

Veranderen quota het gedrag van partijen?

Bram Wauters, Bart Maddens & Gert-Jan Put



Bram Wauters is als docent verbonden aan de onderzoeksgroep GASPAR (Ghent Association for the Study of Parties and Representation) van de UGent. Zijn onderzoek gaat over verkiezingen, partijen en politieke representatie, met bijzondere aandacht voor ondervertegenwoordigde groepen.



Bart Maddens is als hoogleraar verbonden aan de KU Leuven Instituut voor de Overheid. Hij publiceerde eerder over de financiering van de politieke partijen, de staatshervorming en de monarchie.



Gert-Jan Put is als FWO-aspirant verbonden aan het KU Leuven Instituut voor de Overheid. Zijn onderzoek handelt onder andere over politieke partijen, kandidatenselectie, geografische vertegenwoordiging en campagne-effecten.

1. Inleiding

De ondervertegenwoordiging van vrouwen in politieke instellingen wordt in toenemende mate als problematisch ervaren. Heel wat landen hebben daarom actie ondernomen. De meest bekende maatregel, de invoering van quota, is intussen in meer dan honderd landen gebeurd. Ook het sociaal-wetenschappelijk onderzoek houdt zich in toenemende mate bezig met de politieke ondervertegenwoordiging van vrouwen. Weinig verrassend is er daarbij ook veel aandacht voor quota en de effecten die ze hebben. Dit soort onderzoek heeft zich enerzijds toegespitst op de vraag of quota zorgen voor meer vrouwelijke parlementsleden en welke factoren daarop een invloed hebben en anderzijds op de vraag of quota zorgen voor een betere inhoudelijke verdediging van vrouwenbelangen in het parlement.

Wij willen de aandacht hier verleggen naar de vraag of quota gezorgd hebben voor een gedragsverandering bij politieke partijen. Door een aantal indicatoren te analyseren die door partijen worden beïnvloed, proberen we na te gaan of quota ervoor zorgen dat partijen nu meer kansen aan vrouwen geven. De indicatoren die we gebruiken zijn: politieke ervaring, de omvang van de verkiezingscampagne, de plaats op de lijst, en het aantal voorkeurstemmen. We zullen verderop aantonen dat al deze indicatoren grotendeels door partijen beïnvloed worden.

In België werden wettelijke quota voor het eerst ingevoerd in 1994. De wet Smet-Tobback bepaalde dat niet meer dan twee derde van de kandidaten van hetzelfde geslacht mocht zijn. Voor de Senaatsverkiezingen werd deze regeling voor het eerst toegepast in 1999. In 2002 werd de quota-regeling verstrengd, waardoor kandidatenlijsten een gelijk aantal mannen en vrouwen moeten tellen en bovendien moet één van de twee (in 2003: één van de drie) bovenste plaatsen naar een vrouw gaan. Hoewel quota enkel betrekking hebben op de kandidatenlijsten, en niet op de eigenlijke verkiezing, hebben ze toch geleid tot een substantiële toename van het aantal vrouwelijke parlementsleden. Het percentage vrouwelijke senatoren steeg zo van 24 % in 1995 naar 43 % in 2010.

Onze analyse beperkt zich tot de kandidaten van de Vlaamse partijen die op eigen kracht deelnamen aan alle Senaatsverkiezingen van 1995 tot en met 2010: CD&V, OpenVLD, sp.a, Groen en Vlaams Belang. Door de invoering van provinciale kieskringen voor de Kamer in 2003 zou een analyse van de Kamer onvermijdelijk problemen van vergelijkbaarheid oproepen. De grote Vlaamse kieskring voor de Senaat daarentegen bleef gedurende 5 opeenvolgende verkiezingen (1995, 1999, 2003, 2007 en 2010) dezelfde. Hierdoor kunnen we één verkiezing zonder quota (1995) vergelijken met één verkiezing met gematigde quota (1999) en drie verkiezingen met meer verregaande quota (2003, 2007 en 2010). De grote kieskring die voor de Senaat gebruikt werd heeft ervoor gezorgd dat partijen vaak hun absolute kopstukken uitspeelden voor deze verkiezingen. We nemen aan dat, wanneer effecten ten voordele van vrouwen zich voordoen bij deze verkiezingen, die zich ook zullen manifesteren bij minder geprofileerde verkiezingen.

