

Het effect van de samenvoeging van gemeenten op de gemeenteraadsverkiezingen

door Wilfried DEWACHTER

Gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit te Leuven.

★

Op het eerste gezicht lijkt het effect van de fusie van gemeenten inzake gemeenteraadsverkiezingen en college-aanduiding scherp afgelezen te kunnen worden, m.a.w. men vermag de variabelen netjes te isoleren en dus op hun preciese impact te taxseren. Toch zijn er een aantal samenlopende ontwikkelingen, gebeurtenissen en beslissingen die het effect van de fusies op het gemeentelijk democratische-moment-bij-uitstek aanzienlijk komen bemoeilijken. Hierbij dient verwezen naar volgende factoren: de groeiende tendens tot fractionalisatie van het partijenbestel in België (1); de toename van de verkiezingspropaganda in de jaren zeventig (2); de stijging van het aantal voorkeurstemmen van 1950 tot 1981 (3).

Daarbij komen nog een aantal wettelijke beschikkingen, die hoe beperkt zij ook mogen lijken, toch in het verklaringsspatroon niet zonder meer veronachtzaamd mogen worden. Het betreft hier de afschaffing van de mogelijkheid tot panacheren (of de bonte stem); de mogelijkheid tot het plaatsen van de partijnaam (in letterwoord of afkorting) boven de lijst, m.a.w. de noodzaak tot identificatie van de lijst. Tenslotte komt hierbij de mogelijkheid voor de in-het-parlement-vertegenwoordigde par-

(1) W. DEWACHTER en E. CLIJSTERS, Belgium: Political Stability Despite Coalition Crises, in: E. Browne en J. Dreymanis, *Government Coalitions in Western Democracies*, New York, 1981, blz. 193-199 en blz. 213-214.

(2) J. GIELEN, *Verkiezingscampagnes blijven een miljoenenaangelegenheid*, Leuven, 1981, 37 blz.

(3) L. DE WINTER, Het gebruik van de voorkeurstem bij de parlementsverkiezingen van 8 november 1981. In *Res Publica*, 1982, nr 1, blz. 151-163.

tijen om bij de gemeenteraadsverkiezingen een nationaal nummer te bekomen, waardoor hun lijsten over het hele land (of gewest) onder hetzelfde nummer konden opkomen, nummer dat bovendien 16 dagen vroeger bekend was dan de resterende lijstnummers die in de afzonderlijke gemeenten uitgeloot werden. Dit zijn wettelijke bepalingen die de « nationalisering » van de gemeenteraadsverkiezingen ook enigermate hebben kunnen beïnvloeden.

I. Een aanzienlijk toegenomen concurrentie.

Drie sterke aanduidingen zijn voorradig om van een aanmerkelijk toegenomen verkiezingsstrijd te gewagen in 1976.

1. *Vooreerst vallen alle verkiezingen zonder strijd weg (4).*

Verkiezingen zonder strijd doen zich voor als het aantal kandidaten gelijk is aan (of wel eens een keer kleiner dan) het aantal te begeben zetels. In 1970 werden 9,8 % van de gemeenteraadsmandaten op die manier toegewezen. Dit cijfer lag toen in de lijn van de scores terzake bij vroegere verkiezingen: 11,9 % in 1964, 10,8 % in 1958, 14,0 % in 1952 en 9,4 % in 1932. Deze verkiezingen zonder strijd deden zich in hoofdzaak voor in de kleine plattelandsgemeenten (5). De fusie van gemeenten die dit kleine formaat en het dorp als politieke entiteit vernietigd heeft, kan hiervoor verantwoordelijk zijn (zie verder).

Het feit dat in 1976 geen enkele gemeente (behoudens Herstappe), — in 1964 daarentegen 401 gemeenten op een totaal van 2.590 —, zonder competitie door de verkiezingen is gekomen, wijst ontegensprekelijk op een toename van de concurrentie.

2. *Het aantal kandidaten per zetel verdubbelt nagenoeg.*

Het aantal kandidaten per zetel in de gemeenteraad bedraagt, sinds Wereldoorlog I, iets meer dan 2 kandidaten per zetel: een verhouding van 2,1 kandidaten per zetel in 1921 en 1926, van 2,4 in 1938, van 2,3 in 1946 en 1958, bij 2,2 in 1952.

Vanaf 1964, ingevolge de verderschrijdende fractionalisatie van het Belgisch partijenbestel, is de verhouding lichtjes opgelopen: 2,5 in 1964

(4) Op Herstappe na, de enige dorp-gemeente (of zelfs gehucht-gemeente) die de fusie-operatie heeft overleefd, en dit omwille van de taalfaciliteiten die er gelden.

(5) W. DEWACHTER, Gemeenteraadsverkiezingen en verstedelijking in: W. DEWACHTER *et al.*, *De politieke zeggingskracht van de gemeenteraadsverkiezingen*, Antwerpen, 1970, blz. 17-37.

tot 2,8 in 1970. Een projectie van de toenemende curve zou voor 1976 uitkomen op 3,2. De feitelijke verhouding is evenwel aanzienlijk groter : nl. 3,9. Dit is een aanzienlijke meer-toename, waarvan de duiding klaar is : de concurrentie is opmerkelijk toegenomen. Voor 1 zetel waren er in 1976 gemiddeld niet twee kandidaten maar bijna vier : nagenoeg een verdubbeling in vergelijking met de jaren vijftig.

