



Politieke vernieuwing

Wat zeggen de experts?

De **Belgische pacificatiedemocratie** smeert de macht & middelen breed uit, dit proportionalisme **verstart het land**.

Een nieuwe staats hervorming met nieuwe grendels is geen oplossing. Bestuursorganen moeten **beter samenwerken & breuklijnen overstijgen**.

Enkel een als *legitiem* beschouwd politiek proces wekt vertrouwen. Dit vergt **leesbaarheid** van de besluitvorming en een cultuur van **rekenschap & verantwoordelijkheid**.

KEY MESSAGES

"La démocratie, c'est la performance." Iedere schakel die de realisering van de openbare dienstverlening bemoeilijkt, verzwakt de democratie.

Directe democratie is geen alternatief voor de representatieve democratie, **het parlement moet juist versterkt worden**.

Karel Volckaert
voor Itinera Institute

Contents

Voorwoord	3
Itinera Institute praatte met	4
Hoe legitiem is ons politiek bestel?	5
Wat zou u zéker willen veranderen?	9
De opmaak van België	12
De verdeelde publieke sfeer en het kiesstelsel	16
Wat meer constitutioneel patriottisme graag	21
Pro en contra de participatie	25
De representatieve en de directe democratie	29
De <i>back-office</i> van de democratie	35
Federalisme belgo-belge	38
De vervlechting van gemeenschappen én regio's	38
Geen hiërarchie in normen en wetgeving	40
Een 'bijzondere' financiering van de deelstaten	41
De afwezigheid van een nationale publieke sfeer	41
Naar een zevende staatshervorming?	42



Voorwoord

Nog onder het directeurschap van Leo Neels startte Itinera met enkele belangrijke projecten over beter bestuur in ons land, in de lijn met wat Itinera altijd al heeft gedaan: analyse van knelpunten bij grote maatschappelijke onderwerpen: onderwijs, arbeidsmarkt, energie, integratie, gezondheidszorg, justitie. De publicatie van dit essay kadert in dit breder opzet.

In september 2020 publiceerde Itinera het doorwrocht essay van Christophe Convent, die op eigen initiatief zeven heldere aanbevelingen formuleerde voor systemische politieke vernieuwing: PLEIDOOI VOOR POLITIEKE RENOVATIE. Convent slaat spijkers met koppen en voedt met zijn aanbevelingen het inzicht in de kwaliteit van de democratische spelregels. Zijn bijdrage was en is van groot belang voor en hoogstaand publiek debat.

In het verlengde van dit essay sprak Karel Volckaert (COO Itinera) met 23 academici, grondwetspecialisten, politicologen, bestuurskundigen, sociologen en politieke filosofen. Hij brengt hun inzichten geanonimiseerd samen in dit vervolgesay. De volgende vraag staat daarbij centraal: hoe reageren zij op de systemische voorstellen voor politieke vernieuwing, of welke zijn hun suggesties voor deblokkering?

Het is de verdienste van zowel Leo Neels en Karel Volckaert als die van alle geïnterviewden dat we vandaag met trots deze publicatie aan u kunnen voorstellen. We weten allemaal dat democratie en besluitvorming geen eenvoudig huwelijk kennen. Hoe betrek je zoveel mogelijk mensen bij het beleid én hoe voorkom je dat elke beslissing oeverloos lang kan worden verdaagd zodat we geen enkele stap nog vooruit kunnen zetten? We zijn verheugd dat de lijst aan academici met ons wilden meedenken over dit belangrijk thema. Samen met het essay van Christophe Convent ligt hier substantieel materiaal voor een écht publiek debat dat Itinera intens zal organiseren.

We hebben enkele moeilijke jaren achter de rug en stilaan kijkt iedereen naar 2024 en de moeder van alle verkiezingen. Die verkiezingen kunnen voor België een kantelpunt vormen, ten goede of ten kwade. Wie de politieke actualiteit van de afgelopen jaren heeft gevolgd, weet hoe belangrijk het is om het vertrouwen in de democratie te herstellen. Vertrouwen komt te voet en verdwijnt te paard, zo wil het spreekwoord: zo snel als het verdwijnt, zo lang duurt het vooraleer het is hersteld.

Als dit essay enkele ideeën kan aanleveren om tot een beter functionerende democratie te komen, dan is het mijn stille hoop een klein stukje van dit vertrouwen te hebben hersteld.

Ignas Devisch
CEO Itinera april 2022



Itinera Institute praatte met

Christian Behrendt

Nicolas Bouteca

Karen Celis

Laurent de Briey

Filip De Rynck

Carl Devos

Hugues Dumont

Mark Elchardus

Alain Eraly

Raf Geenens

Toon Moonen

Jean-Benoit Pilet

Patricia Popelier

Benoît Rihoux

Céline Romainville

Stefan Rummens

Caroline Sägesser

Dave Sinardet

Philippe Van Parijs

Pierre Verjans

Stefaan Walgrave

Bram Wauters

Aube Wirtgen

We danken alle experts oprecht voor hun bijdrage, en we hopen dat we hun waardevolle opmerkingen op een correcte manier hebben opgenomen in deze tekst. Alle resterende verkeerde voorstellingen zijn voor onze rekening.



Hoe legitiem is ons politiek bestel?

*La constitution n'est qu'un chiffon.
Les constitutions sont du papier.
Les mœurs sont tout.*

– Charles Baudelaire (1864)

Ministers voor Institutionele hervormingen Annelies Verlinden en David Clarinval starten zo spoedig mogelijk een 'breed democratisch debat' op, alsook 'een dialoog onder politieke vertegenwoordigers'¹ om te komen tot 'een nieuwe staatsstructuur vanaf 2024 met een meer homogene en efficiënte bevoegdheidsverdeling met inachtneming van de principes van subsidiariteit en interpersoonlijke solidariteit.' De regering nodigt daarbij 'de Kamer van volksvertegenwoordigers uit om in haar schoot te experimenteren met nieuwe vormen van burgerparticipatie, zoals burgerkabinetten of gemengde panels' die aanbevelingen kunnen formuleren voor de wetgevende macht.

Er gaat weinig *sense of urgency* uit van de beleidsnota: alsof een staatshervorming vanaf 2024 een afdoende antwoord biedt op de verzuchtingen van de burger, de roep om daadkracht, om zorgvuldigheid, om inspraak, om een voorbeeldiger *ethos*. *On gère à la petite semaine*, is de indruk die heerst bij onze gesprekspartners.

Die hoogdringendheid brengt Itinera ertoe met deze publicatie dat debat nu al te voeren en te voeren. Wij spraken met meer dan twintig experts in uiteenlopende gebieden – Nederlands-, Frans- en Duitstalige grondwetspecialisten, politicologen, politiek filosofen, bestuurskundigen en sociologen – over de werkzaamheid en de werkbaarheid van de instellingen van dit land zonder in de *conversation stopper* van de staatshervorming per se te vervallen. Hoe kunnen we het vermogen herstellen om met echte oplossingen te besturen?

Deze tekst is een mozaïek van hun diagnose en remedies – zonder hen individueel te verbinden aan een uitspraak maar eerder door aan te duiden over welke hervormingen consensus bestaat en waar de experts van mening verschillen. We willen uitdrukkelijk hetzelfde *discours* houden in het hele land. We danken de experts hartelijk voor hun bijdrage en hopen dat ieder van hen zich herkent in wat volgt, zonder dat iemand van hen per se herkenbaar hoeft te zijn. Het spreekt voor zich dat de verantwoordelijkheid bij Itinera ligt dat zo getrouw mogelijk de bijdrage van elke gesprekspartner heeft proberen weer te geven.

Het viel de experts eerst op dat het initiatief van de regering al aan een aantal voorwaarden gebonden is. Artikel 195 van de grondwet², dat de herziening van diezelfde grondwet regelt, wordt alvast voor herziening vatbaar gesteld, net zoals artikel 7bis over duurzame ontwikkeling.

¹ De aangehaalde zinsneden komen uit de beleidsnota *Institutionele hervormingen*. We merken overigens op dat de lokale besturen bij het breed democratisch debat betrokken worden, eerder dan bij de politieke dialoog.

² "De federale wetgevende macht heeft het recht te verklaren dat er redenen zijn tot herziening van zodanige grondwettelijke bepaling als zij aanwijst [...]"



‘In ieder geval’ wil de regering nog tijdens deze legislatuur naar een meer homogene bevoegdheidsverdeling op het vlak van gezondheidszorg streven met als doel ‘een zorg zo dicht mogelijk³ bij de patiënt (gefedereerde entiteiten) zonder dat aan de solidaire financiering wordt geraakt.’ Komen verder aan bod: een modernisering van de grondwettelijke rechten en vrijheden ‘zonder evenwel afbreuk te doen aan de reeds gewaarborgde grondwettelijke rechten en vrijheden’, meer rechtstreekse participatie van burgers in de politieke besluitvorming ‘met respect voor de beginselen van onze representatieve democratie’, een evaluatie van het lobbyregister en meer transparantie door open data, de spelregels voor de vorming van een nieuwe federale regering en de kieswet, een hervorming van het systeem van partijfinanciering, en de toekomst van de Senaat.

De lijst is lang maar niet lang genoeg. Volgens de experts zit de democratische malaise dieper dan de instellingen van de representatieve democratie in strikte zin. Instellingen overstijgen het statige gebouw waarin ze doorgaans huizen; ze bepalen in grote mate het gedrag en de dynamiek, zowel van politici als van de burgers. Sturing in de samenleving is het resultaat “van verhoudingen en van interacties en niet van een of ander wondermiddel of toverinstrument.”⁴

Vertrouwen in het politieke stelsel en de politieke klasse komt en gaat met de mate waarin, en de manier waarop die politiek tastbare resultaten kan voorleggen. De kwaliteit van onze democratie hangt samen met de efficiëntie waarmee kosten worden omgezet in duurzame baten – en met de transparantie waarmee rekenschap wordt afgelegd wanneer dat niet lukt. De veerkracht van de politiek komt tot uiting in de wendbaarheid om op de volgende crisis te kunnen inspelen – zonder de ene crisis op te lossen met een nieuwe crisis. De pieken en dalen in het vertrouwen volgen redelijk goed de opeenvolging van daadkracht en crises die de regeringen in dit land de laatste decennia kenmerkte. We geloven de politiek vandaag niet veel meer of minder dan we dat in het midden de jaren zeventig deden – al zal de aanpak van de coronacrisis of de tergend trage recente regeringsvorming wel niet tot meer vertrouwen hebben bijgedragen.

Vandaag zien we dat de uitvoerende macht haar bewegingsvrijheid verruimt ten opzichte van de wetgevende macht maar er anderzijds voor terugdeinst om grote werven aan te pakken. De burger stelt de legitimiteit aan de orde van het klimaatbeleid, de houdbaarheid van de pensioenen of de ruimtelijke ordening – even vaak om maatregelen aan te vechten als omdat beslissingen uitblijven. We blijven over met een *gouvernement des juges*, centrale bankiers, en nu ook een *gouvernement des épidémiologistes*. Een gedragswijziging is dan ook nodig als we een slagvaardiger en veerkrachtiger België willen.

Politiek cynisme tiert welig – alvast in Vlaanderen⁵. Slechts een kwart van de Vlaamse respondenten is (eerder of heel) tevreden over de Belgische democratie.

De belangrijkste *driver* voor vertrouwen is legitimiteit. Waarom en in hoeverre vinden wij dat de overheid het recht heeft om de macht over ons uit te oefenen? Het persoonlijk voornaamwoord vertelt veel: spreken we over “wij” of over “zij” als we het over de staat, de natie, de politiek hebben?

³ De verwoording doet denken aan de *Resolutie betreffende de algemene uitgangspunten en doelstellingen van Vlaanderen inzake de volgende staatsvorming* van 3 maart 1999.

⁴ De Rynck, Filip (2020), *Bestuurskunde. De kunst van het twijfelen*, Vanden Broele.

⁵ Lefevère, Jonas en Stefaan Walgrave (2020), *De Stemming. Onderzoek in opdracht van VRT en De Standaard*, Universiteit Antwerpen – media movements politics – Vrije Universiteit Brussel.



Legitimiteit komt in drie uiteenlopende maar samenhangende gedaanten: *input*-, *throughput*- en *output*legitimiteit⁶. Doet de overheid wat we van haar verwachten (*output*)? Komen de politieke beslissingen tot stand op een legitieme manier (*throughput*)? En voelen wij ons vertegenwoordigd en gehoord door de politiek (*input*)?

Input gaat over verkiezingen, over identiteit, vertegenwoordiging, participatie en deliberatie, hoe het middenveld en de *civil society* stem verleent aan wat de burger bezighoudt, gemeenschapsvorming in de publieke sfeer.

Throughput omvat consultatie en interactie met de burger en het middenveld door de overheid, goed bestuur over en tussen de niveaus heen, "comitologie", de werking van de bestuurlijke diensten, procedures, rekenschap en transparantie.

Output betreft het probleemoplossend vermogen van de overheid, de manier van besluitvorming, de werkzaamheid van de instellingen in strikte zin, de resulterende overheidsbeslissingen en -acties en de samenlevingsopbouw als gevolg daarvan, het narratief achter het beleid en hoe dat resoneert met de waarden en idealen van de burgers.

Vooraleer we met om het even wie van gedachten wisselen over de specifieke diagnose en remedies voor het huidige politieke bestel, moeten we eerst de vraag opwerpen waar we met die politieke vernieuwing naartoe willen: wat is het doel? Wat wrijven we de politiek aan? Wat is het project van de politiek zelf?

Het begint al met de definitie van democratie. De ene zal democratie bekijken door een institutionele lens, doorheen de manier waarop de instellingen ontworpen zijn en functioneren. De ander focust op interactie in de "publieke sfeer", op de manier waarop de *demos* vorm krijgt. De eerste benadering spoort met de oorsprong van de begrippen *input*, *output*, *throughput*, afkomstig uit de systeemtheorie. Voor de tweede zal Abraham Lincoln's "*government of the people, by the people, for the people*" inspiratie bieden.

