

# Pleidooi voor Politieke Renovatie

---

**Christophe Convent**  
VISITING FELLOW



**ITINERA**

Expertise - Pathways - Impact



# PLEIDOOI VOOR POLITEKE RENOVATIE

---

## VOORWOORD

---

Burgers vormen de basis van de democratie: ze brengen hun stem uit bij verkiezingen en ze verlenen vertrouwen aan de verkozenen. De stap van de stembus naar tellingen, de samenstelling van de verkozen organen, en de vorming van de regeringen die het beleid gaan voeren rust op een reeks spelregels, net zoals de werking van deze instellingen. Die symboliseren ook de beginselen van de rechtsstaat, o.m. dat beleidsvoerders binnen een wettelijk kader moeten handelen en verantwoording dienen af te leggen voor hun beleid.

Democratie heeft ook behoefte aan mannen en vrouwen die zich politiek willen engageren en zich willen inzetten voor de publieke zaak. Zij hebben die stem en dat vertrouwen van de burgers nodig om hun mandaat goed te kunnen uitoefenen, en de toekomst van de samenleving rust op hun visie, daadkracht en inzicht. Deze opdracht wordt vaak onderschat, en de omstandigheden waarin ze wordt uitgevoerd is dikwijls ondankbaar, ingevolge een verdeelde en instabiele publieke opinie, waarvan velen niet verlegen zitten om een scheldwoord.

Itinera kijkt positief naar politiek en beleid, omdat we beseffen hoe moeilijk de opdracht vandaag is voor overvraagde overheden, en hoe groot de verwachtingen van burgers kunnen zijn. De paradox is dat men steeds meer lijkt te verwachten van politici, maar er steeds meer op neerkijkt.

Burgers spreken inderdaad nauwelijks nog vertrouwen uit in de politiek, in België zegt vrijwel 75% van de bevolking geen vertrouwen te hebben in de instellingen. We zien ook dat beleid te vaak mank loopt, ongeacht de vele middelen die eraan worden besteed – meer dan 50% van het BNP gaat jaarlijks naar onze overheden. We zien zelfs dat we na de verkiezingen van 26 mei 2019 moeilijk nog

een federale regering kunnen vormen, net zoals daar in 2014 al eens 541 dagen voor nodig waren.

De democratie kraakt, vele analyses bevestigen dat. De oude spelregels zijn aan herziening toe, zoals Michael Porter en Katherine Gehl in *The Politics Industry* (2020) overtuigend voor de USA aantonen. We moeten de capaciteit om te handelen, om daadkrachtig te besturen, herstellen. Zeker nu. Te veel, aldus Porter, werden politici de gevangenen van een systeem dat hun efficiëntie tot stilstand bracht. Het publiek debat werd te mager; er is meer ruis maar ook meer polarisatie. Voedingsbodem voor stilstand en achteruitgang. Dat kunnen we ons niet langer veroorloven.

Dit essay presenteert op fijnzinnige wijze zeven nauwkeurig gekozen aanbevelingen om de spelregels van onze democratie te herzien, en vermijdt de valkuil van *conversation stoppers* zoals het communautair debat. Het zijn nuchtere en ernstige aanbevelingen die het potentieel hebben om de vertrouwensband van burgers naar "hun" afgevaardigden te versterken, en om de visie en daadkracht in de politiek te herstellen. Nieuwe fundamenten van een échte democratie, noodzakelijke eerste bouwstenen van haar renovatie.

---

Prof dr Leo Neels  
CEO OF THE ITINERA INSTITUTE  
SEPTEMBER 2020

# PLEIDOOI VOOR POLITIEKE RENOVATIE

---

## 0 INLEIDING

---

*“Vertrouwen in politiek zit op bodemkoers: boosheid, cynisme en afkeer domineren het politieke denken van de Vlaamse kiezer”, zo opende De Standaard haar verslaggeving over ‘De Stemming’, een diepgaande enquête gehouden exact één jaar na de verkiezingen van 26 mei 2019. De resultaten van dit onderzoek waren inderdaad onthutsend voor onze politieke partijen: zo’n 55% van de bevroegden vindt dat de politici niet begrijpen wat er speelt in onze samenleving, 45% voelt zich eigenlijk niet vertegenwoordigd, slechts 31% vindt onze politici min of meer competent, en amper 25% is tevreden over de werking van onze democratie.*

Deze bevindingen zijn nagenoeg gelijkaardig met een universitair onderzoek dat een jaar eerder, net na de verkiezingen werd uitgevoerd, zij het ditmaal over het gehele land. Ook daaruit bleek dat de politiek bij de Belgische bevolking vooral negatieve emoties oproept: woede, bitterheid, ongerustheid en angst haalden de bovenhand; het enige lichtpunt was toen dat onze landgenoten hun vertrouwen behouden in de representatieve democratie.

Hopelijk is dat laatste ook nu nog steeds het geval. Want zoals het intussen loopt, is de kans reëel dat onze politici hun weinig benijdenswaardig wereldrecord van 541 dagen regeringsvorming nog wat ‘scherper’ zullen stellen. De politieke impasse is van die aard dat er alsmaar meer gewag wordt gemaakt van nieuwe verkiezingen, net zoals in Spanje en Israël recentelijk is gebeurd, zonder veel resultaat overigens. Lange en moeilijke coalitievormingen zijn dus niet enkel een Belgisch fenomeen.

In nagenoeg al de West-Europese democratieën is er inderdaad een algemene trend merkbaar: daar waar in de laatste decennia van de twintigste eeuw de gemiddelde coalitie-onderhandelingen 32 dagen duurden, is dit sinds 2010 verdubbeld naar 64

dagen. En omgekeerd is over diezelfde periode de gemiddelde levensduur van de regeringen aanmerkelijk gedaald, van meer dan 800 dagen, tot ongeveer 460 dagen in het voorbije decennium.

Oorzaak van deze kwalijke evolutie is de politieke versplintering die bijna overal heeft plaats gevonden: terwijl in de jaren tachtig de grootste partij een stemmenaandeel haalde van gemiddeld 37%, is dit inmiddels gezakt naar minder dan 30%. Sinds de eeuwwisseling worden de beleidspartijen immers alsmaar harder afgestraft voor hun deelname aan een coalitieregering.

De fragmentatie van het partijpolitieke landschap in West-Europa heeft inderdaad een vicieuze cirkel op gang gebracht: de grote, staatsdragende centropartijen worden gedwongen coalities te vormen om toch maar tot een parlementaire meerderheid te komen; maar de lange onderhandelingen, het grijze compromisbeleid dat daar meestal uit voortvloeit, en de alsmaar kortere levensduur van deze gedwongen coalities, spoort de kiezer aan zijn ongenoegen te uiten door te stemmen op populistische flankpartijen, wat de versplintering van het partijpolitieke landschap enkel maar vergroot.

Deze evolutie is zorgwekkend omdat zij gradueel de werking ondergraaft van de parlementaire democratie zoals we die in West-Europa kennen sinds de invoering van het algemeen stemrecht. En wat dit betreft is de Belgische situatie niet uitzonderlijk, maar spijtig genoeg wel uitermate exemplarisch.

Ons politiek bestel is, zowel op federaal als regionaal vlak, in de voorbije vijftig jaar immers uitgegroeid tot een heuse participatie: de eigenlijke politieke besluitvorming vindt al lang niet meer plaats in de schoot van onze democratische instellingen, maar geschiedt in een parallel circuit door een kleine groep mensen die aan het hoofd staan van de leidende politieke partijen.

In een participatie primeert het electoraal partijbelang op het algemeen belang. Het politieke veld verkeert daardoor in een quasi-permanente verkiezingskoorts, waarbij het spel gaandeweg ontaardt in een soort afbraakvoetbal, met als voornaamste doel politieke tegenstrevers het scoren te beletten.

*Framing* en *spinning* in de media maken een wezenlijk onderdeel uit van de gehanteerde tactiek, wat geleid heeft tot een toenemende polarisatie tussen de kiezerskorpsen: kiezers van de ene partij -zo blijkt uit 'De Stemming'- keuren die van andere partijen niet alleen af wegens hun ideeën, maar ook als mens. Net als in het voetbal, houdt het tribalisme onze politiek alsmaar meer in zijn ziekelijke greep.

In dergelijke omstandigheden komen coherente beleidskeuzes nog maar zelden aan bod, wat het *malgoverno* verklaart waaraan ons land al decennialang lijdt: of het

nu gaat over begroting en fiscaliteit, vergrijzing, pensioenen en ziekteverzekering, ruimtelijke ordening, mobiliteit, energie en milieu, of justitie en zelfs onderwijs, op al deze federale dan wel regionale materies geldt er een schrijnend immobilisme.

