

Het effect van verkiezingsuitgaven. Een verkennend onderzoek op basis van de aangiften bij de lokale verkiezingen van 8 oktober 2000

Bart MADDENS

Hoofddocent aan de Afdeling Politologie van de Katholieke Universiteit Leuven

I. Inleiding

Sinds 1989 is er in België een vrij stringente wetgeving van kracht inzake de beperking van de verkiezingsuitgaven. De wet beperkt het bedrag dat de partijen en de individuele partijen mogen uitgeven voor de campagne en verplicht hen ertoe na de verkiezingen aangifte te doen van zowel de verrichte uitgaven als de herkomst van de middelen waarmee die werden gefinancierd.¹ Als gevolg daarvan beschikken we in principe over zeer gedetailleerde gegevens betreffende de omvang en de financiering van de verkiezingscampagnes in België.

Dat die gegevens nog nauwelijks het voorwerp hebben gevormd van wetenschappelijk onderzoek is des te vreemder omdat dit wel het geval is in andere landen waar een soortgelijke regeling van kracht is en kandidaten eveneens aangifte moeten doen van hun verkiezingsuitgaven. Vooral in de Verenigde Staten is er, op basis van dit soort data, vrij veel onderzoek gedaan naar de impact van *campaign spending* op het verkiezingsresultaat. Daaruit komt meestal naar voor dat vooral de uitdagende kandidaten hun electorale kansen aanzienlijk zien toenemen naarmate ze meer uitgeven. Voor de zetelende kandidaten of *incumbents* maakt dit veel minder verschil uit. Dat komt omdat deze kandidaten zo wie zo een relatief grote naambekendheid hebben, die ze nauwelijks nog kunnen opkrikken door meer te besteden. Uitdaggers daarentegen kunnen zich enkel op het voorplan werken door een intense en bijgevolg dure campagne te voeren.²

1. Een kort overzicht van deze wetgeving voor wat betreft de lokale verkiezingen is opgenomen als bijlage.
2. Zie o.m. JACOBSON, G.C., *The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections*, in *American Political Science Review*, vol. 72, 1978, pp. 469-491; ABRAMOWITZ, A.I., *Incumbency, Campaign Spending, and the Decline of Competition in U.S. House Elections*, in *Journal of Politics*, vol. 53, 1991, pp. 34-56. Onderzoek in Frankrijk leidt tot soortgelijke resultaten (PALDA, F. en PALDA, K., *The Impact of Campaign Expenditures on Political Competition in the French Legislative Elections of 1993*, in *Public Choice*, vol. 94, 1998, pp. 157-174).

Het lijkt evident dat campagnefinanciering een andere rol zal spelen in landen met een proportioneel kiesstelsel, maar onderzoeken daarover zijn veel schaarser. Een van de weinige beschikbare analyses betreft de parlementsverkiezingen in Brazilië, die worden gehouden via een proportioneel open lijst-systeem met grote kieskringen. Hier blijkt het geen verschil uit te maken of een kandidaat een mandaat had tijdens de voorbije legislatuur: zowel bij de zetelende kandidaten als bij de uitdagers stijgt het aantal stemmen aanzienlijk naarmate er meer wordt uitgegeven tijdens de campagne. De reden hiervoor zou kunnen zijn dat, in een proportioneel systeem, het veel moeilijker is voor individuele parlementsleden om via hun mandaat een electoraal kapitaal op te bouwen.³

Hoe zou het komen dat de aangiften van de verkiezingsuitgaven in België tot nu toe geen voorwerp hebben gevormd van soortgelijk wetenschappelijk onderzoek? Een eerste reden is wellicht dat er een wijdverspreide scepsis bestaat over de validiteit van de aangiften. In welke mate de aangiften kloppen met de werkelijkheid wordt niet systematisch gecontroleerd, met als gevolg dat er allicht heel wat kandidaten zijn die een aantal uitgaven 'vergeten' te vermelden. Illustratief in dit verband is de volgende passage uit het verslag van de bespreking in de Controlecommissie betreffende de uitgaven voor de verkiezingen van 1999. Op een bepaald moment blijkt in de commissie dat een aantal kandidaten het wettelijk opgelegd plafond heeft overschreden. Daarop stelt Senator Ludwig Caluwé ervan overtuigd te zijn dat de betrokken aangiften waarschijnlijk de meest waarheidsgetrouwe zijn. Kamervoorzitter Herman De Croo spreekt hem niet tegen maar reageert laconiek: "Als de opmerking van Senator Caluwé correct is dat hun aangiften de meest waarheidsgetrouwe zijn omdat ze toegeven het maximumbedrag te hebben overschreden, dan is dit verontrustend voor alle overige kandidaten".⁴

Ook in de hoger vermelde landen is er reden om te twijfelen aan het werkelijkheidsgehalte van de aangiften, en de onderzoekers zijn zich daar ook van bewust. Alleen gaan ze ervan uit dat er een substantiële grond van waarheid zit in de aangiften, in die zin dat de kandidaten die grotere bedragen aangeven ook wel effectief een meer omvangrijke campagne zullen hebben gevoerd. Het feit dat uit de analyse van de samenhang tussen de aangiften en een aantal achtergrondvariabelen doorgaans een vrij voorspelbaar patroon naar voor komt wordt gezien als een aanduiding dat de aangiften kunnen worden beschouwd als een geldige indicator voor de werkelijke uitgaven. Of zoals Cox en Thies het stellen met betrekking tot de aangiften van verkiezingsuitgaven in Japan: "Simply put, if these data have been fabricated, they have been fabricated so as to preserve a number of ex-

3. SAMUELS, D., Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil, in *Journal of Politics*, vol. 63, 2001, pp. 569-584.

4. De verkiezingsuitgaven van de politieke partijen en de individuele kandidaten voor de verkiezingen van de federale Kamers, het Europees Parlement en de Gewest- en Gemeenschapsraden van 13 juni 1999. *Gedr.St. Kamer 50 0459/001, Senaat 2-350/1*, pp. 56-57.

Bart Maddens

pected correlations and even to fit the theories of political scientists – which does not seem too likely”.⁵

Er is een tweede en wellicht meer doorslaggevende reden waarom het terrein van het aangifteonderzoek alsnog braak ligt in België. Jammer genoeg zijn de data betreffende de aangiften, in tegenstelling tot de hoger genoemde landen, slechts in zeer beperkte mate beschikbaar. In het eindverslag van de parlementaire Controlecommissie worden enkel de uitgaven van de partijen en van de verkozen kandidaten vermeld. Voor wat de lokale verkiezingen betreft beperkt het verslag zich zelfs tot de partij-uitgaven. Wel is het zo dat de aangiften van alle kandidaten kunnen worden ingekeken op de griffie van de betrokken rechtbank van eerste aanleg, maar enkel door de kiezers van de betrokken kieskring en gedurende een beperkte periode van 15 dagen. Het verzamelen van de gegevens langs deze weg botst dus onvermijdelijk op een aantal praktische problemen.

Dankzij de gewaardeerde medewerking van een aantal licentiestudenten politieke wetenschappen zijn we er na de lokale verkiezingen van 8 oktober 2000 toch in geslaagd om een vrij omvangrijk databestand van aangiften samen te stellen. Dit laat ons toe om in deze bijdrage een eerste bescheiden aanzet te geven tot het onderzoek naar de verkiezingsuitgaven op basis van de officiële aangiften.

In eerste instantie is dit databestand interessant vanuit louter descriptief oogpunt, omdat het interessante informatie kan verschaffen die niet terug te vinden is in het officiële verslag van de Controlecommissie. Zo kan worden nagegaan of de gedeclareerde uitgaven doorgaans het wettelijke plafond benaderen, dan wel er ver onder blijven. Dat laatste zou erop kunnen wijzen dat de toegestane bedragen zo hoog zijn dat ze niet echt een rem zetten op de uitgaven. Uit de aangiften kan ook worden afgeleid in welke mate de kandidaten gebruik maken van een aantal wettelijke achterpoortjes om dit maximum te omzeilen. Ten tweede laat het databestand ook toe om te onderzoeken welke factoren bepalen hoeveel een kandidaat uitgeeft voor de campagne. We kunnen daarbij nagaan wat het verband is tussen de uitgaven van de kandidaten en een aantal predictorvariabelen zoals de politieke positie van de betrokkene, de partijaanhorigheid en de plaats op de lijst. Als hier een zinvol en voorspelbaar patroon uit te voorschijn komt kan dit, zoals gezegd, worden geïnterpreteerd als een indirecte aanwijzing dat de aangiften een geldige indicator zijn van de omvang van de campagne. Tenslotte kunnen we ook in kaart brengen of er een verband bestaat tussen de gerapporteerde verkiezingsuitgaven en het verkiezingsresultaat. Dan gaat het om de cruciale vraag of de kandidaten meer voorkeurstemmen halen naarmate ze meer uitgeven tijdens de campagne.

5. COX, G.W. en THIES, M.F., How Much does Money Matter? 'Buying' Votes in Japan, 1967-1990, in *Comparative Political Studies*, vol. 33, 2000, pp. 37-57. Citaat p. 45.

