

Eerste lessen uit de automatische benoeming van burgemeesters in Wallonië

Jean-Benoit PILET
Pascal DELWIT
Emilie VAN HAUTE

ABSTRACT

The last local elections in Wallonia were marked by the introduction of a new legislation concerning the way mayors are appointed. Before 2006, mayors were appointed by the regional government. Since the last elections, a new decree institutes that is automatically appointed mayor the candidate having most preferential votes from the list having most seats. In this article, we explore how the new legislation has affected the way voters behave in 2006 and also how it has affected parties when it comes to coalition agreements. What appears is that the new legislation has a fairly limited impact. Voters did not cast more preferential votes in 2006 than in 2000. The logics of coalitions have not been changed significantly. Finally, the only notable – even if not spectacular – impact of the new Walloon decree is that the elections have been much more focused on the candidates that were leading their list, the ones that were presented by their party as their candidate to become mayor. These candidates have more often been appointed mayors in 2006 than in 2000 and the proportion of preferential votes that they have received is higher in 2006. In that sense, even if the degree of change must not be exaggerated, Walloon local elections are slightly turning into a horse race between candidates leading their list.

Inleiding

Sinds de jaren negentig is de mogelijke rechtstreekse verkiezing van burgemeesters¹ een van de meest besproken electorale hervormingen in België. De kwestie werd op gang gebracht door de VLD en vormde het voorwerp van tal van voorstellen voor het veranderen van de manier waarop de burgemeester wordt benoemd. De onderliggende gedachte bestaat erin de invloed van de kiezer op de benoeming van de hoogste functie in de gemeentepolitiek te vergroten en die van

1. J.-B. PILET, *Changer pour gagner? Les réformes électorales en Belgique*, Brussel, Editions de l'Université de Bruxelles, 2007.

Eerste lessen uit de automatische benoeming van burgemeesters in Wallonië

de partijen te verkleinen. Om daartoe te komen, is er sprake geweest van een stemming voor één kandidaat met twee ronden, een beetje zoals de formule die in Frankrijk wordt gebruikt voor de presidentsverkiezingen. Anderen opperden een lijststemming in twee ronden met een meerderheidsbonus voor de winnende lijst. Dat systeem wordt toegepast voor de gemeentelijke en regionale verkiezingen in Frankrijk.² De derde overwogen piste bestond erin de burgemeester te verkiezen op basis van de voorkeurstemmen.

Over al die voorstellen werd gedebatteerd in Vlaanderen, Wallonië en Brussel. De discussie werd echter het hevigst gevoerd binnen het Vlaamse politieke bestel. In 2001 was de Vlaamse regering trouwens de eerste om ernstig werk te maken van een hervorming. Er kon echter niet tot een akkoord worden gekomen en de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 werden georganiseerd zonder nieuwe regeling voor het benoemen van de burgemeesters.

In Wallonië daarentegen, waar de discussies lange tijd heel wat discreter verliepen, werd in 2006 uiteindelijk een nieuwe *Code de la démocratie locale* (wetgeving betreffende de plaatselijke democratie) goedgekeurd. Deze wet bepaalt een nieuwe manier om burgemeesters te benoemen. Voortaan wordt de kandidaat met de meeste voorkeurstemmen op de lijst van de gemeentelijke meerderheid met de meeste stemmen automatisch tot burgemeester benoemd. Deze nieuwe formule werd voor het eerst toegepast bij de gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2006.

Dit artikel handelt over de effecten van deze nieuwe methode voor het benoemen van burgemeesters. Het analyseert de impact van de nieuwe wetgeving op de benoeming van de burgemeesters, maar ook op het gedrag van de partijen en de kiezers tijdens deze verkiezingen. Deze evaluatie maakt het mogelijk de eerste lessen te trekken uit de maatregel.

1. Nieuwigheden inzake het gemeentelijk kiesrecht in het Waalse Gewest en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

In 2006 werd er een nieuwe *Code wallon de la démocratie locale* (Waalse wetgeving betreffende de plaatselijke democratie) van kracht. De voornaamste vernieuwing van die tekst bestaat in een wijziging van de regels inzake de benoeming van de burgemeesters. De burgemeesters van de gemeenten worden volgens deze nieuwe regeling immers niet langer benoemd door de gewestelijke overheid op voorstel van de partijen die de gemeentelijke coalitie vormen. Zij worden benoemd via een drie-fasen procedure.

2. P. DELWIT, "The March 2004 Regional Elections in France: Term for a transfer of Power" *Regional and Federal Studies*, 2004, 14(4), pp. 580-590.