Democratie wordt te vaak verengd tot burgerparticipatie aan de *input*zijde. En zelfs dan gaat het vaak om de numerieke zijde, om quota, terwijl het punt van politieke ongelijkheid is dat de politieke agenda geen goede afspiegeling is van wat er leeft in de diverse groepen in onze samenleving. Slaagt het systeem erin om diezelfde burger ook op het terrein effectief openbare diensten en publieke goederen aan te bieden? De burger – als betrokken (*affected*) partij én als expert – wordt in de *throughput*fase hoogstens stiefmoederlijk behandeld. Over de betrokkenheid van de burger bij evaluatie en bij het afleggen van rekenschap na de *output*fase kunnen we beter zedig zwijgen. *La démocratie, c'est la performance*, noteerden we in de gesprekken. Iedere schakel, van de premier tot de leraar in de lagere school, die de realisering van de politieke wil in de vorm van openbare diensten bemoeilijkt, verzwakt de democratie.

Dat maakt politiek beleid nog niet hetzelfde als bedrijfsvoering. Legitimiteit impliceert dat veel perspectieven gehoord en ernstig genomen worden, en dat ze verwerkt worden in het uiteindelijke resultaat. Het politiek proces hoeft geen schoonheidsprijzen te winnen maar de burger moet wel de manier waarop het loopt aanvaarden als legitiem.

6 Schmidt, Vivien A. (2013), *Democracy and legitimacy in the European Union revisited: input, output and 'throughput'*, *Political Studies* 61.1, 2-22.



De rol en de kwaliteit van instellingen als het Rekenhof, de Inspectie van Financiën maar evenzeer de bestuursorganen van de “intercommunale verenigingen” of inrichtende machten kan daarbij niet overschat worden.

Het politieke proces hoeft ook niet altijd en overal transparant te zijn maar de gang van zaken moet wel zichtbaar zijn. Dat de verslagen van het parlement publiek toegankelijk zijn, maakt de parlementaire besluitvorming nog niet ‘leesbaar’. Het is aan de politici om ons duidelijk te maken welk vraagstuk zij uit het spectrum aan signalen puren, welke oplossing ieder van hen voorstelt en waarom *precies* de oppositie het bij het verkeerde eind heeft. Transparantie is in die zin geen doel op zich, en de omstandigheid dat overlegnota’s tijdens de vorming van een regering vroegtijdig lekken is dan ook géén daad van burgerzin. Politici moeten de ruimte krijgen om een compromis te construeren weg van de publieke sfeer – zolang ze voor dat compromis achteraf maar verantwoording afleggen. Die vraag naar leesbaarheid geldt ook voor de instellingen zelf. Het bestuurlijk landschap – van de tekst van de grondwet tot het kluwen van bevoegdheden in Brussel – is al lang niet meer leesbaar voor de burger.

De meeste, zo niet alle verzuchtingen en verbetervoorstellen van de experts willen de diverse aspecten van legitimiteit versterken. De samenleving worstelt niet alleen met ideologische polarisatie, met meningsverschillen zeg maar, maar steeds meer vertaalt zich dat ook in affectieve polarisatie, een groeiende en soms verbijsterend diepe afkeer van mensen met een andere politieke mening. Desinformatie werkt beide vormen van polarisering in de hand. Vraag is hoe de politiek een antwoord kan bieden op de antipolitiek en het populisme, en de ontevredenheid met de legitimiteit van het democratische proces zelf. Ieder aspect van legitimiteit vergt keuzen, keuzen die elkaar beïnvloeden en misschien zelfs tegenstrijdig zijn. Het gaat hier bovendien niet enkel over de politieke instellingen: ook andere actoren spelen een al dan niet legitieme rol in het bestuur van ons land.

Ten slotte grijpen we in op een ‘werkend’ organisme waarvan de motor best blijft draaien. We vertrekken niet van een onbeschreven blad. Schokeffecten zijn uit den boze, ook voor wie hoogdringend vernieuwing wil. Itinera Institute en de experts waarmee we praatten, willen die politieke vernieuwing niet reduceren tot een intellectuele *Spielerei*. De verbetervoorstellen in deze tekst zijn pragmatisch en haalbaar.



Wat zou u zéker willen veranderen?

In dit inleidend hoofdstuk lijsten we die aanbevelingen op die voor de verschillende experts doorslaggevend zijn. Als er één iets zou zijn dat ze willen veranderen om België beter te laten werken, wat zou dat dan zijn? Sommige van die *top-of-mind* aanbevelingen werden door meerdere experts naar voor geschoven; andere zijn zeer individueel. Een enkele keer spreekt een aanbeveling een andere tegen. Geen enkele expert kan dus verantwoordelijk worden geacht voor iedere aanbeveling die hier vermeld wordt.

Een eerste groep aanbevelingen gaat over dat huizenhoge cliché – de “kloof met de burger”.

Aanbeveling 1

Herstel het principe van de volkssoevereiniteit. Alle machten gaan uit van de Natie, door middel van haar gekozen vertegenwoordigers. Daarbij telt elke stem, elke stem telt gelijk en elke stem moet gehoord worden.

We zouden kunnen stellen dat de experts de *input-* (en *throughput-*) legitimiteit willen verhogen door de politieke rechten van die burger scherp te stellen, niet in het minst voor de burger zelf die de eigen verantwoordelijkheid niet mag ontkennen. De burger is niet alleen consument van de instellingen maar ook producent. De grondwet en de eeuwenoude instellingen van dit land bieden al heel wat aanknopingspunten om zijn of haar stem te laten horen – nog voor we over innovatie nadenken.

Aanbeveling 2

Prikkel de instellingen zodat ze structureel aansluiting zoeken bij wat grote groepen in de samenleving aanbelangt. Maak ruimte voor ‘affective knowledge’, doorleefde ervaring, naast wetenschappelijke expertise en consultatie van belangengroepen.

Aanbeveling 3

Detailleer en moderniseer de grondwettelijke politieke rechten van de Belgen, zoals de verkiesbaarheid of het recht op indiening van verzoekschriften, in plaats van per se nieuwe gimmicks toe te voegen.

De experts zijn er haast unaniem van overtuigd dat de instellingen van onze representatieve democratie daar op zich toe in staat zijn op voorwaarde dat ze effectief worden ingezet. Rechtstreekse democratie kan die werking wel aanvullen maar niet vervangen.

Aanbeveling 4

Directe en vertegenwoordigende democratie zijn geen substituten. Het zijn aanvullende instrumenten om de burger bij het beleid te betrekken, met hun eigen logica.

Aanbeveling 5

Erken het belang van de publieke opinie als onderdeel van “de Natie”. Verbeter de kritische zin van de burgers via het onderwijs en de media.



Een tweede groep aanbevelingen gaat over de verhouding tussen de burger, de overheid en de vele tussenliggende organen die tweehonderd jaar België met zich mee bracht. Instellingen zoals de partijen en de sociale partners, waarin de grondwet niet voorzag, zijn uitermate belangrijke coördinatiemechanismen gebleken om de sociale en ideologische breuklijnen tussen de burgers vorm te geven.

Aanbeveling 6

Behoud het evenredig kiesstelsel. Prikkel de partijen tot een hervervakeling die het politieke landschap leesbaarder maakt voor de burger en die tactische “symbolische” keuzen beperkt.

Aanbeveling 7

Stuur het proces van verkiezingen en/of de regeringsvorming zo bij dat het gemakkelijker (of verplicht) wordt voor partijen en individuele politici om zich te verzoenen – voor of na de verkiezingen.

Werkelijk alle experts wezen erop dat de overheid in belangrijke mate wetgevende en uitvoerende macht heeft gedelegeerd aan die “andere” instellingen. Proportionaliteit, en – nog algemener – de spreiding van macht, zijn wezenlijke kenmerken van het Belgische bestel. Ze vormen de basis voor *input*-, *through*- én *output*legitimiteit – en tegelijk een bedreiging als ze niet op een transparante en gerichte wijze worden ingevuld.

Aanbeveling 8

Ga na wat de rol van de overheid is in ieder domein van het beleid. Is de overheid regelgever, toezichthouder, regisseur, aandeelhouder...? Toets in het bijzonder hoe de grondwettelijke instellingen de wetgevende en uitvoerende macht hebben gedelegeerd aan andere actoren in het middenveld. Evalueer kritisch waar éénzelfde partij zowel wetgever, uitvoerder als toezichthouder is – de politiek zelf niet in het minst.

Bovendien hebben instellingen zoals partijen, en ook de hoekstenen van de “zuilen” de formele instellingen van de representatieve democratie geïnfiltreerd, met alle gevolgen van dien.

Aanbeveling 9

Veranker de geleidelijke beperking van de kabinetten tot hun “ware” (lees: politieke) rol in een wet, ten voordele van de administratie en externe expertise.

Aanbeveling 10

Versterk de back-office van onze democratie. “La démocratie, c’est la performance”. Geef in het bijzonder de expertise van de bestuurlijke diensten een duidelijke plaats in de beleidsketen. Schaf het statuut af ten voordele van een systeem van rekenschap en eigenaarschap.

Aanbeveling 11

Voer een legislatuurparlement in. Beperk een mandaat tot twee opeenvolgende legislaturen.



De belangrijkste breuklijn in ons land is de taalgrens. Experts uit de drie taalgebieden zijn het erover eens dat een gedeelde publieke sfeer de fundamentele voorwaarde is om het land bijeen te houden. Daarover gaat de derde groep aanbevelingen:

Aanbeveling 12

Experimenteer met een federale kieskring als exponent van een gedeelde publieke sfeer over de taalgrenzen heen.

Aanbeveling 13

Voer hetzelfde discours in het hele land. Maak iedereen twee- of beter nog drietalig als exponent van een gedeelde publieke sfeer over de taalgrenzen heen.

België is succesvol gebleken in het dichtplamuren van deze breuklijn, getuige de weinig bloedige politieke geschiedenis van ons land. Maar de experts zijn het er opnieuw haast unaniem over eens dat de staatshervormingen sinds 1970 in een doodlopend straatje zijn beland. De legitimiteit in al haar gedaantes van het Belgische bestel vergt een nieuw élan van *state building*. Hoewel de communautaire kwestie geen hoofdonderwerp was van deze gespreksronde, is het moeilijk om naast de onwerkbaarheid van een aantal aspecten ervan te kijken. Daarover gaat de laatste reeks *top-of-mind* aanbevelingen.

Aanbeveling 14

We moeten eindelijk eens tot een definitieve opbouw van België komen. Richt deze legislatuur een nieuw "Nationaal Congres" in waarin zonder taboes de kosten en baten van alle opties voor de toekomst van België worden verduidelijkt – een scheiding inbegrepen.

Aanbeveling 15

Stap af van het principe van exclusiviteit bij bevoegdheidsverdeling. Ontwerp een hiërarchisch systeem van gedeelde bevoegdheden, met voldoende waarborgen op subsidiariteit, en met toezicht door het Grondwettelijk Hof.

Aanbeveling 16

De complexiteit van België is niet louter te reduceren tot het aantal bestuurlijke entiteiten en niveaus. Het probleem is dat de vlotte samenwerking – het uitwisselen van gegevens, het afstemmen van beleid – tussen die niveaus en entiteiten ontbreekt.

Aanbeveling 17

Streef bij een mogelijke zevende staatshervorming naar minder complexiteit en grendels in plaats van meer.

In het vervolg van de tekst duiden we deze aanbevelingen in hun context, en bespreken we de overige aanbevelingen die de experts maakten.



De opmaak van België

*Democratie moet de mensen greep geven
op de collectieve afspraken en regels.*

– Mark Elchardus (2020)

Dat de meeste experts voorzichtig blijven in hun voorstellen voor politieke vernieuwing, hangt samen met de opmaak van ons land. Eén van hen omschrijft België als een vrij unieke combinatie van op elkaar inwerkende conflictbeheer(s)systemen. Aan alle hefboomen tegelijk sleutelen, kan tot een ongezien landschap leiden.

We leven in een federale, (neo)corporatistische en partocratische pacificatiedemocratie. Iedere nieuwe kloof die opdoemde tussen de burgers werd, niet altijd even zorgvuldig, dicht gepleisterd met steeds meer instellingen en overlegorganen, grendels en geld⁷. Paradoxaal genoeg dreigt die Belgische koterij de werking van het land te doen verstarren.

Het begon met de godsvrede in 1830, toen de liberale bourgeoisie een aantal grondwettelijke vrijheden bedong met haar katholieke klassegenoten, in ruil voor die laatste hun vrijheid om een eigen onderwijsnetwerk te mogen uitbouwen op kosten van de overheid. Daarna kwamen onder meer de Vlaamse ontvoogding, mutualiteiten en werkloosheidskassen, de hervorming van het kiesstelsel, de schoolstrijd (meervoud), het sociaal overleg, het cultuurpact en ondertussen zes staatsvormingen over de communautaire breuklijnen heen. Als je weet dat die structurele ingrepen ook telkens aan het *worst case scenario* het hoofd willen bieden, wordt de rigiditeit en de complexiteit haast tastbaar.

De pacificatie creëerde stelselmatig nieuwe (publieke of private) instellingen die de bevoegdheid kregen om adviezen van min of meer bindende aard uit te brengen, controle uit te oefenen en de facto in de plaats van de uitvoerende of wetgevende macht te treden. De experts kunnen niet anders dan vaststellen dat de belangengroepen in grote mate niet langer alleen de spreekbuis zijn van hun achterban maar de uitvoering en vaak ook de regelgeving van de maatschappelijke taken rond die betrokken materies naar zich toe hebben getrokken. Wie legt rekenschap af voor deze delegering, en evalueert de kosten en baten van hun werking?

De corporatistische besluitvorming – de delegatie van de loonvorming aan het sociaal overleg, de verschillende gedwongen consultaties bij een onoverzichtelijk complex van overlegorganen en adviesraden – creëert een parallel circuit, naast het wetgevende en bestuurlijke circuit. Waar die instellingen werden opgezet om een privaat sociaal vangnet te organiseren en stabiliteit te verzekeren, werpen ze nu vaak – in het beste geval – een verdedigingsgordel op.

