

12.

RECENTE EN GEPLANDE HERVORMINGEN VAN DE KIESWET: DE MOGELIJKE IMPACT OP HET AANTAL VROUWELIJKE VERKOZENEN.

Kris Deschouwer en Petra Meier

Persmap: 'Evenwichtige deelname van vrouwen en mannen aan de politiek'
1 juli 2002.

Trefwoorden:

WETGEVING – KIESSYSTEMEN – BELGIË -

Kiessystemen zijn niet genderneutraal. Verschillende kiessystemen hebben een verschillende impact op de verhouding tussen het aantal vrouwelijke en mannelijke verkozenen. Kris Deschouwer en Petra Meier gaan in het volgende artikel na op welke manier kiessystemen gendergevoelig zijn en wat dit inhoudt voor het Belgische systeem dat met half-gesloten lijsten en quota werkt.

Tenslotte gaan de auteurs ook na of de hervormingen van het kiessysteem die in behandeling zijn, de kans op vrouwelijke verkozenen zullen verhogen. In de analyse van de hervormingen leggen ze de nadruk op het feit dat de verschillende aspecten van een kiessysteem nauw verbonden zijn met de institutionele organisatie van een land. De wijze waarop al deze elementen op elkaar inspelen mag niet uit het oog verloren worden, wil men ongewenste effecten die sommige hervormingen met zich mee brengen vermijden.

Kris Deschouwer is Gewoon Hoogleraar aan de faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit Brussel.

Petra Meier werkt sinds 1996 bij de vakgroep Politieke Wetenschappen van de VUB, voornamelijk rond de thema's gender en politieke vertegenwoordiging, evenals gender en gelijke kansenbeleid.

RECENTE EN GEPLANDE HERVORMINGEN VAN DE KIESWET: DE MOGELIJKE IMPACT OP HET AANTAL VROUWELIJKE VERKOZENEN

Kiessystemen en hun (bedoelde en onbedoelde) gevolgen.

Kiessystemen zijn nooit neutraal. De manier waarop stemmen in zetels vertaald worden heeft zichtbare en meetbare effecten. Dat verklaart de verhitte debatten bij elke keuze voor een kiessysteem of bij elke poging om een bestaand systeem te hervormen. Meestal wordt daarbij geredeneerd in termen van winnaars en verliezers per partij, of voor regerings- en oppositiepartijen.

Omdat kiessystemen gekende effecten hebben, zijn ze interessante instrumenten om die beoogde effecten na te streven. Daarbij is er echter één – niet onbelangrijke – factor die niet gecontroleerd kan worden: de kiezer zelf. Met andere woorden: de effecten van kiessystemen zijn wel bekend, maar variëren mee in functie van de verkiezingsuitslag, van de manier waarop de kiezers zich binnen de grenzen van het kiessysteem gedragen. Een voorbeeld: als alle kiezers alleen maar voorkeurstemmen zouden uitbrengen, heeft de lijstvolgorde en dus het mogelijke gewicht van de lijststem geen enkel effect meer.

De gendergevoeligheid van kiessystemen.

Kiessystemen hebben echter ook 'gendereffecten', dat wil zeggen dat ze een impact hebben op de verhouding tussen het aantal mannelijke en vrouwelijke verkozenen. Het in dit opzicht ideale systeem is er één waarbij een vast aantal zetels sowieso gereserveerd wordt voor beide seksen. Die logica is ons niet onbekend: bij de verkiezing van de Senaat, van de zetels voor het Europese Parlement en voortaan ook bij de verkiezing van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad wordt vooraf bepaald hoeveel Nederlandstalige en Franstalige verkozenen er zullen zijn. Daarbij wordt verondersteld dat een Nederlandstalige volksvertegenwoordiger geen Franstalige burgers kan vertegenwoordigen en omgekeerd. Daar waar Nederlandstaligen een minderheid zijn – in Brussel – werd lang geijverd om deze spijkerharde garantie te verkrijgen. Een minimaal aantal zetels voor vrouwelijke verkozenen voorbehouden, klinkt misschien vreemder dan voor Nederlandstaligen en Franstaligen, maar deze garanties bestaan bijvoorbeeld wel in Uganda, in Tanzania, in Taiwan en binnenkort ook in Marokko.

Omdat we weten welke effecten de modaliteiten van een kiessysteem hebben op de kans die vrouwen maken om verkozen te worden, is het mogelijk om een 'ideaal' kiessysteem uit te tekenen. Vier kenmerken bepalen – in onderlinge samenhang – het aantal vrouwelijke verkozenen: een sterke proportionaliteit, een hoog gemiddeld aantal zetels per partij en per kieskring (de zogenaamde 'party magnitude'), gesloten lijsten en strakke genderquota. De eerste drie kunnen de klus niet alleen klaren. Ze verhogen alleen de kans op meer vrouwelijke verkozenen. Alleen gereserveerde zetels kunnen een echte garantie bieden. Quota kunnen kort in de buurt van echte garanties komen.