2. Gedrag van partijen ten aanzien van vrouwen, en hoe dit te meten

Partijen spelen een dominante rol in het proces van rekrutering en selectie van kandidaten. Ze bepalen in grote mate de kansen en steun die kandidaten krijgen. Daarom is het belangrijk om na te gaan of quota, naast de invloed die ze hebben op het aantal vrouwelijke parlementsleden, ook het gedrag van politieke partijen beïnvloeden.

We operationaliseren het gedrag van partijen door te kijken naar een aantal indicatoren die sterk beïnvloed worden door partijen en door partij-elites in het bijzonder: politieke ervaring, de omvang van de verkiezingscampagne, de plaats op de lijst en het aantal voorkeurstemmen. Veranderingen in deze indicatoren wijzen op een verandering in het gedrag van partijen ten aanzien van vrouwelijke politici. We laten hier in het midden of deze veranderingen een gevolg zijn van strategische overwegingen dan wel van veranderingen in de zienswijze van partij-elites. We geven nu voor elk van de indicatoren aan hoe partijen deze beïnvloeden.

Plaats op de lijst

De plaats op de lijst is een belangrijk aspect in het Belgisch kiessysteem. Kandidaten bovenaan de lijst trekken haast automatisch meer stemmen aan. Door de overdracht van de voorraad lijststemmen hebben ze bovendien een grotere kans om verkozen te geraken. De samenstelling en de volgorde van de kandidatenlijst wordt vastgelegd door een beperkte groep mensen uit de partij, de zogenaamde partij-elite.

Politieke ervaring

Politieke ervaring is om een aantal redenen belangrijk. Bij verkiezingen is dit belangrijk omdat het helpt om een goede plaats op de lijst en veel stemmen te bekomen. Maar ook naderhand in het parlement is dit belangrijk: politieke ervaring zorgt ervoor dat parlementsleden expertise en relevante netwerken kunnen opbouwen, wat hen toelaat om meer te wegen op het beleid.

Vlak na de invoering van quota zullen vrouwen minder ervaring hebben omdat ze lange tijd ondervertegenwoordigd zijn geweest in de politiek, maar na verloop van tijd is er de kans om een 'pool' van gevestigde en ervaren vrouwelijke politici tot stand te brengen. De partij-elite die de samenstelling van de kandidatenlijst bewaakt, speelt een cruciale rol in het verhinderen of stimuleren van de geleidelijke creatie van een vrouwelijke politieke elite.

Campagne-uitgaven

Het verschil in campagne-uitgaven tussen mannen en vrouwen kent twee mogelijke verklaringen. Enerzijds wordt door sommige onderzoekers verwezen naar individuele factoren: vrouwen zouden minder ambitieus zijn, zichzelf lager inschatten, etc. Anderzijds is het ook zo dat campagne-uitgaven voor een groot stuk bepaald worden door de partij. Door de regels op de campagnefinanciering is het zo dat in België een partij een beperkt aantal kandidaten mag aanduiden die meer geld mogen uitgeven dan de andere kandidaten. De kandidaten die meer geld mogen uitgeven worden bepaald door de plaats op de lijst (bepaald door partij) en door de partij die zelf vrij nog een bijkomende kandidaat mag aanduiden. De partij heeft zo een grote impact op het bedrag dat kandidaten mogen uitgeven aan hun campagne.

Voorkeurstemmen

Voorkeurstemmen zijn van groot belang in België. Ze zijn niet alleen belangrijk om verkozen te geraken, ze hebben ook een impact op toekomstige carrièrekansen. Op het eerste zicht lijkt deze indicator vooral betrekking te hebben op de kiezers die zelf beslissen voor wie ze stemmen. Maar een aantal recente studies hebben aangetoond dat het feit dat vrouwen minder voorkeurstemmen halen veeleer te maken heeft met benadeling door de partij dan met kiezers die niet voor vrouwen willen stemmen. Met andere woorden, vrouwen krijgen minder stemmen omdat ze onvoldoende steun krijgen van hun partij (slechtere plaats op de lijst, lagere campagne-uitgaven en daardoor minder media-aandacht).