Deel I. Nieuwe spelregels en hun uitkomst

Na afloop van de verkiezingen vatten de partijen onderhandelingen aan om een coalitie te vormen. Zodra er een akkoord werd gesloten, bestaat de tweede fase in het identificeren van de lijst met de meeste stemmen binnen de partijen die de coalitie vormen. De derde fase ten slotte bestaat erin de kandidaat met de meeste voorkeurstemmen op de lijst met de meeste stemmen tot burgemeester te benoemen. Als die kandidaat de benoeming weigert, verliest hij noodzakelijkerwijs zijn recht op een benoeming tot schepen. Hij wordt dan vervangen door de kandidaat met het tweede grootste aantal voorkeurstemmen op de lijst met de meeste stemmen.³

Dit systeem toont duidelijk aan dat hier geen sprake kan zijn van een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester. Een rechtstreekse verkiezing zou veronderstellen dat de stembrief die de kiezer in de stembus steekt werkelijk als enige en uitsluitende doel heeft de burgemeester van de gemeente te kiezen. In feite kan alleen een afzonderlijke verkiezing voor één kandidaat met één of twee ronden, los van de gemeenteraadsverkiezingen, daadwerkelijk een rechtstreekse verkiezing zijn. Bij de in Wallonië gebruikte formule dient het stembiljet op de eerste plaats om de gemeenteraadsleden te verkiezen, en eventueel ook de burgemeester. De invloed van de kiezer op de benoeming van de burgemeester is trouwens van secundaire aard. Hij wordt beïnvloed door de keuze van de partijen tijdens de vorming van de meerderheidscoalitie in de gemeente en door de respectieve scores van de lijsten van de genoemde coalitie.

Deze formule zorgt niettemin voor een grotere invloed van de burger en een vermindering van de privileges van de partijen inzake de keuze van de burgemeester. De geboekte vooruitgang is gering maar reëel. Zodra de resultaten van de verkiezing gekend zijn en de coalitie gevormd werd, heeft de partij geen inspraak meer in de keuze van de burgemeester. Het nieuwe besluit vormt een kleine stap in de richting van een "benoeming" van de burgemeester door de kiezer.

Naast deze eerste hervorming werden er nog twee andere wijzigingen van het kiesrecht in Wallonië van kracht bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2006.⁴ Net als in de beide andere gewesten en op de andere bevoegdheidsniveaus, werden de regels inzake pariteit lichtjes versterkt. Vanaf de gemeenteraadsverkiezingen

3. Wanneer de meest populaire kandidaat zijn benoeming echter aanvaardt maar verhinderd is, bijvoorbeeld door zijn uitoefening van een ministerambt, wordt zijn plaatsvervanger gekozen zonder rekening te houden met de voorkeurstemmen.
4. Naast deze keshervormingen, voerde de Waalse wet betreffende de plaatselijke democratie nog een andere belangrijke nieuwigheid in: de constructieve motie van wantrouwen. De gemeenteraad heeft voortaan de macht om hetzij een afzonderlijk lid van het college te ontslaan, hetzij de volledige gemeentelijke meerderheid. Dat vereist een meerderheid van stemmen binnen de gemeenteraad en het voorstel van een alternatief dat de meerderheid van stemmen krijgt binnen de genoemde gemeenteraad. Deze maatregel mag echter niet worden gebruikt tijdens de 18 maanden die voorafgaan aan de verkiezingen en de 18 maanden die erop volgen, d.w.z. drie of de zes jaren van de gemeentelijke ambtsperiode.

Eerste lessen uit de automatische benoeming van burgemeesters in Wallonië

gen van 2006 werd de pariteit mannen-vrouwen op de lijsten en op de twee eerste plaatsen verplicht. Dat heeft geleid tot een stijging van het aantal verkozen vrouwelijke gemeenteraadsleden. In 2000 bedroeg het percentage vrouwelijke gemeenteraadsleden nog 26%. Dat percentage steeg tot tweeëndertig in 2006.⁵