II. Dataverzameling

Na de lokale verkiezingen van 8 oktober 2000 werden 27 studenten van de eerste licentie politieke wetenschappen van de K.U.Leuven op pad gestuurd om, gebruik makend van hun wettelijk inzagerecht, de aangiften van de verkiezingsuitgaven in hun eigen gemeente en/of de naburige gemeenten te registreren.⁶ De onderzoekers dienden enerzijds de lijstaangiften⁷ van de relevante partijen⁸ op te nemen en anderzijds die van een honderdtal kandidaten van diezelfde partijen. In de grotere gemeenten, met meer dan honderd kandidaten, dienden de onderzoekers de registraties op een systematische manier te spreiden over de kandidaten van de lijst.

Het viel de onderzoekers op dat de rechtbanken van eerste aanleg in veel gevallen erg slordig omspringen met de aangiften.⁹ Die worden meestal gewoon op een hoop gegooid, in het beste geval per gemeente. Er wordt geen lijst bijgehouden van de ingediende aangiften en ook niet gecontroleerd of de aangiften al dan niet zijn ingediend.¹⁰ Bijna in elke onderzochte gemeente bleken er aangiften te ontbreken, ook bij de grotere partijen. De aangiften zelf zijn vaak erg slordig ingevuld met veel doorhalingen.

De kiezer die de aangiften wil inkijken moet dit vaak in vrij oncomfortabele omstandigheden doen, ergens in een verloren hoek van het gerechtsgebouw of in de

6. Dit onderzoek vond plaats in het kader van het seminarie Politologie.
7. Deze lijstaangiften worden hier om praktische redenen buiten beschouwing gelaten. Voor een meer uitvoerige analyse, waarbij de ook de lijstaangiften worden onderzocht, zowel afzonderlijk als in combinatie met de individuele aangiften, zie: B.MADDENS, *Een verkennend onderzoek naar de aangiften van de verkiezingsuitgaven bij de lokale verkiezingen van 8 oktober 2000 in het Vlaams Gewest*. Paper ter presentatie in de workshop 'Politieke campagnes en verkiezingsonderzoek' van het Politicologenetmaal van 22 en 23 mei 2003 in Dordrecht.
8. Als relevant werden beschouwd de lijsten die een zetel haalden in de vorige of de huidige gemeenteraad of die opkwamen onder een nationaal lijstnummer.
9. Deze informatie is gebaseerd op een verslag betreffende het veldwerk dat elk van de onderzoekers diende op te stellen.
10. De parlementaire Controlecommissie is zich van die problemen bewust. In het kader van de evaluatie van de wetgeving werden een aantal voorstellen geformuleerd om de aangifteprocedure beter te organiseren (Evaluatie van de wetgeving inzake de verkiezingsuitgaven, alsmede de financiering en de boekhouding van de politieke partijen. *Gedr.St. Kamer 50 1428/001, Senaat 2-919/1*, pp. 47-48. Zie ook: *Onderzoek van de verkiezingsuitgaven van de politieke partijen voor de provincie-, de gemeente- en de districtsraadsverkiezingen en voor de rechtstreekse verkiezingen van de raden voor maatschappelijk welzijn van 8 oktober 2000. Gedr.St. Kamer 50 1449/001, Senaat 2-902/1*, p. 13). Voor wat de federale verkiezingen betreft werden een aantal van die voorstellen reeds uitgevoerd (Wet van 2 april 2003 tot wijziging van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, en van het Kieswetboek, BS 16/4/2003). Zo dienen de rechtbanken voortaan een ontvangstbewijs af te leveren bij de indiening van de aangiften en zullen bij Koninklijk Besluit nadere regels worden vastgesteld inzake de indiening van de aangiften en de wijze van hun inventarisatie en beveiligde bewaring.

gang. Het nakijken van de aangiften gebeurt ook zelden onder toezicht, zodat de aangiften gemakkelijk zouden kunnen worden ontvreemd. Veel rechtbanken zijn er duidelijk niet op voorbereid dat kiezers gebruik maken van hun recht op inzage. Op een aantal griffies bleek het personeel zelfs niet op de hoogte van het inzage-recht voor kiezers. In zowat alle gevallen werden de onderzoekers als zonderlingen beschouwd en soms zelfs onvriendelijk bejegend. Het mag dan ook duidelijk zijn dat zeer weinig kiezers hun inzage-recht effectief uitoefenen.

Er werd voor gekozen om de essentiële gegevens van zoveel mogelijk aangiften te noteren, eerder dan een beperkter aantal aangiften integraal te kopiëren.¹¹ Een detailanalyse van de uitgaven leek niet zinvol omdat de op het aangifteformulier gehanteerde indeling weinig relevant is en bovendien vatbaar voor uiteenlopende interpretatie. Uit een eerste verkenning bleek trouwens dat de aangiften op een zeer verschillende wijze worden ingevuld. Sommige kandidaten geven een zeer gedetailleerd overzicht van de uitgaven – soms zelfs inclusief kopieën van de facturen – maar de meeste beperken zich tot een vermelding van het bedrag en een zeer summiere omschrijving van de uitgaven. Als gevolg daarvan ligt het niet zo voor de hand om die detailopgaven aan een systematisch onderzoek te onderwerpen.

Het veldwerk leverde een databestand op met 2762 individuele aangiften betreffende 30 gemeenten. De gegevens betreffen zowel een hele reeks kleinere gemeenten als de centrumsteden Brugge, Kortrijk, Sint-Niklaas, Mechelen, Leuven, Hasselt en Genk (zie lijst van gemeenten in bijlage 2). Het aantal onderzochte gemeenten kan evenwel niet echt als representatief worden beschouwd, enerzijds omdat de grotere steden Antwerpen en Gent buiten het onderzoek zijn gebleven en anderzijds omdat de Oost-Vlaamse gemeenten duidelijk ondervertegenwoordigd zijn. De resultaten van het onderzoek moeten dan ook eerder als indicatief worden beschouwd, al mag ervan uit worden gegaan dat de gevonden verbanden tussen de variabelen minder gevoelig zijn voor steekproefvertekeningen dan de univariate resultaten. Het aantal geregistreerde individuele aangiften per gemeente schommelt, zoals gezegd, rond 100. Dit impliceert dat in de kleine gemeenten doorgaans alle aangiften van de relevante partijen werden geregistreerd, en in de grotere gemeenten slechts een selectie. Om te vermijden dat de kleinere gemeenten op die manier zwaarder gaan doorwegen in de analyse werden de data betreffende de individuele aangiften herwogen op basis van het relatieve aantal registraties per lijst.¹²

11. Meerbepaald werd telkens het totaalbedrag in de rubrieken 1 tot 4 en het bedrag in respectievelijk de rubriek 5 en 6 geregistreerd (zie bijlage 1 voor een verduidelijking betreffende de rubrieken).
12. De weefactor was de inverse van de ratio tussen het aantal geregistreerde aangiften en het totale aantal kandidaten op de lijst. Concreet betekent dit dat een aangifte bijvoorbeeld een weefactor 2 krijgt indien slechts de helft van de aangiften van de lijst werd geregistreerd. De implicatie van die herweging is dat de waarden voor de ontbrekende aangiften van een lijst worden gelijkgesteld met het gemiddelde van de wel geregistreerde aangiften. In 47,4% van de aangiften is de weefactor 1 aangezien de volledige lijst werd geregistreerd. In slechts 26,6% van de gevallen is de weefactor hoger dan 2.

III. Resultaten

A. De gemiddelde uitgaven van de kandidaten

Gemiddeld werden door de afzonderlijke kandidaten – rekening houdend met de zes rubrieken – voor 621 euro aan uitgaven gedeclareerd.¹³ Als we dit totale bedrag relateren aan het aantal ingeschreven kiezers¹⁴ dan blijkt dat een kandidaat gemiddeld 2,41 eurocent per kiezer besteedt. 28,5% van de kandidaten geeft geen enkele uitgave aan. Daarnaast is er een grote groep van kandidaten (24,4%) die een bedrag vermelden tussen 0 en 250 euro. Nog 13,9% vermeldt een bedrag tussen 250 en 500 euro, maar in de hogere schijven van 250 wordt het aantal kandidaten steeds schaarser. 33,3% vermeldt een bedrag van 500 euro of hoger, 13,8% vermeldt een bedrag van 1.250 euro of hoger en 6,8% een bedrag van 2.500 of hoger. Slechts 0,8% – 14 kandidaten in onze steekproef – maakt melding van 5.000 euro of meer. De vijf hoogste aangegeven bedragen in onze steekproef zijn, in dalende volgorde: 40.419, 13.286, 12.583, 11.347 en 8.384 euro.