Onze democratische instellingen lijken uitgeput omdat zij niet meer bij machte zijn om tijdig collectieve beslissingen te nemen en noodzakelijke hervormingen door te voeren; als er al beslissingen worden genomen zijn ze veelal halfslachtig en heeft de uitvoering ervan veel voeten in de aarde.

Om de toekomst niet verder te hypothekeren, zijn we dan ook dringend toe aan een herijking van de werking van onze democratische instellingen, herijking die moet zorgen voor het indijken van de participatie waardoor het land het laatste anderhalf jaar meer dan ooit tevoren gegijzeld wordt. Want het exemplarische van ons land schuilt in deze versmachtende participatie, nu onze politieke partijen amper nog durven een coalitieregering te vormen, maar hun korte termijn, gepercipieerd electoraal belang openlijk en zonder enige schroom laten primeren op het algemeen belang op lange termijn.

De huidige patstelling is dermate dat het bewustzijn stilaan groeit dat er nood is aan een grote, allesomvattende institutionele hervorming. Na 6 staats-hervormingen over de laatste 50 jaar die hoofdzakelijk gericht waren op de communautaire vraagstukken tussen de politieke partijen onderling, is het meer dan tijd om de nodige aandacht te besteden aan de eigenlijke werking van onze democratie.

Om een afdoend antwoord te bieden aan de groeiende afkeer van de bevolking, en de politici terug toe te laten daadwerkelijk te besturen, heeft ons politiek bestel dringend nood aan de invoering van een flinke dosis regels van deugdelijk bestuur, of *"Public Governance"*, om een term uit het vennootschapsrecht te parafraseren.

Want wat geldt voor andere sociale activiteiten, geldt evenzeer voor de politiek: *de spelregels zijn bepalend voor de inhoud en de kwaliteit van het beleid*. Ondanks alle energie die de politieke klasse besteed heeft aan de vorige 6 staats-hervormingen, heeft er nooit een diepgaand debat plaats gevonden over de vormgeving en de werking van onze democratie. En als er al een debat was, dan was dit nooit ontgaan van partijpolitieke, electorale berekeningen.

De politieke impasse van het voorbije anderhalf jaar heeft op pijnlijke wijze aangetoond dat de huidige spelregels -of de afwezigheid ervan- onze politici verhinderen te doen wat van hen mag en moet verwacht worden: een daadkrachtig beleid voeren in het algemeen belang. Er zijn best nog tal van bekwame politici in ons land, alleen maakt de context waarin zij dienen te opereren het hen onmogelijk om beleidsmatig succesvol te zijn, al is het gemeentelijk niveau hierop vaak een gelukkige uitzondering.

Dit essay heeft de vermetele ambitie om onze beleidsverantwoordelijken en opiniemakers deugdelijke spelregels aan te reiken, middels zeven institutionele hervormingen die in eerste instantie toegespitst zijn op het federale niveau, maar die *mutatis mutandis* ook kunnen gelden voor het regionale niveau:

1. de herinvoering van een meerderheidskiesstelsel voor de Kamer;
2. de hervorming van de Senaat tot een zuiver (grond)wetgevend orgaan;
3. een deugdelijke invulling van het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid;
4. een duidelijke regeling voor de investituur van de federale regering;
5. de invoering van het correctief referendum;
6. een eigentijdse procedure voor grondwetsherzieningen; en
7. een sanering van de publieke partijfinanciering.



## 1 DE HERINVOERING VAN EEN MEERDERHEIDS-KIESSTELSEL VOOR DE KAMER.

---

Het hoeft weinig betoog dat de keuze voor een kiesstelsel van determinerend belang is voor de werking van een parlementaire democratie: het effect beperkt zich niet enkel tot de wijze waarop de bevolking haar volksvertegenwoordiging kan kiezen; het kiesstelsel is evenzeer bepalend voor het aantal partijen dat kan toetreden tot het parlementair halffrond, en dus voor het aantal partijen dat nodig is om een regering te kunnen vormen. De Westerse democratieën kennen *grosso modo* twee soorten kiesstelsels, het proportioneel en het meerderheidsstelsel, en er bestaan tevens gemengde tussenvormen van.

Het is amper nog geweten, maar in 1831 werd de Belgische parlementaire democratie op Engelse leest geschoeid, ook wat het kiesstelsel betrof: de 102 kamerleden en 51 senatoren werden verkozen in 44 kiesarrondissementen waarin telkens één of meerdere zetels te behalen waren. De zetels werden toegewezen volgens een meerderheidsstelsel: om verkozen te worden had een kandidaat de absolute meerderheid van de uitgebrachte stemmen nodig, zo niet vond een tweede ronde plaats tussen de best gerangschikte kandidaten.

In 1899 voerde België evenwel een ingrijpende institutionele hervorming door in het kader van de stapsgewijze democratisering van de instellingen. Doch eerder dan het meervoudig stemrecht onmiddellijk af te schaffen ten gunste van het algemeen enkelvoudig stemrecht, werd bij wijze van compromis het meerderheidskiesstelsel omgevormd tot een proportioneel stelsel. Ons land was daarmee de eerste Europese parlementaire democratie die een evenredige vertegenwoordiging invoerde, wat in de decennia daarop nagenoeg veralgemeend zou worden in continentaal West-Europa.

Een proportioneel kiesstelsel geniet de reputatie het meest democratisch stelsel te zijn: het gaat immers uit van de veronderstelling dat dit een getrouwe weerspiegeling zou moeten opleveren van de verschillende stromingen in de samenleving, waardoor nieuwe maatschappelijke thema's sneller aan de orde zouden komen in de verkozen assemblees. Dit stelsel levert evenwel slechts per uitzondering nog een meerderheidspartij op, en leidt dus nagenoeg altijd tot coalitieregeringen.

Onderzoek toont aan dat coalitieregeringen een gematigder beleid voeren dan regeringen op basis van een meerderheidskiesstelsel: zo zetten ze zich meer in voor de ontwikkeling van de verzorgingsstaat, staan ze in voor een milder beleid ten aanzien van minderheden, of voeren ze minder en korter oorlog; maar ze blijken ook gemiddeld 0.5% van het BNP meer uit te geven per bijkomende partij in de coalitie.

Anderzijds staat het vast dat regeringen op basis van een meerderheidskiesstelsel veel vlugger tot stand komen, aanmerkelijk stabiel zijn, sneller en duidelijker tot besluitvorming komen, coherenter hervormingen weten door te voeren, en daardoor een duidelijke herkenbaarheid hebben in de samenleving, niet in het minst bij die kiezers die voor de meerderheidspartij hebben gestemd. Doordat de regeringspartijen zich niet kunnen verschonen met het excuus van onwillige coalitiepartners, kunnen zij door de kiezers bij een volgende stembusgang volledig verantwoordelijk gesteld worden voor het gevoerde beleid.

Hoewel democratischer op papier, zit een op coalities gebaseerde democratie toch met een groeiende paradox opgezadeld: de gestage toename van het aantal partijen en de versplintering die daaruit volgt, leidt bij de bevolking tot een groeiend ongenoegen over de moeizame vorming van een coalitie, over de zwakke bestuurskracht van de coalitieregering, en over de moeilijkheid om de regeringspartijen bij de volgende verkiezing effectief ter verantwoording te roepen.

Dit voedt op zijn beurt dan weer de versplintering, temeer het de burgers alsmaar meer aanzet tot wat men *directional voting* heet, namelijk uit ongenoegen bewust radicaler kiezen dan wat men eigenlijk zelf meent. De veronderstelling dat een proportioneel kiesstelsel een getrouwe weergave oplevert van de werkelijke stromingen in de samenleving wordt daardoor danig ondergraven.

De partijpolitieke versplintering versterkt aldus de centrifugale krachten die flankpartijen op het politiek bestel uitoefenen, partijen die bovendien meestal weinig ambitie vertonen om daadwerkelijk aan de macht deel te nemen. De centropartijen van hun kant zwemmen in een electorale fuik: zij zijn quasi verplicht toe te treden tot een coalitieregering, zelfs als ze de verkiezingen niet hebben gewonnen, en stellen zich zodoende bloot aan populistische kritiek over een zogenaamde regering van verliezers.

In werkelijkheid is een proportioneel kiesstelsel niet zo democratisch –in de eigenlijke zin van het woord- als het op papier lijkt: de rol van de kiezer beperkt zich immers louter tot het verdelen van de parlementaire machtsverhouding tussen de partijen onderling, terwijl de bepaling van het eigenlijke bestuur wordt overgelaten aan het oligarchisch partijenspel waarop de burger niet de minste invloed meer heeft.

