven zetels; het cijfer na de komma wordt gehanteerd om de restzetels te verdelen. Het grootste cijfer na de komma krijgt de eerste, het volgende grootste de tweede restzetel, enz.¹⁷. In wezen is de methode Niemeyer een variant van de kiesquotiëntentechniek Hare. Deze techniek houdt in dat het aantal stemmen per partij wordt gedeeld door een deler. Deze laatste is het quotiënt van de deling van het totaal aantal geldige stemmen door het totaal aantal te begeven zetels¹⁸. Deze methode wordt overigens toegepast bij de parlementsverkiezingen op het niveau van de verdeling van de zetels op arrondissementele basis vooraleer wordt overgegaan tot de verdeling van de restzetels op provinciale basis.

B. *De effecten van de methoden D'Hondt en Niemeyer vergeleken met de methode Imperiali.*

In de volgende paragrafen worden de effecten van de eventuele invoering van de methoden D'Hondt en Niemeyer bij de zetelverdeling van de gemeenteraadsverkiezingen nagegaan. Dit komt tot uiting in het aantal gemeenten waar de samenstelling van de gemeenteraad wijzigt, de omvang van die wijziging, de intrede van momenteel niet vertegenwoordigde fracties, het aantal gevallen van homogene meerderheden en het aantal behaalde zetels per partij. Het referentiepunt voor deze analyse zijn de uitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1988 in alle Belgische gemeenten¹⁹.

1. De effecten naar aantal betrokken gemeenten.

Tabel II geeft voor het rijk het aantal gemeenten weer waar de invoering van hetzij de methode D'Hondt, hetzij de methode Niemeyer een andere samenstelling van de gemeenteraad veroorzaakt.

(17) Wetsvoorstel nr. 519, *Parl. St.*, Senaat, 1988-1989, 7 december 1988. Zie ook: L. APPELTANS, Naar een rechtvaardiger kiesstelsel. In: *Terzake*, 1989, nr. 1, blz. 21-22.

(18) W. DEWACHTER, *Indiceringen voor politiek onderzoek*. Leuven, 1986, blz. 6.1.

(19) Voor de verzameling van de gegevens en de behandeling van de lijsten die niet onder een nationaal nummer deelnamen aan de gemeenteraadsverkiezingen, zie: J. ACKAERT, a.w., blz. 360-361. Deze gegevens werden wel geactualiseerd voor de gemeenten Menen en Ninove (cfr. supra). De Limburgse gemeente Herstappe wordt niet in de analyse betrokken vermits daar in 1988 geen verkiezingen werden uitgeschreven.

TABEL II

Aantal gemeenten in het rijk waar de methode D'Hondt en Niemeyer een andere samenstelling van de gemeenteraad veroorzaken.

	Twee lijsten	Drie of meer lijsten			Totaal
		Absolute meerderheid van de		Geen absolute meerderheid in zetels	
		stemmen	zetels alleen		
D'HONDT					
STATUS QUO	39	39	15	59	152
WIJZIGING	15	137	95	189	436
TOTAAL	54	176	110	248	588
NIEMEYER					
STATUS QUO	29	9	1	25	64
WIJZIGING	25	167	109	223	524
TOTAAL	54	176	110	248	588

Uit tabel II blijkt dat de toepassing van de methode D'Hondt in 74,2 procent van de Belgische gemeenten tot een andere samenstelling van de gemeenteraad leidt. Voor Niemeyer loopt dit percentage zelfs op tot bijna 90 procent.

Tabel III spreidt deze gegevens over de verschillende gewesten. De effecten van de eventuele invoering van de verdelingswijzen D'Hondt of Niemeyer zijn het grootst in de Brusselse gemeenten. Daar verandert de samenstelling van elke gemeenteraad bij elk van de twee methoden. In tweede orde volgt Vlaanderen. De methode D'Hondt wijzigt in 82,1 procent van de Vlaamse gemeenten de samenstelling van de gemeenteraad, de methode Niemeyer in 93,5 procent. Voor de Waalse gemeenten bedragen deze percentages respectievelijk 63 en 83,2. Zowel in Vlaanderen als in Wallonie is het effect het grootst in die categorie gemeenten die geen absolute meerderheid kenden in stemmen, maar wel in zetels. Bij de methode Niemeyer veranderen die gemeenteraden in op één na alle gemeenten.