Uitgedrukt in aantal partijen i.p.v. in aantal kandidaten komt men tot eenzelfde beeld. Het gemiddeld aantal lijsten bij de gemeenteraadsverkiezingen bedroeg 2,7 in 1970 ; in 1976 is dit cijfer tot 4,1 opgelopen. De interpretatie van deze cijfers is dat het aantal partijen bijna verdubbeld is. De keuzemogelijkheid neemt in dit opzicht toe ; anders geformuleerd, zij benadert meer het nationaal patroon.

De verklaring verwijst én naar de toenemende fractionalisering van het Belgisch partijstelsel én naar de operatie fusie van gemeenten. Het relatief aandeel van deze verklaringsfactoren is niet zonder meer aan te duiden. Sinds de jaren vijftig kent het partijenbestel in België inderdaad een toenemende verbrokkeling : heroprichting van oude partijtendensen, regionale tegenhangers voor partijen, splitsing van traditionele partijen, oprichting van nieuwe partijen.

De niet gefusioneerde gemeenten leverden 23.936 uittredende gemeenteraadsleden op voor een te begeven aantal zetels van 12.779 : dit alleen al is een verhouding van 1,9. Meer nog, in 1970 waren er 67.203 kandidaten : een aanzienlijk potentieel, zeker t.a.v. de 12.779 te begeven raadszetels : een verhouding van 5,3. Afgezien van het natuurlijk verloop, is er dan toch een aanzienlijke daling opgetreden : 17.655 kandidaten van 1970 hebben zich in 1976 niet meer kandidaat gesteld ; een opmerkelijke vermindering in absolute cijfers. Toch waren er duidelijk meer kandidaten dan het aantal uittredende raadsleden, maar anderzijds even duidelijk minder kandidaten dan in 1970. Het beperktere aanbod van plaatsen heeft dus toch wel enigermate in de vraag gesneden. De fusie verminderde het absoluut aantal, maar verhoogde de onderlinge concurrentie.

Het betrof hier evenwel de eerste verkiezing van de fusies. Vraag is hoe het in deze verder evolueert. Is het niet te verwachten dat het aanbod de vraag nog enigszins verder zal beperken, zonder evenwel het peil van vroeger te bereiken, en dit niet alleen omwille van de toenemende verbrokkeling van het partijstelsel in België, maar ook omdat de fusie een politisering van de verkiezingen meebrengt in de betekenis van een toenemende concurrentiestrijd en een « nationalisering » van de verkiezingen ?

3. Een intense verkiezingscampagne wijst op een intense concurrentie.

Sinds het einde van de jaren 1950 is de verkiezingspropaganda in omvang aanzienlijk toegenomen. De twee betrouwbare indices die terzake voorradig zijn wijzen dit uit.

Eerst volgens de index van de Afdeling Politologie van de Katholieke Universiteit te Leuven (6) :

Omvangsinde

1971 : 67,15

1974 : 73,15

1977 : 100,00

Op basis van de postinwerpsels, verspreid door de Regie van Posten (7) :

TABEL I

Toenemende omvang van de verkiezingscampagnes

Jaartal	Aantal postbedeelde verkiezingsbladen	Omvangsinde (1977 = 100)		
		Parlement	Gemeenteraad	Europarlement
1964	29.779		23,28	
1965	64.100	50,10		
1968	75.780	59,23		
1970	41.396		32,26	
1971	105.956	82,82		
1974	86.563	67,66		
1976	105.065		82,12	
1977	127.940	100,00		
1978	130.529	102,02		
1979	42.639			33,33

Gemeenteraadsverkiezingen in het algemeen scoren in omvang van campagne duidelijk lager dan parlementsverkiezingen. Maar de gemeenteraadsverkiezingen van 1976 halen een zeer grote omvang (groter dan parlementsverkiezingen van 1974). Totale kostprijs 383 miljoen (8). Een duidelijke indicator van intense concurrentie.

Wetenschappelijk is het niet eenvoudig om het aandeel in de verklaring van de toenemende propaganda-tendens eensdeels en de fusie van gemeenten anderdeels precies uit mekaar te houden.

(6) J. GIELEN, a.w., blz. 32.

(7) Regie der Posten. *De Post in cijfers*. Jaarlijkse uitgave. Index opgesteld door J. Gielen.

(8) W. DEWACHTER, E. CLIJSTERS en M. WILLEMS, *Een onderzoek naar de omvang en kostprijs van de verkiezingspropaganda van de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 1970*. Leuven, 1977, 24 blz.

Bij toename van het aantal kandidaten per zetel zou normaal de propaganda-inspanning moeten toenemen (fusie-effect). Bij afname van het absoluut aantal kandidaten (ook een fusie-effect) zou de propaganda-omvang moeten afnemen (cfr. de Europarlementsverkiezingen van 1979). Bij uitbreiding van het gebied (fusie-effect) zou de omvang van de propaganda moeten toenemen.