Zelfs de pas verkozen parlementariërs hebben daar weinig tot geen invloed meer op: zij zijn immers volledig afhankelijk van de welwillendheid van de partij-elites, niet allen voor hun kansen op een mandaat als minister of staatssecretaris, of op een functie van parlaments-, fractie- of commissievoorzitter, maar evenzeer voor hun herverkiezing bij een volgende stembusgang: de almacht van de partijtop op de lijstvorming, het determinerend belang -zeker in grote kiesomschrijvingen- van de plaats van een kandidaat op de kieslijst, en het bepalend effect van de lijststem, ontnemt hen immers grotendeels de onafhankelijkheid om openlijk voor hun eigen mening uit te komen. De meeste van onze volksvertegenwoordigers wachten daarom gedwee hun tijd af, in de stille hoop dat hun volgzzaamheid ooit eens door de partijtop zal worden beloond.

Een proportioneel kiesstelsel tast bovendien het zelfreinigend vermogen van onze parlementaire democratie aan, aangezien - zeker in een gefragmenteerd partijpolitiek landschap - de *alternance* van het bestuur eerder virtueel is geworden: het zijn veelal dezelfde partijen, en meestal met dezelfde tenoren, die telkens weer aan de macht komen.

Meer zelfs, de praktijk toont aan dat in coalitieregeringen die uit een proportioneel kiesstelsel voortkomen, onevenredig veel macht toekomt aan de kleinere partijen die nodig zijn om een parlementaire meerderheid te behalen en in stand te houden. Het meest sprekend bewijs hiervan is Israël, waar kleine, fundamentalistische partijen voor hun steun aan een coalitieregering telkenmale toezeggingen weten af te dwingen waarvoor wellicht geen eigenlijke meerderheid te vinden is in de *Knesset*, laat staan in de samenleving.

Hetzelfde geldt evenzeer in ons land, waar de federale en regionale coalitieregeringen bovendien functioneren op basis van een ongeschreven unanimiteregel, en dus elke regeringspartij, ongeacht de grootte van haar parlementaire fractie, *de facto* over een vetorecht beschikt.

Het meerderheidskiesstelsel van haar kant, heeft geen al te beste naam, voornamelijk omwille van het Britse "*first past the post*" systeem, waarbij in een kiesdistrict de kandidaat met de meeste stemmen de zetel wint, ongeacht of deze al dan niet een absolute meerderheid heeft behaald. Al levert dit systeem meestal in 70% van de Britse *constituencies* een absolute meerderheid op, toch

komt het voor dat er in de *House of Commons* volksvertegenwoordigers zetelen die in hun kiesdistrict geen 40% van de stemmen hebben behaald, wat niet bijzonder representatief overkomt.

Een tweerondensysteem zoals in Frankrijk –net als in een twintigtal andere landen overigens- verdient daarom de voorkeur: is er in de eerste ronde geen absolute meerderheid voor een kandidaat in een gegeven arrondissement, dan vindt er een tweede ronde plaats tussen de hoogst gerangschikte kandidaten. Dit systeem vergroot niet alleen de legitimiteit van de verkozene, maar vergroot vooral de invloed van de burger bij de bepaling van het bestuur: brengt hij in de eerste ronde zijn *vote de coeur* uit voor zijn voorkeurskandidaat, dan brengt hij in de tweede ronde zijn *vote de raison* uit, mede in het licht van de landelijke resultaten in de eerste stemronde.

Doordat het de invloed van de kiezers bij de effectieve bepaling van het bestuur aanmerkelijk vergroot, is dergelijk meerderheidskiesstelsel dan ook democratischer, in de etymologische betekenis van het woord. Bovendien levert het in de regel ook grotere -veelal centrum- partijen op, waardoor er meer herkenbare, stabiele en daadkrachtige regeringen kunnen gevormd worden, wat strookt met de verwachting van de bevolking in een democratie.

Paradoxaal genoeg, is de herinvoering van een meerderheidskiesstelsel voor de Kamer van volksvertegenwoordigers een wezenlijke stap in het herstel van onze representatieve democratie: dank zij de regeringsstabiliteit die het met zich meebrengt, zal het zwaartepunt van het beleid zich terug meer in de schoot van de regering bevinden dan in deze van de partijhoofdkwartieren. En doordat er voor dergelijk kiesstelsel kleinere en dus veel meer kiesdistricten nodig zijn, is de hoop tevens gewettigd dat dit meer onafhankelijke volksvertegenwoordigers zal opleveren, die er –net zoals in Engeland en Frankrijk- een nauwere band met hun kiezers op nahouden.

Wellicht zal dit ook kamerleden voortbrengen met een grotere anciënniteit dan thans het geval is: daar waar deze begin jaren zestig gemiddeld bijna 10 jaar bedroeg, is dit intussen nagenoeg gehalveerd, mede ten gevolge van de perverse werking van het systeem van de opvolgers. Nochtans staat het vast dat de slagkracht van een volksvertegenwoordiging lijdt onder de hoge omloopsnelheid en korte zittingsduur van haar leden, nu onervaren parlementariërs, door gebrek aan kennis van de institutionele spelregels, voor hun werking grotendeels afhankelijk zijn van de partijstructuren.

Tenslotte kan men hierbij ook overwegen om voor een beperkt aantal kamerzetels evenredige verkiezingen te houden in één grote federale kieskring. In onze bipolair gestructureerde federale staat houdt de argumentatie voor een federale kieskring

inderdaad steek: hoe kan men in alle eerlijkheid zomaar blijven volhouden dat er in beide landsgedeelten volstrekt anders wordt gestemd, als het aanbod aan weerszijden van de taalgrens niet hetzelfde, maar volkomen verschillend is?

Men moet er zich evenwel van bewust zijn dat er ook nadelen verbonden zijn aan één, grote federale kieskring: zoals de invoering van provinciale kieskringen voor de Kamer sinds 2003 heeft aangetoond, werken grote kieskringen versterkend voor de partitatie, wat haaks staat op de herijking die onze democratie behoeft; en zoals de verkiezingen voor de Senaat van 2003 en 2007, met zijn twee grote kieskringen voor elke taalgemeenschap, hebben aangetoond, draaien dergelijk grote kieskringen veelal uit op sterk gepersonaliseerde kanseliersverkiezingen, met alle nefaste polarisering en rivaliteit van dien.

## **2 DE HERVORMING VAN DE SENAAT TOT EEN ZUIVER (GROND)WETGEVEND ORGAAN.**

---

Een tweede vereiste voor de herijking van onze representatieve democratie beoogt het herstel van het Parlement in de uitoefening van haar grondwettelijke bevoegdheden. In de voorbije decennia is de rol van onze volksvertegenwoordiging op wetgevend vlak nagenoeg volledig uitgehold, nu de wetten voornamelijk, zo niet uitsluitend in de schoot van de uitvoerende macht worden aangemaakt.

Het Parlement dient enkel nog de wetsontwerpen van de regering goed te keuren, wat na een schijnvertoning in het halffrond, veelal meerderheid tegen oppositie zijn beslag krijgt. Wetsvoorstellen ingediend door de oppositie komen bijna nooit aan bod, maar ook voor parlementsleden van de meerderheidsfracties is er weinig ruimte om wetgevende initiatieven te nemen die niet in het regeerakkoord staan. De inbreng van onze volksvertegenwoordiging bij de aanmaak van de wetgeving is aldus grotendeels herleid tot een louter formele procedure.

De eigenlijke onderhandelingen over de wetsontwerpen geschieden immers tussen de ministeriële kabinetten door partijgebonden functionarissen: al zijn deze kabinetsleden niet verkozen, toch is hun zeggenschap vele malen groter dan die van onze volksvertegenwoordigers. Achter gesloten deuren worden de kabinetten bovendien continu bewerkt, bespeeld en beïnvloed door lobbyisten van allerhande zuilen en belangengroepen, en desnoods worden er zelfs externe advocatenkantoren of consultants ingehuurd om voor de betrokken kabinetten wetsontwerpen op te stellen.

De gevolgen van deze bijzonder ondoorzichtige besluitvorming zijn schrijnend. Onze samenleving gaat gebukt onder een legistische inflatie die te meten valt aan de steeds maar groeiende omvang van het Belgisch Staatsblad: bedroeg die in 1970

'slechts' 13.836 pagina's, dan werd in 2017 een nieuw record gevestigd met niet minder dan 117.002 pagina's. En niet alleen de kwantiteit, ook de kwaliteit van onze wetgeving laat bijzonder veel te wensen over, met herhaaldelijke vernietigingen door het Grondwettelijk Hof en talrijke, dikwijls haastige reparatiewetten tot gevolg.