Als we deze bedragen opsplitsen per partij (tabel 1),¹⁵ dan springt onmiddellijk in het oog dat de Agalev-kandidaten heel weinig uitgaven melden. Amper 6,6% van de groene kandidaten vermeldt een bedrag hoger dan 0. Dit resulteert in een uiterst lage gemiddelde uitgave van 13,6 euro, dit is 0,04 eurocent per ingeschreven kiezer. Aan het andere uiterste staat de CVP, waarvan zo goed als alle kandidaten (97,9%) uitgaven rapporteren, resulterend in een gemiddelde uitgave van 1.190 euro of 4,14 eurocent per ingeschreven kiezer. De VLD komt op de tweede

13. Het betreft hier het totale door de kandidaat gedeclareerde bedrag, dit wil zeggen de som van de bedragen ingevuld in de rubrieken 1 tot 4, 5 en 6. Dit totaal geeft ons het beste idee van de werkelijke kostprijs van de campagne. In de rubrieken 5 en 6 worden pro memorie de uitgaven vermeld die ten gunste van de kandidaat zijn gedaan, maar die op rekening komen van hetzij de partij (rubriek 5), hetzij de lijst (rubriek 6). Om na te gaan of en in welke mate de kandidaten onder het wettelijk maximum blijven moeten we ons op de rubrieken 1 tot 4 van de aangifteformulieren baseren (zie bijlage 1 voor een verduidelijking betreffende de rubrieken).
14. Bij wie ook kandidaat is voor de provinciale verkiezingen dient hierbij in principe rekening gehouden met het aantal ingeschreven kiezers van het district en niet van de gemeente. Om twee redenen verkozen we dit niet te doen en ook de uitgaven van die kandidaten te relateren aan het aantal ingeschreven kiezers van de gemeente. Ten eerste: werken met het aantal ingeschreven kiezers per district levert een enigszins vertekend beeld op omdat daardoor de indruk wordt gewekt dat provinciale kandidaten minder uitgeven aangezien hun uitgaven aan een veel groter aantal kiezers worden gerelateerd. Ten tweede, en daarmee samenhangend: zoals hierna zal blijken zijn de uitgaven van provinciale kandidaten – na controle voor een aantal andere variabelen – hoe dan ook niet hoger dan die van de gewone kandidaten, zodat we wellicht niet teveel belang moeten hechten aan die bijkomende kandidaatstelling. Anderzijds kunnen we er wel niet omheen dat het wettelijk toegestane maximumbedrag hoger is voor die provinciale kandidaten.
15. Alle lijsten die niet opkwamen onder een nationaal lijstnummer werden in de categorie 'andere' ondergebracht. Hiertoe behoren ook de kartels tussen twee of meer partijen met een nationaal lijstnummer.

Bart Maddens

plaats met 86,3% dat een bedrag vermeldt en een gemiddelde uitgave van 1.012 euro. Dat de VLD daarmee een iets hogere gemiddelde uitgave per ingeschreven kiezer haalt (4,18 eurocent) komt omdat de VLD-uitgaven wat beter gespreid zijn terwijl de CVP-uitgaven meer geconcentreerd zijn in de grotere gemeenten.

Bij de SP zijn er wel relatief veel kandidaten die een bedrag vermelden (82,2%), maar de gemiddelde uitgave (402 euro) is beduidend lager dan bij de CVP en de VLD. Bij het Vlaams Blok en VU-ID geeft ongeveer de helft van de kiezers uitgaven aan en bedraagt de gemiddelde uitgave respectievelijk 137 en 183 euro, wat nog altijd beduidend meer is dan Agalev.

In onze steekproef vonden we geen enkele kandidaat die een groter bedrag vermeldt dan wettelijk toegestaan. De meeste kandidaten blijven bovendien ver onder het wettelijk toegestane maximum. Gemiddeld geven de kandidaten 2.096 euro minder uit dan ze wettelijk zouden mogen. De verhouding tussen het gerapporteerde bedrag en het toegestane bedrag is gemiddeld 0,249, wat betekent dat de gemiddelde kandidaat bijna een vierde aangeeft van wat hij wettelijk mag spenderen. Dit doet vermoeden dat de wettelijke maxima zo ruim gemeten zijn dat ze bij het grootste deel van de kandidaten niet echt een rem zetten op de uitgaven.

Tabel 1. Procent van de kandidaten dat een bedrag vermeldt van meer dan 0, gemiddelde totale uitgaven van de kandidaten, de uitgaven per ingeschreven kiezer en de ratio totale uitgave/toegestane uitgave, per partij.

	% dat een bedrag vermeldt hoger dan 0	Totale uitgave (Rubr.1 tot 6) in euro	Totale uitgave per ingeschreven kiezer in eurocent	Totale uitgave/Maximaal toegestane uitgave
AGALEV	6,6	13,6	0,04	0,004
CVP	97,9	1190,3	4,14	0,455
SP	82,2	402,1	1,22	0,134
VLBLOK	47,7	137,5	0,39	0,044
VLD	86,3	1012,2	4,18	0,436
VU-ID	58,4	182,6	0,34	0,046
Andere	80	664,8	3,43	0,306
Algemeen gemiddelde	71,5	621,0	2,41	0,249

B. Wettelijk toegestane overschrijdingen van de maxima

De kandidaten hebben twee mogelijkheden om hun uitgavenplafond te overschrijden. Ze kunnen vooreerst een deel van hun persoonlijke uitgaven verrichten voor rekening van de partij. Deze zogenaamde transferregel betekent niet noodzakelijk dat de partij de betrokken uitgaven ook effectief betaalt, maar wel dat de uitgaven worden aangerekend op het quotum van de partij. Deze uitgaven moeten worden vermeld in rubriek 5 van de kandidaat-aangiften en in rubriek 4 van

de partijaangiften. Daarnaast zijn dergelijke transfers ook mogelijk op het niveau van de gemeente. Dit houdt in dat een deel van de individuele uitgaven wordt verrekend op het quotum van de lijst. Deze uitgaven moeten worden vermeld in rubriek 6 van het individuele aangifteformulier. Voor de technische details in verband met deze wettelijke bepalingen verwijzen we naar bijlage 1.

Een eerste belangrijke vaststelling is dat in de rubrieken 5 en 6 van de individuele aangiften relatief zelden een bedrag wordt ingevuld. Slechts 7,4% van de kandidaten vermeldt een uitgave in rubriek 5 (uitgaven voor rekening van de partij) en slechts 3,4% vermeldt een uitgave in rubriek 6 (uitgaven voor rekening van de lijst). Geen enkele kandidaat vult beide rubrieken tegelijkertijd in, zodat er geen overlapping is tussen beide procenten.

Tabel 2. Verdeling van de individuele aangiften met rubriek 5 en rubriek 6 ingevuld over de partijen, in verticale procenten.

	Rubriek 5	Rubriek 6
AGALEV	0	0
CVP	14.5	41.1
SP	58.4	0
VLBLOK	0	0
VLD	11.5	42
VU-ID	0	0
Andere	15.5	16.8
Totaal	100	100

Tabel 2 toont aan dat het gebruik van beide rubrieken aanzienlijk verschilt per partij. Bij Agalev, Vlaams Blok en VU-ID worden deze rubrieken stelselmatig blanco gelaten, wat strikt genomen betekent dat er in die partijen geen gebruik werd gemaakt van de transferregeling. Het zijn vooral kandidaten van de SP en, in veel mindere mate, van de CVP die uitgaven vermelden in rubriek 5 en daarmee aangeven dat een deel van hun campagne ten laste komt van het maximumbedrag van de partij. Het zijn vooral kandidaten van de VLD en van de CVP, die rubriek 6 invullen en daarmee aangeven dat een deel van hun campagne ten laste komt van het maximumbedrag van de lijst. Opmerkelijk is dat geen enkele SP-kandidaat rubriek 6 invult. Het feit dat de verschillen tussen de partijen zo groot en vooral zo absoluut zijn lijkt een duidelijke aanwijzing dat de kandidaten richtlijnen krijgen vanuit het partijsecretariaat omtrent het invullen van de aangifte.

De bedragen ten laste van de lijst (rubriek 6) zijn gemiddeld beduidend groter dan die ten laste van de partij (rubriek 5): de bedragen ten laste van de lijst bedragen gemiddeld 1.141 euro, die ten laste van de partij 350 euro. Dat het gemiddelde voor rubriek 5 zo laag is komt omdat de SP kandidaten hier doorgaans een zeer laag bedrag invullen (gemiddelde: 168 euro). Bij de VLD (gemiddelde: 449

euro) en vooral de CVP (gemiddelde: 1.206 euro) ligt dit gemiddelde voor rubriek 5 beduidend hoger. Voor de CVP bedragen alle in rubriek 5 ingevulde bedragen (ongewogen) samen 27.906 euro, dit is al een flinke hap van het totale bedrag aan uitgaven dat door de partij werd gerapporteerd, namelijk 355.147 euro.¹⁶ Voor SP (15.163 euro) en VLD (7.428 euro) bekomen we een veel lager totaalbedrag.

Voor de rubriek 5 van het aangifteformulier is relevant, omdat daaruit mogelijk informatie te puren valt over de wijze waarop de centrale partij-instanties bepaalde kandidaten bevoordelen door hen toe te laten uitgaven te doen voor rekening van het nationale maximum. In hoeverre kunnen we op basis van onze data een profiel uittekenen van deze door de partijen voorgetrokken kandidaten? Een eerste vaststelling in dit verband is dat in rubriek 5 vaak bedragen worden ingevuld die identiek zijn voor de hele lijst of een groot aantal kandidaten ervan. Hier gaat het kennelijk om bedragen die hetzij effectief worden verdeeld onder alle kandidaten, hetzij louter pro forma worden uitgesmeerd over de verschillende aangiften. Twee derden van de in rubriek 5 ingevulde bedragen kunnen tot die categorie worden gerekend. Amper 7 van de onderzochte kandidaten vermeldt een bedrag van 1.250 euro of meer. Hier gaat het stevast om hetzij de lijsttrekker, hetzij een bekende kandidaat op een prominente plaats op de lijst. In die gevallen gaat het vermoedelijk om echte transfers, in die zin dat de partij de betrokken kandidaat toelaat om uitgaven te doen die effectief geboekt worden op het maximum van de partij.