Inzake de toename van de propaganda-omvang is de ontwikkeling niet rechtlijnig: de campagne van 1974 is kleiner dan deze van 1971 (9), waar deze van 1977 en 1978 de grootste campagnes zijn die tot nog toe gevoerd werden.

De niet gelijkmatige aangroei van de campagne bemoeilijkt de berekening van het evolutie-aandeel in de campagne van 1976. Bij een rechtlijnige extrapolatie van de omvang der campagnes in 1964 en 1970, zou het volume in 1976 de helft bedragen van wat het in werkelijkheid is geweest, nl. een index 41,44 i.p.v. de effectieve 82,12. Deze aangroei-inclinatorie is echter kleiner dan die van de lineaire regressie van de parlements-campagnes (op basis van de postbedeelde verkiezingsbladen) (10). Bij een ontwikkeling volkomen evenwijdig aan deze regressielijn zou de omvang van de campagne in 1976 63,22 als indexwaarde moeten bedragen. Bij een ontwikkeling evenredig aan de omvang van de campagnes voor gemeenteraad- en parlementsverkiezingen, zou de omvangsindex slechts 45,84 bedragen. Het groeipercentage van de campagne te imputeren op de fusies ligt dienvolgens tussen 25 % en 50 %.

Om het preciese aandeel van de fusie in het vergroten van de propaganda vast te stellen zal men, zo te zien, eerst de gegevens betreffende de gemeenteraadsverkiezingen in 1982 moeten kennen. Op zijn minst maakt dit de gemeenteraadsverkiezingen van 1982 wetenschappelijk al belangrijk. Maar ongeacht het preciese groeipercentage wijst de toegenomen campagne van 1976 op een aanzienlijk verhevigde concurrentie.

II. De « nationalisering » van de gemeenteraadsverkiezingen.

Gemeenteraadsverkiezingen hebben per gemeente een aanzienlijke mate van eigenheid. Het is fout de gemeenteraadsverkiezingen in een gemeente zonder meer te vergelijken met deze in een andere gemeente. Het aantal

(9) In de postbedeelde verkiezingsbladen van 1971 zijn ook deze van de agglomeratie- en federatieverkiezingen in en rond Brussel van november 1971, alsmede van een aantal uitgestelde gemeenteraadsverkiezingen (t.g.v. fusies) opgenomen. In de verdere berekeningen worden de verkiezingen van 1971 dan ook buiten beschouwing gelaten. Zie J. GIELEN, a.w., blz. 31-34.

(10) J. GIELEN, a.w., blz. 33-34.

partijen, de aard van de partijen, de politieke en menselijke kenmerken van de kandidaten, de strijdpunten van het gemeentebeleid en de aard en inhoud van de gevoerde propaganda zijn even zoveel bronnen van diversiteit in die verkiezingen.

Alleen qua partijen al dient zich een zeer brede waaier aan. Bij de gemeenteraadsverkiezingen in België stellen zich in heel wat gevallen de gemeentelijke afdelingen van de nationale politieke partijen, zowel de zes traditionele partijen, de Christelijke Volkspartij, de Parti Social Chrétien, de Socialistische Partij en de Parti Socialiste, de Liberale Partij of Partij voor Vrijheid en Vooruitgang (na 1961), als de Parti de la Liberté et du Progrès, zowel als de federalistische partijen: Volksunie, Front démocratique des Bruxellois Francophones, Rassemblement Wallon, als de Communistische Partij van België kandidaat. Daarnaast kent men de uitsplitsing van deze nationale partijen over hun standen, tendensen, strekkingen en facties. Zo treft men langs CVP-zijde bijvoorbeeld, soms ACW-lijsten aan, Boerenbondlijsten, middenstands- en burgerslijsten. Weer een andere soort kandidatenlijsten worden gevormd door coalities tussen verschillende partijen. De meest voorkomende coalities zijn de christelijk-liberale en de socialistisch-liberale verkiezingskartels.

Tot in 1976 werd de grote meerderheid van de partijen bij de gemeenteraadsverkiezingen gevormd door de plaatselijke lijsten, hoofdzakelijk onder het etiket « Gemeentebelangen ». Maar de plaatselijke politiek is vindingrijker in het naamgeven aan zijn politieke opstelling, getuige hiervan bijgaand staaltje van lijstnamen in het arrondissement Nijvel, in 1976 dan nog: Alliance, entente et liberté communale, Union gestion-progrès, Action commune sociale, Intérêts communautaires indépendants, Entente et fusion, Alliance nouvelle, Liste des Mayeurs, Avenir, Lien, Rénovation communale, Entente communale, Commune nouvelle, Brabant Wallon, Liste du Collège (11).

Waar de uitbouw van de partijen en de lijsten een zeer grote verscheidenheid vertonen, daar blijft de onderlinge combinatie van partijen en lijsten zeker niet ten achter. Bij de gemeenteraadsverkiezingen treden er qua aantal in-competitie-tredende lijsten van gemeente tot gemeente zeer grote verschillen op. Zo telde de stad Brussel in 1976 8 lijsten, Anderlecht en Jette zelfs 10, daarentegen kandideerden in Ganshoren en in Koekelberg slechts 5 partijen. St. Pieters Jette in 1964, 12 jaar vroeger, telde slechts 3 partijen. Duidelijke voorbeelden van de sterke verschillen tussen de partijen die in competitie treden.