TABEL III

Aantal gemeenten per gewest waar de methode D'Hondt en Niemeyer een andere samenstelling van de gemeenteraad veroorzaken.

Twee lijsten		Drie of meer lijsten			Totaal
		Absolute meerderheid van de stemmen		Geen absolute meerderheid in zetels	
		stemmen	zetels alleen		
VLAANDEREN					
D'HONDT					
STATUS QUO	12	10	3	30	55
WIJZIGING	3	63	59	127	252
TOTAAL	15	73	62	157	307
NIEMEYER					
STATUS QUO	7	3	0	10	20
WIJZIGING	8	70	62	147	287
TOTAAL	15	73	62	157	307
WALLONIE					
D'HONDT					
STATUS QUO	27	29	12	29	97
WIJZIGING	12	69	32	52	165
TOTAAL	39	98	44	81	262
NIEMEYER					
STATUS QUO	22	6	1	15	44
WIJZIGING	17	92	43	66	218
TOTAAL	39	98	44	81	262
BRUSSEL					
D'HONDT					
STATUS QUO	0	0	0	0	0
WIJZIGING	0	5	4	10	19
TOTAAL	0	5	4	10	19
NIEMEYER					
STATUS QUO	0	0	0	0	0
WIJZIGING	0	5	4	10	19
TOTAAL	0	5	4	10	19

2. De omvang van de verschuivingen.

Tabel IV geeft weer hoeveel zetels er respectievelijk bij de methode D'Hondt en Niemeyer verschuiven. De methode D'Hondt veroorzaakt in het totaal een verschuiving van 604 zetels of 4,8 procent van het totaal aantal te begeven zetels. Een toepassing van de verdelingswijze Niemeyer levert een globale verschuiving van 957 zetels op (of 7,5 procent). Deze laatste methode levert zelfs in vijf gemeenten een ruil van 5 zetels op.

TABEL IV

Omvang van de verschuivingen. Aantal gemeenten per aantal verschuivende zetels bij toepassing van de methoden D'Hondt en Niemeyer. Absolute cijfers per Gewest.

	0	1	2	3	4	5
D'HONDT						
VLAANDEREN	55	154	81	16	1	
WALLONIE	97	130	33	2		
BRUSSEL	0	6	8	4	1	
RIJK	152	290	122	22	2	
NIEMEYER						
VLAANDEREN	20	97	116	57	17	
WALLONIE	44	142	53	21	1	1
BRUSSEL	0	0	3	5	7	4
RIJK	64	239	172	83	25	5

In twee derden van de gevallen blijft de verschuiving bij de eventuele invoering van de methode D'Hondt beperkt tot 1 zetel. In 28 procent van de gevallen krijgen twee zetels in de gemeenteraad een nieuwe eigenaar. De methode Niemeyer levert grotere verschuivingen op. In 54,5 procent van de gevallen verschuiven twee of meer zetels. Opnieuw duiken er vrij grote verschillen op tussen de gewesten. In 61,1 procent van de Vlaamse gemeenten waar de methode D'Hondt een verschuiving oplevert, blijft deze beperkt tot 1 zetel. Voor Wallonië bedraagt dit percentage 78,8. Dit verschil wordt aanzienlijk groter bij de methode Niemeyer. In bijna twee derden van de gevallen ruilen 2 of meer Vlaamse gemeenteraadszetels van eigenaar daar waar dit fenomeen zich in nog geen 35 procent van de betrokken Waalse gemeenten voordoet.

3. De vorming van homogene meerderheden.

Hoger gaven we reeds aan dat de verdelingswijze Imperiali de vorming van homogene meerderheden in de hand werkt. Tabel V gaat na in welke mate de vervanging van deze methode door de verdelingswijze D'Hondt of Niemeyer een effect uitoefent op de vorming van deze meerderheden.

TABEL V

Het effect van de vervanging van de verdelingswijze Imperiali door de verdelingswijze D'Hondt of Niemeyer op de vorming van de homogene meerderheden.