Zoals gezegd dienen de partijen in rubriek 4 van hun aangifteformulier melding te maken van de uitgaven die ze, bij wijze van transfer, ten voordele van de individuele kandidaten hebben gedaan. Vreemd genoeg heeft geen enkele Vlaamse partij in haar aangifteformulier een bedrag vermeld onder rubriek 4,¹⁷ en dit ondanks het feit dat er, blijkens de onderzochte individuele aangifteformulieren, wel degelijk transfers zijn geweest, met name bij de CVP, de SP en de VLD. Dat de Vlaamse partijen geen transferuitgaven vermelden is des te vreemder omdat de Franstalige partijen dit wel doen, en zelfs uitdrukkelijk en gedetailleerd vermelden voor welke kandidaten de partij uitgaven heeft gedaan. De Vlaamse partijen daarentegen maken kennelijk niet graag publiek welke kandidaten ze hebben gefinancierd uit de partijkas en bijgevolg bevoordeeld. Blijkbaar gaan ze ervan uit dat de overeenstemming tussen de individuele aangiften van de transfers en de partij-aangiften moeilijk gecontroleerd kan worden, of dat er althans niemand op het idee zal komen om dit te doen. In de praktijk betekent een en ander dat een kandidaat weinig te vrezen heeft wanneer hij de uitgaven boven het wettelijk toegestane maximum gewoonweg onder rubriek 5 boekt, als een fictieve transfer.

16. Onderzoek van de verkiezingsuitgaven van de politieke partijen voor de provincie-, de gemeente- en de districtsraadsverkiezingen..., *o.c.*, p. 14.

17. Informatie op basis van eigen inzage van de partij-aangiften.

In welke mate worden de transferregels nu gebruikt om het wettelijk toegestane maximum te overschrijden? Voortgaand op onze data blijkt dit hoe dan ook een relatief marginaal fenomeen te zijn. Als we de zes rubrieken optellen, dan blijkt dat slechts 49 kandidaten – 1,7% van het totaal – via de rubrieken 5 of 6 boven hun plafond uitkomen. Bij 36 kandidaten is dat via rubriek 6, bij slechts 13 via rubriek 5. 23 van de 49 zijn CVP-kandidaten, 21 VLD-kandidaten en slechts 3 SP-kandidaten. Als er wordt overschreden, dan is dat door de band wel met een relatief groot bedrag. De gemiddelde overschrijding bedraagt 1.976 euro. Bij de CVP-kandidaten is dat gemiddelde 2.948 euro en bij de VLD 780 euro.

C. Determinanten van de uitgaven

De selectie van een aantal predictorvariabelen die mogelijk bepalend zijn voor het uitgavenniveau van de kandidaten gebeurde deels op basis van de in de inleiding geciteerde literatuur en deels op pragmatische basis. Uit die literatuur blijkt onder meer dat de uitgaven sterk afhankelijk zijn van het politieke gewicht van de kandidaat.¹⁸ Dit houdt onder meer in dat kandidaten die tijdens de vorige legislatuur een mandaat hadden of die voordien een andere belangrijke politieke functie bekleedden doorgaans meer uitgeven. Dit politieke gewicht komt ook tot uiting in de plaats op de lijst en een eventuele gelijktijdige kandidaatstelling voor de provinciale verkiezingen. Kandidaten zullen over het algemeen ook belangrijker zijn naarmate hun partij meer stemmen haalde in de gemeente en al dan niet tot de uittredende coalitie behoorde. Uit ander onderzoek weten we ook dat het relatieve uitgavenniveau meestal daalt naarmate er meer kiezers zijn.¹⁹ En tenslotte hebben we hierboven al kunnen vaststellen dat er grote verschillen bestaan tussen de politieke partijen.

Een en ander komt erop neer dat we volgende variabelen opnemen in ons model: de partij, de grootte van de partij in de gemeente,²⁰ het al dan niet behoren van de partij tot de uittredende coalitie, het aantal ingeschreven kiezers, de plaats op de lijst,²¹ het al dan niet hebben uitgeoefend van een gemeentelijk mandaat (als gemeenteraadslid, schepen,²² burgemeester of OCMW-raadslid) tijdens de voorbije bestuursperiode en het al dan niet uitoefenen van een ministerieel of parlementair mandaat op regionaal en federaal niveau.

18. SAMUELS, D., When Does Every Penny Count? Intra-party Competition and Campaign Finance in Brazil, in *Party Politics*, vol. 7, 2001, pp. 89-102.

19. SAMUELS, D., *ibid.*, p. 96.

20. Dit is het stemmenpercentage van de lijst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1994. Indien een lijst in 1994 tot een kartel behoorde, maar in 2000 niet meer, dan werd een ontbrekende waarde toegekend.

21. Hierbij maken we een onderscheid tussen zeven categorieën, zoals aangegeven in tabel 3.

22. Het OCMW-voorzitterschap wordt gelijkgesteld aan een schepenaambt.

Tabel 3. De gemiddelde totale uitgaven van de kandidaten, de uitgaven per ingeschreven kiezer en de ratio totale uitgave/toegestane uitgave, volgens zes predictorvariabelen.

		Totale uitgave (Rubr.1 tot 6) (in euro)	Totale uitgave per ingeschreven kiezer (in eurocent)	Totale uitgave/ Maximaal toegestane uitgave
Vorig gemeentelijk mandaat	Geen	387,6	1,64	0,168
	OCMW-raadslid	952,9	3,63	0,388
	Raadslid	1210,5	4,13	0,441
	Schepen	1511,5	5,90	0,593
	Burgemeester	3533,4	11,29	1,077
Lijst in vorige bestuurscoalitie?	Ja	891,4	3,34	0,353
	Nee	424,9	1,74	0,173
Ook kandidaat Provincie?	Ja	898,3	3,15	0,200
	Nee	589,7	2,33	0,254
Vorig provinciaal mandaat?	Ja	2063,7	6,71	0,479
	Nee	590,7	2,26	0,235
Regionaal of federaal mandaat?	Ja	2860,7	6,53	0,690
	Nee	569,3	2,32	0,239
Plaats op de lijst	Lijsttrekker	1737,2	5,87	0,558
	Tweede	963,9	3,62	0,361
	Derde	678,2	2,43	0,262
	Andere	506,5	2,04	0,216
	Derde laatste	357,8	2,10	0,191
	Voorlaatste	510,3	2,27	0,215
	Lijstduwer	908,2	3,10	0,332
Algemeen gemiddelde		621	2,41	0,249

Hoe belangrijker het mandaat dat men voordien bekleedde in de gemeente, hoe hoger het gerapporteerde bedrag. Kandidaten die nog geen mandaat hadden rapporteren gemiddeld 388 euro. Bij OCMW-raadsleden maakt dit bedrag een fikse sprong tot 953 euro. Daarna stijgt het gradueel naar 1.210 euro bij raadsleden en 1.511 euro bij schepenen, om tenslotte weer omhoog te schieten tot 3.533 euro bij burgemeesters wat overeenstemt met 11,29 eurocent per ingeschreven kiezer. Raadsleden geven gemiddeld zowat 44,1% uit van het toegestane bedrag en schepenen een kleine 60%. Burgemeesters daarentegen geven door de band het volledige toegestane bedrag uit, en soms zelfs iets meer. Van de 26 voormalige burgemeesters in de steekproef zijn er 4 die hun plafond overschrijden via rubriek 5 of 6.

De hogere uitgaven van burgemeesters en schepenen worden ook weerspiegeld in het feit dat kandidaten van een partij die deel uitmaakte van de bestuurscoalitie in de voorbije bestuursperiode beduidend meer uitgaven rapporteren. Het gemiddelde van die kandidaten bedraagt 891 euro, dit is 3,34 eurocent per ingeschreven kiezer. Daarmee hangt ook samen dat de kandidaten van de grotere partijen, die dus meer kans maken om tot de uittredende coalitie te behoren, over

het algemeen meer uitgeven. De Pearson-correlatie tussen het behaalde stemmenpercentage van de lijst in 1994 en de gemiddelde uitgave per kiezer is .447 ($p < .0001$).

Wie ook kandidaat is voor de provincieraadsverkiezingen – en dus een hoger plafond heeft – rapporteert meestal ook een hoger bedrag, namelijk 898 euro tegenover 590 euro voor de andere kandidaten. Als we dit bedrag – in tegenstelling tot de gegevens in de tabel – relateren aan het aantal ingeschreven kiezers per provinciaal district en niet per gemeente, dan zien we dat de provinciale kandidaten relatief weinig uitgeven in verhouding tot de omvang van hun kiespubliek. Dan bekomen we slechts 1,1 eurocent per ingeschreven kiezer voor de provinciale kandidaten. Dit wijst er duidelijk op dat de doorsnee kandidaat niet echt een intense campagne voert op het niveau van het provinciale district. Dat laatste blijkt ook uit het feit dat de ratio tussen het uitgegeven en het toegelaten bedrag van deze kandidaten (0,200) iets lager is dan die van de andere (0,254). De gemiddelde kandidaat voor de provincieraadsverkiezingen blijft met andere woorden ver uit de buurt van zijn of haar – beduidend hogere – toegestane maximum.