⁷ Lipset, Seymour Martin en Stein Rokkan (1967), *Cleavage structures, party systems, and voter alignments: an introduction*, in: Lipset, Seymour Martin en Stein Rokkan (eds.), *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives*, The Free Press, 1-64. Voor een Belgisch perspectief: Huyse, Luc (1970), *Passiviteit, pacificatie en verzuijing in de Belgische politiek. Een sociologische studie*, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij.



Sommige experts pleiten voor een **herbevestiging van het primaat van de politiek. Zo zou, bijvoorbeeld, het parlement beslissen over het beheer van de sociale zekerheid in plaats van de sociale partners. Dat zou kunnen** op basis van een verslag van onafhankelijke bestuurders-experten in die beheersorganen, en van inspecties door organen als de Inspectie van Financiën of het Rekenhof.

Hoewel België een unitaire staat was en de politici in 1831 met een overweldigende meerderheid unionisten waren – partijen deden pas decennia later hun intrede – werd de macht heel erg uitgesmeerd om iedere concentratie te verhinderen. De grondwet zou de monarch in toom houden en iedere hang naar autoriteit in de kiem smoren. De koning kon weinig uithalen zonder de handtekening van zijn ministers, de twee kamers verdeelden verder de wetgevende macht, de rechterlijke macht oordeelde over politieke en persdelicten, die pers was een mondige vertolker van wat de natie dacht – en het onderwijs was vrij.

In diezelfde geest van verdeling van de macht, is ook evenredigheid een dogma in het Belgische bestel. Wie een tiende van de burgers vertegenwoordigt, heeft recht op een tiende van de mandaten, van het Europees geld, van de media-aandacht... Wie aan de evenredigheid raakt, morrelt aan het DNA van België.

Pacificatie komt dus met een kost. Iedere keer opnieuw moet belastinggeld uitgedeeld worden aan een specifieke doelgroep. Pacificatie is een schoolvoorbeeld van wat economen een negatieve externaliteit⁸ noemen: wie de extra euro krijgt, draagt immers niet zelf de volledige kost voor die bijkomende overheidsuitgave. Hoe meer uitgesproken de kloven zijn – lees: hoe minder één bevolkingsgroep zich aantrekt wat de fiscale impact is op de ander – of hoe minder doorzichtig het beslissingsproces is, hoe meer geld pacificatie kost. Die ander kan ook een lager dan federaal bestuursniveau zijn, of de toekomstige generaties. Het gevolg is een onophoudelijk opbod tussen belangengroepen die de schatkist als een klikfonds zien. Of het nu om politieagenten of parlementairen gaat, hun pensioenen kunnen enkel nog toenemen tijdens een zoveelste hervorming.

Eén van de tragische voorbeelden is de explosie van de Belgische staatsschuld sedert de jaren zeventig. Al in 1976 had een werkgroep “belast met het formuleren van voorstellen met het oog op de onmiddellijke afremming van het financieringstekort van de Staat” onder leiding van oud-minister van Financiën Jean Van Houtte het “hels crescendo”⁹ van de overheidsuitgaven aan de kaak gesteld. De automatische indexeringsmechanismen in tijden van hoge inflatie, en de bodemloze put van de kolen-, metaal- en glasnijverheid waren belangrijke oorzaken; obligatiekopers in de vroege jaren tachtig waren de grootste winnaars. Rentevoeten haalden een *all-time high* in 1982. De Belgische frank werd gedevalueerd, overigens tegen het advies van de Nationale Bank in. Pas rond het midden van de jaren tachtig slaagde de overheid erin niet meer uit te geven dan er binnen kwam. De schuldgraad piekte pas tien jaar later.

Daarmee is niet gezegd dat de pacificatie niet heeft gewerkt. De Belgische politieke geschiedenis is heel wat minder bloedig dan in andere landen. Maar de structuren die opgericht zijn om de kloven te dichten, bleven vaak bestaan tot op vandaag ook al blijken die kloven al lang beter overbrugbaar dan gedacht. De taalgrens verdeelt de hoofdstad en het land mogelijk nog wel in twee publieke sferen. Maar in hoeverre ligt de burger nog wakker van de levensbeschouwelijke verschillen tussen de mutualiteiten?

8 Weingast, Barry, Kenneth A. Shepsle en Christopher Johnsen (1981), *The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics*, *Journal of Political Economy* 89.4, 642-64.

9 Uit de inleidende uiteenzetting door de minister van Financiën in het verslag namens de commissie voor de begroting tijdens de zitting van de Kamer op 22 november 1976, p. 4.



Begin de jaren negentig van de vorige eeuw maakt het idee van de verzuiling plaats voor een nieuwe breuklijn in de Belgische samenleving. Tussen het Spaarplan van Wilfried Martens en het Globaal Plan van Jean-Luc Dehaene verliest de CVP één miljoen stemmen. Guy Verhofstadt pleit voor “het recht om uit de staat te treden” zodat de burger zelf een antwoord kan vinden op de vraagstukken voor de komende decennia – “[d]emografie, ecologie, internationale samenwerking, culturele integratieprocessen.¹⁰” Het is precies rond die thema’s dat sociologen zoals Marc Swyngedouw, Kris Deschouwer of Mark Elchardus na 24 november 1991 een nieuwe ideologische as ontwaren.

De nieuwe breuklijn onderscheidt mensen die hechten aan *proximité*, die terugplooiën op de eigen gemeenschap, rekenen op de overheid voor steun en vasthouden aan verworven rechten, van zij die eerder kosmopolitisch en pluralistisch zijn ingesteld en open grenzen verkiezen. Het probleem is dat in beide segmenten heel wat mensen het gevoel hebben dat we de uitdagingen collectief niet meer de baas kunnen¹¹. Het socio-economische model – de sociale zekerheid – dat na de tweede wereldoorlog werd herbouwd, staat onder grote druk. Het vertrouwen in de politiek, de legitimiteit van ons bestel moet precies die machteloosheid en misnoegdheid counteren.

We voegen daaraan toe – en het ene staat niet los van het andere – dat leeftijd een belangrijke voorspeller van het stemgedrag is geworden¹²: de opkomst van *social liberalism* in de bevolking heeft de langzame demografische verschuiving van het electoraat ingehaald en komt als bedreigend over voor wie ouder, lager opgeleid, conservatiever is en buiten de steden woont.

De experts geven aan dat het goed zou zijn om **het debat in het parlement en met de burger te voeren over die breuklijnen**, en in het bijzonder om scherp te stellen welke daarvan nog reëel zijn en welke achterhaald en, vooral, **of de instellingen die in het leven werden geroepen om de breuklijnen te beheeren hun opdracht (nog) vervullen**. De situatie in Voeren gaf decennialang aanleiding tot vallende regeringen en een telefoonboek aan normale en bijzondere wetten. Vandaag lijkt de kwestie van nationaal belang verdampt, onder meer dankzij Europa dat de Nederlanders liet meestemmen in de gemeenteraad. Toch blijft er een grote weerstand bestaan om achterhaalde grendels weer te verwijderen, je weet maar nooit...

Net zoals de partijen, de vakbonden of de mutualiteiten is de rest van het middenveld in eerste instantie ontstaan als een coördinatiemechanisme: een manier waarop burgers zich verenigen rond een onderwerp of gezamenlijke actie, kennis en inzicht verwerven, zich kunnen laten vertegenwoordigen en hun mening laten horen in het besluitvormingsproces – en in de evaluatie achteraf. Maar de organen – de zuilen – houden zichzelf in stand door uitvoerende taken in het herverdelingsbeleid voor hun rekening te nemen: het beheer van de ziekteverzekeringen, de werkloosheidsuitkeringen, de pensioenregeling... We hebben leren leven met gestolde structuren, met herinneringen aan een samenleving van decennia geleden. En vooral: het ontbreekt ons aan de transparantie om ons zelf te overtuigen dat er geen meer efficiënte manier van organiseren is.

De corporatistische organisaties verdedigen van nature de belangen van hun achterban bij de verdeling van de groei. De verwevenheid met de politiek is dan ook per definitie groot. Ze absorberen de druk vanuit de publieke opinie of vanuit de feiten – tot die druk zo groot wordt dat een aanzienlijke verschuiving optreedt die het beleid

10 Verhofstadt, Guy (1994), *Angst, afgunst, en het algemeen belang*, Hadewijch. Verhofstadt, Guy (1992), *De weg naar politieke vernieuwing. Het tweede burgermanifest*, Hadewijch.

11 Mark Elchardus spreekt over declinisme, een pessimistische kijk op collectieve actie gekoppeld aan het gevoel oneerlijk behandeld te worden door diezelfde samenleving: Elchardus, Mark (2015), *Vorbij het narratief van neergang*, LannooCampus; de notie was al aanwezig in Elchardus, Mark (1994), *Gekaapte deugden*, Samenleving en Politiek 1.1, 20-27.

12 Zie ondermeer Norris, Pippa en Ronald Inglehart (2018), *Cultural backlash*, Cambridge University Press.



in brede zin terug congruent maakt met de feitelijke toestand. Waar ze als deel van het “middenveld” ideaal geplaatst zijn om de toekomst mee voor te bereiden, werden ze bewakers van verworven rechten. In plaats van het probleemoplossend vermogen dat zo belangrijk is voor *output*legitimiteit, beperken ze zich tot de resolutie van conflicten op korte termijn. Zie: de schoolstrijd, het cultuurpact, de politiehervorming na Dutroux, het sociaal overleg, de huidige aandacht voor een hervorming van het gezondheidsstelsel.

Het corporatisme lijkt niet meer alleen in staat om het hoofd te bieden aan de energietransitie, de klimaatwijziging... getuige de vele initiatieven die lokaal in de informele civiele samenleving opduiken. Ook het cultuurpact heeft een typisch Belgisch model gecreëerd: alle tendensen moeten aanwezig zijn in de beheersorganen van culturele instellingen. Het is dat model dat nu willens nillens mee moet evolueren, wil het draagvlak van het corporatisme niet beperkt blijven tot een handvol *special interests*. Het zijn niet alleen of niet langer enkel de partijen of de vakbonden die capteren wat er in de *civil society* leeft.



De verdeelde publieke sfeer en het kiesstelsel

Belgium can legitimately claim to be the most thorough example of consociational democracy, the type of democracy that is most suitable for deeply divided societies.

– Arend Lijphart (1981)

De experts haalden, onafhankelijk van elkaar, vaak twee benaderingen aan om verdeelde samenlevingen te laten functioneren. De eerste benadering wordt geassocieerd met de naam van Arend Lijphart¹³. Lijpharts *consociational* of pacificatiedemocratie stelt dat verdeelde samenlevingen kunnen functioneren wanneer de elites in de verschillende segmenten tot een deling van de macht komen en de stabiliteit waarborgen door voortdurend met elkaar in overleg te gaan, ongeacht (min of meer) de actuele zetelverhoudingen. De verdeling van mandaten, politieke benoemingen of overheidsgeld gebeurt grotendeels proportioneel.

België lijkt een schoolvoorbeeld van een dergelijke pacificatiedemocratie, tussen de zuilen en tussen de taalgemeenschappen¹⁴. Regeringen zijn haast altijd coalitieregeringen en bestaan niet zelden uit meer partijen dan strikt noodzakelijk. Macht is zoveel mogelijk gedecentraliseerd. De manier van beheersen van conflicten staat in die zin model voor wat het corporatisme voorstaat. Kiesstelsels zijn proportioneel en hebben aandacht voor de vertegenwoordiging van minderheden. De grondwet en de rechtsorde omvatten heel wat instrumenten die die minderheden beschermen.

Ondertussen bevat de grondwet 46 bepalingen die een bijzondere wet en meerderheid vereisen, 46 grendels¹⁵ dus die in het bijzonder de communautaire vrede moeten bewaken. Of die beschermende maatregelen ook impliceren dat de minderheden gehoord of vertegenwoordigd worden, is een andere zaak. Wat zeker is, is dat de vereisten om die maatregelen opnieuw weg te nemen bijzonder stringent zijn, al zeker nu het partijlandschap versplinterd is. Tot de jaren tachtig was het bij wijze van spreken voldoende dat de CVP met de PS en misschien nog één andere partij akkoord ging om, zoals artikel 4 vereist, de meerderheid van de stemmen in elke taalgroep van elke Kamer te halen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van elke taalgroep aanwezig is en voor zover het totaal van de ja-stemmen in beide taalgroepen twee derden van de uitgebrachte stemmen bereikt.

¹³ Lijphart, Arend (1968), *The politics of accommodation: pluralism and democracy in the Netherlands*, University of California Press, door de auteur zelf bewerkt tot *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, H.J.W. Becht. Zie ook Lijphart, Arend (1981), *Conflict and coexistence in Belgium. The dynamics of a culturally divided society*, Berkeley Institute of International Studies.

¹⁴ Huysse, noot 7.

¹⁵ De 46 grendels zijn te vinden in (1) article 5, alinéa 2, (2) article 35, alinéa 2, (3) article 39, (4) article 39bis, (5) article 41, (6) article 46, (7) article 63, (8) article 65, disposition transitoire, (9) article 68, § 2, (10) article 77, alinéa 2, (11) article 78, § 1^{er}, (12) article 115, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, (13) article 117, alinéa 2, (14) article 118, § 1^{er}, (15) article 118, § 2, (16) article 121, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, (17) article 123, § 1^{er}, (18) article 123, § 2, (19) article 125, *in fine*, (20) article 127, § 1^{er}, alinéa 2, (21) article 128, § 1^{er}, alinéa 2, (22) article 128, § 2, (23) article 129, § 2, (24) article 135, (25) article 135bis, (26) article 136, alinéa 1^{er}, (27) article 137, (28) article 142, *in fine*, (29) article 143, § 2, (30) article 143, § 3, (31) article 151, § 1^{er}, alinéa 3, (32) article 151, § 3, dernier alinéa, (33) article 157bis, (34) article 160, alinéa 3, (35) article 162, alinéa 3, (36) article 162, alinéa 4, (37) article 163, alinéa 2, (38) article 166, § 2, (39) article 167, § 4, (40) article 167, § 5, alinéa 2, (41) article 168bis, (42) article 169, (43) article 175, alinéa 1^{er}, (44) article 177, alinéa 1^{er}, (45) article 178, en (46) disposition transitoire VI, § 3, alinéa 1^{er} van de Belgische grondwet.