	Twee lijs- ten	Drie of meer lijsten			
		Absolute meerderheid van de stemmen		Absolute meerderheid van de zetels alleen	
		Behoud	Verlies	Behoud	Verlies
D'HONDT					
VLAANDEREN	15	73	0	23	39
WALLONIE	39	98	0	23	21
BRUSSEL	0	5	0	3	1
RIJK	54	176	0	49	61
NIEMEYER					
VLAANDEREN	15	72	1	2	60
WALLONIE	39	96	2	3	41
BRUSSEL	0	5	0	0	4
RIJK	54	173	3	5	105

De invoering van de methode D'Hondt brengt mee dat circa 55 procent van de homogene meerderheden in de gemeenteraden die niet steunden op een meerderheid in stemmen, teloor gaat. Dit effect speelt ietwat sterker bij de Vlaamse gemeenten dan bij de Waalse. Bij toepassing van de verdelingswijze Niemeyer gaat 95 procent van deze meerderheden voor de bijl. Een andere verrassende vaststelling is het feit dat de verdelingswijze Niemeyer er niet in slaagt alle absolute meerderheden in stemmen te vertalen in absolute meerderheden in gemeenteraadszetels. Inderdaad, in drie gemeenten gaat een absolute meerderheid in stemmen niet gepaard met een absolute meerderheid in zetels. Dit merkwaardig fenomeen doet zich voor in de Westvlaamse gemeente Oostrozebeke met de lijst L.V.B. (50,89 procent van de stemmen); in de Naamse gemeente Fernelmont met de P.S.C.-lijst (50,31 procent) en de Luikse gemeente Ouffet met de I.C.-lijst (50,22 procent). Dit feit kan verklaard worden door de hoger beschreven methode van de toewijzing van de restzetels in functie van de hoogste waarden na de komma van de quotiënten. Deze zijn het resultaat van de deling van het produkt van het stemcijfer en het aantal te behalen zetels door het totaal aantal geldige stemmen.

Tabel VI gaat na wat het gevolg is van de vervanging van de methode Imperiali door de verdelingswijze D'Hondt of Niemeyer voor de homogene meerderheden per partij.

TABEL VI

Het effect van de vervanging van de verdelingswijze Imperiali door de verdelingswijze D'Hondt of Niemeyer op de vorming van de homogene meerderheden per partij.

VLAANDEREN				WALLONIE			BRUSSEL				
	(1)	(2)	(3)		(1)	(2)	(3)		(1)	(2)	(3)
SP	3	1	0	PSC	33	27	20	CVP-PSC	1	1	1
CVP	108	76	62	PRL	18	17	13	PS	1	1	1
VU	2	2	2	PS	63	59	55	SP-PS	1	1	1
PVV	6	4	3	PSC-PRL	22	20	19	PRL	2	1	1
LOKAAL	31	28	22	LOKAAL	45	37	31	PVV-PRL	1	1	
								FDL	1	1	
								PRL-FDL	1	1	1
								LOKAAL	1	1	
TOTAAL	150	111	89		181	160	138		9	8	5

(1) Verdelingswijze Imperiali

(2) Verdelingswijze D'Hondt

(3) Verdelingswijze Niemeyer

Het vervangen van de Imperiali-verdelingswijze is in Vlaanderen het meest nadelig voor de CVP. Bij toepassing van de methode D'Hondt moet deze partij rekenen op een verlies van 30 procent van haar absolute meerderheden. Het systeem Niemeyer betekent het wegvallen van ca. 43 procent van de CVP-meerderheden. Tweede verliezer - zij het in mindere mate - zijn de lokale lijsten. Tot slot valt het op dat bij toepassing van de verdelingswijze Niemeyer de SP geen enkele homogene meerderheid overhoudt.

In Wallonië is het inkrimpen van de homogene meerderheden meer gespreid over de verschillende politieke formaties. In tegenstelling tot Vlaanderen is het daar niet de grootste partij die het meest meerderheden ziet sneuvelen. Integendeel, de PSC speelt bij toepassing van de methode D'Hondt bijna 20 procent van haar meerderheden kwijt, bij de methode Niemeyer zelf bijna 40 procent. Op de tweede plaats volgen de lokale lijsten met 17,8 procent (methode D'Hondt) en 31,1 procent (methode Niemeyer). De PS volgt in dit rijtje van de verliezers slechts op de derde plaats. De Waalse socialisten moeten in het geval van het D'Hondt systeem nog geen 7 procent van hun meerderheden prijsgeven en nog geen 13 procent in het systeem Niemeyer.