Bij kandidaten die tijdens de voorbije bestuursperiode een provinciaal mandaat bekleedden (als provincieraadslid of bestendig afgevaardigde) stijgt het gemiddelde aangegeven bedrag aanzienlijk tot 2.064 euro, dit is bijna vier keer zoveel als het algemene gemiddelde. Deze kandidaten komen, blijkens hun gemiddelde ratio van 0,479, ook een flink stuk dicht bij het maximum.

Kandidaten die op het moment van de gemeenteraadsverkiezingen een mandaat hebben uitgeoefend (als parlamentslid of minister) op regionaal of federaal niveau geven gemiddeld vijf keer zoveel uit als de gemiddelde kandidaat. Het gemiddelde bedrag is 2.861 euro, wat neerkomt op 6,53 eurocent per ingeschreven kiezer, dit is gemiddeld ongeveer twee derden van het toegestane bedrag.

Lijsttrekkers rapporteren gemiddeld ongeveer drie keer zoveel dan andere kandidaten, namelijk 1.737 euro (5,87 eurocent per ingeschreven kiezer) en geven gemiddeld 55,8% van hun toegestane maximum uit. Bij de tweede kandidaten op de lijst zijn die bedragen al ongeveer de helft kleiner dan de lijsttrekkers, maar nog altijd een flink stuk boven het gemiddelde. De kandidaten op de derde plaats geven nog iets meer uit, maar komen toch al vrij dicht bij het gemiddelde. Het lijstduwseffect beperkt zich tot de allerlaatste kandidaat op de lijst, die zich, met een gemiddeld aangegeven bedrag van 908 euro en een ratio van 0,332, ergens tussen de tweede en de derde kandidaat situeert. De voorlaatste kandidaat en, nog meer uitgesproken, de derde laatste kandidaat geven door de band iets minder uit dan het algemene gemiddelde.

Het bedrag dat de kandidaten uitgeven per ingeschreven kiezer blijft niet constant, maar daalt naarmate het aantal kiezers toeneemt. De Pearson-correlatie tussen het aantal kiezers en het uitgegeven bedrag per kiezer bedraagt $-.242$ ($p < .0001$). Naarmate er meer kiezers zijn wordt er ook een kleiner deel van het toegestane bedrag uitgegeven (Pearson-correlatie: $-.076$ ($p < .0001$)). Met andere woor-

den: hoe groter de gemeente hoe minder de kandidaten relatief gezien uitgeven. De verklaring hiervoor is waarschijnlijk dat in grotere gemeenten een schaalvoordeel speelt, waardoor de campagnes relatief gezien goedkoper worden.

Vraag is echter in hoeverre deze verbanden blijven bestaan als we controleren voor de andere variabelen. In welke mate blijft bijvoorbeeld het verband met de positie op de lijst overeind als we er rekening mee houden dat de uittredende mandatarissen, die het meest uitgeven, meestal ook de beste plaatsen krijgen op de lijst? Dit multivariate verband tussen de responsvariabele en de besproken predictorvariabelen onderzoeken we op basis van een OLS regressie-analyse. Daarbij nemen we het uitgegeven bedrag per ingeschreven kiezer (in eurocent) als responsvariabele.²³

Tabel 4. Regressie met het totale uitgegeven bedrag (in eurocent) per kiezer als responsvariabele.

	Parameter (niet gestand.)	Partiële correlatie
Intercept	2.12**	
Stemmenpercentage van de lijst in 1994	0.07**	0.063
Uittredend burgemeester	5.12**	0.021
Uittredend schepen	1.91**	0.018
Uittredend raadslid	0.80**	0,007
Uittredend OCMW-raadslid	0.94*	0,004
Lijst behoort tot vorige coalitie	-0.64**	0.007
Vorig provinciaal mandaat	2.18**	0,008
Ander mandaat	2.84**	0,019
Lijsttrekker	2.44**	0,027
Tweede op lijst	1.14**	0,007
VLD	0.96**	0.010
SP	-1.73**	0,035
VU-ID	-1.05**	0,005
AGALEV	-1.98**	0,030
VLBLOK	-1.81**	0,024
Aantal ingeschreven kiezers	-0,00002**	0,035
Aangepaste R ²	0,396	

** = significant op minstens .0009-niveau,

* = significant op minstens .005-niveau.

Zoals blijkt uit tabel 4 vormt de grootte van de partij of de lijst, met een partiële correlatie van .063, de sterkste predictor van het uitgegeven bedrag. Als het behaalde stemmenpercentage van de lijst (in 1994) met een punt stijgt, dan stijgt de

23. Op het aantal ingeschreven kiezers en het stemmenpercentage van de lijst na zijn alle predictorvariabelen categorisch. Er is met dummy-variabelen gewerkt voor wat betreft de partijvoorkeur (referentie: andere), het vorig gemeentelijk mandaat (referentie: geen) en de plaats op de lijst (referentie: andere). De in het model opgenomen variabelen werden geselecteerd via het procédé van stapsgewijze selectie, met als vereist significantieniveau $p=0,005$.

uitgave per kiezer van de kandidaten gemiddeld met 0,07 eurocent. Ook de partij-dummy's vormen samen een relatief sterke predictor. Er is vooral een sterk Agalev- en SP-effect, in die zin dat de kandidaten van beide partijen beduidend minder aangeven dan die van de CVP en de andere lijsten, die in dit model de referentiegroep vormen. Ook de Vlaams Blok- en – in mindere mate – de VU-ID-kandidaten geven minder uit. VLD-kandidaten geven dan weer significant meer uit. De multivariate analyse bevestigt dat de uitgaven significant stijgen wanneer de kandidaat in de vorige bestuursperiode schepen of burgemeester was. Vooral bij burgemeesters gaat het over een substantiële stijging van gemiddeld 5,12 eurocent per kiezer. Bij voormalige gemeente- en OCMW-raadsleden is de stijging een stuk kleiner. Als we controleren voor het burgemeester- en schepeneffect wordt het effect van het behoren tot de uittrekkende coalitie negatief en blijken de kandidaten van de oppositie iets meer uit te geven, al blijft dit effect beperkt. Een forse stijging is er ook bij kandidaten die tijdens de vorige bestuursperiode een provinciaal mandaat uitoefenden of die een regionaal of federaal mandaat uitoefenen. Ook na controle voor alle andere variabelen blijkt er nog een significant en substantieel lijsttrekkers-effect te zijn op de uitgaven, naast een bescheidener effect van de tweede plaats. Het effect van het aantal ingeschreven kiezers blijft eveneens overeind: hoe groter de gemeente, hoe kleiner het relatieve bedrag dat wordt uitgegeven.

Opvallend is dat het effect van de parallelle kandidaatstelling voor de provinciale verkiezingen wegvalt in het multivariabele model, en dit ondanks het feit dat de betrokken kandidaten een groter kiespubliek hebben en normaalgezien ook meer mogen uitgeven. Die extra middelen lijken inderdaad noodzakelijk om de kandidaat toe te laten een specifieke campagne te voeren toegespitst op het provinciale beleidsniveau. Maar kennelijk is dit nauwelijks het geval, aangezien de provinciale kandidaatstelling op zich geen factor is die de campagne-uitgaven verhoogt.

D. Het effect van de verkiezingsuitgaven

In hoeverre heeft het niveau van de verkiezingsuitgaven een effect op het aantal voorkeurstemmen van een kandidaat? Dat er een sterk bivariaat verband bestaat tussen de uitgaven en het verkiezingsresultaat zal niet verbazen. De Pearson-correlatie tussen het uitgegeven bedrag per ingeschreven kiezer en het relatieve aantal voorkeurstemmen ten opzichte van het aantal ingeschreven kiezers bedraagt niet minder dan .626 ($p < .0001$). Dit verband wordt ook gereflecteerd in het feit dat kandidaten die een mandaat in de wacht slepen gemiddeld vier keer zo veel uitgaven rapporteren als de niet succesvolle kandidaten, namelijk 1.397 euro tegenover slechts 334 euro bij wie geen mandaat verwierf. De doorsnee verkozen kandidaat geeft 4,85 eurocent per kiezer uit en gaat tot 51% van zijn of haar toegelaten maximum. Bij niet-verkozen kandidaten bedragen die cijfers respectievelijk 1,51 en 15%.

Bart Maddens

Hamvraag is ook hier natuurlijk in hoeverre het verband tussen de uitgaven en de voorkeurstemmen overeind blijft wanneer we controleren voor al de andere relevante variabelen. Daarstraks is immers gebleken dat precies de kandidaten die zo wie zo het meest kans maken om verkozen te worden en veel voorkeurstemmen te halen (gewezen burgemeesters, schepenen, uittredende raadsleden, lijstaanvoerdere, ...) ook veruit het meest uitgaven declareren. Maakt het uitgavenniveau nog een verschil uit als we al die andere factoren van succes mee in rekening nemen?

