



CONSEIL DE L'EGALITÉ DES CHANCES ENTRE HOMMES ET FEMMES
RAAD VAN DE GELIJKE KANSEN VOOR MANNEN EN VROUWEN
RAT FÜR CHANCENGLEICHHEIT ZWISCHEN MÄNNER UND FRAUEN

**ADVIES NR. 60 VAN 8 NOVEMBER 2002 BETREFFENDE DE
KIESWETHERVORMING EN DE GEVOLGEN ERVAN OP DE
VERTEGENWOORDIGING VAN DE VROUWEN IN DE POLITIEK -
BEKRACHTIGD DOOR DE RAAD OP 13 DECEMBER 2002.**

ADVIES NR. 60 VAN HET BUREAU VAN 8 NOVEMBER 2002 BETREFFENDE DE KIESWETHERVORMING EN DE GEVOLGEN ERVAN OP DE VERTEGENWOORDIGING VAN DE VROUWEN IN DE POLITIEK - BEKRACHTIGD DOOR DE RAAD OP 13 DECEMBER 2002.

1. Inleiding

Na een lang proces dat begin van de jaren 80 op gang werd gebracht, werd in 1994 in het Parlement een wet¹ gestemd waarbij de politieke partijen ertoe worden verplicht een evenwichtige verdeling tussen mannelijke en vrouwelijke kandidaten voor de verkiezingen te bevorderen. Die zogeheten wet Tobback-Smet preciseerde dat op een kieslijst, “het aantal kandidaten van hetzelfde geslacht niet meer mag bedragen dan twee derden van het totaal verkregen door de som van het aantal bij de verkiezing te begeven zetels en het maximaal aantal toegelaten kandidaat-opvolgers”².

In 1999 heeft de regering Verhofstadt een verklaring tot herziening van de Grondwet³ ondertekend teneinde het beginsel van het fundamenteel recht van mannen en vrouwen op gelijkheid in te voeren. Door die wijziging van de Grondwet die op 26 februari 2002 in het Belgisch Staatsblad werd gepubliceerd, konden de federale kamers een aantal wettelijke bepalingen⁴ goedkeuren ter verfijning van de wet van 24 mei 1994 en waarbij de vertegenwoordiging van de vrouwen in het Belgische politieke leven wordt bevorderd en waarbij het constitutioneel karakter van de kieswethervorming kon worden gewaarborgd.

In het verlengde van de stemming van maatregelen tot sturing van de samenstelling van de kieslijsten, heeft het Parlement deze zomer een koninklijk besluit⁵ goedgekeurd waarbij de kieswet wordt gewijzigd om overeenstemming te brengen tussen het aantal kieskringen en het aantal provincies. De kieswethervorming die thans in het Parlement wordt onderzocht, zal ongetwijfeld geen fundamentele ommekeer voor het Belgisch kiesstelsel betekenen. Men mag echter niet uit het oog verliezen dat de kiessystemen niet neutraal zijn en een centrale rol spelen waar het gaat over de structurering van het politieke leven van een Staat.

Op de vooravond van de volgende parlementsverkiezingen heeft de Raad, en meer in het bijzonder zijn Commissie Gender en Politiek, het noodzakelijk geacht onverwijld een stand van zaken op te maken van de kenmerken van het Belgisch politiek stelsel, te peilen naar de mogelijke gevolgen van de recente hervorming van de kieswet voor de vertegenwoordiging van vrouwen in het politieke leven in België, evenals om een aantal aanbevelingen te formuleren om het debat te verruimen over de middelen die moeten worden ingezet voor een grotere participatie van de vrouwen aan de politieke besluitvorming.

2. De hoofdkenmerken van het Belgisch kiesstelsel

Het Belgisch kiessysteem is proportioneel op alle niveaus. In het raamwerk van de parlementsverkiezingen krijgt die proportionaliteitsformule gestalte via het volgende mechanisme: “Elke kieskring telt zoveel zetels als de federale deler in het cijfer van de

¹ Wet van 24 mei 1994 ter bevordering van een evenwichtige verdeling van mannen en vrouwen op de kandidatenlijsten voor de verkiezingen. B.S. van 1 juli 1994.

² Wet van 24 mei 1994, B.S., 1 juli 1994, blz. 17681.

³ Een voorstel tot herziening werd bij de Senaat ingediend op 8 juni 2002 (*Parlementaire bescheiden; Senaat 1999-2000, document 465/1 en 2000-2001, document 465/4*).

⁴ Wet van 17 juni 2002, B.S. van 28 augustus 2002; Wet van 18 juli 2002, B.S. van 28 augustus 2002; Bijzondere wet van 18 juli 2002, B.S. van 13 september 2002.