In het Brusselse gewest is er tot slot geen duidelijke formatie aan te wijzen die als de verliezer bij uitstek kan aangewezen worden bij de vervanging van de verdelingswijze Imperiali. Bij toepassing van de verdelingswijze Niemeyer houdt het FDF (eens de grootste partij) evenwel geen enkele meerderheid meer in stand.

4. De intrede van nieuwe fracties.

Het relatief benadelen van kleinere lijsten bij de gemeenteraadsverkiezingen is naast de beschreven bevordering van homogene meerderheden een van de belangrijkste neveneffecten van de methode Imperiali. De invoering van een minder

VERDELINGSTECHNIEKEN BIJ DE GEMEENTERAADSVERKIEZINGEN 549

discriminerend systeem zal dan ook de intrede van verschillende nieuwe (kleine) fracties in de gemeenteraad bevorderen.

In tabel VII wordt nagegaan hoeveel nieuwe fracties hun weg naar de gemeenteraden zullen vinden bij de toepassing van de methode D'Hondt of Niemeyer.

TABEL VII

Intrede van nieuwe fracties in de gemeenteraden bij toepassing van de methode D'Hondt en Niemeyer per gewest.

	D'HONDT			NIEMEYER		
	Aantal fracties	Betrokken gemeenten	Procent op alle gemeenten	Aantal fracties	Betrokken gemeenten	Procent op alle gemeenten
VLAANDEREN	147	126	41,0	209	155	50,5
WALLONIE	79	76	29,0	125	107	40,8
BRUSSEL	10	19	100,0	25	19	100,0
RIJK	236	221	37,6	359	281	47,8

In 37,6 procent van de Belgische gemeenten levert de methode D'Hondt de aanwezigheid van (minstens) een nieuwe fractie in de gemeenteraad op. In het geval van de Niemeyer-techniek loopt dit percentage op tot 47,8 procent. In het totaal betekent dit voor D'Hondt 236 nieuwe fracties, voor Niemeyer zelfs 359. Momenteel bestaan er 2.081 fracties. Opnieuw vallen er verschillen op tussen de gewesten. In Brussel is de vermeerdering van het aantal nieuwe fracties bij D'Hondt en Niemeyer het grootst, gevolgd door Vlaanderen. In Wallonië is de groei het geringst.

Tabel VIII geeft per partij of lijstengroep de frequentie weer van de nieuwe fracties in de gemeenteraden bij toepassing van de methode D'Hondt en Niemeyer.

TABEL VIII

Frequentie van de nieuwe fracties in de gemeenteraden per politieke partij of lijstengroep bij toepassing van de verdelingswijzen D'Hondt en Imperiali per gewest.

VLAANDEREN			WALLONIE			BRUSSEL		
	(1)	(2)		(1)	(2)		(1)	(2)
LOKAAL	39	61	PS	1	3	SP	1	1
SP	18	20	LOKAAL	36	54	VU	2	3
PVV	14	15	PSC	1	1	VLAAMSE L.	2	2
VU	13	16	PRL	1	2	VL. BLOK	2	6
AGALEV	49	69	DIV. RECHTS		1	DIV. RECHTS	1	8
VL. BLOK	11	24	DIV. LINKS	12	21	DIV. LINKS		1
DIV. LINKS	3	4	RW		4	LOKAAL	2	4
			ECOLO	27	38			
			WAALS	1	1			
TOTAAL	147	209	TOTAAL	79	125	TOTAAL	10	25

(1) Verdelingswijze D'Hondt

(2) Verdelingswijze Niemeyer

Inzake de aanwezigheid in de gemeenteraden is Agalev de partij bij uitstek in Vlaanderen die het meeste baat heeft bij een vervanging van de methode Imperiali. Door de methode D'Hondt kan Agalev in 128 gemeenteraden over een vertegenwoordiging beschikken (tegenover 79 vandaag). Met de verdelingswijze Niemeyer loopt dit aantal zelfs op tot 148. De tweede grootste beneficiënt van een vervanging van Imperiali zijn de plaatselijke lijsten. In dalende orde volgen verder de SP, PVV, VU en het Vlaams Blok. De toepassing van de methode Niemeyer levert voor het Vlaams Blok een meer dan verdubbelde aanwezigheid op in de Vlaamse gemeenten vergeleken met de methode Imperiali. Thans is deze partij aanwezig in 10 Vlaamse gemeenteraden.