De laatste belangrijke wijziging heeft betrekking op de opvolgers. Het bepalen van de volgorde van de opvolgers gebeurt immers uitsluitend op basis van de voorkeurstemmen. De lijststemmen spelen daarbij geen rol. Een kandidaat die een goede plaats heeft op de lijst maar die niet verkozen werd wegens een te gering aantal stemmen kan zich dus niet langer automatisch troosten met de positie van eerste opvolger dankzij de lijststemmen. Hij kan niet langer hopen op een plaats in de gemeenteraad bij de eerste kandidatuurintrekking door een verkozen op zijn lijst. Om aanspraak te kunnen maken op een positie als opvolger dient men nu ook voortaan een 'stemmenkanon' te zijn. Deze hervorming werd behaald door het CDH, dat reeds sinds de jaren negentig voorstander is van de totale afschaffing van de devolutieve kracht van de lijststemmen.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is de wetgever heel wat minder actief geweest op het vlak van het kiesrecht. Er werd daar immers geen enkele wijziging aangenomen met betrekking tot de methode voor het benoemen van de burgemeester of tot de verkiezing van de gemeenteraadsleden en hun opvolgers. De enige nieuwigheid is de mannen-vrouwen pariteit op de lijsten en op de twee eerste plaatsen van de kandidatenlijst. Ook deze maatregel heeft een zeer gunstige uitwerking gehad op de vertegenwoordiging van de vrouwen in de gemeenteraden van de Brusselse 19 gemeenten. In 2000 vertegenwoordigden ze 38,4% van de lokale verkozenen. Momenteel nemen ze 49,9% van de mandaten voor hun rekening.

2. De mechanische en psychologische effecten van de electorale hervormingen

Sinds de werken van Maurice Duverger en zijn beroemde wetten op de verkiezingsmethoden, heeft de politieke wetenschap zich uitgebreid verdiept in de effecten van de kieswetten.⁶ Die zijn van tweeërlei aard: mechanisch en psychologisch⁷: *“mechanical effects are those that directly follow from electoral rules. Psychological effects pertain to how parties and voters react to these rules”*.⁸ Met andere woorden, de mechanische impact van een kieswet is de impact die automatisch, mathematisch voortvloeit uit die kieswet, onder gelijke omstandigheden. De psychologi-

5. In dit nummer geeft de bijdrage van Petra Meier een diepgaandere analyse van deze kwestie.

6. M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Parijs, Armand Colin, 1951.

7. A. BLAIS, L. MASSICOTTE, “Electoral Systems”, in L. LEDUC, R.G. NIEMI, P. NORRIS, *Comparing Democracies 2*, Londen, Sage, 2002, pp. 40-69.

8. *Ibid.*

Deel I. Nieuwe spelregels en hun uitkomst

sche impact van een kieswet daarentegen heeft betrekking op hoe de partij(en) en de kiezer(s) reageren op die wet.

Wanneer de kieswet evolueert, kan men zich verwachten op mechanische en psychologische effecten die het resultaat van de verkiezingen beïnvloeden.

Het doel van deze bijdrage bestaat meer bepaald in het isoleren van de mechanische en psychologische effecten van de invoering van de nieuwe regeling inzake de benoeming van de burgemeesters in Wallonië. Wij willen analyseren hoe deze regel, uit zichzelf (mechanisch effect), de toewijzing van de burgemeestersjaar in de 262 Wallse gemeenten heeft gewijzigd. Wij proberen echter ook uit te zoeken hoe deze nieuwe wetgeving het gedrag van de politieke 'spelers', de partijen en de kiezers, heeft gewijzigd (psychologisch effect).

Wat de mechanische effecten van de nieuwe regeling betreft, bestaat het doel erin te bepalen of het mogelijk is de 'burgemeesters van de hervorming' te identificeren. Dat is een delicate oefening aangezien het niet gemakkelijk is te weten wie de burgemeesters zouden zijn zonder de nieuwe wetgeving. Hun benoeming zou immers helemaal hebben afgehangen van de beslissingen van de partijen. Vóór 2006 bestond er geen enkele duidelijke regel. In de meeste gevallen kozen de partijen echter de lijsttrekker als burgemeester. In 2000 was dat het geval in 81,9% van de Waalse gemeenten.⁹ Bijgevolg bestaat de meest betrouwbare manier om het mechanische effect van de nieuwe wetgeving te identificeren erin na te gaan of in 2006 het aantal niet lijsttrekkende burgemeesters groot was, en of dat is toegenomen tussen 2000 en 2006. Die burgemeesters die geen lijsttrekker waren, zullen het dichtst aanleunen bij wat men de burgemeesters van de automatische benoeming zou kunnen noemen.

Daarnaast heeft de essentie van deze analyse betrekking op hoe de partijen en de kiezers hun gedrag hebben veranderd op basis van de nieuwe regeling inzake de toekenning van het burgemeestersambt. Wat de partijen betreft, kan er een eerste hypothese worden geformuleerd: de partijen die bij de verkiezingen op de tweede plaats eindigden, zijn geneigd zich aan te sluiten bij de partijen met minder stemmen dan zijzelf in plaats van met de partij die de verkiezingen won. Deze hypothese houdt steek wanneer men ervan uitgaat dat het ultieme doel van de verkiezingen de verovering van het burgermeesterschap blijft. Een partij met het tweede grootste aantal stemmen sluit zich liever niet aan bij de winnende partij op het gevaar af verstoken te blijven van het burgemeesterschap. Er is op dat vlak geen enkele onderhandeling meer mogelijk. Als de partij zich echter aansluit bij een kleinere partij, kan ze nog kans maken op het veroveren van het burgermeesterschap. Dit eerste hypothetische strategische effect kan worden getoetst door na te gaan of het aantal coalities waarbij de eerste partij van de gemeente wordt uitgesloten groter was in 2006 dan in 2000.