⁵ Koninklijk besluit tot indeling van de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers over de kieskringen, B.S. van 24 augustus 2002.

bevolking van de kieskring begrepen is. De federale deler wordt bekomen door het bevolkingscijfer van het Rijk te delen door 150⁶. Op die wijze behalen de partijen een aantal zetels dat in verhouding staat tot het aantal behaalde stemmen.

Het proportioneel stelsel heeft vaak tot gevolg dat een groot aantal partijen zetels behalen. Die stemmenversnippering over verschillende partijen leidt vervolgens tot een relatief beperkt gemiddeld aantal zetels per partij en per kieskring (“party magnitude”).

De relatieve beperktheid van de “party magnitude” moet gerelateerd worden aan de aard van het Belgische kiessysteem dat met semi-open en semi-gesloten lijsten werkt. Hier speelt de lijstvolgorde een rol, maar die kan gecorrigeerd worden met voorkeurstemmen. Niettemin moet er worden op gewezen dat “bij de parlementsverkiezingen de lijstvolgorde nagenoeg doorslaggevend is en de voorkeurstemmen daar slecht uiterst zelden nog wat aan veranderen. Van 1919 tot 1999 werden slechts 0,6% van de kandidaten verkozen die niet op een gunstige plaats op de kieslijsten stonden⁷.

Zoals reeds aangegeven in de inleiding beschikt België over een aantal wettelijke regelgevingen die de partijen verplichten hun lijsten nauwgezet samen te stellen. De quota die in een eerste fase op maximum twee derden leden van hetzelfde geslacht waren vastgesteld, zijn inmiddels opgetrokken en thans zijn paritair samengestelde kieslijsten verplicht. Bovendien preciseren de wetten, waarbij voortaan een paritaire samenstelling van de kieslijsten verplicht is, dat de eerste twee kandidaten van elke lijst tot een verschillend geslacht moeten behoren. Een overgangsbepaling laat evenwel toe dat bij de volgende samenstelling van de assemblees na de inwerkingtreding van deze wet, slechts een verplichting geldt van kandidaten verschillend geslacht op de eerste drie plaatsen op de lijst.

3. De hoofdkenmerken van een “ideaal” kiessysteem

In een recente analyse⁸ hebben twee vorsers van de VUB het profiel geschetst van het kiesstelsel dat het meest geschikt is om te komen tot een betere vertegenwoordiging van de vrouwen op de politieke scène. Volgens hen “bepalen vier kenmerken – 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 genderquota⁹”.

Volgens de analisten “leidt een proportioneel systeem tot meer vrouwelijke verkozenen. Partijen krijgen dan een aantal zetels dat evenredig is met het aantal behaalde stemmen¹⁰”. Een sterke proportionaliteit die afhangt van de gebruikte formule en van het hoger aantal zetels per kieskring, doet de vrouwelijke vertegenwoordiging stijgen omdat “zij immers de kans vergroot dat alle partijen per kieskring meer dan één of twee verkozenen hebben zodat een mix van kandidaten zich aan de kiezers kan aanbieden (mannen en vrouwen, jongeren en ouderen, uittredende verkozenen en nieuwe kandidaten,...)¹¹”

⁶ Verslag aan de Koning, K.B. van 2 augustus 2002.

⁷ *Op weg naar een paritaire democratie. Analyse van de gemeente- en provincieraadsverkiezingen van 8 oktober 2000*, Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, 2001, blz. 11.

⁸ K. Deschouwer en P. Meier, *Recente en geplande hervormingen van de kieswet: de mogelijke impact op het aantal vrouwelijke verkozenen*, Vakgroep “Politieke Wetenschappen & Centrum voor Vrouwenstudies, VUB, 2002

⁹ *Idem*

¹⁰ *Idem*

¹¹ *Idem*

Een grote “party magnitude” verhoogt de kans dat de verkozenen van een partij een afspiegeling zijn van de “mix” van mannelijke en vrouwelijke kandidaten op de kieslijsten. Het gemiddeld aantal zetels per partij en per kieskring neemt toe naarmate het aantal zetels per kieskring hoger is en naarmate het aantal partijen dat effectief zetels behaalt kleiner is.