Maar veruit het kwalijkste gevolg van deze oligarchische werkwijze is dat onze wetgeving maar al te vaak het product is van een koehandel tussen de regeringspartijen onderling: dossiers die inhoudelijk amper iets met elkaar te maken hebben, worden zonder de minste schroom aan elkaar gekoppeld, en wettelijke bepalingen worden tegen elkaar uitonderhandeld, terwijl er vaak geen inhoudelijke consensus over bestaat tussen de coalitiepartners. Hierbij prevaleren niet de intrinsieke mérites van deze bepalingen voor het algemeen belang op lange termijn, maar des te meer het gepercipieerde, electorale partijbelang op korte termijn.

Levert die legistische koehandel dan toch een compromis op, dan worden de wetsontwerpen met de nodige partijtucht aan de formele goedkeuring van de Kamer onderworpen, zelfs al is het zeer de vraag of er voor alle onderdelen van dit compromis op zich genomen inhoudelijk wel een parlementaire meerderheid bestaat. Net als het regeringsbeleid is dus ook de aanmaak van de wetgeving in de tentakels van de participatie terecht gekomen.

De herinvoering van een meerderheidskiesstelsel voor de Kamer, die grotere parlementaire fracties en homogenerere regeringen beoogt, zal dit wetgevende gemarchandeer al enigszins temperen. Maar ook hier schuilt een democratisch euvel: als de volksvertegenwoordiging hierdoor niet meer een proportionele representatie van de samenleving vormt, dan bestaat het risico dat de wetgeving al te zeer de uitdrukking vormt van de momentane meerderheid van de partij(en) die dan aan de macht zijn.

Om dit risico te verhelpen is er een nieuwe "*check and balance*" nodig, in de vorm van een volledig vernieuwd tweekamerstelsel, met een strikte taakafbakening tussen Kamer en Senaat.

De Kamer krijgt -zoals nu reeds het geval is-, exclusief de politieke functie toegevoegd, "*the government making power*", wat voornamelijk de volgende bevoegdheden inhoudt: de vertrouwensstemming bij de investituur van een nieuwe regering, het stellen van parlementaire vragen en interpellaties, het installeren van onderzoekscommissies, en vooral de bespreking, de goedkeuring en de controle van de begrotingen.

De enige wetgevende bevoegdheid die de Kamer nog zou toekomen, betreft de wetgeving inzake het fiscaal en sociaal zekerheidsrecht, gelet op het bepalend belang van deze beide materies voor de overheidsfinanciën.

Doordat de kamerleden zich niet meer zullen moeten inlaten met al het andere - thans vrijwel nutteloze en toch tijdrovende - wetgevende werk, zal er aanzienlijk meer tijd vrijkomen opdat zij eindelijk werk maken van een effectieve budgettaire controle van de uitvoerende macht. Controle die thans amper nog geschiedt, niettegenstaande de begroting het sluitstuk van het regeringsbeleid zou moeten zijn.

De Senaat van haar kant krijgt "*the lawmaking power*" toegewezen, wat slaat op al de overige wetgeving, met inbegrip van de Grondwet. Na decennia van legistische inflatie, dienen de senatoren de grondwettelijke opdracht te krijgen om gradueel terug tot een conceptueel en gestructureerd wetgevend kader te komen waar burgers, rechters én politici zelf terug hun weg in kunnen vinden.

Gelet op haar (grond)wetgevende bevoegdheid dient de Senaat, anders dan de Kamer, wél zo representatief mogelijk te zijn voor de diverse stromingen in de samenleving. Haar verkiezing dient daarom wél te geschieden volgens een proportioneel kiesstelsel, aan de hand van lijsten ingediend door de partijen of andere maatschappelijke organisaties, in grote kiesomschrijvingen zoals thans de provinciale, doch zonder lijststem, laat staan opvolgers.

Om de onafhankelijkheid van de senatoren, eenmaal verkozen, ten aanzien van de partitatie zo goed als mogelijk te waarborgen, zijn een aantal beperkende maatregelen aangewezen:

- zij worden verkozen voor een éénmalige periode van 10 jaar, en zijn dus, na afloop van hun mandaat, niet meer herkiesbaar;
- zij mogen tijdens de duur van hun mandaat geen enkel andere professionele activiteit uitoefenen, en genieten daarom van een hoge vergoeding;
- zij mogen tijdens hun mandaat als wetgever, en tot 5 jaar erna, geen enkel uitvoerend mandaat opnemen, en op géén enkele kieslijst meer staan, op welk bestuursniveau dan ook.

Gemeten naar de huidige politieke zeden kunnen deze waarborgen best als stringent overkomen. Maar ze zijn van wezenlijk belang om er voor te zorgen dat de senatoren hun wetgevend werk onafhankelijk kunnen verrichten, zoveel als mogelijk onthecht van enig partijbelang, wars van elke vorm van verkiezingskoorts, en dus ook beter beschermd tegen een overdadige mediadruk.

Om de continue werking van deze wetgevende kamer te verzekeren, dient de Senaat om de 5 jaar telkens voor de helft te worden herkozen. Zodoende zal er een einde komen aan de nutteloze energieverstopping van parlementaire behandelingen van wetsontwerpen of -voorstellen, die thans, na elke verkiezing, telkenmale weer helemaal van vooraf aan dienen te worden hernomen. Bovendien kan de Senaat



haar (grond)wetgevende taak blijven uitoefenen, ongeacht of er een regering voorhanden is, met alle tijdswinst van dien.

Een louter wetgevende Senaat vormt tenslotte het forum bij uitstek om een effectieve invulling te geven aan het concept van burgerdemocratie dat opgang maakt in de publieke opinie: zoals het Ierse voorbeeld inzake de abortuswetgeving heeft aangetoond, kunnen gelote burgercommissies inderdaad bijzonder nuttig zijn om het wetgevend werk verder weg te tillen uit het steriele partijpolitieke spel. Dergelijke burgerpanels kunnen de verkozen senatoren op raadgevende wijze bijstaan voor concrete thema's die in onze samenleving leven, zoals de stemplicht, de assisenjury, de voorwaardelijke vrijlating, levensbeschouwelijke vraagstukken, edm.

### 3 EEN DEUGDELIJKE INVULLING VAN HET PRINCIPE VAN DE MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID

---

Geïnspireerd door de Engelse parlementaire democratie, voerde de Belgische grondwetgever van 1831 een voor die tijd revolutionair beginsel in, dat van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit principe houdt in dat een Minister het vertrouwen dient te hebben van het Parlement, en dat hij, bij ontstentenis daarvan, ontslag moet nemen. Met dit beginsel beoogde de grondwetgever destijds de macht van de Koning - die toen nog effectief de Ministers benoemde en de ministerraad zelfs voorzat- op indirecte wijze in te perken.

Maar met de ingrijpende wijzigingen van het kiesstelsel - de vervanging van een meerderheidskiesstelsel door een proportioneel enerzijds, en de invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht anderzijds - zou het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid gaandeweg een fictie worden, en bovendien een averechts effect teweeg brengen.

Sinds 1919 worden de Ministers nog wel *de iure* benoemd door de Koning, maar *de facto* worden zij aangewezen door de voorzitters van de partijen die de regeringscoalitie vormen. Zodoende vertegenwoordigen de Ministers voor het Parlement niet meer het staatshoofd, maar wel hun respectievelijke partijen.

Het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid is sindsdien een hol begrip geworden. Ministers of regeringen vallen immers niet meer voor het Parlement, maar wel erbuiten ten gevolge van een conflict tussen de coalitiepartners: een partij stapt uit de regering, of de regering neemt collectief ontslag.

Het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid heeft, omwille van de inherente instabiliteit van coalitieregeringen, bovendien een averechts effect teweeg

gebracht: door steeds maar - impliciet of expliciet - de vertrouwensvraag te laten gelden, beschikt een coalitieregering over een instrument om de parlementariërs van de meerderheidspartijen te disciplineren. Wat oorspronkelijk was opgevat als een drukkingsmiddel van het Parlement op de uitvoerende macht - lees: de Koning -, is zodoende ontaard in een drukkingsmiddel van de uitvoerende macht - lees: de regeringspartijen - op het Parlement.

Gaandeweg heeft het Parlement daardoor al haar macht verloren: het mag thans enkel nog formeel goedkeuren wat buiten haar om door de participatie is onderhandeld en beslist. Eenmaal de parlementariërs van de meerderheidspartijen het vertrouwen in de coalitieregering hebben gestemd, verliezen zij hun onafhankelijkheid, en vervellen ze van volksvertegenwoordigers tot loutere partijvertegenwoordigers. Vanaf dat moment worden ze geacht de wetsontwerpen en de budgetten van de regering gewillig goed te keuren, wat in de regel meerderheid tegen oppositie geschiedt.

De oorspronkelijk beoogde constitutionele scheidingslijn tussen uitvoerende en wetgevende macht is aldus vervangen door een partijpolitieke breuklijn tussen meerderheid en minderheid.