9. K. STEYVERS, J.-B. PILET, H. REYNAERT, C. DEVOS, "Idool 2006: Naar een rechtstreekse verkiezing van burgemeester in België" *Burger, bestuur en beleid. Tijdschrift voor bestuurskunde en bestuur recht*, 2004, 1(2), pp. 95-113.

Eerste lessen uit de automatische benoeming van burgemeesters in Wallonië

Een tweede mogelijke impact van de nieuwe wetgeving op het gedrag van de partijen bestaat in een eventuele toename van de vijandigheid tussen de twee grootste partijen van de gemeente. Aangezien het burgemeesterschap aan de grootste partijen voorbehouden is, zouden die er hun voornaamste doel van moeten maken tijdens de campagne. Bijgevolg zou de strijd om het leiderschap in hevigheid moeten toenemen. Het is mogelijk dat de twee grootste partijen agressievere campagnes ten aanzien van elkaar zullen voeren, waardoor een verzoening en een bondgenootschap na de verkiezingen zou kunnen worden bemoeilijkt. Om deze hypothese te toetsen, zullen wij nagaan in welke mate coalities tussen de twee grootste partijen van de gemeente in 2006 minder frequent voorkomen dan in 2000.

Een derde mogelijk effect op het gedrag van de partijen ten slotte zou kunnen bestaan in de vorming van samenwerkingsverbanden of kartels. Voor een kleine partij vormt de enige manier om aanspraak te maken op het burgemeesterschap erin vóór de verkiezingen een alliantie te sluiten met andere partijen om op die manier groter te worden en deel te kunnen nemen aan de strijd om de burgemeestersjaar. Het is niet langer mogelijk te mikken op een positie van partij-pivot, zoals dat bijvoorbeeld het geval was in Honnelles in 2000, waar Ecolo het burgemeesterschap in de wacht had gesleept met één enkele verkozene tegenover twee lijsten met een gelijk aantal zetels. Bijgevolg wordt er een vergelijking gemaakt tussen het aantal kartellijsten of allianties tussen partijen in 2000 en 2006. Als het effect heeft gespeeld, moeten er in 2006 meer kartels zijn.

Het psychologische effect van een nieuwe verkiezingsregel is ook van toepassing op de kiezers, die hun stemgedrag kunnen veranderen op basis van de nieuwe institutionele regel. Wij zullen de psychologische effecten toetsen aan de hand van drie hypothesen.

Aangezien de voorkeurstemmen in 2006 een grotere rol speelden bij de benoeming van de burgemeester, zouden de kiezers ook meer voorkeurstemmen hebben uitgebracht dan in 2000. Het tweede mogelijke effect bestaat in een tendens naar een stemmenconcentratie de eerste kandidaten van de lijst. Die concentratie zou voortkomen uit de wens om een stem voor de kandidaat-burgemeester van de lijst van hun keuze te combineren met een klassieke stem voor de kandidaten voor een mandaat van gemeenteraadslid. De laatste hypothese neemt aan dat de kiezers geneigd zouden zijn voorrang te verlenen aan de grote partijen, die aanspraak kunnen maken op het burgemeesterschap. Om de keuze van de burgemeester te kunnen beïnvloeden, moet de kiezer stemmen voor de kandidaten van de lijsten die een voldoende aantal zetels hebben. Om deze hypothese te toetsen, vergelijken wij de opgetelde scores van de twee grootste partijen in de Waalse gemeenten voor 2000 en 2006.

Samengevat worden in deze bijdrage zes mechanische en psychologische effecten van de nieuwe regeling voor het benoemen van de Waalse burgemeesters bestudeerd. Deze zijn ongetwijfeld niet de enig denkbare gevolgen. Maar ze zouden het mogelijk moeten maken een eerste balans op te maken van de geautomati-

Deel I. Nieuwe spelregels en hun uitkomst

seerde burgemeesterbenoeming in Wallonië. Ze zouden ook het mogelijk na te gaan of die nieuwe benoemingsmethode geneigd is de situatie van de gemeenteraadsverkiezingen te veranderen.