In Wallonië opent de vervanging van de huidige verdelingswijze nieuwe perspectieven voor de plaatselijke lijsten, gevolgd door ECOLO. Tevens hebben de klein-linkse formaties in het Waalse landsgedeelte alle belang bij een meer representatief verdelingssysteem.

In Brussel kunnen de Vlaamse partijen het meest profijt halen uit de verdelingsmethode D'Hondt of Niemeyer. Bij deze laatste methode valt verder de grotere aanwezigheid van extreem-rechts op in de Brusselse gemeenteraden.

5. De effecten naar de zetelverdeling.

Een vervanging van de verdelingswijze Imperiali veroorzaakt niet alleen gevolgen voor de kleine lijsten of de meerderheidsvorming, maar heeft ook consequenties op de krachtsverhoudingen tussen de verschillende partijen op lokaal vlak.

In tabel IX wordt de actuele zetelverdeling (Imperiali) weergegeven in de Vlaamse gemeenten te zamen met de zetelverdelingen zoals deze het resultaat zijn van de toepassing van de methode D'Hondt enerzijds en Niemeyer anderzijds.

TABEL IX

Vergelijking van de zetelverdeling bij toepassing van de methoden Imperiali, D'Hondt en Niemeyer. Vlaamse gemeenten.

	IMPERIALI	D'HONDT	NIEMEYER
CVP	3016	2791	2664
LOKAAL	1267	1289	1308
SP	1157	1202	1203
PVV	978	994	997
VU	522	562	594
AGALEV	129	208	262
VL. BLOK	23	38	54
FDF	5	5	6
PRL	5	6	6
PVDA	2	7	8
KPB	1	2	2
PS	1	2	2
TOTAAL	7106	7106	7106

De resultaten van deze simulatie zijn vrij analoog met deze over de homogene meerderheden in Vlaanderen. Ook hier is de CVP de grootste verliezer bij het verlaten van de verdelingswijze Imperiali. Het verlies van het aantal CVP-raadszetels varieert van 7,5 procent (D'Hondt) tot 11,7 procent (Niemeyer). In dit laatste geval bedraagt het verlies zelfs meer dan 350 zetels. Alle andere Vlaamse partijen hebben baat bij een omschakeling. Verhoudingsgewijze (en abstractie gemaakt van de partijen die nog geen tien zetels halen) is het Vlaams Blok de grootste beneficiënt van een aanpassing van artikel 56 van de gemeentekieswet, gevolgd door Agalev. De invoering van de verdelingswijze Niemeyer brengt voor de ecologisten zelfs een zetelwinst van meer dan 130 eenheden mee. Bij de overige Vlaamse partijen en de lokale lijsten belooft de potentiële winst tientallen zetels.

Tabel X onderzoekt de zetelverschuivingen in de Waalse gemeenten.

TABEL X

Vergelijking van de zetelverdeling bij toepassing van de methoden Imperiali, D'Hondt en Niemeyer. Waalse gemeenten.

	IMPERIALI	D'HONDT	NIEMEYER
PS	1725	1656	1616
LOKAAL	1159	1197	1216
PSC	955	922	909
PRL	606	610	611
PSC-PRL	420	411	397
ECOLO	82	134	161
UDP	8	10	12
RW	7	6	10
PCB	7	21	34
PDB	4	4	4
DIV. RECHTS	1	2	3
WAALS	0	1	1
TOTAAL	4974	4974	4974