Het spreekt voor zich dat in een parlementaire democratie als de onze een regering en haar Ministers bij hun aanstelling het vertrouwen behoeven van de Kamer. Niettemin heeft het principe van de politieke verantwoordelijkheid van de Ministers nood aan een hedendaagse, en vooral deugdelijke invulling om partijpolitieke misbruiken te voorkomen. Eenmaal de Ministers het vertrouwen gekregen hebben van de Kamer, mag van hen verwacht worden dat zij het algemeen belang dienen, eerder dan het belang van hun partij. En het algemeen belang heeft veel meer baat aan een stabiele regering, dan aan één die continu ondergraven wordt door partijpolitieke manoeuvres tussen de coalitiepartners.

Om te voorkomen dat Ministers voortaan nog in dergelijke *politique politicienne* meegesleurd zouden worden, en de stabiliteit van de regering zouden ondergraven door namens hun partijen veto's te stellen en met hun ontslag te dreigen, dient er aan het principe van de politieke verantwoordelijkheid een grondwettelijke sanctie gekoppeld te worden: Ministers zouden voortaan enkel geldig ontslag kunnen nemen als zij daarvoor van de Kamer toestemming hebben gekregen.

Nemen zij ontslag - individueel of collectief - uit eigen beweging, zonder de toestemming van de Kamer, dan dient de Grondwet te bepalen dat de betrokken mandatarissen voor een periode van 5 jaar geen enkel uitvoerend mandaat meer mogen opnemen, op welk bestuursniveau dan ook.

Dergelijke sanctie kan in de huidige politieke mores als radicaal overkomen, en toch is ze van wezenlijk belang voor de invoering van een 'deugdelijk bestuur' in ons politiek bestel. Want wat we thans als normaal denken te moeten beschouwen, namelijk dat regeringsleden ontslag nemen uit partijpolitieke overwegingen, om enige tijd daarna met de glimlach terug te verschijnen op één of ander bestuursniveau, is een gedrag dat gewoonweg ondenkbaar is in de andere geledingen van onze maatschappij.

Nu de politiek, meer dan welke maatschappelijke geleding dan ook, in de allereerste plaats zou moeten draaien om het algemeen belang, dringt dergelijke regel van deugdelijk bestuur zich ontegensprekelijk op.

## 4 EEN DUIDELIJKE REGELING VOOR DE INVESTITUUR VAN DE FEDERALE REGERING

---

In de eerste helft van 2019 deed er zich iets merkwaardigs voor in de Europese Unie: in maar liefst 13 van de (toen nog) 28 lidstaten waren er minderheidsregeringen aan de macht. De oorzaak hiervan is genoegzaam bekend: de politieke versplintering door de erosie van de centumpartijen ten voordele van flankpartijen.

In Scandinavië zijn minderheidsregeringen reeds decennialang een quasi-structureel gegeven: zo waren er in Denemarken, Zweden en Noorwegen, tussen 1970 en 2007, niet minder dan 39 minderheidskabinetten op een totaal van 46 regeringen. Men kan bezwaarlijk stellen dat deze landen geen echte democratieën zijn, en nog minder dat zij niet effectief bestuurd worden: integendeel, het zijn alle drie bijzonder welvarende samenlevingen waar we best iets van kunnen leren. Ook buiten West-Europa zijn minderheidsregeringen verre van ongebruikelijk: denk bijvoorbeeld aan Canada of Nieuw-Zeeland, nogmaals twee goed beheerde en welvarende democratieën.

In België daarentegen behoren minderheidsregeringen niet tot de politieke cultuur: van de in totaal 102 Belgische regeringen waren er tot voor kort slechts 5 minderheidskabinetten, namelijk in 1925, 1946, 1958, 1970 en 1977. Ze waren bovendien allemaal een kort leven beschoren: gemiddeld hebben deze 5 kabinetten het amper 73 dagen volgehouden. Het waren veelal overgangsregeringen: ofwel leidden ze naar een nieuwe meerderheidscoalitie, ofwel leidden ze naar nieuwe verkiezingen. Het huidige kabinet -Michel II dan wel Wilmes I- is dan ook een volkomen anomalie in onze politieke geschiedenis.

Vanuit zuiver grondwettelijk oogpunt valt dit niet te verklaren: nergens in de Grondwet wordt vereist dat een regering over een meerderheid dient te beschikken in de Kamer, laat staan over een in beide taalgroepen zoals thans wordt aangevoerd.

Het gaat hier enkel over een politiek gebruik dat ontstaan is na de hervormingen van ons kiesstelsel in 1899 en 1919: sinds de invoering van het evenredig kiesstelsel en het algemeen enkelvoudig stemrecht zijn er inderdaad geen homogene meerderheden meer uit de verkiezingen voortgekomen, op die ene uitzondering van 1950 na, toen de CVP-PSC in volle koningskwestie een absolute meerderheid behaalde.

Het is pas vanaf 1919, toen de eerste coalitieregeringen werden gevormd, dat het gebruik is ontstaan van regeerakkoorden tussen coalitiepartijen, en van regeringsverklaringen voor het Parlement, dat vervolgens de investituur van de regering bekrachtigt middels een vertrouwensstemming.

Met de invoering van de zogenaamde constructieve motie van wantrouwen bij de grondwetsherziening van 1993, werd dit gebruik onrechtstreeks bevestigd in de Grondwet: artikel 46 bepaalt sindsdien dat de Koning de Kamer enkel kan ontbinden wanneer deze, bij volstreekte meerderheid van haar 150 leden, hetzij een motie van vertrouwen in de regering verwerpt, hetzij een motie van wantrouwen in de regering aanneemt, doch zonder een opvolger voor de Eerste Minister aan de Koning voor te dragen.

Spijtig genoeg -zo bleek genoegzaam aan het einde van het kabinet Michel I- heeft men toen nagelaten om in de Grondwet een duidelijke regeling op te nemen voor de eigenlijke investituur van een regering. Daarvoor valt men nog steeds terug op het overjaarse artikel 101 van de Grondwet dat enkel bepaalt dat de Ministers verantwoordelijk zijn voor de Kamer van volksvertegenwoordigers. Om een nieuwe federale regering te installeren is dus volgens het gewoonterecht een volstreekte meerderheid van 76 op de 150 kamerleden nodig. Haalt men dit niet, dan biedt onze Grondwet als enige uitweg het houden van nieuwe verkiezingen, ook al is hiervoor een volstreekte meerderheid in de Kamer vereist, wat op zichzelf geen uitgemaakte zaak is.

Om de institutionele patstelling te voorkomen zoals dit land die sinds december 2018 moet ondergaan, en om de partijen aan te sporen voortgang te maken met de vorming van een regering, gaan er stemmen op om, net als in Spanje of Israël, een grondwettelijke regeling in te voeren die automatisch nieuwe verkiezingen oplegt wanneer er na een aantal maanden nog geen investituur zou verleend zijn aan een nieuwe regering.

Maar ook hier toont de praktijk aan dat dergelijk goedbedoelde maatregel in werkelijkheid weinig zoden aan de dijk brengt: zowel in Spanje als in Israël hebben de centrumpartijen bij de nieuwe verkiezingen in 2019 amper of geen zetelwinst geboekt die een parlementaire meerderheid met zich meebracht; in Israël was men in de maand maart 2020 zelfs toe aan de derde parlementsverkiezingen in minder dan 12 maanden tijd, en ook deze keer heeft de stembusgang geen meerderheidspartij opgeleverd.

In ons land, waar de proteststemmen ten voordele van de flankpartijen reeds aanzienlijke proporties hebben aangenomen, houdt dergelijk constitutioneel automatisme bovendien een groot risico in: met een ontdane bevolking riskeert een bijkomende verkiezing wél een verzieking te zijn, spijtig genoeg.

Een werkzamer alternatief is om de regels voor de investituur van de federale regering duidelijk te omschrijven in onze Grondwet, zij het met een trapsgewijze vereiste die er als volgt zou kunnen uitzien: in de regel behoeft een nieuwe regering een volstreekte meerderheid van 76 op 150 kamerleden; maar is er 3 maanden na de verkiezingen voor de Kamer nog geen coalitie gevormd, dan zakt die vereiste naar 68 kamerleden (45%), en na 6 maanden naar 61 kamerleden (40%). Dergelijk getrappt systeem zal de beleidspartijen niet alleen meer armslag verlenen om een regering te vormen, het zal hen tevens aanzetten hier meer energie aan te besteden dan aan intrieste tactische spelletjes.

Dat laatste zal des te meer het geval zijn –uit vrees voor lange tijd uit de boot te vallen- indien de Grondwet uitdrukkelijk zou bepalen dat een regering die de investituur heeft verkregen, daarna voor de volledige vijfjarige legislatuur aan de macht dient te blijven, tenzij de Kamer met volstreekte meerderheid een constructieve motie van wantrouwen zou aannemen waarbij er een nieuwe coalitie in het zadel wordt geholpen voor de rest van de lopende legislatuur.