Een *proportioneel systeem* leidt tot meer vrouwelijke verkozenen. Partijen krijgen dan een aantal zetels dat evenredig is met het aantal behaalde stemmen. Een systeem wordt *proportioneler* naarmate een meer proportionele formule gehanteerd wordt, en naarmate het aantal zetels per kieskring groter is. Dat verhoogt immers de kans dat alle partijen niet één of twee verkozenen per kieskring hebben, maar een groter aantal, zodat een 'mix' van kandidaten zich aan de kiezers kunnen aanbieden (mannen en

vrouwen, ouderen en jongeren, uittredende verkozenen en nieuwe kandidaten).

De *party magnitude* is het gemiddeld aantal zetels per partij en per kieskring. Hoe groter die is (zie ook hierboven), hoe makkelijker het is om een 'mix' van kandidaten aan te bieden en ook reële kansen op verkiezing te geven. De party magnitude neemt toe naarmate het aantal zetels per kieskring hoger is, en naarmate het aantal partijen dat effectief zetels behaalt kleiner is. Over het eerste beslist de kieswetgeving, over het tweede beslissen de kiezers, al kunnen hoge kiesdrempels de verdeeldheid bij het kiezerskorps deels corrigeren.

Gesloten lijsten zijn lijsten waarop de volgorde van de kandidaten vast ligt, en niet door het uitbrengen van voorkeurstemmen kan gewijzigd worden. Het volstaat immers niet dat partijen op een groter aantal zetels per district kunnen rekenen, die zetels moeten ook kunnen veroverd worden door de bedoelde 'mix' van mannen en vrouwen. Bij gesloten lijsten bepalen de partijen de mix van de verkozenen, bij open lijsten doet de kiezer dat, en wordt het effect van proportionaliteit en van een grote party magnitude grotendeels teniet gedaan.

Genderquota tenslotte zijn wettelijke regelingen die partijen verplichten om hun lijsten op een welbepaalde wijze samen te stellen. Als aan de drie eerste voorwaarden alleen is voldaan, hangt de kans op vrouwelijke verkozenen af van de goodwill van de politieke partijen zelf. Quota kunnen zeer sterke garanties bieden wanneer ze expliciet rekening houden met het aantal verkiesbare plaatsen per partij.

De gendergevoeligheid van het huidige Belgisch kiessysteem.

De vier hierboven besproken criteria kunnen gebruikt worden om te onderzoeken of en in welke mate de huidige Belgische kieswetgeving de kansen van vrouwelijke kandidaten verhoogt.

Het Belgische systeem is proportioneel op alle niveaus. Bij de gemeenteraadsverkiezingen wordt een minder proportionele formule gebruikt (Imperiali en niet D'Hondt), maar bij gemeenteraadsverkiezingen zijn de kieskringen (de hele gemeente) dan weer veel groter dan bij parlamentsverkiezingen.

De party magnitude is bij regionale en federale verkiezingen relatief beperkt. Het hoogste aantal zetels per kieskring bij de Kamerverkiezingen van 1999 was 4 voor het Vlaams Blok in Antwerpen en 5 voor de PRL-FDF in Brussel-Halle-Vilvoorde. Die lage aantallen zijn natuurlijk ook deels het gevolg van de keuze van de kiezers, die zich heel dun spreiden over vele partijen. Wanneer de grootste partijen in Vlaanderen de strijd om de eerste plaats uitvechten in de buurt van de 22%, kan het aantal zetels per partij en per kieskring niet zeer hoog zijn. Voor de Senaat is de party magnitude iets hoger: CVP en VLD behaalden in 1999 elk 6 zetels. De party magnitude is het grootste voor de Franstalige partijen in de Brusselse Hoofdstedelijke Raad (met onder meer 27 zetels voor PRL-FDF). Daar zijn dan ook 36% vrouwelijke verkozenen (39% bij de Franstaligen alleen).

Het Belgische kiessysteem werkt met semi-open of semi-gesloten lijsten. De lijstvolgorde speelt een rol, maar kan gecorrigeerd worden met voorkeurstemmen. De kiezers doen dat niet massaal: in 1999 bracht 40% van de kiezers voor de Kamer een lijststem uit. Simulaties hebben overigens uitgewezen dat het verder

reduceren of helemaal neutraliseren van de lijststem slechts een heel beperkt voordeel voor vrouwen zou opleveren. Indien in 1999 voor de Kamer de lijststem geneutraliseerd zou geweest zijn, zou het percentage vrouwelijke verkozenen geen 19% maar wel net iets minder dan 23% geweest zijn.