(11) Provincie Brabant, *Gemeenteraadsverkiezingen van 10 oktober 1976. Uitslagen*. Brussel, 1977, blz. 249-315.

Daarmee zijn twee van de vijf ingangen van verschillen tussen gemeenten bij gemeenteraadsverkiezingen geïllustreerd. Soortgelijke verduidelijkingen zouden moeten gegeven worden over de variaties die de kandidaten, de strijdpunten en de propaganda in de gemeenteraadsverkiezingen kunnen brengen.

Het geheel van deze variaties is niet zo gemakkelijk te synthetiseren, laat staan te operationaliseren. Daarom is een operationalisering van de verkiezingsgestalte uitgewerkt op grond van de aard van de partijen die aan de gemeenteraadsverkiezingen deelnemen (12). Nagegaan wordt in welke gemeenten de plaatselijke belangen en oriëntaties de overhand halen en in welke gemeenten de nationaal politieke gerichtheid overweegt. Dit is bereikt door het plaatsen van elke gemeente op een schaal die 5 categorieën omvat :

1. Verkiezingen zonder strijd.
2. Uitsluitend plaatselijke verkiezingsgestalte.
3. Overwegend plaatselijke verkiezingsgestalte.
4. Gemengde verkiezingsgestalte (gelijkmatig plaatselijke en nationale elementen).
5. Overwegend nationale verkiezingsgestalte.

Zulk onderzoek is doorgevoerd voor de gemeenteraadsverkiezingen van 1964, 1970 en 1976 (13). De synthese van deze onderzoeken ligt vervat in tabel II.

TABEL II

**Verschuivingen in de verkiezingsgestalte ingevolge fusie van gemeenten
(procentueel voor België)**

Jaartal	Verkiezing zonder strijd	Uitsluitend plaatselijk	Overwegend plaatselijk	Gemengd	Overwegend nationaal
1964	15,5	31,3	8,7	12,4	32,1
1970	12,6	36,7	10,1	9,5	25,1
1976	0,2	8,9	12,4	50,0	28,5

(12) W. DEWACHTER, Gemeenteraadsverkiezingen en verstedelijking, a.w., blz. 18-26 + cartogram.

(13) Het onderzoek van 1964 in bovenvermelde studie over gemeenteraadsverkiezingen en verstedelijking.

Het onderzoek van 1970 in : L. DE PROOST, *De deelname aan de gemeenteraadsverkiezingen van 11 oktober 1970*. Leuven, 1975, 148 blz.

Het onderzoek van 1976 in : L. HOLVOET, *De nieuwe politieke kaart van België in Res Publica*, 1976, nr 3-4, blz. 445-460 + 6 kaarten.

Het onderzoek van 1976 is overgedaan, met overigens partieel verschillende resultaten, grotendeels omdat andere criteria zijn gebruikt, door P. SENAEEVE, *Het veranderde patroon van de gemeenteraadsverkiezingen*. Leuven, 1977, 110 blz.

In grote lijnen liggen de resultaten van 1964 en 1970 in mekaars verlengde. In 1976 treden er evenwel opmerkelijke verschillen op, die in hoofdzaak te wijten zijn aan de fusies van gemeenten.

Teneinde dit overtuigend te kunnen argumenteren, dienen de onderzoeksresultaten eerst uitgesplitst naar verstedelijking; zie tabel III waar dit voor de gemeenteraadsverkiezingen van 1964 is gebeurd.

TABEL III
Verkiezingsgestalten naar verstedelijgingsraad in 1964

Verstedelijgingsgraad	Verkiezing zonder strijd	Uitsluitend plaatselijk	Overwegend plaatselijk	Gemengd	Overwegend nationaal
Plattelandsgemeenten .	306	540	109	85	187
Verstedelijke gemeenten .	93	269	113	212	467
Steden en agglomeraties .	2	2	3	25	117

Er blijkt inderdaad een sterk verband te bestaan tussen toenemende verstedelijking en de verschuiving van plaatselijke naar overwegend nationale verkiezingsgestalten bij de gemeenteraadsverkiezingen. Het is niet zo dat de overwegend nationale verkiezingsgestalte uitsluitend in de hoogste categorie van verstedelijking is te vinden, en dat omgekeerd de uitsluitend plaatselijke verkiezingsgestalte en de verkiezingen zonder strijd alleen op het platteland zouden terug te vinden zijn. Maar wel is waar dat het zwaartepunt van de overwegend nationale verkiezingsgestalten in de verstedelijkte gemeenten en steden ligt, en dat het zwaartepunt van de plaatselijke verkiezingen zonder strijd ligt in de plattelandsgemeenten. De gemengde verkiezingsgestalte komt vooral voor in de gemeenten met een begin van verstedelijking en industrialisering. Deze vaststellingen bevestigen het kwalitatieve participatieverschil dat auteurs als de stads-sociologen H. Bahrtdt en Sj. Groenman en de politologen J. Steiner en G. Dupeux hebben vastgesteld: de stedelingen zijn vooral geïnteresseerd in de politieke gebeurtenissen met nationale betekenis en de bewoners van plattelandsgebieden in de plaatselijke problemen. De inwoners van de moderne grootstad, zegt Hans Bahrtdt, zijn wel stadsbewoners maar geen stadsburgers (14). De stad is wellicht nog een vrijplaats, maar dan voor de nationale en internationale politiek, niet voor de stadspolitiek.