Valt een dergelijk voorstel om minderheidsregeringen constitutioneel mogelijk te maken te verantwoorden vanuit democratisch oogpunt? Het antwoord is zonder meer positief. Het zal wellicht verwonderlijk klinken met de politieke cultuur die de onze is sinds 1919, maar de investituur van een regering middels een meerderheidsstemming van de volksvertegenwoordiging is géén wezenlijk kenmerk van een democratie, maar enkel een kenmerk van een bepaalde vorm ervan, het parlementarisme. Ook de macht van het parlement om een regering of een lid ervan tot aftreden te kunnen dwingen is geen *conditio sine qua non* voor een democratie, zoals gevestigde democratieën als de Verenigde Staten en Zwitserland duidelijk aantonen.

Wat wél een essentiële vereiste is voor een democratie, is dat de (grond) wetgeving goedgekeurd dient te worden door een meerderheid van de volksvertegenwoordiging, niet enkel op een louter formele wijze zoals dat bij ons spijtig genoeg het geval is, maar wel als de vrucht van een echt inhoudelijk debat. De hervorming van de Senaat als een zuiver (grond)wetgevend orgaan moet dergelijk inhoudelijk debat mogelijk maken. En bovendien zal de herinvoering van een meerderheidskiesstelsel voor de Kamer grotere parlementaire fracties opleveren, waardoor het getrappt mechanisme voor de investituur van een minderheidskabinet slechts per uitzondering van toepassing zou moeten zijn.

## 5 DE INVOERING VAN HET CORRECTIEF REFERENDUM

---

Het referendum is hét instrument bij uitstek van de directe democratie. Voorstanders wijzen er onder meer op dat referenda de burgers het laatste woord geven over de wetgeving, dat zij de politici aldus een breder draagvlak verschaffen voor hun beleid, dat zij leiden tot een ruimer en intensiever publiek debat, en dat dit debat ook zakelijker verloopt, want toegespitst op een bepaald onderwerp, daar waar het bij verkiezingen veeleer draait om partijen en personen.

Referenda zouden tevens een integrerende werking hebben voor de samenleving: onderzoek naar de effecten van de directe democratie in Zwitserland en een aantal Amerikaanse deelstaten, waar referenda al meer dan 100 jaar ingeburgerd zijn, toont inderdaad aan dat er een correlatie bestaat tussen referenda en meer economische welvaart, minder belastingontduiking, lagere staatschulden, en een hoger welzijnsgevoel bij de bevolking.

Anderzijds kan men niet rond de vaststelling heen dat referenda op gespannen voet leven met de parlementaire, representatieve democratie zoals wij die kennen. In landen die ter zake geen traditie hebben, gebeurt het immers maar al te dikwijls dat de burgers hun stem laten beïnvloeden door aangelegenheden die niets van doen hebben met het eigenlijk onderwerp van het referendum.

De pijnlijke ervaringen in Frankrijk met het referendum over de Europese grondwet in 2005, of in Nederland met dat over het Oekraïne-verdrag in 2016, zijn daar sprekende voorbeelden van. Maar de kroon wordt natuurlijk gespannen door het Brexit-referendum van juni 2016: het triest schouwspel dat het Verenigd Koninkrijk bijna vier jaar lang in een nefaste patstelling heeft gehouden, zet maar al te goed de antinomie tussen directe en representatieve democratie in de verf.



En toch verdient het referendum ontegensprekelijk een plaats in ons grondwettelijk bestel, zoals recent nog helder geformuleerd in Nederland door de Staatscommissie Parlementair Stelsel. In haar omstandig rapport stelt ook deze Commissie vast dat in een representatieve democratie, en zeker in één dat gekenmerkt wordt door coalitiegeregeringen, het inderdaad mogelijk is dat er door de politieke klasse ingrijpende besluiten worden genomen waarvoor in de bevolking geen inhoudelijke meerderheid bestaat.

Het politiek proces tussen coalitiepartijen kan er ook toe leiden, zo beaamt deze Commissie, dat er wetten worden gestemd waarvoor zelfs in het Parlement geen eigenlijke, inhoudelijke meerderheid voorhanden is. De veronderstelling van een parlementaire meerderheid als uitdrukking van de volkswil wordt dan wel bijzonder hypothetisch, wat tot vervreemding van de bevolking ten aanzien van het politieke stelsel leidt.

Daarom opteert de Commissie voor de grondwettelijke invoering van het correctief referendum, namelijk een referendum dat enkel kan opkomen tegen een wet die reeds door het parlement is gestemd. Zij beveelt het correctief referendum aan als een vorm van tegendruk, bedoeld om extra stevigheid te geven aan de representatieve democratie: een nieuwe “*check and balance*” die de noodzakelijke legitimiteit van, en het vertrouwen in de representatieve democratie dient te versterken.

De bevindingen van deze Nederlandse Commissie zijn *a fortiori* van toepassing voor ons land, waar -anders dan in Nederland- de parlementaire democratie langzaam maar zeker is uitgehold door de participatie. De modaliteiten van dergelijk correctief referendum dienen door de grondwetgever wel bijzonder strikt bepaald te worden, waarbij onder meer aan het volgende dient te worden gedacht:

- het referendum kan enkel ingesteld worden tegen een wettelijke of grondwettelijke bepaling die reeds effectief gestemd is door de Senaat als (grond)wetgevende kamer;
- wetten gestemd door de Kamer, die betrekking hebben op het fiscaal en sociaal zekerheidsrecht, zouden geen voorwerp mogen vormen van een correctief referendum;
- het initiatief tot dergelijk referendum kan enkel uitgaan van de bevolking, dient binnen een beperkt tijdsbestek na de stemming van de betrokken wet ingediend te worden, en behoeft een vrij groot aantal handtekeningen van kiesgerechtigde burgers;
- het referendum kan enkel slagen indien een meerderheid van de uitgebrachte stemmen zich tegen de betrokken wet uitspreekt, én deze meerderheid tenminste een significant deel van de kiesgerechtigden omvat;
- indien deze hoge drempels worden gehaald, dan dient de uitslag van dit correctief referendum bindend te zijn, al kan men zich wel de vraag stellen of het Parlement dit, mits bijzondere meerderheden, toch naast zich neer zou moeten kunnen leggen wanneer zij dit werkelijk noodzakelijk acht in het algemeen belang.

De vereisten waaraan een correctief referendum dient te voldoen moeten inderdaad voldoende hoog worden gesteld opdat het de goede werking van onze representatieve democratie niet nodeloos zou ontwrichten. Het democratisch nut van een correctief referendum, is immers niet zozeer dat het effectief aangewend wordt, maar wel dat het grondwettelijk bestaat en ingeroepen zou kunnen worden.

Alleen al het institutioneel risico dat de burgers van dit land een correctief referendum kunnen aanvragen, zal de politici er immers toe aanzetten om behoedzamer op te treden bij het doorvoeren van wets- of grondwetswijzigingen, en meer rekening te houden met de eigenlijke wensen van de bevolking dan met de arbitrages eigen aan de politieke klasse. Als nieuwe constitutionele *“check and balance”*, moet het correctief referendum dé ultieme veiligheidsklep uitmaken tegen de legislatieve uitwassen van de participatie.

## 6 EEN EIGENTIJDSE PROCEDURE VOOR GRONDWETSHERZIENINGEN

---

Destituante van 1831 wenste een stabiele Grondwet uit te vaardigen die niettemin zou kunnen worden gewijzigd voor zover de kiesgerechtigde burgers er zich over hadden kunnen uitspreken. Daarom werd voorzien dat het Parlement -in samenspraak met de uitvoerende macht- bij gewone meerderheid een verklaring tot herziening van de Grondwet kan stemmen, waarbij de voor herziening vatbare artikelen op limitatieve wijze worden opgesomd.

Dit mechanisme, dat 190 jaar later nog steeds van kracht is, houdt in dat Kamer en Senaat door deze stemming van rechtswege worden ontbonden, waarna er nieuwe verkiezingen dienen plaats te vinden. Destijds ging men er immers van uit dat de vooropgestelde grondwetsherziening hét thema van de verkiezingscampagne zou uitmaken. Eenmaal herkozen kan het Parlement gedurende de volledige legislatuur de beoogde grondwetsherziening bespreken en desgevallend goedkeuren, mits een twee-derde meerderheid.