Frappant is dat sinds de invoering van de taalgroepen nooit één van die maatregelen werd ingeroepen¹⁶. Pas recent kwam het voor de eerste keer tot een stemming in een alarmbelprocedure ter bescherming van de ideologische en filosofische minderheden, een procedure die vijftig jaar geleden werd ingevoerd¹⁷. Toen bestond de vrees in Vlaanderen dat een christelijke meerderheid de vrijzinnige minderheid “in haar opvattingen zou krenken.” De omgekeerde vrees bestond aan Franstalige zijde. “Welnu, men was [in 1970] van oordeel dat de «overwichten» mekaar compenseren op het nationale vlak. Vandaar de techniek om de betwistingen voor te leggen aan een voor het ganse land representatief orgaan. Dit nationaal representatief orgaan zijn de twee Wetgevende Kamers.” Zo kwam het dat de Senaat zich moest uitspreken over een louter Vlaamse culturele aangelegenheid als de subsidiëring van het sociaal-cultureel volwassenenwerk...

De vraag is dus hoe je België nog kan besturen – en hervormen – zonder voortdurend tegen grendels aan te botsen. De experts zijn het er in ieder geval over eens dat **een volgende staatshervorming er eerder moet weghalen dan nog grendels bij te creëren**. Neem bijvoorbeeld de taalpariteit in de ministerraad – merk op dat van Duitstalige excellenties geen sprake is. Het is niet duidelijk in hoeverre de grendel de werking van de regering beïnvloedt maar hij schiet alvast tekort omdat de werkelijke pariteit uiteraard ook afhangt van de gewichten van de individuele portefeuilles.

Lijphart gaf zelf al in 1968 te kennen dat de pacificatie – genoemd naar de schoolstrijd in Nederland in 1917 – aan het afkalven was in het Nederland dat hij beschreef. Ook bij ons werd de verzuiling door experts als Marc Hooghe al vaker dood en weer levend verklaard. De gesprekspartners gaven ook nu weer aan dat het recente België naast schoolvoorbeeld ook de perverse trekjes van het *consociational* model toont. Waar de leiders de brug tussen de gemeenschappen zouden moeten slaan, durft de elite – gevolgd door de media – het conflict te zoeken zonder dat de bevolking en zelfs de achterban in dezelfde mate rond die thema’s polariseert. De splitsing van Brussel-Halle-Vilvoorde werd – overigens door experts uit beide taalgroepen – aangehaald als voorbeeld.

De stem van de Natie, de publieke opinie, is onontbeerlijk voor de legitieme werking van de democratie. Heel wat experts benadrukken dat kwaliteit van het publiek debat en vertrouwen in de politiek zijn gecorreleerd – mogelijk zelfs het gevolg – van de kwaliteit van de media en de publieke omroep in het bijzonder, ook als aanjager van de kwaliteit van de commerciële omroepen. Desinformatie is in België geen *issue*: de media halen doorgaans een heel wat hoger niveau dan we in de Britse tabloids of op Italiaanse televisiezenders terugvinden, ook al omdat media die zich exclusief richten op één of ander (kies)publiek geen verdienmodel kunnen uitbouwen in onze beperkte markt.

We moeten wel waakzaam blijven, aldus de experts. Het is aan de media, en a fortiori dus de publieke omroep, om de “bandbreedte” van het publieke debat niet enkel af te stemmen op wat op dat ogenblik als (politiek) *mainstream* wordt gezien. Wanneer ook de media ideologisch verkokeren en paradoxaal genoeg het gezichtsveld vernauwen op zoek naar *eyeballs* of *clicks*, polariseert de bevolking mee. Sociale media zijn bijzonder kwetsbaar wegens de zelfversterkende terugkoppeling waarop ze gebaseerd zijn. De experts zijn in dat opzicht minder bezorgd om de zender dan om de ontvanger: meningen moeten slechts in de meest extreme gevallen worden teruggefloten, maar er was een grote bekommernis om **“inverse” algoritmes en incentives te creëren die polarisatie tegengaan en diversiteit van meningen en duiding structureel binnenloodsen in iedere bubble**. Het hoeft geen betoog dat het aanleren van een kritische houding daarbij een noodzakelijke voorwaarde is.

¹⁶ In het geval van de splitsing van Brussel-Halle-Vilvoorde werd een plenaire stemming weliswaar net verhinderd wegens de val van de regering.

¹⁷ Zie de zitting van de Senaat van 10 februari 2020, waaruit ook het citaat.



Ook institutioneel is de Belgische samenleving niet gebaat met het bestaan van de gescheiden – taalgebonden – publieke sferen. Een gevolg van de Lijphartbenadering is dat regeringen moeizaam gevormd geraken. Vanuit de gesegmenteerde samenleving moet de elite op zoek gaan naar verzoening en een consensus die toch de verschillende strekkingen vertegenwoordigt. Je zou kunnen stellen dat er tegelijk te weinig en te veel vrijheidsgraden zijn. De experts suggereren dat die **vrijheidsgraden bij regeringsvormingen best verengd kunnen worden** door een aantal stokken achter de deur zoals een procentuele afname van partijfinanciering, verplichte nieuwe verkiezingen na een “redelijke termijn”, of de inzwering van regeringen met minder dan de helft van de zetels.

Daarom wijzen experts ook vaak op een alternatief voor Arend Lijphart, geassocieerd met Donald Horowitz. Horowitz' *centripetalism*¹⁸ streeft verzoening – coalities – na vóór de verkiezingen in plaats van coöperatie (of cohabitatie) van rivalen na de kiesstrijd, verankerd door een bijbel van een regeerakkoord. Het idee is om politici afhankelijk te maken van stemmen die ook uit de ‘andere’ gemeenschap komen. Horowitz is geen voorstander van brede coalities *tussen* (partijen van) de segmenten in de samenleving omdat die machtsdeling de polarisering *binnen* ieder segment aanwakken: de meer extreme partijen in iedere gemeenschap vinden in het federale compromis een gemakkelijk doelwit. Representatie en accommodatie – aspecten van respectievelijk *input* en *throughput* legitimiteit – botsen. Lijphart houdt vol dat groepen door hun ‘eigen’ leden vertegenwoordigd worden eerder dan door Horowitz' gematigde ‘inclusieve’ verkozenen uit de andere gemeenschap.

Zonder nationale partijen zou je **partijen kunnen dwingen om voor de verkiezingen hun coalitievoorkeur kenbaar te maken**, waar minstens één partij uit de andere gemeenschap moet toe behoren. Door een deel van de zetels toe te wijzen aan de coalitie die de meeste stemmen behaalde, kan de regeringsvorming gefaciliteerd worden én kan de kiezer met (voor-)kennis van zaken zijn stem uitbrengen.

De federale kieskring is waarschijnlijk de interventie die door de meeste experts werd onderschreven. Zelfs al zou de invoering en impact maar symbolisch zijn, de federale kieskring is opnieuw een manier om de taalgrens – taalgrenzen – te doorbreken en een elite te creëren die zich uitdrukkelijk met het algemeen belang der Belgen bezighoudt. Democratie is een gesprek. Alle prikkels om dat gesprek gaande te houden worden door de experts verwelkomd: immersief taalonderwijs in de landstalen, een nieuw nationaal grondwettelijk congres, de federale kieskring dus, zelfs kanseliersverkiezingen of een terugkeer naar nationale partijen...

Het ontwerp van de federale kieskring is geen sinecure, benadrukken de experts, zonder dat ze één unieke oplossing onderschrijven. De “federale” lijsten zullen alvast op een zodanige manier over het grondgebied van het land verdeeld moeten worden dat ze een interregionale aantrekkingskracht bezitten. Waarom zouden de kiezers in een federale kieskring wel stemmen voor iemand uit een andere gemeenschap? Als de federale kieskring maar een beperkt aantal verkozenen bepaalt, in hoeverre zullen de partijen zich dan geroepen voelen om zich daadwerkelijk om de wensen en verzuchtingen in de andere gemeenschap te bekommeren?

Je kan bijvoorbeeld iedere kiezer twee stemmen geven, een voor iemand uit zijn provincie maar waarvan de tweede – die naar verhouding minder weegt – verplicht naar (een partij in) de andere gemeenschap moet gaan. Omdat die tweede stem niet zozeer een minderheid van federale verkozenen bepaalt maar meetelt in de totale kiesuitslag, worden de *incentives* versterkt om ook met de impact in de andere gemeenschap rekening te houden.

18 Horowitz, Donald L. (1985), *Ethnic groups in conflict*, University of California Press.



Een belangrijke randvoorwaarde daarbij is hoe de federale kieskring wordt verzoend met de grendels rond taalgroepen in ons land. Dringen quota zich op? Hoe moet men omgaan met taalkundig “niet-binaire” kandidaten? Zullen ideologisch verwante partijen in de verschillende gemeenschappen de quota inpassen in gemeenschappelijke lijsten?

Als we de politici ertoe willen brengen om de instellingen te verbeteren, moeten we beginnen met het kiesstelsel. Voor de meeste experts blijft het kiesstelsel de belangrijkste interpersonele politieke factor en het fundament om politieke vernieuwing op te baseren. Naast de directe mechanische effecten van het kiesstelsel zijn er ook de psychologische effecten: de spelregels bepalen het gedrag. Ministers Verlinden en Clarinval zetten ook de kieswet op het menu van de politieke vernieuwing, inclusief “de kiesomschrijvingen, het verplichte ritsprincipe op kieslijsten, de afschaffing van de lijsten met plaatsvervangers, en de afschaffing van de devolutieve kracht van de lijststem.”

Ingrepen in het kiesstelsel werden doorgaans ingevoerd om de toenmalige machthebbers, ook *binnen* partijen, aan de macht te houden. Het algemeen stemrecht en de evenredige vertegenwoordiging kwamen er om de socialisten mee in het bad te trekken. De provinciale kieskringen en de kiesdrempel gingen in tegen de machtsbastions van de christendemocratie. Nu pakweg **een meerderheidsstelsel invoeren lijkt dan ook ondenkbaar voor de experts, gegeven de huidige machtsverhoudingen in Vlaanderen en Wallonië – en de mate waarin proportionalisme de werking van België determineert.**

De achterliggende gedachte voor een meerderheidsstelsel is niet zelden de burger meer greep geven op hoe de regering tot stand komt. Een meerderheidsstelsel neemt de tweede horde in de regeringsvorming automatisch: het verkiest de facto rechtstreeks de regeringspartijen. Het verlies aan *input*legitimiteit schuilt in de eerste stap: stemmen moet in een meerderheidsstelsel soms met dichtgeknepen neus. Groenen stemmen in het VK vaak voor *Labour* omdat de *Tories* nóg verder van hen af staan. Bovendien komt de wens van de bevolking voor representativiteit dan tot uiting in interne partijverdeeldheid, soms ideologisch van aard, soms geografisch gedreven. De brexitfarce laat paradoxaal genoeg zien hoe ook in meerderheidsstelsels partijdiscipline regeert, ook in het VK, ook in de VS.

Meerderheidsstelsels leiden over het algemeen tot een lagere vertegenwoordiging van vrouwen, van jongeren, en van nieuwe gezichten. Het ritsprincipe in ons evenredig systeem waarborgt bijvoorbeeld een minimale vertegenwoordiging door vrouwen. In diezelfde zin zou de vermindering van de impact van de lijststem ook tot meer behoudende kieslijsten en uitslagen kunnen leiden, aldus nog de experts die we daarover spraken.

Lijphart keert de zaken om: burgers voelen zich eerder vertegenwoordigd door de verkozenen dan door de regering – ook burgers die er extremere standpunten op na houden. Om verdeelde samenlevingen te laten functioneren, moeten etnische, taalkundige, religieuze, gender- en generationele minderheden goed tot oververtegenwoordigd worden in het kiesstelsel. Dat past niet in een meerderheidsstelsel. Het voordeel van meerderheidsstelsels om sneller tot een regering te komen zet in België ten slotte weinig zoden aan de dijk: de dag na de verkiezingen zal je toch moeten onderhandelen tussen de gemeenschappen, de taalgroepen, en de bijzondere meerderheden door...

De evenredigheid is ook nu niet volmaakt natuurlijk. De provinciale kieskringen en de kiesdrempel verstoren het ideaal dat elke stem gelijk telt. In Oost-Vlaanderen zou je met 3% al een zetel kunnen winnen maar de drempel belet dat. De verschillende demografie in de provincies, en daarmee ook in de deelstaten, draagt ertoe bij dat niet iedere zetel evenveel stemmen kost.



Heel wat experts zijn trouwens ook voorstander van nauw omschreven ingrepen die de proportionaliteit *verlagen*. Vaak gehoord: België kan zeker met minder dan pakweg vijfhonderd parlementsleden en vijftig ministers op federaal en regionaal vlak – en overigens ook met minder gemeenteraads- en provincieraadsleden. Sommigen zijn ook gewonnen voor kleinere kieskringen en prikkels die partijen aanzetten om te herverkavelen tot grotere en meer leesbare formaties.

Het effectief aantal partijen¹⁹ in België is gestegen van 3 honderd jaar geleden tot bijna 10 nu. Al is de versplintering op gewestelijk niveau heel wat minder uitgesproken dan op het federale. Het is dus niet zozeer het kiesstelsel op zich maar het samenbrengen van twee “particratieën” die coalities bemoeilijkt.

Bovendien is de telling misleidend als het op de diversiteit van het gedachtengoed aankomt. Het beperkte aantal partijen in het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld verhuult zoals al besproken vaak erg uiteenlopende ideologische strekkingen *binnen* die partijen.