Nu is de fusie van gemeenten precies het afschaffen van het dorp als politieke entiteit en het invoeren van een meer geagglomereerd patroon, en zelfs waar mogelijk een meer geurbaniseerde entiteit. De hypothese

(14) H. BAHRDT, *Die moderne Groszstadt. Soziologische Ueberlegungen zum Städtebau*. Reinbek, 1961, blz. 90.

kon derhalve geformuleerd worden, voortgaande op de aard van de fusieoperatie zelf, dat het aandeel van de nationale politiek in de gemeenteraadsverkiezingen moest toenemen.

De cijfers van 1976 bevestigen de hypothese: de nationale politiek is in aanzienlijke mate meer ingetreden in de gemeenteraadsverkiezingen. De nationale politiek heeft meer beslag gelegd op, of is doorgedrongen tot de gemeente: de gemeenteraadsverkiezingen zijn aanzienlijk « genationaliseerd ». De gemeentenaar is meer staatsburger geworden dan vroeger het geval was. Een grove kwantificering van die « nationalisering » mondt uit in een « nationalisering » van 30 à 40 % meer dan vroeger.

De concrete verankering van deze evolutie in functie van het meer geagglomererd patroon ligt in het relais politieke partij. De nationale politieke partijstructuur was (en is) in vele gevallen het enige, en alleszins het meest voor de hand liggende patroon én werkingsmechanisme om, over de dorpen, wijken, deelgemeenten heen, mekaar te treffen, en politiek en electoraal adequaat te functioneren. Niet te verwonderen dan dat deze sociologisch-aangewezen structuur in zovele gevallen is aange-grepen.

De nationale leidingen van de politieke partijen hebben hier graag op ingespeeld. Deze « gelijkschakeling » verhoogde in aanzienlijke mate de organisatiecapaciteit van de nationale partij, verstevigde en intensifieerde de controle van de leiding op de basis. En dit precies in een periode waarin een aantal nationale partijen hun landelijke uitbouw degelijk(er) wilden uitbouwen.

Bovendien zullen een aantal gemeentebesturen niet vies zijn voor zulke « nationalisering ». Zij verstrekt het gemeentebeleid een rechtstreekse lijn naar het nationale beleid. « Hoe langer hoe meer ruimt gemeentelijke 'autonomie' de plaats in voor 'medebewind' » (15). In een beleid dat het in aanzienlijke mate heeft van « gemeentelijke onderaan-neming », met financiering en goedkeuring op nationaal niveau, is zulke nationaal-politieke gelijkschakeling een voordeel. De politisering en het cliëntelisme zijn gediend met zulke partijdige gelijkgestemdheid. Zowel de patroon, de nationale overheid, als de cliënt, de gemeentebestuurder, halen er hun controle-, beleids-, en/of electoraal voordeel uit.

De samenvoeging heeft ontegensprekelijk de eigenheidskenmerken van de gemeenteraadsverkiezingen verkleind en meer de nationale politieke inhoud ingevoerd. Dit is jammer voor de specifieke gemeentelijke democratie. En het is te vrezen dat het proces, zowel de socialisatie van de

(15) A. MAST, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Gent, 1964, blz. 231.

burgers, als de greep van de nationale partijen, als de inhoud van de nationale politiek nog meer hun intrede gaan doen, ten koste van de autonomie van de gemeenten.

III. Een toegenomen intense participatie van de gemeentenaren.

De politieke participatie van de gemeentenaren, in zover van hen afhankelijk, neemt niet af, eerder integendeel.

Twee indicatoren zijn hiervoor beschikbaar : de keuzeverzaking (gemeenten aan het aantal afwezige kiezers) en de mate van voorkeur.

De niet-deelname aan de gemeenteraadsverkiezingen van 1970 bedroeg 7,0 % van de kiesgerechtigden, in 1976 slechts 5,5 %, dit is het laagste percentage sinds 1921 (16). Deze aanduiding wijst op een licht verhoogde participatie vanwege de burgers.

Het aantal voorkeurstemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen ligt opmerkelijk hoog, zowat een 25 %-punten hoger dan bij de Kamerverkiezingen. Bovendien, net zoals bij de parlementsverkiezingen, stijgt het aantal nog voortdurend (17).

Door de onbeschikbaarheid van zowel basisgegevens als algemene statistieken is het aandeel voorkeurstemmen niet precies te bepalen. In 1964 hebben wij op basis van een steekproef van kieskantons en correctie t.a.v. het steekproefresultaat bepaalde schattingen gemaakt (18). De hoogste schatting die toen gemaakt werd, lijkt, op basis van het aanvullend materiaal dat ondertussen beschikbaar kwam, het meest accuraat.

Volgens die schatting is het aandeel voorkeurstemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen gestegen van 65,2 % in 1964, over 68,9 % in 1970 tot 74,8 % in 1976. Zie tabel IV.