3. Verwachtingen

Voortgaand op eerder onderzoek, kunnen we duidelijke verwachtingen formuleren over de evolutie van deze indicatoren. We verwachten een curvilineair effect: eerst een lichte terugval en daarna een stijging.

Voor de daling die zich initieel zal voordoen kunnen drie verklaringen gegeven worden.

Ten eerste verschillen mannen en vrouwen in de mate waarin ze voorstander zijn van quota. Hun houding heeft te maken met de verschillende oorzaken van de ondervertegenwoordiging van vrouwen. Veel mannelijke politici wijten die ondervertegenwoordiging vooral aan vrouwen zelf, die te weinig politieke interesse hebben, te weinig ambitieus zijn, etc. Voor mogelijke remedies kijken zij naar vrouwen, die in de eerste plaats zelf actie moeten ondernemen. Vrouwelijke politici daarentegen schrijven hun achtergestelde positie veelal toe aan structurele factoren die enkel kunnen overwonnen worden door structurele maatregelen, zoals quota. Daardoor zullen mannelijke politici quota slechts met tegenzin toepassen en maar minimaal invullen.

Ten tweede kan gewezen worden op een 'verdelingseffect'. Gelet op de historische ondervertegenwoordiging van vrouwen in de politiek, bestaat het wijdverspreide idee dat mannen meer geschikt zijn om aan politiek te doen. Daarbij komt nog dat critici vrezen dat door quota er vrouwen op de kandidatenlijst staan die niet capabel zijn. Dit maakt dat partijen aanvankelijk weinig geneigd zijn om vrouwen veel kansen te geven.

Er is ten derde ook sprake van een 'out group effect'. Partij-elites die verantwoordelijk zijn voor de selectie van kandidaten, voor het verdelen van campagne-budgetten, etc. zijn overwegend mannen. Ze beschouwen vrouwen als een 'out group', die ze beoordelen door algemene stereotypes te gebruiken. Die leiden ertoe dat vrouwen als minder bekwaam ingeschat worden. Door hun grotere gelijkenis met de partij-elite behoren mannen tot de 'in group' en worden ze makkelijker geschikt bevonden.

Na deze initiële fase verwachten we evenwel een verbetering. Het 'verdelingseffect' zal veranderen, doordat partijen zullen wennen aan prominente vrouwen, nadat quota een paar keer toegepast zijn. Hierdoor zullen ze meer en vaker vrouwelijke

kandidaten een goede plaats op lijst geven en hen meer ondersteunen. Daar komt nog bij dat, wanneer kiezers meer voor vrouwen gaan stemmen, het voor de partijen ook vanuit strategisch oogpunt interessant kan zijn om vrouwen (goede) plaatsen op de lijst te geven. Het 'out group' effect zal tot slot ook verminderen wanneer vrouwen geleidelijk ook deel gaan uitmaken van de partij-elite.

Samengevat verwachten we dus een curvilineair effect: initieel zal de steun voor vrouwelijke kandidaten negatief beïnvloed worden door de aarzelende houding van partij-elites, maar na verloop van tijd zullen de quota ervoor zorgen dat vrouwelijke kandidaten dezelfde kansen als mannen krijgen.

4. Resultaten

Hier bespreken we de evolutie in de indicatoren.