Dat neemt niet weg dat het voor de kiezer en de burger leesbaarder zou zijn als de ‘kartelvorming’ rond specifieke beleidskeuzes duidelijker zou zijn. Het steekspel rond symbooldossiers leidt wel vaker tot ideologisch onbegrijpelijke keuzes. Partijen of regeringen kunnen, bijvoorbeeld, een vermogenswinstbelasting ideologisch wel onderschrijven maar ervan terugschrikken om die in te voeren uit partijtactische overwegingen, met name speculatie rond de volgende verkiezingen. Het proces boet in aan legitimiteit omdat burgers hun waarden en verwachtingen niet terugvinden in de partij waarvoor ze kozen en de beslissingen die die partij neemt.

Experts wezen op het Nederlandse bestel waar minderheidsregeringen courant zijn en er een ‘politiek contract’ met het parlement wordt gesloten. Wisselmeerderheden dynamiseren het politieke theater en brengen de representativiteit onder de aandacht. Bovendien dragen ze bij tot het politiek ethos, al is het maar omdat ze trouw aan gedane beloften en respect voor een *gentlemen’s agreement* onder politieke partijen veronderstellen. De recente Belgische ervaring met dat soort instellingen zijn op zijn zachtst uitgedrukt geen succes. Zo haalde méér dan één expert aan dat het machtsvacuüm tijdens de laatste regeringsvorming leidde tot occasionele populistische meerderheden in het parlement, die enorme nieuwe uitgaven goedkeurden zonder veel begrotingscontrole of -besef. Zelfs een plotse en retro-actieve verhoging van pensioenen voor gewezen mijnwerkers vond er een meerderheid.

Wat telt voor de bestuurbaarheid is hoe efficiënt coalities tot stand komen en hoe die coalities doorheen de tijd kunnen wijzigen. Theoretisch gezien zou de samenstelling van coalities voortdurend kunnen wisselen afhankelijk van het beleidsonderwerp om tot een ideale oplossing van het “(herhaalde) spel” dat politiek toch is te komen.

19 Laakso, Markku en Rein Taagepera (1979), “Effective” Number of Parties: A Measure with Application to West Europe, *Comparative Political Studies* 12.1, 3–27. Data is te vinden op https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/EISystems/Docts/ElectionIndices.pdf



Wat meer constitutioneel patriottisme graag

But a constitution is [...] made for people of fundamentally differing views[...].

– Justice Oliver Holmes (1905)

Het leeuwendeel van de Belgische grondwet werd op tien dagen tijd geschreven door twee twintigers. De bronnen van de Belgische grondwet zijn welgekend²⁰: de Nederlandse grondwet van 1815 en de Franse voorgangers van de Revolutie tot de Julimonarchie, maar ook nogal wat Engelse invloeden, die via de Franse verlichte denkers Montesquieu en Benjamin Constant tot in ons land verspreid werden.

Toch was de Belgische grondwet origineel in haar kijk op de staat²¹. Volgens artikel 33 van de grondwet gaan alle machten uit van de Natie en worden zij uitgeoefend zoals in die grondwet is bepaald. Het volk is daarmee soeverein en hoeft aan niemand rekenschap af te leggen.

Dat neemt niet weg dat een essentieel kenmerk van ons land de deling van macht is. Het idee was dat het volk het Nationaal Congres eenmalig de taak had toevertrouwd om de grondwet te schrijven, en dat van dan af de grondwet de uitoefening van die macht zou bepalen. Bij de opmaak van de grondwet waren de redacteurs er als de dood voor om in extremen te vervallen: geen machtige monarch die “bij de gratie Gods” regeert – zoals in Nederland – maar evenmin een dictatuur van de algemene wil van het gewone volk. Eerder dan een incarnatie van die *Nation à la française* – van wie de bourgeoisie haar demagogische schaduwzijde vreesde – was de staat een verzameling van individuele liberale burgers, van wie enkel de goeuden mochten kiezen²².

De pragmatiek won het van het principe: hoewel de meerderheid van de stichters van België overtuigde republikeinen waren, zij het misschien eerder tegen de specifieke koning Willem gericht dan tegen de instelling zelf, zou enkel een monarchie aanvaard worden door de grootmachten in het Europa van toen. Het werd een koning met beperkte prerogatieven, die voor geen enkele van zijn daden verantwoordelijk is – een koning *der Belgen*, niet *van België*. De ministeriële verantwoordelijkheid zou een dam opwerpen tegen een al te activistisch staatshoofd – een verantwoordelijkheid die ironisch genoeg ondertussen in de *andere* richting werkt: namelijk de regering die het parlement tot de orde roept. We komen er later nog op terug.

Het houdt grondwetspecialisten al bijna twee eeuwen bezig wat die natie inhoudt en welke soevereiniteit – het woord duikt nergens op in de grondwet – bedoeld is. Is de natie de verzameling van alle – stemgerechtigde? – burgers of is het een onvervreembare en ondeelbare abstractie die alle Belgen, de huidige, de vorige én de

20 Gilissen, John (1968), *La constitution belge de 1831. Ses sources, son influence*, Res Publica **10**, 107-141.

21 de Smaele, Henk en Jo Tollebeek (2002), *Politieke representatie. De geschiedenis van een begrip*, in: de Smaele, Henk en Jo Tollebeek (eds.), *Politieke representatie*, Leuven University Press, 9-31.

22 De bewoording “[alle machten] gaan uit [van de Natie]” is heel wat minder uitgesproken dan de Franse revolutionaire voorgangers “appartient à” of “réside dans.” Zie ondermeer Deseure, Brecht, Raf Geenens, en Stefan Sottiaux (eds.) (2021), *Sovereignty, Civic Participation, and Constitutional Law: The People versus the Nation in Belgium*, Routledge.



toekomstige²³, voorstelt? Gaat het om volkssoevereiniteit – elke stem telt in beginsel in gelijke mate, en elke stem moet gehoord worden – of over een nationale soevereiniteit die zich enkel via representatieve instellingen laat gelden?

De discussie belangt ieder van ons aan. De Raad van State is terughoudend in zijn lezing van artikel 33. Als we niet beter vorm en inhoud kunnen geven aan wat politieke participatie en representatie precies inhoudt, zal de Raad van State veel van de voorstellen in die zin – denk: het referendum – problematisch blijven vinden. De experts die we daarover spraken, zijn het er dan ook over eens **dat de soevereiniteit van de natie gepreciseerd dient te worden**. Sommigen onder hen gaan zo ver dat ze volkssoevereiniteit zelfs boven de rechterlijke macht verheven zien en alle grondwettelijke kwesties aan een referendum willen onderwerpen.

Die ambiguïteit is niet de enige die voor verbetering vatbaar is. In november 2018 nodigde een comité van grondwetspecialisten²⁴ de collega's uit om de lacunes in de grondwet aan te geven en een aantal concrete aanpassingen voor te stellen aan de politiek. Heel wat aandacht ging naar het in 1830 innovatieve hoofdstuk over "de Belgen en hun rechten." Daarin ontbreken een aantal van de gebruikelijke rechten, zoals het recht op leven, of het *habeas corpus*-beginsel, dat niemand gevangen kan worden gezet dan na een gerechtelijk bevel; ook is niets bepaald over de reikwijdte van een interpretatie van de rechten. Er wordt ook nergens verwezen naar de internationale verdragen die ons land ratificeerde en die de lijst van fundamentele rechten aanzienlijk hebben uitgebreid en gepreciseerd.

Het gaat de experts niet alleen om de wettelijke vrijwaring van die fundamentele rechten. Er is ook het pedagogische en gemeenschapsvormende aspect. Belgen vertonen al te weinig "constitutioneel patriottisme" in de zin van Jürgen Habermas²⁵, aldus meer dan één gesprekspartner. In landen als Frankrijk of Duitsland zijn de burgers meer gehecht aan de instellingen, en aan de grondrechten in het bijzonder. Burgers en vooral jongeren en nieuwkomers bewust maken van *Titel 2* uit onze Grondwet is een essentieel deel van burgerzin en draagt bij tot 'natievorming' rond die grondwet. Een belangrijke aanbeveling van de experts is dan ook om die **burgerrechten beter te omschrijven, hun band met de instellingen te verduidelijken, en ze, waar opportuun, te moderniseren of uit te breiden**. Modernisering is zo bijvoorbeeld nodig inzake "brief"-geheim en "pers"-vrijheid, uitbreiding inzake *gender issues*. Wat houdt het recht op verzoekschriften (*pétition*) precies in bijvoorbeeld, en hoe kan de democratische beraadslaging verzoend worden met een raadpleging van en door de burgers en belanghebbenden? Onontbeerlijk voor de legitimiteit is de mogelijkheid voor de oppositie, burgers in het algemeen, en de betrokken (*affected*) partijen in het bijzonder om hun inbreng in het wetgevend proces te kunnen leveren.

23 We verwijzen naar het vaak geciteerde advies van de Raad van State over het wetsvoorstel tot instelling van een volksraadpleging over de kruisraketten van 15 mei 1985, dat referenda onmogelijk zou maken waarin de huidige stemgerechtigden in de plaats treden van de vertegenwoordigende instellingen op een manier die ook de toekomstige generaties zou binden. Niet-bindende referenda op lokaal (1999) en regionaal niveau (2013) kunnen wel.

24 Bouhon, Frédéric, Mathias El Berhoumi, Toon Moonen, Céline Romainville, en Dave Sinardet (2020), *Que réviser dans la Constitution belge? Bilan d'une réflexion collective*, in : Guénette, Dave, Patrick Taillon en Marc Verdussen (eds.), *La révision constitutionnelle dans tous ses états*, Yvon Blais & Anthémis, 621-664. De auteurs gaven ook een syntheserapport vrij : *Quelle constitution après 2019?* Een aantal bijdragen werden daarnaast in een speciaal nummer van de *Chroniques de Droit Public*/Publiekrechtelijke Kronieken (2019.2) bij Vanden Broele uitgegeven.

25 Habermas, Jürgen (1992), *Staatsbürgerschaft und nationale Identität*, in: idem, *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp. Zie ook Sternberger, Dolf (1990), *Verfassungspatriotismus*, Insel.



Het is één van de wonderlijke paradoxen in ons land dat het België ontbreekt aan een publiek en gefundeerd debat over de werking van de instellingen, terwijl haast iedere recente regering een *constituante* is. Dat die grondwetsherzieningen doorgaans gekoppeld worden aan regeringsvormingen annex staatsvormingen – bij voorkeur onderhandeld in de Lambermont om vier uur 's ochtends – draagt niet bij tot de legitimiteit en het constitutioneel patriotisme dat de experts voorstaan.

Het voorstel is om het initiatief van ministers Verlinden en Clarinval aan te grijpen om tijdens deze legislatuur **de discussie ten gronde te voeren over waar België naar toe wil** – tot en met een gefundeerde analyse van een eventuele splitsing van het land. Die discussie vindt best plaats in een soort nieuw Nationaal Congres **buiten de gewone politieke werking om**, om iedere wisselwerking zo veel mogelijk uit te sluiten.

De experts zijn er het niet over eens of dat Nationaal Congres een soort *pouvoir constituant originaire* moet hebben om daadwerkelijk de grondwet opnieuw te schrijven of dat het raadzamer is incrementeel de problematische passages in de bestaande grondwet aan te pakken. Waarom dus niet van de nood een deugd maken, en de burger bevragen over de reikwijdte van een Nationaal congres. Dan kan iedereen stelling nemen.

De situatie is niet heel verschillend van wat in Europa gebeurt. De poging van de *Conventie over de toekomst van de Europese Unie* om tot een grondwet voor de Unie te komen liep spaak op het njet van het Franse en Nederlandse referendum. Uiteindelijk werden heel wat ideeën uit de ontwerpgrondwet als amendementen op de bestaande verdragen van Maastricht en Rome ingevoerd, in intergouvernementele conferenties waaraan de burgers niet te pas kwamen.

Ministers Verlinden en Clarinval hebben al uitdrukkelijk aangegeven de procedure voor de herziening van de grondwet zelf te willen herzien²⁶. De Belgische procedure is bijzonder rigide²⁷ en bestaat uit drie stappen: (1) een verklaring tot herziening door de uittredende federale wetgevende macht met absolute meerderheid in beide Kamers, die de ontbinding van het Parlement inhoudt, (2) parlementaire verkiezingen, en (3) een herziening van bepalingen die in de herzieningsverklaring voorkomen, met tweederdemeerderheid in elk van de nieuw verkozen Kamers.

De *préconstituante* kan het dus het nieuw parlement onmogelijk maken om bepaalde grondwettelijke bepalingen te herzien, ook al beschikt de nieuwe grondwetgevende vergadering over de vereiste tweederdemeerderheid. Deze procedure dateert al uit 1831, en werd nooit aangepast aan de federale structuur of aan de vereisten van het lidmaatschap van de Europese Unie.

Door **tussen de ontbinding van de préconstituante en het aantreden van het nieuwe parlement een reflectieperiode in te bouwen**, kan de burger medezeggenschap krijgen. Een meer ingrijpend voorstel – dat niet noodzakelijk door iedereen gedeeld werd – is om het parlement in elke zitting in de gelegenheid te stellen te beslissen of het een constituante wil zijn mét bijbehorende eigen verklaring tot herziening. De vereiste van de tweederdemeerderheid en het behoud van het tweekamerstelsel zijn volgens de betrokken experts voldoende als rem op al te voortvarende grondwetsherzieningen.

²⁶ Naast het rapport van Bouhon et al. dat al werd geciteerd, verwijzen we nog naar Delpérée Francis (dir.)(2003), *La procédure de révision de la Constitution*, Bruylant.

²⁷ Zie bijvoorbeeld de Commission Européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)(2012), *Avis relatif à la révision de la constitution de la Belgique*, Avis N° 679.