We gingen dit na op basis van een OLS-regressie-analyse met het relatieve aantal voorkeurstemmen ten opzichte van het aantal ingeschreven kiezers (in procenten) als responsvariabele en het gerapporteerde bedrag per ingeschreven kiezer (in eurocent), samen met de hierboven al gebruikte variabelen, als predictoren.²⁴ Uit het resultaat (tabel 5) blijkt dat het gerapporteerde bedrag een significant en substantieel effect heeft op het aantal voorkeurstemmen. De partiële correlatie bedraagt .134,²⁵ dit is de op één na grootste waarde. De variabele die de grootste bijdrage levert tot de verklarende kracht van het model is het behaalde stemmenpercentage van de partij, met een partiële correlatie van .249. Maar dit is een mathematisch evident effect dat op zich weinig relevant is.

De parameter van 0.261 geeft aan dat een stijging van de uitgaven met één eurocent per ingeschreven kiezer het aandeel van de voorkeurstemmen ten opzichte van het aantal ingeschreven kiezers doet stijgen met 0,261 procentpunt. Een stijging met 1 procentpunt 'kost' volgens dit model dus ongeveer 4 eurocent per kiezer.

Een alternatieve en wellicht ook goedkopere manier om het aantal voorkeurstemmen substantieel te verhogen is burgemeester of lijsttrekker worden. Hierdoor stijgt het procent voorkeurstemmen met respectievelijk 7,6 en 3,128 punten. Het schepeneffect is al een stuk kleiner en ook het positieve effect van de tweede of derde plaats is relatief klein in vergelijking met de genoemde effecten. Hetzelfde geldt voor het uitoefenen van een ander mandaat. Als de lijst tot de uittredende coalitie behoort blijkt dit gemiddeld een licht negatief effect te hebben op het aantal voorkeurstemmen. Dit effect is echter vrij klein, net zoals het feit dat de kandi-

24. Zie voetnoot 23 voor de technische details. Voor de grootte van de partij wordt nu rekening gehouden met het stemmenpercentage van 2000.
25. In de literatuur wordt er soms van uit gegaan dat de uitgaven een afnemend marginaal nut hebben, in die zin dat het effect verkleint naarmate er meer wordt uitgegeven. Dit afnemend effect kan worden gevat door de natuurlijke logaritme van het uitgegeven bedrag in het model op te nemen in de plaats van het bedrag zelf (zie o.m. ABRAMOWITZ, A.I., *Explaining Senate Election Outcomes*, in *American Political Science Review*, vol. 82, 1988, pp. 385-403; JACOBSON, G.C., *The Effects of Campaign Spending...*, o.c., p. 471). In ons geval leidt dit tot een gevoelige daling van de partiële correlatie van het uitgegeven bedrag met de voorkeurstemmen tot .046 en een daling van de R^2 van het model tot .563. Dit kan erop wijzen dat het afnemende grensnut zich op een hoger uitgavenniveau situeert dat wellicht niet wordt bereikt als gevolg van de wettelijke plafonnering.

daten van de VLD- en Vlaams Blok-lijsten iets minder voorkeurstemmen halen. Met een aangepaste R^2 van .628 blijkt het model een opmerkelijk grote verklaarde variantie te hebben, die in aanzienlijke mate kan worden toegeschreven aan het effect van de uitgaven.

Tabel 5. Regressie met het relatieve aantal voorkeurstemmen ten opzichte van het aantal ingeschreven kiezers (in procenten) als responsvariabele.

	Parameter (niet gestand.)	Partiële correlatie
Intercept	-0,593**	
Uitgegeven bedrag per kiezer	0,261**	0,137
stemmenpercentage van de lijst in 2000	0,101**	0,249
Uittredend burgemeester	7,600**	0,091
Uittredend schepen	1,331**	0,020
Ander mandaat	1,474**	0,011
Lijsttrekker	3,128**	0,090
Tweede op lijst	0,803**	0,007
Derde op lijst	0,595*	0,004
Lijst behoort tot vorige coalitie	-0,541**	0,012
VLD	-0,362*	0,004
VLBLOK	-0,504**	0,005
Aangepaste R^2	0,628	

** = significant op minstens .0009-niveau,

* = significant op minstens .005-niveau.

Het is verleidelijk om uit deze resultaten te besluiten dat geld uitgeven voor de verkiezingscampagne wel degelijk rendeert: meer geld investeren blijkt inderdaad bijkomende stemmen op te leveren. Onze data verschaffen echter geen informatie over het causale verband tussen de verkiezingsuitgaven en het aantal voorkeurstemmen. Natuurlijk gaan de uitgaven chronologisch vooraf aan het verkiezingsresultaat. Maar het aantal voorkeurstemmen fungeert hier ook als een algemene indicator van de populariteit en de bekendheid van een kandidaat, een factor die wel voorafgaat aan de verkiezingen. De data kunnen dan ook in die zin worden geïnterpreteerd dat sommige kandidaten meer uitgeven omdat ze populair zijn en bijgevolg – wellicht ook voor een stuk onder druk van de partij – een campagne voeren in verhouding tot hun electoraal kapitaal. Dergelijke kandidaten zullen bovendien meer giften ontvangen en daardoor over een wat groter budget beschikken. In de hoger geciteerde buitenlandse literatuur probeert men deze factor op verschillende manieren onder controle te houden. In meerderheidssystemen kan men de analyse gemakkelijk beperken tot de kandidaten die een reële kans maken om verkozen te worden en bijgevolg over een minimaal electoraal kapitaal beschikken. In zijn analyse van de Braziliaanse case, met een proportioneel stelsel, tracht Samuels het probleem op te lossen door een variabele

Bart Maddens

'kwaliteit van de kandidaat'²⁶ in het model op te nemen, gebaseerd op een inschatting door experts van de kans dat de kandidaat wordt verkozen. Dit was echter niet haalbaar in het kader van ons onderzoek.

IV. Besluit

In heel wat landen vormen de aangiften van de verkiezingsuitgaven een belangrijke bron van informatie voor wetenschappelijk onderzoek. Dat dit in België niet het geval is, komt wellicht omdat deze gegevens slechts in zeer beperkte mate beschikbaar zijn. Het wettelijk inzagerecht voor kiezers biedt een mogelijkheid om de informatie toch te gebruiken voor onderzoek. Bij de lokale verkiezingen van 8 oktober 2000 werd van deze mogelijkheid gebruik gemaakt om een databestand samen te stellen met gegevens betreffende de gerapporteerde uitgaven van 2762 kandidaten, gespreid over 30 gemeenten.

Een tweede reden waarom de aangiften als bron van wetenschappelijke informatie tot nu toe onontgonnen bleven is wellicht de wijdverspreide scepsis over het werkelijkheidsgehalte ervan. In andere landen blijkt dat nochtans geen beletsel om de data te gebruiken als een indicator voor de omvang van de campagne-uitgaven. Het feit dat de gerapporteerde uitgaven op een betekenisvolle en voorspelbare manier samenhangen met een aantal predictorvariabelen is voor buitenlandse onderzoekers een aanwijzing dat de data hoe dan ook een zekere geldigheid hebben als indicator voor de omvang van de campagne.

Ook onze multivariate analyse van het verband tussen de uitgaven van de kandidaten en een aantal predictorvariabelen leidde tot zinvolle en voorspelbare resultaten. Het uitgavenniveau blijkt in eerste instantie af te hangen van de partij. Daarbij springt vooral in het oog dat de Agalev-kandidaten nauwelijks uitgaven rapporteren, terwijl ook de uitgaven van de SP-kandidaten relatief laag zijn. Verder nemen de uitgaven aanzienlijk toe bij kandidaten die in de vorige bestuursperiode een mandaat hadden en dus een groter politiek gewicht hebben. De burgemeesters spannen onmiskenbaar de kroon, op een afstand gevolgd door de schepenen en de raadsleden. Wie kandideert voor een lijst die electoraal zwaarder weegt, geeft door de band beduidend meer uit. Het uitoefenen van een ander mandaat op federaal of regionaal niveau leidt eveneens tot hogere uitgaven, maar dit effect is al een stuk kleiner dan het burgemeesterseffect. Nog kleiner is de stijging als gevolg van een bijkomende kandidatuur voor de provincieraadsverkiezingen, en dit ondanks het feit dat de kandidaten voor de provincieraadsverkiezingen een groter aantal potentiële kiezers hebben en ook meer mogen uitgeven.

26. SAMUELS, D., *Incumbents and Challengers...*, o.c., pp. 575-576. A.I. Abramowitz probeert die factor in te calculeren door te controleren voor het verwachte verkiezingsresultaat (ABRAMOWITZ, A.I., *Explaining Senate Election Outcomes*, o.c., p. 395).

Het effect van de plaats op de lijst beperkt zich grotendeels tot het feit dat de lijsttrekker meer uitgeeft. Tenslotte blijkt het uitgegeven bedrag per kiezer te dalen naarmate de gemeente groter wordt.