De effecten van een vervanging van de verdelingswijze D'Hondt zijn in Wallonië veel meer over de partijen gespreid dan in het Vlaamse Gewest. De verliezen zijn zowel absoluut als verhoudingsgewijze het grootst bij de PS. Ze variëren van 69 zetels bij de verdelingswijze D'Hondt (of 4 procent) tot 109 zetels (of 6,3 procent) bij de verdelingswijze Niemeyer. Tweede grote verliezer is de PSC. Daar loopt het verlies respectievelijk van 33 zetels (of 3,5 procent) tot 46 zetels (4,8 procent). De laatste grote verliezers zijn de PSC-PRL kartellijsten. Bij de methode D'Hondt moeten deze lijsten 9 zetels afstaan (of 2,1 procent). Een toepassing van de methode Niemeyer laat dit verlies aangroeien tot 23 zetels (of 5,5 procent). ECOLO heeft het meest te verwachten van een aanpassing van het betrokken artikel uit het Gemeentekieswetboek. Voor de Waalse ecologen zit er potentieel een winst in die loopt van 52 zetels of 63,4 procent (D'Hondt) tot 79 zetels of 96,3 procent (Niemeyer). In tweede orde volgen de lokale lijsten met een vooruitgang van respectievelijk 38 zetels (of 3,3 procent) en 57 zetels (4,9 procent). In mindere mate boekt ook de PRL winst. Tot slot stippen we de mogelijke winst aan voor de kleinere linkse partijen.

Tabel XI weerspiegelt de gevolgen van een aanpassing van artikel 56 van de Gemeentekieswet voor de Brusselse gemeenten.

TABEL XI

Vergelijking van de zetelverdeling bij toepassing van de methoden Imperiali, D'Hondt en Niemeyer. Brusselse gemeenten.

	IMPERIALI	D'HONDT	NIEMEYER
PRL	117	111	106
FDf	108	105	101
SP-PS	72	68	63
PS	71	71	67
PSC	57	59	59
PRL-FDF	40	35	34
CVP-PSC	38	35	33
ECOLO	37	47	52
PVV-PRL	34	31	29
LOKAAL	31	32	33
VLAAMSE LIJST.	19	26	30
PS-PSC	16	14	13
CVP	10	10	10
PS-FDF-PSC	9	9	8
SP	4	5	5
BON-PVV	2	2	2
VU	1	3	5
DIV. RECHTS	1	2	10
VL. BLOK	0	2	6
DIV. LINKS	0	0	1
TOTAAL	667	667	667

In Brussel heeft een vervanging van de methode Imperiali de meest nadelige gevolgen voor de Franstalige partijen en lijsten. De Vlaamse lijsten en vooral de Vlaamse kartellijsten versterkten door een aanpassing van de zetelverdeling hun posities in Brussel. De grootste potentiële winst gaat ook hier naar de ecologisten. Hun mogelijke winst situeert zich tussen 10 zetels (of 27 procent) bij de verdelingswijze D'Hondt tot 15 zetels (of 40 procent) bij de verdelingswijze Niemeyer. Een groter zetelaantal zit er bij een andere verdelingswijze ook in voor de extreemrechtse lijsten.

III. Democratie en bestuurskracht : een dilemma?

Uit onze analyse blijkt dat de verdelingswijze D'Hondt en meer nog de verdelingswijze Niemeyer de kunstmatige vorming van homogene meerderheden afremmen en de drempel voor de kleinere partijen en lijsten bij de omzetting van kiescijfers naar gemeenteraadzetels verlagen. Dit kan het best geïllustreerd worden door de resultaten van simulaties toegepast op alle gemeenten in regressie-modellen te vatten met de volgende resultaten²⁰:

(20) pZ : proportie zetels, pS : proportie stemmen.

VERDELINGSWIJZE	MODEL	R ²
IMPERIALI	$pZ = 1,187 * pS - 4,147$	0,981
D'HONDT	$pZ = 1,074 * pS - 1,633$	0,991
NIEMEYER	$pZ = 1,002 * pS - 0,034$	0,992

Vergeleken met de overige besproken verdelingswijzen valt het op in welke mate de verdelingswijze Imperiali afbreuk doet aan het principe van de evenredige vertegenwoordiging. Op het eerste gezicht lijken de proporties zetels de proporties stemmen het best te benaderen bij de verdelingswijze Niemeyer. Hoger wezen we er echter op dat deze methode een vertaling van een absolute meerderheid in stemmen naar een absolute meerderheid in zetels kan verhinderen. In feite doet deze methode daarmee ook afbreuk aan de inspraak van de kiezer in de samenstelling van de lokale beleidsorganen.