3. De burgemeesters van de hervorming: de mechanische impact van de nieuwe wetgeving

De eerste analyse van de impact van de nieuwe regeling voor het benoemen van de burgemeesters in Wallonië is er dus op gericht die burgemeesters te isoleren die in de Franstalige pers soms *'les bourgmestres du décret Courard'* (de burgemeesters van het besluit Courard) worden genoemd. Met die term worden de in 2006 benoemde burgemeesters aangeduid, waarvan de waarnemers denken dat ze misschien geen burgemeester zouden zijn geworden onder de vroegere wetgeving.

Die 'burgemeesters van de hervorming' zijn nochtans moeilijk te identificeren. Het is moeilijk te bepalen wie er zou zijn gekozen binnen de partijen om de burgemeestersjaar om te doen als de oude regels nog hadden gegolden in 2006. Maar wetende dat de partijen vroeger de neiging vertoonden de lijsttrekker van de grootste partij van de meerderheidscoalitie tot burgemeester te benoemen, zou het interessant zijn na te gaan hoeveel van de in 2006 benoemde burgemeesters geen lijsttrekkers waren. Deze zijn dan waarschijnlijk de echte 'burgemeesters van de hervorming'.

In 2000 waren 81,9% van de benoemde burgemeesters ook lijsttrekkers. Slechts 18,1% van de burgemeesters voerden hun lijst niet aan bij de verkiezingen. Is dat percentage gestegen na de hervorming? Uit een analyse blijkt het tegenovergestelde. In 2006 waren slechts 11,8% van de benoemde burgemeesters geen lijsttrekkers. Het is mogelijk emblematische gevallen te benadrukken waarin de lijsttrekker werd verslagen door een andere kandidaat van zijn lijst: in Bassenge werd Josly Piette, de vroegere algemeen secretaris van het ACV, tot burgemeester benoemd terwijl hij als laatste kandidaat op de lijst van het CDH stond; in Seneffe werd Philippe Busquin burgemeester, terwijl ook hij als laatste op de lijst stond; in Flémalle versloeg de vroegere staatssecretaris Isabelle Simonis de uittredende burgemeester en lijsttrekker van de PS. De gewestelijke of nationale verkozenen lieten zich voorbijsteken door lokaal meer verankerde lijstgenoten: in Viroinval werd het Waalse kamerlid van de PS Jean-Marc Delizée in de strijd om het burgemeesterschap met twee stemmen verslagen door Bruno Buchet; Marie Arena, PS-lijsttrekster in Binche, werd met 914 overtroffen door haar lijstgenoot Laurent Devin.

De algemene tendens in 2006 is echter dat er minder niet-lijsttrekkende burgemeesters werden benoemd, dat wil zeggen die door hun respectieve partijen niet werden naar voren geschoven voor het burgemeesterschap. Dat kan op verschil-

Eerste lessen uit de automatische benoeming van burgemeesters in Wallonië

lende manieren worden verklaard. Zich bewust van het toegenomen belang van de voorkeurstemmen, zouden de partijen er meer voor hebben gezorgd de meest populaire kandidaat tot lijsttrekker te maken. Zo hebben de kandidaten voor het burgemeesterschap er ongetwijfeld ook op aangedrongen hun lijst te mogen aanvoeren. Ten slotte is het ook mogelijk dat de populaire lijsttrekkers in 2000 op de achtergrond zijn gebleven ten gunste van minder goed geplaatste en minder gekende kandidaten. Er zijn verschillende denkbare scenario's. Een populaire lijsttrekker die het einde van zijn loopbaan echter in zicht heeft, zou kunnen beslissen de burgemeesterssjaal aan een minder populaire en minder gunstig geplaatste lijstgenoot te laten, die echter de toekomst van de lijst vertegenwoordigt. In bepaalde gemeenten kon het ook voorkomen dat een lijsttrekker op de achtergrond blijft om een van zijn lijstgenoten naar voren te schuiven die aanvaardbaarder is voor al de partijen van de coalitie. Die flexibiliteit werd teniet gedaan door de nieuwe wetgeving. De hypothese voorzag een toename van het aantal niet-lijsttrekkende burgemeesters. Maar in feite heeft zich het omgekeerde voorgedaan.

4. De impact van de hervorming op het gedrag van de partijen

Naast de mechanische effecten van de hervorming en van het verlies van flexibiliteit die ze met zich meebracht inzake de burgemeesterbenoeming, is de nieuwe wetgeving ook een potentiële bron van veranderingen in de houding van de partijen. Werd het spel van de coalities erdoor aangetast? Wetende dat alleen de eerste partij van de coalitie aanspraak kan maken op het burgemeesterschap, zouden de tweede partijen geneigd zijn geen coalitie aan te gaan met de eerste partij.