Het is dus niet onredelijk om aan te nemen dat de gerapporteerde uitgaven hoe dan ook een zekere geldigheid hebben en bijgevolg kunnen worden gebruikt om na te gaan of een duurdere campagne ook meer stemmen opbrengt. Het multivariate verband tussen de gerapporteerde uitgave per kiezer enerzijds en het relatieve aantal voorkeurstemmen anderzijds blijkt verrassend robuust. Niettegenstaande we controleren voor een aantal andere evidente co-determinanten zoals de partij, de electorale sterkte van de lijst, de plaats op de lijst, het uitgeoefend mandaat tijdens de voorbije bestuursperiode, een eventueel mandaat op regionaal of federaal niveau, hebben de campagneuitgaven de grootste verklarende kracht, op het voor de hand liggende effect van de electorale sterkte van de lijst na. Toch zijn we er beducht voor om hieruit te besluiten dat campagneuitgaven wel degelijk renderen. Dat een kandidaat meer spendeert kan het gevolg zijn van het feit dat hij of zij een groot electoraal kapitaal heeft, eerder dan andersom. Binnen het beperkte bestek van dit onderzoek was het echter niet mogelijk om deze factor onder controle te houden, iets wat in sommige buitenlandse onderzoeken wel wordt geprobeerd.

Ook vanuit louter descriptief oogpunt levert een analyse van de aangiften interessante informatie op. Zo konden we vaststellen dat geen enkele kandidaat meer rapporteert dan wettelijk toegestaan. Dit is niet zonder belang, omdat de aangiften niet systematisch worden gecontroleerd bij lokale verkiezingen. Blijkbaar is de angst voor een klacht door de concurrentie een voldoende stimulans voor de kandidaten om zich te houden aan de maximumbedragen. Daarnaast bracht de analyse ook aan het licht dat de kandidaten over het algemeen vrij ver onder hun plafond blijven. Gemiddeld geeft een kandidaat maar een vierde uit van wat wettelijk mag. Ook de meer prominente kandidaten zoals de lijsttrekkers en de uittreedende schepenen blijven ver onder het maximum. Enkel de uitgaven van de uittreedende burgemeesters benaderen het maximum. Deze resultaten suggereren dat de wettelijke plafonds dermate hoog zijn dat ze nauwelijks werken als een rem op de uitgaven.

Anderzijds bevat de wet ook voldoende achterpoortjes voor de kandidaten om meer uit te geven dan wettelijk mag. De kandidaten kunnen uitgaven doen voor rekening van hetzij de lijst, hetzij de partij, uitgaven waarvan melding dient gemaakt in respectievelijk de rubriek 5 en 6 van het aangifteformulier. Ons onderzoek wees echter uit dat overschrijdingen via die twee rubrieken een relatief marginaal fenomeen zijn. Slechts 1,7% van de kandidaten maakt van die achterpoortjes gebruik. Normaal gezien moeten we de uitgaven vermeld in rubriek 5 – dit zijn de uitgaven die door de kandidaten zijn gedaan voor rekening van de politieke partij – ook terugvinden in de aangiften van de politieke partijen. Dit is echter niet het geval. Daardoor is het onmogelijk om te controleren of de uitgaven die door de kandidaten worden afgeschoven naar de partij ook effectief zijn op-

Bart Maddens

genomen in de door de partij gerapporteerde uitgaven. Dit maakt eigenlijk dat de kandidaten hun 'illegale' uitgaven quasi onbeperkt kunnen boeken onder rubriek 5.

Op basis van wat voorafgaat kunnen er dus grote vraagtekens worden geplaatst bij de zin van de wettelijke maxima. Enerzijds geeft het overgrote deel van de kandidaten bij lange niet zoveel uit als wettelijk mag, terwijl anderzijds de kandidaten die er wel veel geld tegenaan willen gooien dit rustig kunnen doen door gebruik te maken van de beschikbare achterpoortjes.

Al bij al vormt dit artikel niet meer dan een eerste vingeroefening voor een meer doorgedreven aangifteonderzoek, waarvan de federale en de regionale verkiezingen uiteraard het meest voor de hand liggende voorwerp vormen. In die gevallen zou het bovendien mogelijk moeten zijn om het volledige universum te onderzoeken in de plaats van een deel ervan, zoals we hier noodgedwongen hebben moeten doen. Verder zou het boeiend zijn om ook de aangiften van de herkomst van de middelen te analyseren, die hier vooralsnog buiten beeld zijn gebleven. Hopelijk heeft deze bijdrage de appetijt voor verder onderzoek in die richting aangescherpt.

Appendix 1. **Overzicht van de regelgeving inzake de beperking en de controle van de uitgaven voor de lokale verkiezingen**²⁷

□ Maximumbedragen

De wetgeving voor de federale, de regionale en de Europese verkiezingen bepaalt dat er op twee niveaus verkiezingsuitgaven kunnen worden verricht: dat van de partijen als geheel en dat van de individuele kandidaten. In de wetgeving voor de lokale verkiezingen daarentegen wordt een bijkomend niveau onderscheiden, namelijk dat van de lijsten. De wet voorziet in een beperking van de verkiezingsuitgaven op elk van die drie niveaus. De partijen mogen maximaal 371.840 euro uitgeven indien zij in ten minste vijftig gemeenten onder hun eigen naam en na-

27. De basiswet voor de lokale verkiezingen is de *Wet van 7 juli 1994 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de provincieraden en de gemeenteraden, de districtsraden en voor de rechtstreekse verkiezing van de raden voor maatschappelijk welzijn* [W.1994]. Daarnaast bevat ook de *gemeentekieswet* [GKW] een aantal relevante bepalingen. Vóór elke verkiezing publiceert de parlementaire Controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen een handleiding voor de partijen en de kandidaten, waarin de wetgeving wordt verduidelijkt en wordt aangegeven hoe die wordt geïnterpreteerd en toegepast door de Controlecommissie: *Commentaar en aanbevelingen van de Controlecommissie met betrekking tot de interpretatie van de wetgeving inzake de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezing van de provincieraden, de gemeenteraden en de districtsraden en voor de rechtstreekse verkiezing van de raden voor maatschappelijk welzijn op 8 oktober 2000* [Commentaar].

tionaal lijstnummer opkomen, en maximaal 74.368 euro indien dat niet het geval is (W.1994, art. 2). Het maximumbedrag van de lijsten (W.1994, art. 3, §1) en kandidaten (W.1994, art. 3, §2) is afhankelijk van het aantal kiezers.²⁸ Wie zowel kandidaat is voor de gemeenteraads- als voor de provincieraadsverkiezingen kan de respectievelijke maximumbedragen niet cumuleren. Alleen het hoogste maximumbedrag telt (W.1994, art. 3, §3, eerste lid). Wanneer verschillende kandidaten een gezamenlijke campagne voeren moeten ze de uitgaven daarvoor in onderlinge overeenstemming verdelen over hun aangiften (Commentaar, pp. 25-27).

□ Transfers en boegbeeldcampagnes

Politieke partijen kunnen ook uitgaven doen ten gunste van individuele kandidaten. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen transfers en boegbeeldcampagnes. Een *transfer* houdt in dat de partij een deel van haar maximaal uit te geven bedrag overhevelt naar een individuele kandidaat, met dien verstande dat het bedrag aangerekend blijft op de uitgaven van de partij en niet op die van de kandidaat. Een transfer laat de kandidaat met andere woorden toe om, voor rekening van de partij, zijn of haar plafond te overschrijden. Van een *boegbeeldencampagne* is sprake wanneer een partij een algemene kieskring-overschrijdende campagne voert rond een welbepaalde kandidaat. De uitgaven daarvoor worden niet als een individuele uitgave van het boegbeeld beschouwd (W.1994, art. 2, derde lid; Commentaar, p. 17).

Alhoewel de wet dit niet uitdrukkelijk vermeldt laat de Controlegcommissie ook toe dat, bij lokale verkiezingen, uitgaven ten gunste van individuele kandidaten worden aangerekend aan de lijst. Een eerste mogelijkheid is een lokale boegbeeldencampagne van de lijst ten gunste van een of meerdere kandidaten. Een tweede mogelijkheid is dat de lijst, met de voorafgaande toestemming van de lijst-aanvoerder, de uitgaven op zich neemt van de campagne van één of meerdere kandidaten (Commentaar, pp. 21-25). In beide gevallen wordt een bijkomende uitweg gecreëerd voor de kandidaat – naast de transfers en de nationale boegbeeldcampagnes – om zijn of haar individuele maximum te kunnen overschrijden.

28. Voor de lijsten geldt daarbij een minimum van het aantal ingeschreven kiezers maal 2,5 euro en voor de kandidaten een minimum van 1.239 euro. De exacte maximumbedragen voor zowel de lijsten en de kandidaten, per gemeente en per district voor de provincieraadsverkiezingen, worden megedeeld door het Ministerie van Binnenlandse Zaken (W.1994, art.5). Zie voor de lokale verkiezingen van 8 oktober 2000: Ministerie van Binnenlandse Zaken, Provincie- en gemeenteraadsverkiezingen van 8 Oktober 2000 – Mededeling, BS 25/08/2000. De gemeente met het laagste plafond was Herstappe, waar een lijst maximum 178 euro mocht uitgeven en een kandidaat het minimumbedrag van 1.239 euro. De gemeente met het hoogste plafond was Antwerpen, waar een lijst tot maximum 112.658 euro mocht uitgeven en een individuele kandidaat 7.647 euro.