Pas sedert 1948 zijn bestuurshandelingen onderworpen aan rechterlijk toezicht, met name door de Raad van State. Nog een Belgische eigenaardigheid is dat we pas sinds 1988 beschikken over een Grondwettelijk Hof. Het Grondwettelijk Hof (vroeger Arbitragehof) is sinds de zesde staats hervorming bevoegd om wetgeving aan het beginsel van de federale loyaliteit (artikel 143 van de Grondwet, vanaf 1993) te toetsen en belangenconflicten tussen de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie te behandelen. Daarnaast spreekt het Grondwettelijk Hof zich uit over bevoegdheidsconflicten tussen (federale) wetten en (gewestelijke) decreten, en over de handhaving van het gelijkheids- of het non-discriminatiebeginsel tegen mogelijke inbreuken door wetskrachtige maatregelen.

Dat is des te opmerkelijker omdat het parlement en de regering quasi-wetgevende en uitvoerende macht hebben gedelegeerd aan andere actoren in het middenveld, zoals het sociaal overleg rond collectieve arbeidsovereenkomsten of het beheer van de sociale zekerheid. De grondwet bepaalt daarover niets. In de praktijk leidt dat er regelmatig toe dat éézelfde partij zowel wetgever, uitvoerder als toezichthouder is. Zonder toezicht en evaluatie komt de legitimiteit dan ook onherroepelijk onder druk. Ook overige regulatoren van economie en samenleving, zoals de *Financial Services and Markets Authority* zijn niet voorzien in de grondwet, en maken toch een essentieel deel uit van de legitieme werking van onze democratie. De experts zijn van oordeel dat minstens **de principes en randvoorwaarden van dergelijke delegatie een betere grondslag moeten hebben zodat ook deugdelijke evaluatie en rekenschap mogelijk worden.**

Pro en contra de particratie

On confond de plus en plus les partis et les institutions.

– Walter Ganshof van der Meersch (1957)

De meest dominante politieke instellingen in ons land staan niet in de grondwet. Politieke partijen, en in het bijzonder hun voorzitters, bepalen in belangrijke mate de verkiesbaarheid van kandidaat-volksvertegenwoordigers; zij benoemen en ontslaan de facto hun ministers, *casten* wie naar de televisiestudio mag, en regelen de politieke benoemingen. Van de duizenden parlementairen die ons land ondertussen kende, zijn er hooguit een paar tientallen rechtstreeks verkozen in de zin dat hun voorkeurstemmen de lijstvolgorde konden doorbreken²⁸.

De Kamer en de Senaat van 1831 bestonden naast edellieden, grootgrondbezitters en ondernemers tot 1848 ook uit magistraten en ambtenaren die via een cijns- en meerderheidskiesstelsel werden verkozen. Het algemeen meervoudig stemrecht uit 1893 en de evenredige vertegenwoordiging²⁹ vanaf 1899 levert de samenstelling van het parlement gaandeweg over aan de politieke partijen.

De rigide samenstelling van partijlijsten door de partij draagt daartoe bij. De kieslijsten werden van oudsher bepaald door de lokale federaties. Lokale vertegenwoordigers die de samenstelling van die lokale lijsten domineerden, waren een doorn in het oog van de partijleiding die daarom ledenpolls invoerde (en cumuls inperkte). De doorbraak in de concentratie van de macht over de kieslijsten in de handen van de partijtop ten nadele van de arrondissementen dateert van de jaren zestig. Omer Vanaudenhove wilde de liberale partij tot een centrumpartij maken door “in eer en geweten” ook katholieke kiezers aan te trekken. Om ervoor te zorgen dat die verruimingskandidaten ook effectief verkozen geraakten, moest de traditionele voorverkiezing van kandidaten wijken voor een meer centrale lijstvorming. Het liberale succes in 1965 inspireerde de andere partijen om van ledenbeweging te vervellen tot electoraal precisiewapen³⁰.

Vrijwel alle hervormingen van het kiesstelsel zijn te herleiden tot electorale overwegingen, vaak op korte termijn, om de boegbeelden aan de macht te houden. De lijsttrekkers profiteren bij uitstek van de lijststem. Het systeem van opvolgers laat boegbeelden toe om te *job-hoppen* bij iedere verkiezing ongeacht het niveau. De gemeentefusies van 1977 neigden naar *gerrymandering*. De drastische reductie van het aantal kieskringen deed de lokale machtsbasis aan belang inboeten. De experts zijn ervoor beducht dat dergelijke drijfveren ook deze keer de politieke vernieuwing kunnen kleuren.

28 Wat Gallagher en Marsh de « geheime tuin van de politiek » noemden (Gallagher, Michael en Michael Marsh (red.) (1988), *Candidate selection in comparative perspective. The secret garden of politics*, SAGE).

29 Volgens de zogenoemde Methode-D'Hondt, naar D'Hondt, Victor (1878), *Question électorale. La représentation proportionnelle des partis*, Bruylant-Christophe & Cie. De methode werd al eerder ontworpen en toegepast door Thomas Jefferson in 1792 voor de zetelverdeling in het House of Representatives.

30 Obler, Jeffrey (1974), *Intraparty Democracy and the Selection of Parliamentary Candidates: The Belgian Case*, *British Journal of Political Science* 4.2, 163-185.



De partijen bepalen in belangrijke mate hoe de instellingen van dit land, van het Grondwettelijk Hof tot de beheersorganen van de cultuurhuizen, werken. Dat de partijen de mening van de burgers bundelen en vertolken in parlement en regering is hun bestaansreden – maar het systeem zelf mag niet voortdurend aangepast worden onder invloed van permanente participatieve campagnes. De versplintering van het politieke landschap reduceerde wel deels het gewicht van de partijvoorzitters en verplicht hen om meer rekening te houden met de onderlinge krachtverhoudingen. Toch moet de institutionele reflex blijven om het oneigenlijk gebruik van de instellingen tegen te gaan. De insteek van de Belgische grondwet is om machtsconcentratie te voorkomen maar het ontbreekt ons aan grondwettelijke instrumenten om de feitelijke machthebbers altijd rekenschap te doen afleggen. Dat geldt zeker wanneer (te?) veel macht geconcentreerd is in de handen van partijvoorzitters – die diezelfde grondwet niet voorzag.

De experts pleiten voor **een omschrijving in de grondwet die het kader creëert om de interne partijbesluitvorming te legitimeren, de statuten van partijen openbaar te maken, en de legitimiteit van partijen en partijvoorzitters in het politieke proces te verhelderen. De meest oneigenlijke gebruiken van de instellingen moet eruit**, het systeem van opvolgers in eerste instantie. Die zitjes moet gaan naar de volgende op de lijst der verkozenen. Dat de opvolgers vaak nieuwe gezichten zijn die op die manier een kans krijgen, is een nobel streven maar kan ook door andere en meer legitieme maatregelen worden bereikt, niet in het minst door de lijststemmen daarvoor te gebruiken. Ook de cumul van mandaten op verschillende niveaus, de voortdurende inzet van dezelfde gezichten in verkiezingen voor andere niveaus, en de transfers van die boegbeelden van niveau naar niveau kunnen niet op veel genade rekenen. De achterpoortjes van de instellingen moeten gesloten worden: mandaten zijn geen marketinginstrument.

Experts zijn daarbij verdeeld over het idee van gelijktijdige verkiezingen. Dat thema's – en actoren – uit het ene niveau een rol spelen op andere niveaus is nefast. Maar afzonderlijke verkiezingen kunnen de partijen in constante campagnemodus dwingen en de onderhandelingen die ondertussen gevoerd moeten worden nog bemoeilijken – terwijl het net de bedoeling zou zijn om de verschillende niveaus te ontwarren. Hier en daar wordt wel gesuggereerd om de Europese verkiezingen apart te houden omdat ze anders ondersneeuwen.

Er zijn weinig drempels voor verkiesbaarheid voor het parlement. Het volstaat een lijst in te dienen, ook al bestaat die uit slechts één kandidaat. Zelfs de redactie van een programma is niet nodig. Het is wel erg moeilijk voor nieuwkomers om verkozen te geraken: de partijfinanciering van de bestaande partijen is doorgaans efficiënt genoeg om niet bemiddelde burgers aan de poort tegen te houden. Een voorstel was om **de toegang tot het parlement te verbeteren door al financiering toe te kennen in functie van het aantal verzamelde handtekeningen** voor de voordracht van een lijst bijvoorbeeld.

Ministers Verlinden en Clarinval beogen om de hervorming van het systeem van partijfinanciering verder te zetten, onder andere door een versterking van de transparantie op en de controle over de inkomsten en uitgaven. Destijds hebben de schandalen die voortvloeiden uit niet-transparante private financiering ertoe geleid dat de publieke financiering van partijen vandaag als bijzonder royaal wordt gezien, zeker in vergelijking met andere landen.

Experts betwijfelen sterk of een cofinanciering, met overheidsdotaties die private financiering zou aanvullen, daar veel aan kan wijzigen. Zij stellen wel voor om **partijen te verplichten een aanzienlijk deel van hun middelen te besteden aan de opleiding, de omkadering en de ondersteuning van de partijleden in de verschillende assemblées, eerder dan aan communicatie.**



Maar ze stellen zich evenzeer de vraag hoe gemakkelijk die regels te omzeilen vallen. Een aantal gesprekspartners is wel te vinden voor een collectieve prikkel, waarbij partijfinanciering afhangt van de opkomst en/of geldige stemmen of ledenaantallen.

De experts zijn niet tegen partijen als zodanig. Politieke partijen hebben hun nut bewezen om de uiteenlopende meningen in de bevolking te captureren en uit te dragen. Kiezers vereenzelvigen zich met een partijprogramma. Boegbeelden zijn bij uitstek de dragers die de ideologische breuklijnen symboliseren. Wie op plaats vijf of zeven van de lijst staat, moet over een fenomenale (lokale) bekendheid beschikken – of geraakt precies verkozen in het zog van de boegbeelden. Is het dan niet logisch dat ook die verkozenen het partijprogramma loyaal uitvoeren? Draagt het bij aan het gevoel van legitimiteit bij de kiezer als voorverkiezingen verplicht worden, of de volgorde op de kieslijst willekeurig wordt vastgelegd? Een willekeurige volgorde staat uiteraard in tegenstelling met het behoud van de devolutieve werking van de lijststem, met name om de verkiezing van nieuwe kandidaten aan te moedigen.

Verschillende experts suggereerden om het Duitse systeem nader te onderzoeken. Onze oosterburen brengen twee stemmen uit: met een *Erststimme* kiezen zij een kandidaat in zijn of haar kiesdistrict volgens een meederheidsstelsel. De tweede stem is voor een partij en daarbij geldt het principe van evenredige vertegenwoordiging. Het is die *Zweitstimme* die het aantal zetels in de Bundestag bepaalt. Wie via de *Erststimme* rechtstreeks werd verkozen in het lokale district, krijgt de eerste zetels. De zetels die overblijven, worden verdeeld onder de (deelstaat)lijsten van de partij.

Het parlement is het theater, de *lieu vide*³¹ van de macht waar die ideologische machtsverhoudingen zichtbaar worden gemaakt, met de acteurs die we daarvoor verkozen hebben. Dat daar minder ruimte is voor debat, laat staan meningsverschillen binnen partijfracties, lijkt niet alle experts te deren. De plaats waar de feitelijke deliberatie gebeurt, is al ettelijke malen verschoven in de geschiedenis. 150 ongeleide projectielen zijn geen toonbeeld van daadkrachtig beleid. De kiezer houdt immers de partij aansprakelijk voor het beleid, niet de individuele parlementariër. Geheime stemmingen die de parlementairen autonoom maken ten opzichte van hun partij kunnen ook perverse dynamieken opwekken. Hoe minder eenduidig die verkozenen de partijvisie uitdrukken, hoe meer ambigu de democratie werkt, aldus experts.

Wie toch de betrekkelijke bewegingsvrijheid van de individuele politicus/a enigszins wil vergroten, pleit voor een maximale duur van een mandaat in een assemblée. Het argument is een tweesnijdend zwaard. Een beperkt mandaat kan verkozenen ertoe aanzetten vrijelijk te spreken. Een "rotatieprincipe" zoals we dat bij de groene partijen zagen, kan in naam van meer inspraak door de leden ook de macht van de niet-verkozen partijtop versterken wanneer die top de modaliteiten van de interne *poll* naar zijn hand kan zetten. Hoewel de duur van een gemiddelde parlementaire carrière stelselmatig afneemt, verbergt het gemiddelde de werkelijke dynamiek: omzeggens de helft van de verkozenen gaat maar één legislatuur mee, een kleine maar harde kern zetelt bijzonder lang, terwijl het aandeel van de vertegenwoordigers die twee of drie legislaturen meegaan, stabiel blijft sinds 1831.

In de huidige "dramademocratie" is de manier waarop de media het politiek theater voorstellen, niet neutraal. Wat of wie niet mediageniek is, is de moeite niet waard. De verkiezing van twee senatoren in Georgia, USA haalt het met gemak van gelijk welk Europees of lokaal beleidspunt.

31 Lefort, Claude (1981(1994)), *L'invention démocratique. Les limites de la domination totalitaire*, Fayard.



De “democratisering van de toegang tot de middelen van beïnvloeding”³² versterkt paradoxaal de concentratie van de macht in een kleiner aantal handen. In de huidige “démocratie du public” krijgt polarisering vorm in de haast exclusieve aandacht voor Big Men, naar de *influencers* in de Melanesische stammen³³. Is er nog wel nood aan een vertegenwoordigende democratie als iedere burger rechtstreeks de verbinding kan leggen met die enkelingen die het kunnen doen regenen?

32 Elchardus, Mark (2002), *De dramademocratie*, Lannoo, p. 132.

33 Manin, Bernard (1995), *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy. Manin beschrijft de metamorfose van de parlementaire – in oorsprong regiogebonden – democratie in de *démocratie des partis* – met haar neocorporatisme – en de huidige *démocratie du public* waarin de nadruk ligt op de ontvangst van sterke mannen (en vrouwen) in de media. Een expert wees op de overeenkomstige tijdsverschuiving ten opzichte van het toekennen van fractietoelagen (1970) en partijdotaties (1989).