Voordat het kiezerskorps bij de Kamerverkiezingen in meerderheid een voorkeurstem uitbracht, voor het eerst in 1977 — en inzake de Senaat is men er nog niet aan toe —, stemde het grotendeels zelfde kiezerskorps (alleen een stuk uitgebreider) voor ongeveer 3/4 per voorkeur in andere

(16) De afstand tussen het opmaken van de kiezerslijsten en het ogenblik van de verkiezingen stelt inzake gemeenteraadsverkiezingen een geringer probleem dan bij parlementsverkiezingen, althans bij onderlinge vergelijking, aangezien de afstand tussen opmaak van de lijst en de verkiezingen telkens constant is.

Zie L. DE WINTER, *Officiële en reële omvang van het absentisme bij de na-oorlogse parlementsverkiezingen*. In : *Res Publica*, 1978, nr 4, blz. 685-692.

(17) De parlementsverkiezingen van 1981 hebben voor het eerst sinds 1958 een daling van het voorkeurstemmenaantal te zien gegeven. Zie L. DE WINTER, a.w. (1982), blz. 151 e.v.

(18) W. DEWACHTER en E. LISMONT, *De politieke participatie aan de gemeenteraadsverkiezingen* in : W. DEWACHTER, *De politieke zeggingskracht van de gemeenteraadsverkiezingen*. Antwerpen, 1970, blz. 58-60.

verkiezingen. Dit hoog aandeel spreekt ook uit de provinciale percentages. Zie tabel V (19).

TABEL IV

Voorkeurstemmenpercentages bij Kamer- en gemeenteraadsverkiezingen

Jaartal	Kamerverkiezingen (Effectieve cijfers)	Gemeenteraads- verkiezingen (Schattingen)
1964		65,2
1965	39,04	
1970		68,9
1971	45,74	
1976		74,8
1977	50,26	

TABEL V

Voorkeurstemmenaandeel per provincie

Provincie	Kamerverkiezingen 1977	Gemeenteraadsverkiezingen 1976
Luxemburg	67,9	95,4
Limburg	66,5	
Oost-Vlaanderen	54,7	
Namen	53,5	93,1
West-Vlaanderen	51,4	88,3
Brabant	50,5	76,5
Antwerpen	46,3	Agglomeratie Brussel : 62,5
Luik	45,6	Antwerpen (fusie 1983) : 54,9
Henegouwen	41,0	Fusie Luik : 63,5

De provincies Luxemburg en Namen stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen haast integraal per voorkeurstem. Zo ook West-Vlaanderen. Hetzelfde kan men veronderstellen voor Limburg en Oost-Vlaanderen. Terwijl Brabant « slechts » voor 76,5 % per voorkeur stemt. De sleutel tot die « slechts » ligt in de agglomeratie Brussel die in 1976 een score van 62,5 % haalt, waar de arrondissementen Leuven met 88,5 %, Halle-Vilvoorde met 86,9 % en Nijvel met 86,2 % toch zeer hoog reiken. De

(19) Beschikbaar of berekenbaar in of op basis van volgende publikaties :

Provincie West-Vlaanderen, *Verslag over de bestuurlijke toestand in de Provincie West-Vlaanderen (1977)*, Brugge, 1978, hoofdstuk 2 : verkiezingen.

Provincie Brabant, *Gemeenteraadsverkiezingen van 10 oktober 1976*, Brussel, Guyot, 1977.

Gouvernement Provincial de Namur, *Résultats des élections communales du 10 octobre 1976*, z.d., gestencild.

Gouvernement Provincial de Luxembourg, *Tableaux des résultats des élections communales du 10 octobre 1976*, z.d., gestencild.

Gegevens voor 1977 uit : M. DEWEERDT, De personale keuze bij de parlementsverkiezingen van 17 april 1977. In : *Res Publica*, 1977, nr 3, blz. 515-528.

ruimtelijke verschillen in de voorkeurstemmen hebben te maken o.m. met de verstedelijking en industrialisatie.

De voorkeurstem is een kwalitatief intensere stemwijze dan de partijstem, doordat zij niet alleen een partijkeuze uitdrukt, maar binnen de partij ook een voorkeur voor een kandidaat; bij de gemeenteraadsverkiezingen mogelijks zelfs voor meerdere kandidaten. Het overwegend gebruik van de voorkeurstem bij de gemeenteraadsverkiezingen brengt een opmerkelijk kwalitatief verschil mede: in tegenstelling tot de parlementsverkiezingen kiezen de gemeentenaren zelf hun mandatarissen. Een illustratie hiervan biedt tabel VI. De parlementsleden daarentegen worden door de partijen verkozen of benoemd (20).