Het werken met gesloten lijsten, dit wil zeggen lijsten waarop de volgorde van de kandidaten door de partijen is vastgesteld en dus niet door voorkeurstemmen kan worden gewijzigd, maakt het mogelijk dat de zetels kunnen worden veroverd door vrouwelijke kandidaten op verkiesbare plaatsen. “Bij gesloten lijsten bepalen de partijen de “mix” van de verkozenen terwijl bij open lijsten de kiezer dat doet, waardoor het effect van proportionaliteit en van een grote “party magnitude” grotendeels teniet wordt gedaan.¹²”

Genderquota zijn wettelijke regelingen die de partijen verplichten om hun lijsten op een welbepaalde wijze samen te stellen. “Als enkel aan de eerste drie voorwaarden 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.¹³”

4. Zal de hervorming van de kieswet leiden tot een betere vertegenwoordiging van de vrouwen in de Belgische politiek?

Waarin bestaat de kieswethervorming? Zonder in detail te treden, bestaan de voornaamste maatregelen van deze hervorming in de verruiming van de kieskringen op het niveau van de provincies, in de vaststelling van een kiesdrempel van 5%, in de mogelijkheid voor een kandidaat om bij de eerstkomende parlementsverkiezingen zowel als effectieve kandidaat en als opvolger op te komen en ten slotte in de mogelijkheid om zowel voor de Kamer als voor de Senaat op te komen. Wanneer men uitgaat van de hierboven vermelde kenmerken, rijst de vraag welke mogelijke gevolgen die hervorming en andere recente wettelijke bepalingen over de vertegenwoordiging van vrouwen in de Belgische politiek kunnen hebben.

De proportionaliteit

Volgens de voormelde VUB-studie zal de kieswethervorming het proportionaliteitsgehalte van het Belgisch kiesstelsel versterken door het aantal zetels per kieskring te verhogen. Door de kiesdrempel op 5% vast te stellen, zullen minder partijen zetels veroveren. Een zaak staat vast: de hervorming van de kieswet zet het proportionaliteitsbeginsel van het Belgisch kiesstelsel niet fundamenteel op de helling.

De “party magnitude”

De twee voornaamste elementen van de hervorming (uitbreiding van de kieskringen en de invoering van de kiesdrempel) dragen bij tot de versterking van de party magnitude. De verruiming van de kieskringen en de invoering van een kiesdrempel van 5% zullen, tenzij de kiezers voor verdere versplintering zorgen, zeer waarschijnlijk een verhoging van het gemiddeld aantal zetels per partij en per kieskring teweegbrengen. Zoals we reeds hebben vastgesteld, is een relatief beperkt aantal lijsten waarop een relatief hoog aantal kandidaten verkozen worden een uitgelezen opportuniteit voor de vrouwen om te worden verkozen.

¹² *Idem*

¹³ *Idem*

De samenstelling van de kieslijsten

Aan de recente wetten die een gelijke vertegenwoordiging van vrouwen en mannen op de kieslijsten garanderen, werden overgangsbepalingen gekoppeld. Die bepalingen moeten het de politieke partijen mogelijk maken om bij de volgende parlementsverkiezingen op de eerste drie plaatsen kandidaten van verschillend geslacht voor te dragen. Het is niet ondenkbaar dat in het verlengde van de kieswethervorming de gevolgen van een bepaald kiesgedrag minder vrouwvriendelijk zullen uitvallen.

Door het vergroten van de kieskringen en dus het beperken van het aantal Kamerlijsten tot de provinciale omschrijvingen, zullen er meer kandidaten zijn voor minder plaatsen. Dit zal de onderlinge concurrentie doen toenemen. Bovendien is het politieke landschap de laatste jaren ook grondig gewijzigd: partijen splitsen, nieuwe partijen zagen het licht, allianties en kartels werden gevormd, parlementsleden veranderden van partij. Ofschoon al deze vernieuwingen als hoofddoel hebben hun lijsten te versterken waardoor de vrouwen een extra kans op verkiezing hebben, toch zullen deze nieuwe politieke constellaties waarschijnlijk aanleiding geven tot intens lobbywerk alsook tot een grotere concurrentieslag bij de toekenning van de verkiesbare plaatsen. Het gevaar dat de overgangsbepaling ertoe zou leiden dat de vrouwen systematisch naar de derde plaats van de verschillende lijsten worden verwezen, is niet uitgesloten.

Het is evenmin uitgesloten dat de uitbreiding van de kieskringen en de verhitte debatten die daarmee gepaard gaan een bijkomende hinderpaal kunnen vormen voor de vrouwelijke nieuwkomers op het politieke toneel. Bovendien heeft de wetgever, bij de invoering van overgangsbepalingen betreffende de toepassing van het ritsprincipe op de eerste twee plaatsen, blijkbaar geen rekening gehouden met de impact van de wet van 27 december 2000¹⁴ waarbij het gewicht van de lijststem tot de helft wordt herleid. Dat opengooien van de kieslijsten waardoor de burger vrij kan kiezen wie hem zal vertegenwoordigen, dreigt niet zo vrouwvriendelijk te zijn als werd verondersteld. Die maatregel zou immers de kans kunnen verkleinen dat de stemmen uitgebracht bovenaan de lijst naar de vrouwen gaan die slechts op de derde plaats op de kieslijsten staan.