Eens te meer werd dit verwachte effect van de nieuwe regeling voor de benoeming van de burgemeesters in Wallonië niet bevestigd na de verkiezing van 8 oktober 2006. Het percentage coalities met uitsluiting van de lijst met de meeste verkozenen ten gunste van een coalitie tussen de andere kleinere partijen is in 2006 precies gelijk aan dat van 2000. Dergelijke coalities treffen wij aan in nauwelijks drieëntwintig gemeenten van de 261 (8,81%).¹⁰ Met andere woorden, de tweede lijsten slaagden er in 2006 niet beter in aan de macht te komen zonder de eerste partij dan in 2000. Hun taak was nochtans meteen al delicaat aangezien in 171 gemeenten van de 262 (65,27%) één lijst de absolute meerderheid aan zetels in de wacht wist te slepen in 2006 (tegen 159 in 2000, of 60,69%). Zonder rekening te houden met die gemeenten waar je echt niet om de grootste lijst heen kunt, werd de eerste partij uitgesloten van de coalitie in nauwelijks iets meer dan een kwart van de gevallen (25,56%). Deze cijfers tonen dat de kleinste partijen er niet beter dan voorheen in slaagden de sterkste partij te isoleren, hoewel de nieuwe rege-

10. De berekening werd uitgevoerd op 261 gemeenten en niet op 262, aangezien de gemeenteraad van Komen-Waasten werd samengesteld volgens het systeem van evenredige vertegenwoordiging en dus niet het resultaat was van een coalitieakkoord.

Deel I. Nieuwe spelregels en hun uitkomst

ling het burgemeesterschap automatisch toewijst aan die laatste zodra ze de ontvangende partij is binnen een gemeentelijke coalitie.¹¹ Uit de cijfers waar wij over beschikken kunnen wij echter niet afleiden of de kleine partijen niet meer dan in 2000 vergeefs hebben getracht de grootste lijst van de macht te verdringen. Onze cijfers hebben immers betrekking op de gevormde coalities en niet op de geprobeerde coalities.

Een tweede hypothese werd geformuleerd in verband met een mogelijke impact van de nieuwe wetgeving op het spel van de coalities. Volgens die hypothese zou het aantal coalities tussen de twee eerste partijen in 2006 kleiner zijn dan in 2000. Die afname zou te wijten zijn aan het feit dat het besluit Courard de concurrentie voor de plaats van eerste partij doet toenemen om het burgemeesterschap in de wacht te slepen. Daaruit zou een grotere vijandigheid kunnen voortvloeien tussen de twee eerste partijen, wat de vorming van een gemeentelijke coalitie tussen de twee partijen met de meeste verkozenen moeilijker te verwezenlijken zou maken. Dat wordt bevestigd, zij het in zeer beperkte mate. In 2000 werden 43 gemeenten geleid door een coalitie van de twee grootste partijen (16,48%). In 2006 waren er dat nog slechts 35 (13,41%). Het verschil is echter minimaal. Voegen wij daar nog aan toe dat het kleinste aantal coalities tussen de twee grootste partijen een toename van het aantal akkoorden tussen de eerste partij en de als derde of nog lager geëindigde partijen als logisch gevolg heeft. Dat type van coalities leidde 48 gemeenten in 2000 (18,39%) tegen 58 in 2006 (22,22%). Uit die geringe evoluties kan men bezwaarlijk concluderen dat het besluit Courard de concurrentie tussen de sterkste lijsten zodanig zou hebben verscherpt dat die zich niet langer zouden kunnen verenigen na de verkiezingen.

Het laatste hypothetische effect van de nieuwe regeling inzake de benoeming van burgemeesters in Wallonië is het effect op het gedrag van de lokale lijsten vóór de verkiezingen. Volgens de derde hypothese zouden de lijsten immers vaker kartels gaan vormen om kans te maken op het veroveren van het burgemeesterschap. Die kartels moeten hun electoraal gewicht verhogen om hun kansen op het burgemeesterschap te vergroten. Door de nieuwe wetgeving zijn de kleine lijsten immers *de facto* verstoken van iedere kans op het verwerven van de hoogste gemeentelijke functie, terwijl ze vroeger nog konden hopen ze te verwerven via post-electorale onderhandelingen.

Om deze hypothese te toetsen, berekenden wij het gemiddelde aantal partijen dat een lijst indiende voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2006. Dat bedraagt 3,92, tegen 4,10 in 2000 (-0,18 procentpunten). De afname is reëel maar ook hier weer beperkt. Als wij de partijen zonder verkozenen uitsluiten van de berekening, is de situatie in 2006 tamelijk vergelijkbaar met die van 2000. Het gemiddelde aantal partijen in de gemeenteraden in 2006 bedraagt 3,33, tegen 3,49 in

11. Daarbij mogen wij natuurlijk niet vergeten dat het aantal absolute meerderheden is toegenomen en dat in dat geval de grootste partij automatisch deelneemt aan de macht aangezien men er niet omheen kan.