Een goed zetelverdelingsmechanisme houdt het evenwicht tussen enerzijds de wil van de bevolking tot uiting brengen en anderzijds een beleidsmeerderheid naar voor schuiven. Vroeger onderzoek toonde aan dat de werking van de verdelingswijze Imperiali vooral aan deze tweede doelstelling tegemoet komt²¹. Deze tweede doelstelling past in het ideaal van het efficiënt bestuur. Deze voorstelling is o.i. vrij beperkt. Het bestaan van efficiënte bestuurskrachtige gemeenten hangt niet alleen af het al dan niet vormen van homogene meerderheden, maar ook van een geheel van factoren zoals de plaats van de gemeente in het ruimer openbaar bestuur, de financiële middelen van de gemeenten, de schaalgrootte enz.²². Daarenboven groeit meer en meer het inzicht dat het uitdrukken van de wil van de bevolking enerzijds en doelmatig bestuur niet noodzakelijkerwijze tegengestelde polen zijn, "openheid en inspraak dragen bij tot een groter democratisch gehalte van de besluitvorming maar zij dragen ook bij tot doelmatigheid van de beleidsvoering"²³.

Een vervanging van de methode Imperiali door een meer representatief systeem zal alleszins leiden tot een vermindering van de homogene meerderheden. Momenteel kon in 57,8 procent van de gemeenten een bestuursmeerderheid gevormd worden zonder onderhandelingen tussen verschillende fracties. De methode D'Hondt vermindert dit aantal tot 47,4 procent. Bij eventuele toepassing van de verdelingswijze Niemeyer slinkt dit aantal zelfs verder tot 39,5 procent. Het belang van de bestuursmeerderheden die gevormd worden door middel van onderhandelingen zal in die optiek ongetwijfeld toenemen.

(21) P. SENAËVE, a.w., blz. 621.

(22) R. MAES, Veranderingen in de gemeentelijke organisatie en beleidsvoering. Een eerste evaluatie vijf jaar na de samenvoeging. In: *Res Publica*, 1982, nr. 3-4, blz. 725-728; J. ACKAERT, C. DEKIEN, *Samenvoeging van gemeenten: veranderingen in de gemeentelijke organisatie en beleidsvoering*. Leuven, 1989, blz. 357-359.

(23) R. MAES, F. DE RYNCK, *Gemeentelijk beleid in samenspraak*. Leuven, 1989, blz. 4-6.

Bij die onderhandelingen kunnen daarenboven meer partijen betrokken worden dan vandaag het geval is. Het gemiddeld aantal fracties per gemeente neemt immers toe van 3,5 (Imperiali) tot 3,9 (D'Hondt) en 4,2 (Niemeyer). In realiteit zal het aantal fracties nog hoger zijn: vandaag bestaan er nogal wat kartel-lijsten met als voornaamste oogmerk het beperken van de nadelige effecten van het Imperiali-systeem bij het afzonderlijk indienen van lijsten door het samenbundelen van de krachten. Redelijkerwijze kan dan ook aangenomen worden dat het aantal kartellijsten zal verminderen bij een vervanging van de verdelingswijze Imperiali door een meer representatief systeem. De omzetting van een verkiezingsuitslag naar een bestuursmeerderheid wordt bijgevolg nog minder voorspelbaar²⁴.