Bij de wet van 27 december 2000 had de wetgever bovendien besloten om het systeem van de opvolgers af te schaffen. Die lijsten zijn echter opnieuw ingevoerd bij de kieswethervorming waardoor politieke partijen opnieuw meer greep hebben gekregen op de lijstvorming en de kandidaten die zij wensen af te vaardigen naar het Parlement. Bij de volgende federale verkiezingen in 2003 zal men op één lijst als effectieve kandidaat en als opvolger kunnen opkomen, en dit zowel op de lijst voor de Kamer als op die voor de Senaat. Gelet op de prioriteit die door de kopstukken van de politieke partijen enerzijds aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers en anderzijds aan de regering, epicentra van de Belgische politiek, wordt gegeven, zullen de eerste opvolgersplaatsen ongetwijfeld zeer aantrekkelijk worden. De Raad betreurt dus dat er ook een overgangsbepaling van toepassing is op de opvolgerslijsten des te meer omdat die lijsten een belangrijke impact hebben op de vertegenwoordiging van de vrouwen in de politiek.

Tenslotte vindt de Raad het een goede zaak dat de geplande hervorming van de Senaat tot een ontmoetingsplaats van Gewesten en Gemeenschappen, voor de eerste maal een maximumquotum voor leden van hetzelfde geslacht oplegt. Nochtans zal rekening moeten worden gehouden met het risico dat, wanneer het aantal vrouwelijke verkozenen in de

¹⁴ Wet van 27 december 2000, B.S. van 24 januari 2001.

gemeenschapsparlementen niet stevig toeneemt, een aantal vrouwen die door hun taalgroep zijn afgevaardigd ertoe genoopt zouden worden om de mandaten te cumuleren.

5. Conclusies en aanbevelingen

De Raad is van oordeel dat de uitbreiding van de kieskringen en de invoering van een kiesdrempel, waarin de kieswethervorming voorziet, geen hinderpaal zullen vormen voor een betere vertegenwoordiging van de vrouwen in de Belgische politiek en dat een aantal facetten van die hervorming die vertegenwoordiging zelfs ten goede zouden kunnen komen. Hij betreurt evenwel een gebrek aan coördinatie met de wetten inzake de pariteit. Het beperken van de invloed van de lijststem tot de helft zal mogelijk de nuttige volgorde van de lijstwijzingen en de pariteitswet op deze manier uithollen. Ook het feit dat kandidaten zowel op de effectieve lijst als op de opvolgerlijst kunnen fungeren, en dit zowel op een kamerlijst als op de senaatlijst, is niet bevorderlijk voor de doorstroming van vrouwelijke kandidaten.

De Raad wil eveneens wijzen op de zeer positieve inslag van de verschillende wetten die erop gericht zijn een gelijke vertegenwoordiging vrouwen en mannen op de kieslijsten te garanderen, en inzonderheid op het positieve effect van de bepalingen in verband met de toepassing van het ritsprincipe op de eerste twee plaatsen. De Raad betreurt echter het bestaan van een overgangsbepaling en hoopt dat die niet zal worden beschouwd als een minimumbepaling en dat het de geest van de wet is die door de partijen moet worden in acht genomen bij de samenstelling van hun kieslijsten.

Ook al is de Raad de mening toegedaan dat de recente wijzigingen van de wetgeving in de richting gaan van een betere vertegenwoordiging van de vrouwen op het politieke toneel, toch maakt hij zich sterk dat de volledige toepassing van het ritssysteem over het geheel van de kieslijsten de maatregel bij uitstek is om een echte paritaire politieke vertegenwoordiging te realiseren en te waarborgen. Bovendien pleit de Raad ervoor dat dit ritssysteem ook op de opvolgerslijsten wordt toegepast en dat de opvolgerslijsten een spiegeleffect vertonen ten opzichte van de effectieve lijsten, m.a.w. als de eerste effectieve kandidaat een man is, moet de eerste opvolger een vrouw zijn, en vice versa. Niet alleen moet de toepassing van dit ritssysteem voor pariteit zorgen, politieke partijen moeten ook de nodige bijkomende maatregelen nemen voor een betere recrutering, mentoring en empowerment van vrouwelijk politiek talent.