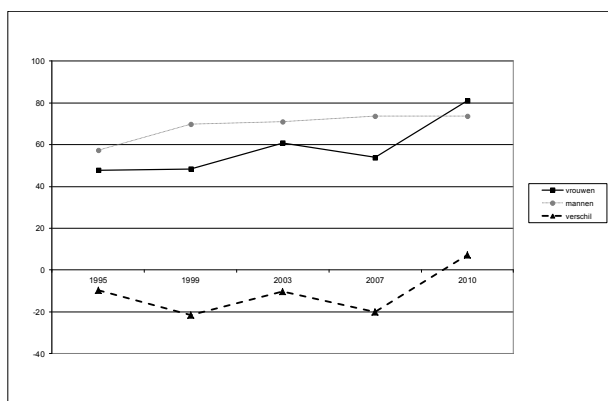
Plaats op de lijst

De invoering van strengere quota in 2003 hebben geresulteerd in betere plaatsen voor vrouwen. Het percentage vrouwen in de topdrie is gestegen van 20 % (in 1995) tot 33,3 % (in 1999) en zelfs 40 % (in 2003 en 2007) toen het verplicht was om één vrouw te hebben in de topdrie (2003) of toptwee (2007). Daarmee doen partijen evenwel niet veel beter dan de wettelijke verplichting: in 2003 moesten er wettelijk bij de 15 topkandidaten (topdrie-kandidaten van de vijf partijen die we analyseren) 5 vrouwen zijn. In de praktijk waren dit er 6 (of 40 %), niet echt veel hoger dan wat verplicht was. Bovendien was er maar in één van de vijf partijen een vrouwelijke lijsttrekker in 2003 en 2007 (in 2010 in twee partijen).

De gemiddelde plaats van vrouwen op de lijst zakte eveneens, en dit tot in 2007. Terwijl in 1995 het relatief kleine aantal vrouwen gemiddeld nog op plaats 12,2 (op 25 kandidaten) stond, was dit in 2007 gezakt tot een gemiddelde positie van 13,8. In 2010 steeg dit weer tot 12,9.

Deze bevindingen lijken het verwachte curvilineaire patroon te bevestigen. Quota leiden aanvankelijk tot een daling in de plaats op de lijst, maar na enkele verkiezingen keert deze trend.

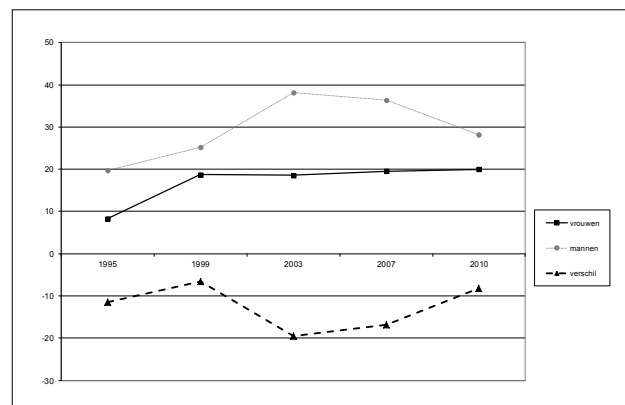
Politieke ervaring



Figuur 1: Percentage kandidaten met voorgaande ervaring als kandidaat bij verkiezingen (N = 887)

We verwachten een instroom van nieuwe vrouwelijke kandidaten bij de eerste verkiezingen na de invoering of de versterking van quota (1999 en 2003). Het aantal nieuwe vrouwelijke kandidaten zou daarna moeten dalen.

Figuur 1 geeft het aantal kandidaten weer dat voorheen ook al kandidaat is geweest bij eerdere verkiezingen (voor de Kamer, voor de Senaat, voor de regionale parlementen of voor het Europees Parlement). Het percentage vrouwen met voorgaande electorale ervaring bleef constant in 1999 (48,4 %) en steeg tot 60,8 % in 2003, zakte dan even tot 53,8 % in 2007, en steeg opnieuw sterk tot 81,0 % in 2010. Daardoor lag het percentage vrouwen met ervaring als kandidaat zelfs hoger dan bij de mannen. Voor alle partijen geldt dat het percentage vrouwelijke kandidaten met voorgaande ervaring als kandidaat in 2010 substantieel hoger ligt dan in 1995. Als we het verschil in ervaring tussen mannen en vrouwen vergelijken, dan vinden we een curvilineair effect, maar wel een dat zich eerder traag ontwikkelt.