De representatieve en de directe democratie

That the fit office of an assembly is to see that those individuals are honestly and intelligently chosen, and to interfere no further with them, except by unlimited latitude of suggestion and criticism, and by applying or with-holding the final seal of national assent. It is for want of this judicious reserve that popular assemblies attempt to do what they cannot do well – to govern and legislate.

– John Stuart Mill (1861)

Wat is de waarde van een participatief samengestelde regering die rekenschap aflegt aan een parlement dat al even participatief werkt? Die vraag gaat voor de meeste experts uit van een verkeerde beleving van wat een parlement moet voorstellen. Het parlement is bij uitstek de plaats waar politiek zichtbaar wordt, een toneel dat laat zien hoe de politiek de uitdagingen van de samenleving ziet en welke oplossingen de politiek ontwerpt. Wij, het volk, huren de volksvertegenwoordigers in als acteurs. Wij vaardigen hen af om in onze plaats conflicten uit te vechten, en die conflicten zo uit de dorpsstraat te evacueren.

Voor je nadenkt over directe, participatieve democratie wijzen de experts erop dat **een beter begrip van representativiteit binnen het grondwettelijke systeem ook, en misschien zelfs effectiever, kan bijdragen om het democratisch deficit of de kloof met de burger te dichten.**

Wie vertegenwoordigen de verkozenen precies? De grondwet spreekt over

de Natie en niet enkel degenen die hen hebben verkozen.

Een expert wees op het 'Britse' woordje « enkel » waarbij het parlement de verzameling is van uitdrukkelijke lokale belangen. Merk het verschil met één van de andere bronnen van onze grondwet, de Franse *Constitution* uit 1791, waar

les représentants nommés dans les départements, ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la Nation entière.

Bedoelde het Nationaal Congres opnieuw de decentralisering van de macht? Zijn de parlementairen minstens deels lokale antennes in de samenleving?

Een restant van dat Britse gedachtegoed is terug te vinden in de Senaat. Het oorspronkelijke idee van de redacteuren van de grondwet was om van de Hoge Vergadering een Belgisch *House of Lords* te maken. De Senaat moest, alweer, tegengewicht bieden aan de koning – het werd een verkozen vergadering, zij het onder een cijnsrecht dat maar een paar honderd verkiesbaren overliet – maar hij moest tegelijk ook een dam opwerpen tegen al te populistische vertegenwoordigers in de Kamer die zich door de waan van de dag zouden laten verleiden.



Om nog meer expertise in het debat te injecteren werden in 1921 de gecoöpteerde senatoren in het leven geroepen: rechters, grootgrondbezitters, grote ondernemers of vertegenwoordigers van mutualiteiten. In 1993 werd De Senaat een reflectiekamer met gemeenschapssenatoren als nieuwe soort. Het tweekamerregime werd in de laatste staats hervorming ten slotte de uitzondering en de Senaat gold voortaan als ontmoetingsplek voor de niet langer rechtstreeks verkozen vertegenwoordigers van de deelstaten. In de praktijk schiet de Senaat daarin tekort, en als "niet-permanent orgaan" kan hij zijn rol als tweede kamer niet ten volle vervullen. Voor een deel heeft dat te maken met de manier van samenstellen. De aanwijzing door de deelgebieden, gemengd met de taalgroepen, heeft de neiging dezelfde dynamiek als in de Kamer op te roepen.

Ondanks dat alles fungeert het bestaan van de Senaat daarmee ook als grondwettelijke grendel. Het is daar waar de deelstaten mee beslissen over hun eigen statuut in de federale staat. Zonder Senaat zou het federale niveau eigenhandig kunnen ingrijpen op het niveau van de deelstaten. Een afschaffing of hervorming van de Senaat, bijvoorbeeld als burgerparlement met gelote burgers, zal dan ook die essentiële grendel moeten herontwerpen.

Moet het parlement, algemener gesteld, een afspiegeling zijn van de bevolking om de samenleving te kunnen vertegenwoordigen? Ja, volgens John Stuart Mill³⁴:

they are not a selection of the greatest political minds in the country, from whose opinions little could with certainty be inferred concerning those of the nation, but are, when properly constituted, a fair sample of every grade of intellect among the people which is at all entitled to a voice in public affairs.

Hun taak, gaat Mill verder, is

to indicate wants, to be an organ for popular demands, and a place of adverse discussion for all opinions relating to public matters, both great and small; and, along with this, to check by criticism, and eventually by withdrawing their support, those high public officers who really conduct the public business, or who appoint those by whom it is conducted.

Niettemin zijn sommige experts die we spraken sceptisch over de rol van parlementsleden als antennes van de samenleving. Voor hen blijven de partijen de beste coördinerende organen om de wensen en verzuchtingen van de burger te kanaliseren. De moderne rol van de volksvertegenwoordiger is om de mandataris te zijn van zijn of haar partij. Dat er bij ons zoveel partijen zijn, in tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk, dwingt de individuele politicus, paradoxaal genoeg, tot het volgen van de partijlijn.

Wat de experts het hardst stoort, is dat veel ideeën rond burgerparticipatie vertrekken vanuit een verkeerde opvatting van wat representatie moet zijn. Representativiteit is niet per se descriptief – je hoeft niet te lijken op wie je kiest. De legitimiteit schuilt in het feit dat je zélf mag bepalen wie je mag vertegenwoordigen en wat daartoe voor jou het criterium is. Moet hij of zij hebben meegemaakt (*affected*) wat ik heb meegemaakt voor ik erop zou stemmen? Het antwoord van de experts is genuanceerd: het kan zeer goed zijn dat de burger zich het best vertegenwoordigd voelt door een parlements lid met totaal andere sociologische kenmerken, maar het huidige parlement is – puur beschrijvend – niet divers genoeg.

³⁴ Mill, John Stuart (1861), *Considerations on representative government*, Parker, Son, and Bourn.

Wanneer in 1920 de vergoeding voor parlementairen aanzienlijk wordt opgetrokken, komt de beroepscategorie van politici op – al halen vele parlementairen dan ook nog een inkomen uit de zuilen waartoe ze behoren. Sinds de jaren '60 maken ook veel kabinets- of fractiemedewerkers carrière in de Kamer. Politici – en daarmee de politiek – worden gaandeweg een afzonderlijke en afgezonderde klasse. Die politieke klasse is redelijk homogeen.

Een specifiek sociodemografisch profiel is oververtegenwoordigd tegenover de diversiteit van de bevolking. Dat maakt de politiek niet alleen kwetsbaar voor groepsdenken en tunnelvisie. De politieke klasse heeft mogelijk ook een blinde vlek voor de verzuchtingen en wensen van bevolkingsgroepen die niet op hen gelijken³⁵. Wie toch wil kiezen op wie hij of zij lijkt, vindt misschien zijn gading niet; wie op zoek is naar een ideologische spreekbuis, komt misschien bedrogen uit.

Stemrecht door (en voor) vrouwen komt er pas in 1948. Het is daarna wachten tot de wet van 24 mei 1994 ter bevordering van een evenwichtige verdeling van mannen en vrouwen op de kandidatenlijsten structureel het aandeel vrouwen in de assemblée(s) verhoogt.

Experten merken op dat ook de nog ongebooren generaties vertegenwoordigd kunnen worden in het parlement – al zeker met het oog op grondwetsartikel 7bis. De Senaat hervormen tot een burgerkamer naar Amerikaans voorbeeld, waar de senatoren met status bekleed zijn, zou daaraan tegemoet kunnen komen. Een alternatief zou de Senaat laten samenroepen door middel van een 'alarmbelprocedure' in het belang van de toekomstige generaties. Sommige gesprekspartners gaan zo ver om de Hoge Vergadering samen te stellen door middel van lottrekking van niet-partijgebonden burgers.

Representativiteit kan best begrepen worden in termen van de aansluiting bij wat diverse groepen in de samenleving belangrijk vinden. Een lottrekking met een 'representatief staal' van de Belgische bevolking is dus naast de kwestie. Hoe kunnen we de wensen en verzuchtingen van pakweg illegale prostituées kenbaar en tastbaar maken aan de verkozenen des volks? Naast wetenschappelijke expertise of consultaties met het middenveld leidt *affective knowledge*, de confrontatie met ervaringsdeskundigen tot beter gefundeerde stellingname en uiteindelijk wetgeving. Het is dan aan de verkozenen om de getroffen bevolkingsgroepen en de gewone burger te overtuigen dat de genomen beslissing juist en rechtvaardig is. *Throughput legitimacy* is heel belangrijk hierin: als mensen overtuigd zijn dat het proces fair is verlopen, kunnen ze zich daarbij neerleggen.

De experts waren unaniem in hun kritiek op de manier waarop het parlement zijn opdrachten uitoefent, met name hoe wetten tot stand komen en hoe het de regering controleert. De macht – dixit een expert – is afgegleden naar de uitvoerende macht, en dat vereist een meer doortastende controle op de uitvoerende macht³⁶, maar maakt die controle tegelijk minder effectief. De ministeriële verantwoordelijkheid bijvoorbeeld – ooit bedoeld om de macht van de koning in te perken – werkt ondertussen in de andere richting. Nu dreigt de regering met vervroegde verkiezingen tegen het parlement, door telkens om het vertrouwen te vragen. Enkele experts stellen dan ook voor om **ook federaal legislatuurparlementen te organiseren, tenzij een constructieve motie van wantrouwen gestemd wordt**, en onmiddellijk een nieuwe regering wordt voorgesteld.

35 Nogal wat experts konden zich in dit verband niet van de indruk ontdoen dat de manier waarop de coronacrisis bestreden wordt, bewust of onbewust op maat is geschreven van de gegoede middenklasse bijvoorbeeld.

36 Nog altijd "de Koning" volgens de grondwet. Het valt op te merken dat de relatie tussen koning, "zijn" regering en het parlement zoals in de grondwet omschreven in wezen nog altijd die van 1831 weerspiegelt. Daar komt ondertussen wat Heineininterpretiering bij kijken. De koning wordt vereenzelvigd met de regering – de uitzonderingen uit het voorjaar van 1940 en dat van 1990 bevestigen de regel. Het wordt stelselmatig onwaarschijnlijker dat de koning het parlement zou verdagen of een wet niet zou bekrachtigen.



Die andere ministeriële verantwoordelijkheid, de politieke verantwoordelijkheid, is ook maar een schim meer van wat ze vroeger was.

De grondwet bepaalt een aantal instrumenten waarin burgers en parlementsleden het wetgevend proces, zeker als het initiatief vanuit de regering komt, mee kunnen sturen. Vooreerst kan er voor de experts die we daarover spraken **geen hiërarchisch onderscheid gemaakt worden tussen wetsontwerpen van de regering, en wetsvoorstellen van parlementsleden.**

Het parlement zou zich moeten kunnen verzetten tegen programma- of potpourriwetten en vergelijkbare uitwassen van het wetgevend proces en de begrotingsopmaak.

Het parlement moet ook het recht krijgen om voortdurend geïnformeerd te worden over de totstandkoming en de toetsing aan de grondwet van alle internationale verdragen die door de regering worden onderhandeld. Nu bepaalt de grondwet enkel het summiere "instemmen."

Een expert herinnert eraan dat ooit zelfs was afgesproken om kandidaat-ministers aan een examen te onderwerpen...

De experts pleiten verder om de bestaande politieke rechten rond *throughput*-legitimiteit een veel grotere bekendheid en toepassing te geven, en een cultuur van evaluatie te installeren³⁷. Het gaat dan concreet om het recht om verzoekschriften in te dienen of het doeltreffend gebruik van interpellaties. Die interpellaties, niet alleen die door de oppositie, zouden ook veel meer media-aandacht moeten krijgen. Ze vormen een belangrijk controle-instrument. De oppositie beschikt anderzijds over weinig grondwettelijke rechten om gehoord te worden of om de samenstelling van parlementaire commissies te beïnvloeden.

De gesprekspartners zijn unaniem in hun oordeel dat het in België ontbreekt aan een effectieve evaluatie van het wetgevend proces en de bestuurshandelingen die daaruit volgen. Ze verlangen formeel dat de regering uitdrukkelijk de adviezen – of die nu door parlementaire commissies of de administratie, burgerpanels, experts of de Raad van State worden aangereikt – erkent en argumenteert waarom welk bezwaar of aanbeveling wel of niet werd weerhouden. Tegelijk moet de regering zelf verantwoorden welke consultaties voorafgingen aan het wetsontwerp en wat daarvan in het ontwerp terug te vinden is. Het parlement – of de parlementaire diensten – zou als regisseur kunnen optreden, door te vereisen dat een wetsontwerp enkel ontvankelijk is als al die informatie beschikbaar is bijvoorbeeld. Het Grondwettelijk Hof zou ex ante op die democratische gang van zaken kunnen toezien.

Meer dan één expert wees op de moeilijkheid dat de politieke klasse de diagnose dient te maken van de instellingen waarin (en waarvan) zij zelf leven, en het bestel zelf moet bijsturen of hertekenen in het algemeen belang. Het feit dat elke Kamer zelf de geloofsbrieven van haar leden onderzoekt, is al problematisch. Het Grondwettelijk Hof werd in de gesprekken genoemd als ultieme legitieme scheidsrechter van de verkiesbaarheid. Hetzelfde geldt voor de vergoedingen en pensioenen van de verkozenen.

³⁷ Voor een uitgebreide discussie verwijzen we bijvoorbeeld naar Detroux, Luc, Mathias El Berhoumi en Bruno Lombaert (dir.) (2019), *La légalité, un principe de la démocratie belge en péril ?*, Larcier en in het bijzonder de aanbevelingen in de bijdrage van Xavier Delgrange en Luc Detroux, *La délibération parlementaire, gage de qualité de la loi pour une meilleure protection pour les droits fondamentaux?*, 739-794.