Tenslotte zijn in België ook quota van kracht. Bij de vorige verkiezingen mocht maximaal 2/3 van de kandidaten op een lijst van hetzelfde geslacht zijn. De overige plaatsen mochten evenwel ook leeg blijven, zodat de quotawet geen minimaal aantal plaatsen voor vrouwen opleverde. De huidige wet zegt ook niets over de verkiesbare plaatsen, en biedt dus absoluut geen garanties. De quotawet heeft partijen er wel toe aangezet om zelf hun interne reglementen te verstrakken.

De gendergevoeligheid van de voorstellen tot hervorming.

Van de hervormingen van het kiessysteem die op dit ogenblik in behandeling zijn, kunnen we vrij goed onderzoeken in welke mate zij de kans op vrouwelijke verkozenen verhogen. We nemen opnieuw de vier criteria, en kijken of ze samen in een zelfde richting evolueren.

Het invoeren van provinciale kieskringen betekent een verhoging van het aantal zetels per kieskring en dus ook – tenzij de kiezers voor verdere versplintering zorgen – een verhoging van de party magnitude, van het gemiddeld aantal zetels per partij per kieskring. De kiesdrempel van 5% kan eventueel het aantal partijen dat zetels haalt wat reduceren, en op die manier de party magnitude nog wat optrekken (al kan een kiesdrempel ook uitgerekend die partijen treffen die met zeer vrouwvriendelijke lijsten uitpakken).

Aan het gewicht van de lijststem en aan de lijstvolgorde wordt niets veranderd. We wezen er echter al op dat het effect hiervan relatief gering is. Met een semi-gesloten lijst en met een groot aantal kiezers dat een lijststem uitbrengt (of een voorkeurstem op de eerste kandidaten) blijft de lijstvolgorde wel van groot belang. Dat betekent dat bij een verhoging van het aantal zetels per partij en per kieskring, de quotaregels zich meer dan ooit moeten concentreren op de verkiesbare plaatsen. De vergroting van de kieskringen geeft partijen in principe meer ruimte om zowel mannen als vrouwen op verkiesbare plaatsen te zetten. Een quotawet kan ze daartoe dwingen.

De nieuwe quotawet doet dat echter niet. Voortaan moet het totaal aantal kandidaten op een lijst in evenwicht zijn, wat deze keer wel degelijk een verplichting voor een minimaal aantal vrouwelijke kandidaten inhoudt. De garantie op een aantal vrouwelijke verkozenen dat de helft benadert, kan alleen maar indien er voor de verkiesbare plaatsen een ritssysteem gehanteerd wordt. De nieuwe quotawet voorziet die verplichting niet, en concentreert zich overigens alleen maar op de eerste drie plaatsen, waarvan er één door een vrouwelijke kandidaat moet bezet worden. Later zal dat één van de eerste twee plaatsen worden. Met andere woorden: de hervorming van de kieswetgeving enerzijds en de aanpassing van de quotawet anderzijds, zijn niet met elkaar gecoördineerd. Meer zelfs: de nieuwe quotawet holt de feiten achterna.

De quotawet zegt ook niets over de opvolgers. De dubbele lijst (een nationale lijst en lijsten per kieskring) en de mogelijkheid om zich op beide lijsten als kandidaat aan te bieden, maakt de opvolging van al diegenen die op twee niveaus verkozen werden echter zeer belangrijk. Door voor de opvolgerlijst geen quota te voorzien, kan de dubbele lijst voor de verkiezing van de Kamer bijzonder perverse effecten hebben.

Tenslotte bevat het project voor de hervorming van de Senaat een nieuwe logica: wanneer de Senaat zal samengesteld worden uit leden van Gemeenschapsparlementen, zal maximaal twee derde van de Senatoren van hetzelfde geslacht mogen zijn. Hier wordt dus – voor het eerst, maar wel niet bij een rechtstreekse verkiezing – een minimaal aantal zetels expliciet gereserveerd. Hoe de verschillende Raden en de verschillende partijen dat quotum zullen realiseren, is niet formeel geregeld. Een dergelijke minimale vertegenwoordiging kan ook – indien het aantal vrouwelijke verkozenen in de Gemeenschapsparlementen niet drastisch omhoog gaat – in de praktijk betekenen dat vooral vrouwelijke leden van die Gemeenschapsparlementen een dubbel mandaat moeten uitoefenen.

Dat laatste toont ook weer aan hoe verschillende elementen en aspecten van het kiessysteem én van de institutionele organisatie van een land zeer nauw met elkaar samenhangen. Maatregelen om het aantal vrouwelijke verkozenen op te trekken, houden dan ook best rekening met die diverse aspecten en de wijze waarop ze op elkaar inspelen, met de mate waarin gelijkheidsbevorderende maatregelen door andere elementen verstrekt, maar ook geneutraliseerd of zelfs verzwakt kunnen worden.