Figuur 2: Percentage kandidaten met een uittredend politiek mandaat (parlementslid of minister) (N = 887)

Politieke ervaring kan ook nog op een andere manier gemeten worden: door na te gaan of een kandidaat een mandaat (parlementslid of minister) bekleedde in de voorgaande legislatuur. In 1999 was er een toename van uittredende mandatarissen op de kandidatenlijsten, zowel voor mannen (tot 24,7 %) als voor vrouwen (18,5 %). Bij alle daaropvolgende verkiezingen (2003, 2007 en 2010) bleef dit min of meer constant voor vrouwen. Dit heeft grotendeels te maken met de instroom van nieuwe vrouwelijke kandidaten. Het is wel zo dat dit percentage voor vrouwen in 2010 merkbaar hoger was dan in 1995.

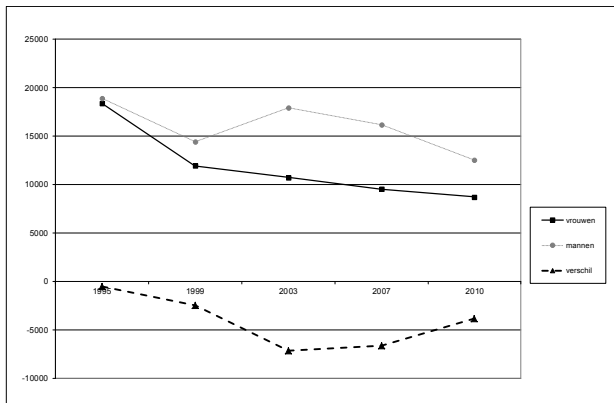
Door de daling van aantal mannelijke uittredende mandatarissen kwamen de percentages ervaren mannelijke en vrouwelijke kandidaten dicht bij elkaar te liggen. In zekere zin kunnen we hier dus ook een curvilineair effect in ontdekken, hoewel we moeten vaststellen dat het verschil tussen mannen en vrouwen in 2010 nog steeds groter was dan in 1999.

Campagne-uitgaven

Zoals hoger aangegeven dienen we een verschil te maken tussen 'gewone' kandidaten die volgens de wet maar een beperkt bedrag mogen uitgeven aan hun verkiezingscampagne (10.000 euro voor effectieve kandidaten en eerste opvol-

ger, 5.000 voor andere opvolgers) en een beperkt aantal, daartoe speciaal door de partij aangeduide topkandidaten die een aanzienlijk hoger bedrag (ong. 80.000 euro) mogen spenderen. Door de invoering van quota is het percentage vrouwen onder deze topkandidaten in 1999 gestegen tot 43,2 %, terwijl het in 1995 nog 27,5 % bedroeg. Daarna zakte het aantal evenwel tot 37,5 % in 2003 en 31 % in 2007, en in 2010 steeg het aantal vrouwelijke toppers weer tot 38,5 %.

Dit alles heeft gevolgen voor het totale bedrag dat mannelijke en vrouwelijke kandidaten aan hun campagne spenderen (zie Figuur 3)



Figuur 3: Gemiddelde campagne-uitgaven per kandidaat (N = 887)

In 1995 zijn de gemiddelde uitgaven van mannen en vrouwen vergelijkbaar, maar vanaf 1999 (na invoering van de quota) dalen de gemiddelde uitgaven van vrouwelijke kandidaten, zodat het verschil tussen mannen en vrouwen oploopt (tot 7.179 euro in 2003). In 2007 (6.631 euro) en in 2010 (3.819 euro) worden de verschillen kleiner, maar dat komt vooral omdat mannen gemiddeld minder uitgeven.