Het verzet tegen een vervanging van de Imperiali-verdelingswijze wordt dan ook vaak geargumenteed met argumenten dat het toegenomen aantal fracties de vorming van coalities aanzienlijk zal bemoeilijken en de vaak voorkomende praktijk van het niet eerbiedigen van de bestuursakkoorden en het sluiten van wisselende bondgenootschappen zal stimuleren. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1988 werden in 12,1 procent van de Vlaamse gemeenten de bestuursakkoorden niet gerespecteerd²⁵. Voor die categorie gemeenten waar geen enkele partij de absolute meerderheid der zetels haalde, bedroeg dit percentage zelfs 21,5. Het wegvallen van ettelijke homogene meerderheden bij de vervanging van de methode Imperiali verhoogt statistisch de kans op fenomenen als 'politieke overloperij' enz. Anderzijds is het niet bewezen dat een groot aantal fracties meteen leidt tot politieke onbestuurbaarheid. In de Vlaamse gemeenten waar sprake was van 'politieke overloperij' bedroeg het aantal fracties 4,21; in de gemeenten waar de vorming van de bestuursmeerderheid vrij rimpelloos verliep bedroeg het aantal fracties 4,27²⁶. Het fenomeen van het niet eerbiedigen van bestuursakkoorden en het wisselen van bondgenootschappen kan daarentegen wel in verband gebracht worden met de instabiliteit van de lokale partijsystemen. De strubbelingen rond de vorming van de bestuursmeerderheden zijn m.a.w. het grootst in die gemeenten waar het politiek landschap (de krachtsverhoudingen onder de partijen, de duurzaamheid van bepaalde partijen, het vermijden van afscheuringen in die partijen) weinig stabiel is²⁷. Bijgevolg kan o.i. voorspeld worden dat na een vervan-

(24) Zie over de voorspelbaarheid van de lokale coalitievorming S. BOUTE, De vorming van coalities in de Belgische gemeenten. In *Tijdschrift voor Sociologie*, 1988, nr. 1-2, blz. 137-177.

(25) J. ACKAERT, Partnerruil. De moeilijke vorming van lokale bestuursmeerderheden. In: *De Nieuwe Maand*, 1989, nr. 4, blz. 28-33.

(26) We maken hier abstractie van de gemeenten waar een homogene meerderheid bestaat.

(27) Deze stelling werd getoetst door gebruik te maken van een instabiliteitsindex. Deze is: $INS = 1/2 \sum fi(t) - fi(t+1) |$, met $fi(t)$: de proportie zetels van partij i op het tijdstip t en $fi(t+1)$: de proportie zetels van partij i op het tijdstip $t+1$. Voor de gemeenten waar sprake was van 'overloperij' bedroeg deze index voor de periode 1988-1982 0.244, voor de gemeenten waar de coalitievorming zonder 'overloperij' verliep bedroeg deze index

ging van de methode Imperiali enerzijds op korte termijn zich inderdaad problemen van politieke stabiliteit zullen stellen maar anderzijds op langere termijn bij een stabilisering van het plaatselijk politiek landschap de coalitievormingen niet noodzakelijkerwijze moeilijker zullen verlopen.

De discussie rond de wijziging van artikel 56 wordt niet alleen gevoed door de bekommernissen over de stabiliteit van het lokaal bestuur maar ook door de effecten van een eventuele wijziging op de lokale machtspositie van de grote partijen. Uit onze analyse bleek dat de grootste partijen aan weerszijde van de taalgrens electoraal qua machtsaanspraken geenszins gebaat zijn door een dergelijke wijziging. De toekomst zal moeten uitwijzen in hoeverre de duidelijke ideologische bekommernissen van volksvertegenwoordiger (en later senator) Imperiali niet zullen vervangen worden door machtspolitieke en strategische berekeningen om een wijziging van artikel 56 te verhinderen.

Summary: A simulation of two electoral results processing techniques: the D'Hondt and Niemeyer method.

Earlier research pointed out that the processing of the results of the municipal council elections shows a serious distortion favouring the strongest lists and prejudicing the weaker ones. The Belgian Parliament will discuss at an early date two different proposals of law on that problem. One prefers the "D'Hondt"-method (which is used for all the other elections in Belgium), the other suggests the "Niemeyer"-technique, which is used in Germany. Both systems seem to be more proportional than the "Imperiali"-way (which is used now). However, the "Niemeyer"-technique is not always able to transform an absolute majority of votes into a majority of seats in the municipal councils. A modification of the seats-distribution system will seriously reduce the number of absolute majorities in the municipal councils. This could pose problems of political and administrative stability in local government. A modification will also produce negative effects on the positions of the christian-democrats in Flanders and the socialists and christian-democrats in the Walloons. Nearly all the other parties and particularly the small ones will improve their positions.