De huidige praktijk strookt evenwel niet met de bedoeling van de toenmalige grondwetgever. Terwijl in de eerste 140 jaar de Grondwet slechts tweemaal werd herzien, namelijk in 1893 en 1920/21, zouden vanaf 1954 de meeste Parlementen grondwetgevende bevoegdheid hebben, en de laatste 33 jaar hadden ze dat zelfs allemaal. Het lijstje van de voorbijge verklaringen tot grondwetsherziening oogt inderdaad indrukwekkend: 1987, 1991, 1995, 1999, 2003, 2007, 2010, 2014 en 2019. De conclusie is dan ook eenvoudig: terwijl het oorspronkelijk als een uitzondering werd opgevat, lijkt een verklaring tot herziening van de Grondwet intussen de regel te zijn geworden bij de ontbinding van het Parlement.

En de destijds beoogde betrokkenheid van de burger bij grondwetsherzieningen is al evenmin aan de orde: nu de verklaring tot grondwetsherziening de gebruikelijke wijze

is geworden om een legislatuur af te sluiten, draait de daaropvolgende kiescampagne uiteraard rond heel andere thema's dan de voor herziening vatbaar verklaarde grondwetsartikelen.

Artikel 195 van de Grondwet -dat de procedure voor grondwetsherzieningen bepaalt- is dan ook volkomen gedenatureerd door de politieke praktijk. Die heeft er bovendien toe geleid dat de onderhandelingen over een grondwetsherziening steevast samenvallen met de onderhandelingen over de vorming van een regeringscoalitie, niettegenstaande de aard en de draagwijdte van beide negotiaties inhoudelijk van een totaal andere orde zijn.

De nefaste vermenging van beide negotiaties legt niet alleen uit waarom de coalitiebesprekingen in ons land merkkelijk langer aanslepen dan in de andere West-Europese democratieën; het verklaart wellicht ook waarom de Grondwet, na 6 herzieningen over de laatste 50 jaar, haar coherentie en consistentie grotendeels heeft verloren, en eigenlijk nog enkel te begrijpen valt door ingewijden.

Bovendien wordt er zonder al te veel schroom buiten de lijntjes gekleurd van de bepaling van artikel 195 van de Grondwet: zo werden er herhaaldelijk impliciete wijzigingen doorgevoerd aan grondwetsartikelen die als dusdanig niet voor herziening vatbaar waren verklaard; en zo werden er tevens ingrijpende staatsvormingen doorgevoerd, buiten de Grondwet om, via de techniek van de zogenaamde bijzondere wetten, ingevoerd in 1970 voor welgeteld 5 materies, en intussen nagenoeg verzesvoudigd.

De conclusie van het voorgaande is dan ook vrij helder: de procedure voor de herziening van de Grondwet zoals bedacht in 1831, is hopeloos verouderd en is zelf dringend aan herziening toe. Om deze hinderlijke grendel uit ons grondwettelijk stelsel te halen, vormt de voorgestelde omvorming van de Senaat tot een zuiver (grond)wetsgevend orgaan een uitgelezen opportuiniteit.

Dank zij haar institutionele continuïteit, en haar onafhankelijkheid ten aanzien van het partijpolitieke spel, zal dergelijk samengestelde Senaat, buiten de druk om én van coalitiebesprekingen, én van de noodwendigheden van de regeringsstabiliteit, de noodzakelijke grondwetsherzieningen met meer sereniteit en transparantie kunnen behandelen.

De vereiste van een twee-derde meerderheid dient uiteraard van toepassing te blijven: een grotere democratische legitimiteit voor een wijziging van de Grondwet is moeilijk denkbaar. En de betrokkenheid van de burgers bij een grondwetsherziening zal ook minder virtueel zijn dan thans het geval is: dank zij de invoering van het correctief referendum zal de burger voortaan wél over de mogelijkheid beschikken om zijn stem te laten gelden, mocht er in zijn ogen een ongewenste grondwetsherziening worden doorgevoerd. Ook dit zal de democratische legitimiteit van toekomstige grondwetsherzieningen aanzienlijk versterken.

## 7 EEN SANERING VAN DE PUBLIEKE PARTIJFINANCIERING

---

De overheidsfinanciering van de partijen is één van de grootste taboes van de Wetstraat, en daar is alle reden toe. Het geld van de belastingbetaler dat jaarlijks naar de partijen vloeit, bedraagt immers meer dan € 72 mio, terwijl dat in een iets groter -en toch aanmerkelijk beter beheerd- land als Nederland slechts € 17 mio per jaar bedraagt. Het overheidsmanna is dermate royaal dat de grote partijen in België een structureel overschot boeken en stelselmatig aan vermogensopbouw doen; het verschaft hen tevens de mogelijkheid om permanent campagne te voeren, ook buiten verkiezingen om, wat de cohesie van onze coalitieregeringen allerminst ten goede komt.

Ons systeem is niet alleen zeer duur, het is bovendien niet zeer doorzichtig: vooreerst zijn er de directe overheidssubsidies aan de partijen, zowel federaal als regionaal (respectievelijk € 30.7 mio en € 12.8 mio); daarnaast zijn er de fractietoelagen (€ 21 mio) die de diverse parlementen aan de politieke fracties uitkeren, zagezegd voor hun werking, maar die veelal worden afgewend naar de partijkassa's; en tenslotte is er nog het beslag dat de meeste partijen leggen op de verloning van hun volksvertegenwoordigers (circa € 8 mio).

Het systeem is ook niet bijster democratisch: het fungeert immers als een soort van kartelafpraak waarbij de gevestigde partijen de publieke financiering voorbehouden voor zichzelf, namelijk aan die partijen die reeds in het Parlement vertegenwoordigd zijn; nieuwe partijen die zouden willen meedoen aan de verkiezingen blijven zodoende verstoken van elke publieke financiering zolang zij de kiesdrempel niet halen.

Het versterkt tenslotte de participatie, nu deze wetgeving de partij-elites toelaat beduidend meer geld te spenderen aan de campagnes van de kandidaten die zij bovenaan hun kieslijsten plaatsen, terwijl de lager gerangschikte kandidaten beperkt worden in hun uitgaven.

De publieke financiering van onze politieke partijen is dan ook aan een grondige herziening toe eenmaal de Senaat, als onafhankelijke wetgevende kamer, bij machte zal zijn dit op te nemen op een meer onpartijdige wijze dan vandaag. Want in het huidige stelsel spelen de partijen zowel rechter als partij, nu zij zelf bepalen hoeveel hen toekomt, en bovendien daar nog zelf de controle op uitvoeren.

Ten einde de wurggreep van de participatie op de werking van onze democratische instellingen te verminderen, dient alvast de volgende, sanerende maatregel te worden overwogen: de Grondwet zou dienen te bepalen dat de publieke financiering van de partijen opgeschort wordt zolang er geen effectieve regering aan de macht is.

Dergelijke maatregel kan als populistisch worden weggezet, maar in het huidig tijdsbestek krijgt men alsmear moeilijker aan de bevolking uitgelegd waarom de belastingbetaler zoveel geld dient af te dragen aan oligarchische organisaties die er uit eigenbelang maar niet in slagen het algemeen belang te behartigen.

## 8 BESLUIT

---

De participatie is dermate ingeburgerd in ons land, dat de publieke opinie geneigd is het te aanschouwen als de normale, zo niet onvermijdelijke werking van onze democratische instellingen. Niets is minder waar: participatie is bij uitstek een Belgisch fenomeen, dat evenzeer woekert op federaal, regionaal als gemeentelijk niveau. Het is niet voor niets een term die hier bij ons werd uitgevonden, medio de jaren zestig.

Sindsdien is de participatie herhaaldelijk onderzocht en beschreven door tal van vermaarde constitutionalisten, politicologen en commentatoren, zonder evenwel dat er concrete institutionele oplossingen werden aangereikt om paal en perk te stellen aan de uitwassen ervan. Meestal beperkt het zich tot een voorstel om de kabinetten af te bouwen, of tot een oproep aan de parlementariërs om zich onafhankelijker op te stellen in de uitvoering van hun mandaat.

De moeilijkheid om werkzame oplossingen uit te dokteren en vooral door te voeren is inderdaad niet gering: kan men verwachten van de partij-elites die de touwtjes in handen hebben dat zij zelf de nodige institutionele hervormingen zouden doorvoeren om hun eigen macht in de juiste banen te leiden? Is het denkbaar dat onze actieve politici zulks zouden doen met het oog op het algemeen belang, zonder continu af te wegeven of deze of gene hervorming hun partij goed zou uitkomen, niet het minst vanuit electoraal oogpunt?

Het antwoord hierop is vooralsnog ronduit negatief. Suggesties voor een grondige renovatie van ons democratisch bestel worden maar al te gemakkelijk weggezet met het argument als zijnde 'politiek onhaalbaar', wat niet anders aangeeft dat het huidige regime zelf niet meer bij machte is om de broodnodige hervormingen

door te voeren. Laat net dit pover argument het bewijs bij uitstek zijn dat ons politiek bestel dringend behoefte heeft aan de invoering van nieuwe “*checks and balances*” ten einde haar zelfreinigend vermogen terug te activeren.