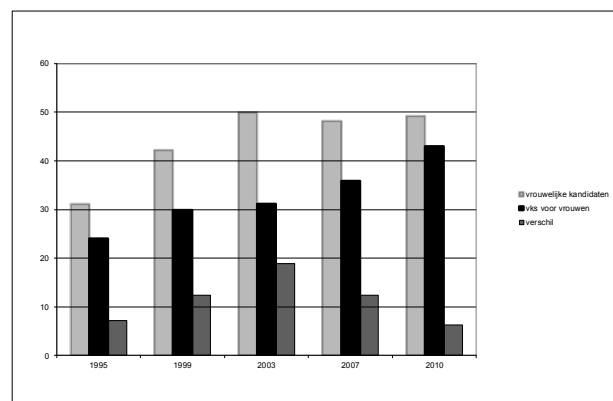
Dit verschil tussen mannen en vrouwen kan niet toegeschreven worden aan de 'gewone' kandidaten. Onder deze 'gewone' kandidaten verdwijnt het verschil tussen mannen en vrouwen vanaf 2003 volledig, door een sterke toename in de uitgaven van vrouwelijke kandidaten (niet in de figuur). Het verschil in uitgaven kan dus op het conto worden geschreven van het selecte kranse topkandidaten die een hoger bedrag in hun campagne mogen investeren. Het beperkte aantal vrouwen dat in 1995 deel uitmaakte van deze kleine groep topuitgevers gaf gemiddeld nog meer uit dan de mannelijke topkandidaten. Maar vanaf 1999 nemen de gemiddelde uitgaven van de vrouwelijke topkandidaten aanzienlijk af en wordt de kloof met mannelijke topkandidaten merkbaar groter. De kloof tussen mannen en vrouwen verkleint zowel in 2007 en 2010 lichtjes, maar blijft wel bestaan.

We kunnen dus concluderen dat het verschil in uitgaven tussen mannen en vrouwen vooral kan verklaard worden door het feit dat vrouwelijke topkandidaten minder aan hun campagne spenderen dan mannelijke topkandidaten en aan het feit dat er minder vrouwen dan mannen worden aangeduid als topkandidaat. Niettemin lijkt er verbetering op komst en verkleint voor deze twee factoren de kloof. Ook hier kan dus een curvilineair patroon worden vastgesteld.

Voorkeurstemmen

In Figuur 4 hebben we het percentage stemmen voor vrouwen berekend ten opzichte van het totale aantal uitgebrachte voorkeurstemmen. Dit percentage vergelijken we met het percentage vrouwen op de kandidatenlijst.

Zowel het percentage stemmen voor vrouwen als het percentage vrouwelijke kandidaten neemt toe doorheen de tijd, maar niet aan hetzelfde tempo. In 1995 was 31,2 % van de kandidaten een vrouw, die samen 24,1 % van de stemmen haalden (een verschil van 7,1 %). In 1999 nam het aantal vrouwelijke kandidaten toe door de toepassing van quota, maar het percentage voorkeurstemmen voor vrouwen nam niet in gelijke mate toe. Daardoor nam de kloof tussen kandidaten en stemmen in 1999 toe tot 12,4 %. In 2003, toen er voor het eerst verplicht 50 % vrouwen op de kandidatenlijsten moesten staan, nam het verschil met de voorkeurstemmen voor vrouwen nog verder toe (18,8 %). In 2007 nam deze kloof wat af (12,6 %) en in 2010 behaalden de 49 % vrouwelijke kandidaten samen 42,9 % van de voorkeurstemmen, waardoor de kloof nog kleiner werd en nu nog slechts 6,1 % bedraagt. Dit patroon geeft duidelijk een curvilineaire evolutie weer: de intrede van vele nieuwe en onbekende vrouwen, als quota voor het eerst worden toegepast, zorgt ervoor dat deze vrouwen aanzienlijk minder stemmen halen dan mannelijke kandidaten, onder wie veel gevestigde waarden. Nadat quota enkele verkiezingen zijn toegepast, ontstaat er geleidelijk een vrouwelijke elite die, dankzij de toegenomen steun van de partij, er wel in slaagt om veel voorkeurstemmen binnen te rijven. Hoewel we wel moeten aanstippen dat er nog steeds een kleine kloof met mannen bestaat op dit vlak.