TABEL VI

De doorbreking van de nuttige volgorde bij de gemeenteraadsverkiezingen

Inwonersaantal van de gemeenten (× 1000)		Gemiddeld aantal mandatarissen verkozen buiten de nuttige volgorde	
1964	1976	1964	1976
+ 100	+ 100	8	13
60 - 100	50 - 100	6	20
35 - 60	25 - 50	4	13
	20 - 25		14
15 - 35	15 - 20	} 3	11
	10 - 15		11
0 - 15	5 - 10	} 2	9
	0 - 5		10

De steekproeven van gemeenten waarvoor de opzoeken gebeurd zijn, zowel in 1964 als in 1976 kunnen geen aanspraak maken op stringente representativiteit. Het zijn steekproeven die op verschillende gronden getrokken zijn. Strikt gezien dus moeilijk vergelijkbaar. De steekproef van 1976 is duidelijk meer scheef dan deze van 1964 doordat zij vrijwel volkomen tot Vlaanderen is beperkt.

Een verdere moeilijkheid berust in de wettelijke beslissing tot het optrekken van het aantal gemeenteraadsleden in 1976. Zodoende is de kans op doorbreking van de nuttige volgorde toegenomen.

Ondanks deze beperkingen en verschillen, wijzen de cijfers toch wel een richting aan. De doorbreking van de nuttige volgorde komt in 1964 pas goed van de grond in de steden en agglomeraties, waar in 1976 het verschijnsel vrij algemeen is: 13 % (ongewogen gemiddelde) in 1976, tegenover 5 % in 1964. Overigens is de waarneming nog onvolkomen.

(20) W. DEWACHTER, *De wetgevende verkiezingen als proces van machtsvererving in het Belgisch politiek bestel*, Antwerpen, 1967, blz. 110-166.

Het verdient aanbeveling voortaan te rekenen met het verzekeren van een verkiezing door de overdracht van de hoofdvakstemmen, wat heel wat beperkter is dan het verkozen worden, gerangschikt zijnde in de nuttige volgorde.

Deze kwalitatief hoge participatie bij de gemeenteraadsverkiezingen wordt in hoofdzaak verklaard door *a*) de geringe sociale afstand tussen gemeentenaren en kandidaten, vooral in de plattelandsgemeenten (21) en *b*) door de toename van het voorkeurstemmengebruik in het algemeen, haast onafgebroken sinds 1950.

De fusie van gemeenten zou, vanuit haar agglomererend, urbaniserend patroon, gezien het differentieel gebruik terzake bij gemeenteraadsverkiezingen tussen stad en platteland, een vertraging of een achteruitgang van de voorkeurstem hebben moeten induceren. Voor zover de gegevens beschikbaar zijn en nauwkeurig, lijkt dit niet het geval geweest te zijn. Een meer betrouwbare uitspraak kan pas op basis van het keuzegedrag van 1982 gebeuren.

IV. De beslissingscapaciteit neemt af.

Vooreerst moet aangestipt dat een wettelijke beslissing het bonte stemmen (panacheren) heeft afgeschaft voor de gemeenteraadsverkiezingen met ingang van deze van 1976. Weliswaar werd deze mogelijkheid van stemmen maar door 2,5 % van de kiezers gebruikt, die nog daarbij slechts de helft van hun stemcapaciteit benutten (22). Toch is het de vernietiging van een rijke stemmogelijkheid: de kiezer kon zijn eigen « partij » vormen door alle partijen heen, ongeacht de basis waarop: mogelijk een categorische basis zoals bij de jongeren of de vrouwen, of met een programmatische oriëntering. Bovendien betekent deze afschaffing dat de kiezer sterker in het partijstramien dient te lopen: hij dient zich strak partijmatig op te stellen. Deze maatregel is in het kielzog van de fusie-operatie genomen. De fusie van gemeente als dusdanig heeft met de afschaffing van de bonte stem evenwel niets te maken.

Inzake de rechtstreekse college-aanduiding leidt de fusie tot een negatiever beeld van inspraak, beeld dat ook weer sterker naar het nationaal patroon neigt.

Uit onderzoek blijkt dat bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1976 in 61,3 % van de gemeenten in de raad een meerderheid tot stand kwam via de verkiezingen. In bijna twee derden van de gemeenten greep er een rechtstreekse college-aanduiding door het kiezerskorps plaats. Bij de

(21) W. DEWACHTER, De machtstoewijzingsfunctie van de voorkeurstemmen bij de Belgische parlementsverkiezingen. In: *Tijdschrift voor geschiedenis*, 1979, nr 2, blz. 492-505.

(22) W. DEWACHTER en E. LISMONT, a.w. (1970), blz. 59-60.

verkiezingen van 1964 en 1970 lagen die procentuele cijfers resp. ongeveer 25 % en 20 % hoger dan in 1976, namelijk resp. 86,9 % en 82,5 % rechtstreekse college-aanduiding (23). Een duidelijke terugloop dient vastgesteld van het aantal gemeenten waarin geen coalitiecollege gevormd diende te worden. Zie tabel VII. Het aandeel van het « tweepartijensstelsel » in de gemeente daalde zeer scherp van 49,7 % en 44,5 % in 1964 en 1970 tot 7,7 % in 1976.