Om dergelijk vermogen te bekomen zijn de belangrijkste in te voeren nieuwe “*checks and balances*” zonder enige twijfel de hervorming van de Senaat tot een zuiver (grond)wetgevende kamer, en de invoering van een correctief referendum, volgens de modaliteiten die hiervoor werden geschetst.

Sinds de staatshervorming van 2014 is de Senaat inderdaad een volkomen nutteloos orgaan: een zogenaamde tweede kamer als vertegenwoordiger van de deelstaten is niet alleen een totaal voorbijgestreefd concept nu het dateert uit een eeuw toen er nog geen moderne communicatiemiddelen voorhanden waren; het is bovendien volstrekt zinloos in een land dat als enige ter wereld haar federalisme op een bipolaire leest heeft geschoeid.

Maar de Senaat afschaffen louter en alleen omdat het niets meer bijdraagt aan de wetgevende macht, is een populistisch argument dat even goed kan gelden voor de afschaffing van de Kamer, nu ook deze amper nog een inhoudelijke meerwaarde heeft op wetgevend vlak.

De hervorming van de Senaat tot een zuiver (grond)wetgevend orgaan, verkozen volgens een evenredig kiesstelsel *enerzijds*, en de hervorming van de Kamer tot een zuiver politiek orgaan, verkozen volgens een meerderheidskiesstelsel *anderzijds*, draagt in zich de oplossing voor de delicate institutionele oefening in het zoeken naar een evenwicht tussen de *legitimiteit* en de *effectiviteit* van onze democratische instellingen.

Aan de ene kant *daadkracht* mogelijk maken dank zij een meerderheidskiesstelsel voor de Kamer om meer homogene en dus stabiele regeringen te bekomen die terug werk kunnen maken van een effectief beleid; en aan de andere kant *draagvlak* scheppen dank zij een proportioneel kiesstelsel voor de Senaat om terug zorgvuldige (grond)wetgeving mogelijk te maken die beter strookt met het algemeen belang.

Goed uitgevoerd, zou dit de kwadratuur van de institutionele cirkel kunnen zijn.

Dergelijke hervorming van ons parlementair bestel zou tevens een oplossing moeten bieden voor de toenemende bloedarmoede waaraan onze politieke klasse lijdt. Want nog meer dan elders, heeft de politiek in dit land haar aantrekkingskracht verloren. En wat geldt voor de economische, sociale, academische of culturele wereld, geldt des te meer voor de politieke wereld: zwakke instellingen trekken zwakke personen aan, wat deze instellingen op termijn nog verder verzwakt.



Des te meer, inderdaad, omdat de politieke klasse dient te werken onder de permanente druk van de publieke opinie, die sinds kort bovendien danig verziekt wordt door de uitwassen van de zogenaamde *social media*, waar de perceptie veelal belangrijker is dan de realiteit. Politiek in ons land is stilaan een knelpuntberoep geworden, omdat bij ontstentenis van deugdelijke spelregels, het een hondenstiel is waar de beste krachten uit onze samenleving beleefd voor passen.

Onze partijen trekken dan ook veel te weinig nieuwe talenten aan, en branden deze dan nog veel te snel op in de politieke arena. Misschien ligt daar wel een verklaring waarom er in ons land zo opmerkelijk veel familiale dynastieën voorkomen, waarbij het politiek métier doorgegeven wordt van vader op zoon, wat het oligarchisch karakter van de participatie enkel maar versterkt.

De politieke bloedarmoede in ons land heeft nochtans iets paradoxaals: te meten aan het groot aantal landgenoten die met succes leidinggevende functies vervullen in internationale instellingen en in multinationale bedrijven, is er in België hoegenaamd geen gebrek aan menselijk talent.

De hervorming van de Senaat tot een zuiver wetgevende kamer, voor zover beschermd door de nodige onafhankelijkheidswaarborgen, moet er toe leiden dat bekwame personaliteiten uit andere geledingen van onze samenleving zich in deze omstandigheden wel aangesproken zullen voelen om hun talenten te wijden aan het algemeen belang. En het herinvoeren van een meerderheidskiesstelsel voor de Kamer, met kleinere en dus veel meer kiesdistricten, gaat ook meer kansen bieden aan valabele kandidaten die opkomen buiten de partij-elites om.

De burgers van dit land, politici en commentatoren inclusief, mogen het intrieste schouwspel van de voorbije anderhalf jaar niet aanzien als een normale gang van zaken. Dit is immers geen onvermijdelijke consequentie van ons democratisch bestel, dit is enkel de terminale fase van de participatie zoals de samenleving die reeds decennialang ongewild moet ondergaan.

De participatie is het *Ancien Régime* van ons politiek bestel: het algemeen belang vergt dan ook dat we er op doordachte wijze komaf mee maken. De institutionele indijking ervan dient onze politici -hoe tegenstrijdig het ook moge lijken- terug de macht te verschaffen om een krachtadig beleid te voeren, een einde te maken aan het *malgoverno*, en weer aansluiting te vinden bij een ontdane bevolking.

De huidige impasse is van dien aard dat bij de opiniemakers het besef groeit dat zij veel kritischer moeten zijn voor de lacunes van het systeem waarin onze politici dienen te opereren, en iets milder ten aanzien van de politici zelf, nu zij dit systeem grotendeels hebben geërfd van hun voorgangers. En stilaan blijkt ook het bewustzijn te groeien dat we op zijn minst toe zijn aan een wijziging van het

kiesstelsel om terug grotere parlementaire fracties en homogenerere regeringen te bekomen. Er schijnt iets in de goede richting te bewegen.

Maar om de partijpolitieke verlamming echt te doorbreken is een radicale *out of the box* aanpak vereist: externe expertise zal dus nodig om de werking van onze democratische instellingen terug op het juiste spoor te zetten door de spelregels grondig te renoveren. Want nogmaals: *de spelregels zijn bepalend voor de kwaliteit en de inhoud van het beleid.*

Dit essay is niet anders dan een oproep aan de experten die ons land rijk is, om het stadium van de kritiek te overstijgen, en -onder meer aan de hand van hiervoor geschetste voorstellen- een blauwdruk voor een grondwet uit te schrijven waarmee de democratie in ons land in ere kan hersteld worden.

Met 2024 als ultieme horizon.

---

Christophe Convent

JUNI 2020

## BEKNOPTE BIBLIOGRAFIE

---

Michael Porter & Katherine Gehl, *The Politics Industry*, Harvard Business Review Press, 2020

Hendrik Vuye & Veerle Wouters, *Schone schijn*, Doorbraak, 2019

Joël De Ceulaer, *Hoera!, de democratie is niet perfect*, Lannoo, 2019

Bart Maddens, Jef Smulders & Wouter Wolfs, *De prijs van de politiek*, Lannoo, 2019

Staatscommissie parlementair stelsel, *Democratie en rechtsstaat in balans*, Boom, 2018

Manu Claeys, *Red de democratie!*, Polis, 2018

A.C. Grayling, *Democracy and its crisis*, Oneworld, 2017

Herman Daems, *De uitgeputte overheid*, Lannoo, 2017

Hendrik Vuye & Veerle Wouters, *Sleutels tot ontgrendeling*, Doorbraak, 2017

David Van Reybroeck, *Tegen verkiezingen*, De Bezige Bij, 2017

Stefaan Fiers & Steven Van Hecke, *De spelregels van de democratie*, ASP, 2017

Frederik Verleden, *De vertegenwoordigers van de natie in partijdienst*, INNI, 2015

Ivan De Vadder, *Pleidooi voor een eerlijke politiek*, Borgerhoff & Lamberigts, 2011

Dajo De Prins, *Handboek politieke partijen*, die Keure, 2011

Friedrich von Hayek, *Law, legislation and liberty*, Routledge, 1982

François Perin, *La démocratie enrayée*, Institut belge de science politique, 1960



## **CORONAPLAN VOOR EEN ROBUUSTE TOEKOMST**

Noodplan. Aan de slag!



Coronaplan voor een robuuste toekomst is gratis te downloaden op:  
<https://www.itinerainstitute.org/wp-content/uploads/2020/07/Coronaplan-Itinera.pdf>

# **EEN PLAN VOOR HET LAND**

ITINERA

LEO NEELS  
MARC DE VOS  
IVAN VAN DE CLOOT  
JOHAN ALBRECHT  
JEAN HINDRIKS  
SIMON GHIOTTO  
PAUL BECUE  
CIND DU BOIS

LANSOD GROUP | ITINERA