Figuur 4: Percentage voorkeurstemmen voor vrouwen en percentage vrouwelijke kandidaten (N= 887)

5. Conclusies

In dit artikel hebben we nagegaan of quota ervoor zorgen dat partijen op termijn hun gedrag ten opzichte van vrouwelijke politici aanpassen. Daarvoor hebben we gekeken naar een aantal indicatoren die in grote mate door partijen bepaald worden: plaats op de lijst, campagne-uitgaven, politieke ervaring en aantal voorkeurstemmen. We vergelijken deze indicatoren voor een aantal opeenvolgende verkiezingen voor de

Senaat waarbij achtereenvolgens geen quota, vrij soepele quota en een meer stringente quota-regeling van toepassing waren.

Onze verwachting was om een curvilineair effect te vinden. Bij de eerste toepassing van quota zouden vrouwelijke kandidaten er minder goed aan toe zijn, onder meer door weerstand van mannelijke partij-elites, die quota slechts minimaal willen invullen. Na verloop van tijd zou dit negatieve effect moeten verdwijnen, zo was onze hypothese, omdat partijen meer gewend raken aan vrouwen die politieke topfuncties innemen, omdat vrouwen zelf meer toetreden tot het kranse topbesluitvormers in de partij, omwille van strategische overwegingen. De resultaten van onze analyse bevestigen in grote mate het curvilineaire patroon dat we verwacht hadden. Verder onderzoek bij de personen die de kandidatenlijsten samenstellen dient evenwel uit te maken of de opvattingen van de partij-elite werkelijk veranderd zijn dan wel of ze louter omwille van strategische overwegingen meer kansen geven aan vrouwen.

Onze resultaten tonen verder ook aan dat quota tijd en verschillende opeenvolgende verkiezingen nodig hebben om

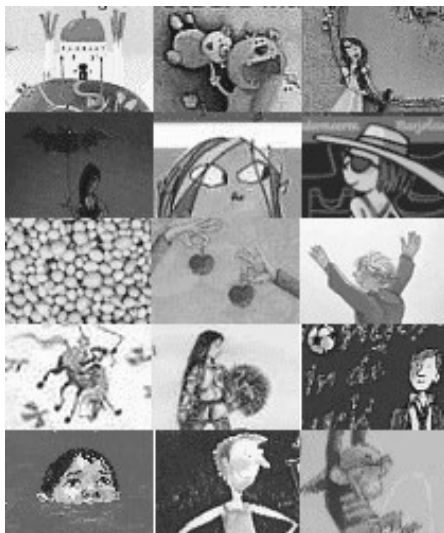
effect te ressorteren op het gedrag van partijen. Het is immers niet tijdens de eerste noch de tweede verkiezingen na de invoering van quota dat er een positieve evolutie in de indicatoren te noteren valt, maar pas daarna.

Bovendien ligt de score die vrouwelijke kandidaten op een aantal indicatoren behaalden in 2010 nog altijd lager dan vóór de invoering van quota. De weerstand van partij-elites om vrouwen tijdens verkiezingen te ondersteunen blijkt groter dan gedacht, en betekent een ernstige hindernis op weg naar een meer evenredige vertegenwoordiging. Deze weerstand komt onder meer tot uiting in het beperkte aantal vrouwen dat wordt aangeduid als topkandidaat dat een hoger maximumbedrag mag uitbrengen tijdens de verkiezingscampagne.

Dit bewijst dat quota toch nog gedurende enige tijd nodig zullen zijn om een grotere politieke vertegenwoordiging van vrouwen te garanderen. Niettemin kan er in de positieve trend die duidelijk ingezet is hoop gevonden worden dat quota op een dag overbodig zullen zijn en dat partijen mannen en vrouwen gelijke kansen geven. ■



gender & kinderboeken



- * Boeken over meisjes die boomhutten bouwen en jongens met watervrees
- * Boeken over zelfredzame jonkvrouwen en ridders die niet van vechten houden
- * Boeken die genderclichés op subtiele wijze ontkrachten of juist uitdrukkelijk in vraag stellen
- * van 0 tot 14 jaar
- * Met tips voor ouders en leerkrachten om stereotypen te ontwijken

www.rosadoc.be/kinderboeken