Bart Maddens

□ Aangiften

De partijen zijn verplicht om binnen dertig dagen na de verkiezing bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg in wiens rechtsgebied de zetel van de partij is gevestigd een aangifte te doen van hun verkiezingsuitgaven. Daarnaast moeten ze ook een aangifte indienen betreffende de herkomst van de geldmiddelen, samen met een lijst van de natuurlijke personen die giften hebben gedaan van 124 euro of meer (W.1994, art. 8, eerste tot derde lid). De kandidaten moeten een soortgelijke aangifte doen bij de griffie van de rechtbank van eerste aanleg binnen wiens rechtsgebied de gemeente gelegen is, eveneens binnen dertig dagen na de verkiezingen.²⁹ Tenslotte zijn de lijstaanvoeders verantwoordelijk voor het opstellen van een dergelijke aangifte voor de lijst (GKW, art. 23, §2, eerste tot derde lid). De aangiften moeten gebeuren op basis van de bij Ministerieel Besluit vastgestelde modelformulieren (W.1994, art. 8, vierde en vijfde lid; GKW, art. 23, §2, vierde en vijfde lid).³⁰

Wat de uitgaven van de *kandidaten* betreft wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen de volgende zes rubrieken: (1) Uitgaven en financiële verbintenissen betreffende de dienstprestaties of leveringen met het oog op de mededeling van mondelinge, schriftelijke, auditieve en visuele boodschappen; (2) Uitgaven voor de niet in rubriek 1 vermelde bezoldigde dienstprestaties; (3) Uitgaven voor het aankopen of huren van niet in rubriek 1 vermelde goederen of leveringen; (4) Andere niet in de rubrieken 1 tot 3 bedoelde uitgaven; (5) Totaal van de door de politieke partij op haar quota verrekende uitgaven, ten gunste van de kandidaat; (6) Bedrag per aard van prestatie of levering, van de door de kandidaat gedane uitgaven die geboekt moeten worden op het toegelaten bedrag van de uitgaven van de lijst met het akkoord van de kandidaat die de lijst trekt.

De uitgaven in het kader van een boegbeeldcampagne moeten worden aangegeven door de politieke partij, als onderdeel van de algemene verkiezingsuitgaven. De Controlecommissie vraagt wel dat de kandidaten die als boegbeeld naar voor worden geschoven dit pro memorie op hun aangifteformulier zouden vermelden om onnodige klachten te voorkomen, zonder opgave evenwel van het exacte bedrag (Commentaar, p. 17). Voor de transfers dient wel het exacte bedrag vermeld.³¹

29. Wie tegelijkertijd kandideerde voor de gemeenteraads- en de provincieraadsverkiezingen en onder het verbod op cumulatie valt dient maar één enkele aangifte in te dienen. In het geval van toegelaten cumulatie – namelijk wanneer men ook kandideert in een provincieraadsdistrict waartoe de eigen gemeente niet behoort – dienen twee afzonderlijke aangiften te worden ingediend (Commentaar, p. 31).
30. Zie voor de lokale verkiezingen van 8 oktober 2000: Ministerieel Besluit van 24 augustus 2000 (BS 29/08/2000), gewijzigd door Ministerieel Besluit van 25 oktober 2000 (BS 01/11/2000).
31. Rubriek 4: ten voordele van een of meerdere bepaalde kandidaten gedane verkiezingsuitgaven.

□ Inzagerecht

Voor wat betreft de partijen maken de voorzitters van de rechtbanken van eerste aanleg een verslag op van de uitgaven die partijen voor de verkiezingspropaganda hebben gedaan. Het verslag dient binnen zestig dagen na datum van de verkiezingen, gedurende vijftien dagen, op de griffie van de rechtbank ter inzage te worden gelegd van alle op de kiezerslijst ingeschreven kiezers, op vertoon van hun oproepingsbrief (W.1994, artikel 9). De aangiften van de uitgaven en de aangiften betreffende de herkomst van de middelen dienen bij dit verslag te worden gevoegd (MB 29/08/2000, Bijlage 7).³²

Over de aangiften van de kandidaten en de lijsten wordt er geen soortgelijk verslag uitgebracht door de rechtbank. Wel worden de aangiften zelf, vanaf de eendertigste dag na de datum van de verkiezingen, gedurende vijftien dagen, ter inzage gelegd van de op de kiezerslijst ingeschreven kiezers, op vertoon van hun oproepingsbrief (GKW, art. 23, §2, zesde lid). Zowel de aangifte van de uitgaven als die betreffende de herkomst van de middelen worden ter inzage gelegd (MB 25/10/2000, bijlage 8, noot 3, bijlage 9, noot 3). De aangiften worden tot de 121ste dag na de verkiezingen bewaard op de griffie (GKW, art. 23ter, eerste lid).

□ Controle en sancties

Het verslag inzake de aangiften van de partijen wordt, samen met de eventuele opmerkingen van kandidaten en kiezers, aan de parlementaire Controlecommissie bezorgd (W.1994, art. 9, laatste lid). Die doet vervolgens uitspraak over de juistheid en de volledigheid van de verslagen. De Controlecommissie publiceert een eindverslag waarin per politieke partij het totaalbedrag van de verkiezingsuitgaven wordt vermeld (W.1994, art. 10).³³ Bij overtreding verliest de partij voor minstens één en maximum vier jaar het recht op een dotatie (W.1994, art. 11).

Voor wat betreft de kandidaten en de lijstverantwoordelijken voorziet de wet zowel in een strafrechtelijke als een administratieve procedure. Strafrechterlijke vervolging kan leiden tot een geldboete of een gevangenisstraf (W.1994, art. 12). De administratieve procedure wordt gestart wanneer een kandidaat een bezwaar formuleert en kan ertoe leiden dat het mandaat van de overtredende kandidaat of lijstverantwoordelijke vervallen wordt verklaard (GKW, artt. 74-77). Belangrijk hierbij is vooral dat de aangiften van de kandidaten en de lijsten niet systema-

32. Wat de herkomst van de middelen betreft geldt dit inzagerecht enkel de aangifte zelf en niet de lijst met natuurlijke personen die een gift van 124 Euro of meer hebben gedaan (MB 24/08/2000, bijlage 7, noot 4).

33. Voor de lokale verkiezingen van 8 oktober 2000, zie: Onderzoek van de verkiezingsuitgaven van de politieke partijen voor de provincie-, de gemeente- en de districtsraadsverkiezingen, a.c.

Bart Maddens

tisch worden nagekeken. De wetgever is er blijkbaar van uitgegaan dat de kandidaten de wet zouden naleven uit vrees dat een kiezer, maar wellicht vooral een concurrerende kandidaat een klacht zou indienen.

Appendix 2. Lijst van de onderzochte gemeenten

Provincie	Gemeente	Aantal kiezers	Kandidaataangiften		Lijstaangiften
			Ongewogen	Gewogen	
Antwerpen	Geel	26.170	130	130	5
	Mechelen	55.691	100	205	4
	Niel	6.629	97	97	6
	Ranst	13.387	106	110	5
	Schoten	24.656	95	175	5
Limburg	Bocholt	8.574	29	63	3
	Bree	10.766	75	75	0
	Genk	39.243	186	186	5
	Hasselt	53.667	101	176	5
	Maaseik	16.483	117	117	5
	Meeuwen-Gruitrode	9.321	46	46	2
	Neerpelt	10.675	77	79	4
	Lanaken	15.672	99	99	4
	Opglabbeek	6.738	27	27	2
	Overpelt	9.302	23	46	2
	Riemst	11.262	71	75	3
Zonhoven	14.437	95	95	5	
Oost-Vlaanderen	Sint-Niklaas	52.594	120	260	7
Vlaams-Brabant	Beersel	16.891	53	74	5
	Gooik	6.931	26	26	2
	Merchtem	11.066	91	114	6
	Lennik	6.810	74	74	5
	Leuven	65.701	95	215	6
West-Vlaanderen	Brugge	91.450	263	308	8
	Knokke-Heist	26.739	100	125	5
	Koekelare	6.347	38	38	2
	Kortemark	9.647	69	69	3
	Kortrijk	57.735	120	225	9
	Wervik	13.600	88	107	5
	Wevelgem	24.060	151	151	6
Totaal			2762		134

SUMMARY

The effect of campaign spending in the Flemish/Belgian local elections of 2000

Since 1989 candidates in Belgian elections have to declare their campaign expenses, but there is a widespread doubt as to the validity of the declared expenses as an indicator of the real cost of the campaign. After the 2000 local elections, data were collected concerning the campaign expenses of 2762 candidates spread over 134 municipalities in the Flemish region of Belgium. An analysis relating the declared expenses to a number of predictor variables reveals a sensible and systematic pattern, which can be interpreted as an indirect indication of their validity. There is a limit on spending, but the research shows that, on average, the candidates only spend 25% of what they are allowed to. Controlling for a number of relevant background variables, the campaign expenditures were found to have a substantial effect on the preference votes for the candidates.