Eerste lessen uit de automatische benoeming van burgemeesters in Wallonië

2000 (-0,16 procentpunten). Met andere woorden, het aantal partijen is gedaald maar de evolutie is zeer beperkt. Het blijkt dus moeilijk aan te tonen dat de nieuwe regeling voor de benoeming van burgemeesters in Wallonië de kleinste partijen er in belangrijke mate van heeft doen afzien zich als alleenstaande partijen aan te bieden aan de kiezers.

5. De impact van de hervorming op het gedrag van de kiezers

Als wij hypothetisch gesproken meegaan in de gedachte van Duverger, volgens welke iedere wijziging in de kieswet een psychologisch effect zou hebben op het gedrag van de spelers, moet de analyse niet alleen worden toegespitst op de partijen maar ook op de andere belangrijke deelnemers aan het verkiezingsspel, namelijk de kiezers. Wij stelden drie hypothesen met betrekking tot een mogelijke impact van de nieuwe regeling inzake de benoeming van burgemeesters in Wallonië.

Zich bewust van het toegenomen belang van de voorkeurstemmen, zouden de kiezers vaker een voorkeurstem uitbrengen ten nadele van de lijststemmen. De hypothese wordt niet gestaafd. De evoluties tussen 2000 en 2006 zijn gering. In 2000 bevatte 82,64% van de stembiljetten een of meer voorkeurstemmen terwijl 17,36% van de biljetten een lijststem bevatte.¹² Zes jaar later maken de voorkeurstemmen 81,62% van het totaal uit, of 1,02 procentpunten minder. Met andere woorden, hoewel het belang van de voorkeurstem is toegenomen omdat ze een rol speelt bij de benoeming van de burgemeester, doen de kiezers er iets minder vaak een beroep op. Dat feit is des te verbazender als je weet dat er voor al de verkiezingen in België een duidelijke tendens bestaat in de richting van een toename van de voorkeurstemmen ten nadele van de lijststemmen.¹³

De tweede mogelijke impact van de nieuwe regeling is dat de kiezers hun stemmen concentreerden op de lijsttrekkers van de partijen, die meestal naar voren werden geschoven als 'kandidaat-burgemeesters'. De kiezers zouden wensen te stemmen voor hun burgemeester en niet alleen voor de kandidaten voor een mandaat van gemeenteraadslid. Hier hebben wij te maken met de hypothese die het duidelijkst wordt gestaafd. In 2000 concentreerden de lijsttrekkers zich op 48,15% van al de stembiljetten met een of meer voorkeurstemmen. Zes jaar later stijgt dat aandeel tot 53,19%, een stijging van meer dan vijf procentpunten. Deze duidelijke evolutie lijkt te wijzen op de wil van de kiezers om inspraak te hebben

12. Voor 2000 werden deze cijfers berekend op basis van de verkiezingsresultaten in de 158 gemeenten van Wallonië (60,31%) waar de verdeling tussen voorkeurstemmen en lijststemmen beschikbaar is. Voor 2006 houden de cijfers rekening met de 262 gemeenten.

13. B. WAUTERS, K. WEEKERS, J.-B. PILET, "Het gebruik van de voorkeurstem bij de regionale en Europese parlementsverkiezingen van 13 juni 2004", *Res Publica*, 2004, 46/2-3, pp. 377-411.

Deel I. Nieuwe spelregels en hun uitkomst

in de benoeming van hun burgemeester door vaker te stemmen op de lijsttrekkers, de ‘kandidaat-burgemeesters’.

De laatste hypothese postuleert dat de voorkeur van de kiezers uit zou gaan naar de grote partijen, aangezien die aanspraak kunnen maken op het burgemeesterschap. Om ze te toetsen worden de gemiddelden van de gecumuleerde scores van de twee grootste lijsten in iedere gemeente vergeleken voor 2000 en 2006. In 2000 bedroeg het gemiddelde van de gecumuleerde scores van de twee eerste lijsten in de 262 gemeenten van Wallonië 76,11%. In 2006 bedroeg dat 79,34%. De Waalse kiezers concentreerden hun stem in 2006 dus meer op de grote lijsten dan de voorgaande jaren. Dat kan wijzen op een wil om inspraak te hebben in de benoeming van de burgemeester door te stemmen voor de grote lijsten, die een reële kans maken de toekomstige burgemeester in hun rangen te hebben. De evolutie blijft niettemin beperkt: nauwelijks drie procentpunten.