TABEL VII

De rechtstreekse college-aanduiding bij gemeenteraadsverkiezingen

Jaartal	Twee lijsten	Drie of meer lijsten		
		Absolute meerderheid der stemmen	Absolute meerderheid in zetels alleen	Geen absolute meerderheid
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

Een verklaring hiervoor ligt voor de hand. Met betrekking tot de vorige gemeenteraadsverkiezingen werd immers vastgesteld dat naarmate het bevolkingsaantal van de gemeente toeneemt, het aandeel van de via onderhandelingen tussen de partijen samen te stellen coalitiecolleges duidelijk toeneemt (24). Reeds vóór de gemeenteraadsverkiezingen van 1976 kon voorspeld worden dat de ingrijpende schaalvergroting van de gemeenten tot gevolg zou hebben dat de rechtstreekse college-aanduiding zou verminderen, en dat dus de inspraak van het kiezerskorps terzake zou afnemen. De cijfers hebben dat vooruitzicht bevestigd.

Niet alleen heeft de fusie de eigenheidskenmerken van de gemeenteraadsverkiezingen verkleind. Ook de inspraak langs de gemeenteraadsverkiezingen, toch wel het institutioneel voorziene en hoog geloofde inspraakkanaal, wordt door de fusie verkleind. Gegeven het gewicht van de « uitvoerende macht » in de beleidsvoering, is het niet zonder betekenis dat in 20 % van de gevallen de rechtstreekse keuze van die belangrijke besluitvormer wordt teniet gedaan, uitgesproken nog het meest in de belangrijkste gemeenten (25). Ook op het nationale vlak kiest de staats-

(23) Zie de hoger aangehaalde werken van W. Dewachter betreffende de gemeenteraadsverkiezingen van 1964, van L. De Proost aangaande de gemeenteraadsverkiezingen van 1970 en van P. Senaevé over de gemeenteraadsverkiezingen van 1976.

(24) W. DEWACHTER en E. LISMONT, a.w. (1970), blz. 49-52.

(25) Rechtstreekse college-aanduiding is in zover een foute uitdrukking dat zij suggereert dat het kiezerskorps het college, ook qua personen samenstelt. In zoverre is de uitdrukking onprecies. Het kiezerskorps geeft aan een bepaalde partij de meerderheid. Omdat zij die meerderheid heeft, kan en moet eigenlijk het college uit die meerderheid komen. Hoe nu in feite dat college uit die meerderheid wordt samengesteld is een politiek proces waar de kiezer nagenoeg buiten staat, zijn voorkeurstemmen hebben ten hoogste de gemeenteraad samengesteld en daaruit moet het college gekozen worden.

burger niet zijn regering (gesteld dat dit nog vermeld zou hoeven te worden).

Besluit.

Bestuurskracht heeft ook te maken met de rechtstreekse doorstroming van opties en preferenties van het volk naar de bestuurders, althans in de polyarchie. Indien het een objectief van de fusie zou geweest zijn het beleid dichter bij de burger te brengen of de burger dichter bij het beleid, dan is dit objectief niet bereikt.

De gemeenteraadsverkiezingen zijn in aanzienlijke mate meer « genationaliseerd » ; de nationale partijgrenzen zijn echter niet zonder meer de beste opdeling voor gemeentebeleid. Bovendien wordt heel wat gemeentevreemde-inhoud in de gemeentepolitiek ingevoerd, inhoud die daar beter buiten gehouden zou worden.

Het rechtstreeks aanduiden van de « gemeenteregering » is met 20 % verminderd.

Indien de gemeentelijke democratie buiten de objectieven van de fusie stonden, kent zij in de grotere « nationalisering » en in de vermindering van de beslissingsomvang der gemeentenaren twee niet te veronachtzamen neveneffecten.

« Small is beautiful » betekende voor de gemeenten ten minste eigenheid en inspraak. Grote inspraak, evenwel, om frequent weinig of niets te doen, bij gebrek aan middelen. Vergroten betekent een meer stedelijk patroon, en dit betekent meer staatspatronen dan stadspatronen.

Na de taakstellingen, waar de opgedragen taken van de gemeenten de eigen taken haast hebben opgeslorpt of grotendeels ten achter hebben gesteld, worden nu ook de verkiezingen, hét politieke moment bij uitstek, meer, en mogelijk meer en meer, opgeslorpt. Verstedelijking en vergroting enerzijds, gemeentelijke inspraak en democratie anderzijds, lijken wel een levensgroot beleidsdilemma te zijn.

Summary : The effect of the amalgamation of municipalities on the municipal council elections.

The amalgamation of the municipalities has had profound effects on the municipal character in Belgium : the village has disappeared as a political entity. The « municipality » since 1976 is at least the political and administrative amalgamation of a number of villages.

The effect of this amalgamation on the municipal council elections is expressed first of all in the shift in the election form. Uncontested elections

disappeared in 1976. The exclusively local election form occurred rarely in 1976, even though this form was still the most common in 1970. However, the mixed election form increased very considerably. Parallel with the amalgamation of the municipalities, the national party pattern penetrated increasingly into the municipal politics: there occurred a gradual « nationalisation » of the municipal politics. The « urban citizens » became more « state citizens », also in municipal matters. Regarding direct municipal executive appointment, the amalgamation led to a less far-reaching and less decisive character of the input, which are characteristics that also tend to follow the national pattern more strongly. The number of municipalities in which no coalition executive needed to be formed clearly declined in 1976.

The amalgamation has reduced the uniqueness of the municipal council elections and the decision-making capacity of the urban citizens and introduced more national political content.