Zoals blijkt uit tabel 1 heeft de nieuwe regeling inzake de benoeming van de burgemeesters in Wallonië globaal genomen dus weinig invloed gehad op het gedrag van de partijen en de kiezers, en dat voor al de getoetste hypothesen. Op het vlak van de cijfers zijn de enige betekenisvolle evoluties een duidelijke daling van het aantal burgemeesters die geen lijsttrekker waren (H1) en een toename van het percentage stemmen op lijsttrekkers (H8). De beide wijzigingen lijken te wijzen op een toegenomen concentratie van de verkiezingen op de kandidaat-burgemeesters.

Tabel 1. Overzicht van de getoetste hypothesen en de waargenomen resultaten.

	2000	2006
H1: % burgemeesters die geen lijsttrekker waren	18,1	11,8
H2: % coalities zonder de eerste partij van de gemeente	8,8	8,8
H3: % gemeenten geleid door een coalitie tussen de twee eerste partijen	16,5	13,4
H4: % gemeenten geleid door een coalitie tussen de eerste en de derde partij	18,4	22,2
H5: gemiddeld aantal partijen die opkwamen voor de verkiezingen	4,1	4,1
H6: gemiddeld aantal in de gemeenteraad vertegenwoordigde partijen	3,5	3,3
H7: % kiezers die minstens één voorkeurstem uitbrachten	82,6	81,6
H8: % door de lijsttrekkers behaalde voorkeurstemmen	48,2	53,2
H9: gemiddeld % door de twee grootste partijen behaalde stemmen	76,1	79,3

Conclusie

De gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2006 in Wallonië moeten sowieso worden onthouden als een gedenkwaardige gebeurtenis, gezien de nieuwe regeling inzake de benoeming van de burgemeesters. Hoewel er nog steeds niet kan worden gesproken van een rechtstreekse verkiezing betekent de nieuwe wet een kleine stap in de richting van een grotere inspraak van de kiezers in de keuze van

Eerste lessen uit de automatische benoeming van burgemeesters in Wallonië

de burgemeester. Momenteel wordt de kandidaat met het grootste aantal voorkeurstemmen op de lijst binnen de gemeentelijke coalitie met het grootste aantal verkozenen in de gemeenteraad tot burgemeester benoemd.

Het doel van dit artikel bestond erin de eerste effecten van deze hervorming te meten. Verwijzend naar Duverger onderzochten wij meer in het bijzonder de mechanische impact van de nieuwe regeling, d.w.z. haar invloed ondanks het gedrag van de betrokkenen, en de psychologische impact van de nieuwe wetgeving op het gedrag van de betrokkenen (partijen en kiezers), en dat aan de hand van negen hypothesen.

De eindconclusie van onze studie lijkt te zijn dat de nieuwe regeling voor het benoemen van de burgemeesters veel over zich heeft doen spreken maar in werkelijkheid weinig heeft veranderd op gemeentelijk vlak in Wallonië. De effecten van de nieuwe regels zijn meestal nauwelijks waarneembaar. Het gedrag van de partijen is slechts in zeer geringe mate veranderd onder invloed van het nieuwe besluit. Ook de coalitietypes blijven ongeveer hetzelfde als die van de vorige gemeentelijke legislatuur. Het percentage kleine lijsten ligt niet erg veel lager dan in 2000, hoewel hun kansen op het veroveren van het burgemeesterschap haast tot nul werden herleid. Wat de kiezers betreft, zijn de veranderingen nauwelijks meer waarneembaar. Wij zien ten hoogste een grotere concentratie van de voorkeurstemmen op de lijsttrekkers en een lichte stijging van het percentage gecumuleerde stemmen van de twee grootste lijsten, die strijden om het burgemeesterschap. Maar ook die bewegingen zijn slechts gering. Wij stellen zelfs lichte wijzigingen vast die de verwachte effecten van de nieuwe wetgeving tegenspreken. Zo is het percentage voorkeurstemmen lichtjes gedaald, hoewel het nieuwe mechanisme voor het benoemen van de burgemeesters het politieke belang van dat soort stemmen heeft vergroot.

Kortom, zowel in de letter als in de feiten heeft de nieuwe regeling voor het benoemen van de burgemeesters, die in 2006 werd toegepast in Wallonië, verre van de, al dan niet wenselijke, ingrijpende verandering teweeggebracht die een echte rechtstreekse burgemeesterverkiezing teweeg zou kunnen brengen. Nu moeten de effecten van de nieuwe institutionele regel nog doorheen de tijd worden geobserveerd. Het is immers niet noodzakelijk bij het eerste experiment dat ze het meest duidelijk zijn, vooral als het gaat om de psychologische effecten.