Toch is het voor de experts **moeilijk in te zien hoe directe democratie dezelfde legitimiteit kan voortbrengen als het representatieve proces**. Het *idée fixe* dat de burger tussen zijn bezoeken aan het stembokje door niets te zeggen heeft, klopt eenvoudig niet. Politici ondervinden voortdurend druk van burgers, op individuele basis en doorheen het middenveld en de media. Verkiezingen zijn de *snapshots* in dat continue proces die toelaten achterom te kijken en een nieuwe plotwending mogelijk te maken. Hoe valideer je het 'directe' beleid zonder verkiezingen door de hele bevolking? Hoe bouw je expertise op lange termijn op zonder structurele ondersteuning van een bestuursapparaat, ja zelfs zonder coördinatiemechanismen zoals partijen. Hoe maak je het politieke debat zichtbaar? En vooral: krijgen we zo wel de stem van de burger beter te horen?

Participatieve, deliberatieve of aleatorische democratie zijn onderling fundamenteel verschillend daarin³⁸. Lottrekking bijvoorbeeld wordt door experts gezien als het tegendeel van participatie wanneer de beslissingen in gelote panels genomen worden zonder dat belangengroepen op legitieme wijze die besluitvorming hebben kunnen beïnvloeden. Loting staat ook haaks op het Belgische DNA van een gelijke verdeling van de macht. Als "alle machten uitgaan van de Natie", hoe moet een lottrekking van bijvoorbeeld de senatoren dan in zijn werk gaan? Die verdeling is niét hetzelfde als een statistische verdeling met een uniforme kans om door het lot te worden 'verkozen.'

De experts zijn het erover eens dat burgerparticipatie *naast* of *vóór* maar *niet in de plaats van* het parlement van verkozenen kan treden. Hoe meer kanalen er naast elkaar openstaan waarlangs de burgers democratische beslissingen kunnen afwegen, hoe beter. Situaties in Frankrijk of de VS waar presidenten moeten 'samenleven' met ideologisch tegengestelde parlementen zijn ook geen symptoom van een 'zieke' democratie. Beide instellingen, het presidentschap in dit geval en het parlement of de regering, hebben hun legitimiteit. Het is de opdracht om met die diversiteit om te gaan binnen de werking van de instellingen. De keten van rekenschap in het representatieve proces, hoe dun die ook mag zijn, mag niet worden doorbroken.

De experts zijn wél voorstander van goed ontworpen initiatieven als die de werking van het parlement kunnen opwaarderen. Gelote panels – denk: gemengde parlementaire commissies – worden niet per se als controversieel gezien. Dergelijke **panels kunnen de representatieve democratie informeren als aan de best practices voor een deliberatief proces wordt tegemoet gekomen**, zoals: (i) het proces moet ruim de tijd krijgen om een tegenstelbaar debat mogelijk te maken; (ii) de selectie van deelnemers kan niet zomaar bestaan uit vrijwilligers; mensen moeten ook betaald kunnen worden of vrijaf krijgen voor hun burgerdienst; (iii) de deelnemers moeten bijzonder goed geïnformeerd worden door experts met verschillende visies; (iv) ze moeten ook contact kunnen leggen met politici en actoren uit het middenveld die een specifiek standpunt willen verdedigen; (v) het debat moet door professionele moderators in goede banen worden geleid; (vi) de media moet uitgebreid en evenwichtig aandacht aan het proces besteden...

De grondwet bepaalt overigens – ondanks de terughoudendheid van de Raad van State over referenda – al een aantal manieren om aan het politieke proces deel te nemen die te zeer onderbenut bleven zoals we al zagen. We moeten ons dus de vraag stellen of we het aantal participatieve *gadgets* moeten vermenigvuldigen zonder over de relatie met het bestaande proces na te denken.

38 Met aleatorische democratie wordt verkiezing door lottrekking bedoeld.



Daartegenover staat de belangrijke les die bijvoorbeeld uit de mislukkingen van de eerder besproken Europese grondwet, maar ook het Lac Meech akkoord en het Charlottetownakkoord in Canada moet worden getrokken³⁹. Grondwettelijke kwesties van die impact regelen zonder inspraak van de burger is een brug – twee bruggen – te ver.

Blijft de vraag of burgerinitiatieven de afkeer van de politiek bij grote delen van de bevolking kan keren. De spreekwoordelijke deelnemer aan burgerinitiatieven, de kritische, geïnformeerde, geëngageerde mondige burger leeft in een totaal andere wereld dan de misnoegde, machteloze antipolitieke landgenoot.

Deliberatie is een *conditio sine qua non*. De ervaring met referenda bijvoorbeeld in Europa is niet van aard om de scepsis weg te nemen. Referenda zonder voorafgaand deliberatief proces ontkennen het wezen van politieke besluitvorming waarin een pro- en contra-stellingname organisch tot stand komt.

Experten verwijzen met name naar de procedures in Ierland. Panels kiezen vragen die daarna worden voorgelegd aan de hele bevolking die daar een jaar over nadenkt en debatteert, en dan in een referendum beslist. Uitzondering die de regel bevestigt is Zwitserland waar de lange traditie van periodieke referenda misschien niet per se beter beleid oplevert maar zonder twijfel de sociale cohesie, ook over de breuklijnen van de Zwitserse samenleving heen, versterkt.

In diezelfde zin willen de experts een bindend raadgevend referendum overwegen. Een dergelijk referendum kan worden uitgelokt als de gemengde procedure waarin burgerpanels zonder voldoende legitimiteit worden genegeerd. Ook nu weer luistert het ontwerp van een dergelijk referendum bijzonder nauw: de manier van oproepen, de voorwaarden voor geldigheid in termen van opkomst en uitgebrachte stemmen... We verwijzen naar de verwickelingen rond de "intrekkingswet" in Nederland⁴⁰.

39 Het Lac Meech akkoord uit 1987 omvatte een aantal grondwettelijke amendementen die met name de provincie Québec moesten overtuigen om de *Constitution Act* uit 1982 goed te keuren. Québec had gepoogd om haar veto uit te spreken tegen die grondwet maar was teruggedrukt door het Hooggerechtshof van Canada. Het Lac Meech akkoord was onderhandeld *en petit comité*, door de premier en de eerste ministers van de tien provincies. De ratificatie ervan ging de mist in onder invloed van publiek protest, afstraffingen in provinciale verkiezingen en afwijzingen in referenda. In 1992 werd een nieuwe poging (met heel wat van de oorspronkelijke voorstellen) ondernomen. Het Charlottetownakkoord werd opnieuw afgewezen in referenda. Sindsdien waagde niemand zich nog aan fundamentele wijzigingen van de Canadese grondwet...

40 Sinds 2015 konden kiezers in Nederland een raadgevend referendum aanvragen over een wet of verdrag die was goedgekeurd of aangenomen, maar nog niet in werking was getreden. Twee referenda werden effectief gehouden, waaronder dat rond de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne. In 2018 trok de Eerste Kamer die wet terug in, tot ongenoegen van actiegroepen die over de intrekkingswet zélf een referendum wilden houden. De rechtbank wees de vorderingen af omdat 'de rechter niet kan ingrijpen in het aan de regering en de Staten-Generaal voorbehouden wetgevingsproces'.

De back-office van de democratie

γελοῖον γάρ, ἢ δ' ὅς, τόν γε φύλακα φύλακος δεῖσθαι.

Het zou lachwekkend zijn, zei hij, dat de bewaker een bewaker nodig heeft.

– Plato (ca. 380 VC)

Administraties worden, samengevat, op twee manieren bevolkt. In een *spoils* systeem zoals dat van de Verenigde Staten worden politieke medestanders telkens opnieuw in de administratie benoemd bij het aantreden van een nieuwe bewindsploeg. Een *merit* systeem – denk: *Yes, minister* of de Franse *ENArques* – streeft onafhankelijke, competente administraties na. Het Belgisch compromis blijkt in de praktijk een opeenhoping van beide.

De vicieuze-cirkelredenering dat ministeriële kabinetten naast hun politieke rol ook in de plaats van de administratie moeten treden omdat die administratie politiek benoemd is, en *dus* niet neutraal of loyaal, moet voor alle experten worden doorbroken. Nu creëren de kabinetten een parallelle administratie, bemand door een keure gedetacheerden die uit diezelfde administratie worden geplukt en door externe adviseurs die wetsontwerpen op maat afleveren. De insinuatie dat wie politiek benoemd is, niet langer onafhankelijk en competent kan zijn, wordt niet alleen gebruikt als bestaansreden voor kabinetten. Op het einde van de legislatuur worden die *cabinetards* dan weer zelf politiek benoemd of gepromoveerd op selecte posities in de instellingen, waarna het hele proces van vooraf aan begint... Het probleem is er niet minder op geworden door de duplicering van administraties op verschillende niveaus, zo is de indruk.

De experten pleiten dan ook, zonder uitzondering, voor de geleidelijke afbouw van de kabinetten – bij voorkeur volgens sommigen door die in een wet te verankeren – en een meer specifieke omschrijving van wat de politieke rol van het kabinet dient te zijn. Blijft deze politieke rol beperkt tot het onderhandelen over algemene principes of gaat het bijvoorbeeld ook om het opstellen van wetsontwerpen of decreten?

Op de werking van de kabinetten zelf kan toezicht worden uitgeoefend. Een expert stelt voor om een beëdigd 'secretaris-generaal' toe te voegen die desnoods tegen de minister kan ingaan wanneer de spelregels niet worden gerespecteerd, bijvoorbeeld inzake lobbying of de toewijzing van adviesopdrachten.

Er werd een klein voorbehoud gemaakt voor de kabinetten van de vicepremiers: overzicht en coördinatie tussen de domeinen kan enkel de collegialiteit in de ministerraad en de efficiëntie van de regering ten goede komen. Het feit dat wij coalitieregeringen kennen is op dit punt van cruciaal belang en lijkt een goede reden om zich te verzetten tegen een systeem naar Amerikaans model voor de benoeming van de leiding van de administratie. In plaats van de omvang van de kabinetten te verkleinen, zou dit van elke administratie een kabinet maken. Het lijkt dan interessanter om de onafhankelijkheid van de administratie zodanig te versterken dat alle partijen in de coalitie er een beroep op kunnen doen, en ook het Parlement.



Een kenmerk van goed presterende staten over de hele wereld is een performante administratie die nauw en neutraal samenwerkt met 'haar' minister. Hoe beter de administratie werkt, van het hoofd van een federale overheidsdienst tot de leraar in een lagere school, hoe sterker de *output*legitimiteit is. Tegen het argument dat de administratie niet "flexibel" genoeg zou werken om in de politieke besluitvorming mee te draaien, brengen experts die ons daarover spraken in: laat ambtenaren toe om projectmatig naar een resultaat toe te werken, en in die zin ook meerwerk te leveren voor een kabinet, en dat tegen een bijkomende vergoeding.

Een politiek onafhankelijke administratie zal haar positie versterken tegenover het kabinet als ze iedere legislatuur opnieuw de minister loyaal maar autonoom ondersteunt in de uitvoering van het beleid. De Amerikaanse weg om telkens opnieuw de leiding van de administratie te benoemen, heeft misschien het voordeel van de duidelijkheid, maar vindt minder bijval bij de experts. Er is dan een gebrek aan continuïteit in de opbouw van kennis en expertise, zeker wanneer regeringen doorgaans sneller vallen dan de vooropgestelde duur van de legislatuur en coalities uit uiteenlopende partijen bestaan.

De administratie zelf dient ook meer buiten haar muren te treden. **Ze kan een belangrijke rol spelen in de ondersteuning van het parlement in zijn controlefunctie en als onpartijdige studiedienst fungeren in de schoot van dat parlement.** Sommige experts suggereren zelfs dat de partijdotaties die nu naar hun interne studiedienst gaan, deels voor de financiering van een dergelijke gedeelde studiedienst kunnen dienen.

Het gevolg van de parallelle administratie die we hierboven beschreven, is dat externe expertise bewust of onbewust gepolitiseerd wordt. De selectie en medewerking van adviesbureaus bij de redactie van wetsontwerpen gebeurt weinig transparant – koper en verkoper voelen zich niet geroepen de link te adverteren. Ook de experts die op hoorzittingen worden uitgenodigd of in adviesraden zetelen, worden vaak 'politiek benoemd' of krijgen een rol in een politiek vertoon zonder veel meerwaarde. **De experts pleiten ervoor om de benoeming van hun collega's-experten niet langer uitsluitend toe te vertrouwen aan de politieke actoren zelf maar om hen formeel een plaats te geven in het wetgevend proces.**

Dat administraties, historisch gezien, dichter aanleunen bij de uitvoerende macht hoeft niet te betekenen dat het parlement niet van die administratie en externe expertise gebruik kan maken – ook al moet het administratief recht daar dan voor gewijzigd worden. De administratie of de stafdiensten van het parlement kunnen expertise inkopen en ter beschikking stellen van het besluitvormingsproces zelf – in parlementaire commissies, burgerpanels, beleidsvoorbereidende analyses. Die expertise kan dienen om de democratische werking meer legitiem te maken: de verzameling en analyse van data, een nauwkeurige omschrijving van de behoefte en van de doelstelling van verordeningen, de consultatie van belanghebbenden, de uitwerking van alternatieve beleidsoplossingen, impactanalyses en ex post-evaluaties van beslissingen... het zijn niet bepaald de kroonjuwelen in de Belgische politiek⁴¹, betreuren de experts.

Nederland strekt tot voorbeeld, met griffies ter beschikking van de gemeenteraden, registers voor consultatie, beperkte politieke kabinetten, of nog, de verantwoordingsdag op de derde woensdag in mei in de Tweede Kamer.

41 Castanheira, Micael, Benoît Rihoux en Nils C. Bandelow (2020), *Belgium Report: Sustainable Governance Indicators 2020*, Bertelmann Stiftung.



Dat gezegd zijnde, merken nogal wat experts op dat **de back-office van ons bestuur niet in het minst op het lokale niveau versterking verdient**. Het gemeentelijk en intergemeentelijk niveau is een belangrijke hefboom voor de vraagstukken die zich aandienen: migratie en armoedebestrijding, mobiliteit en ruimtelijke ordening, klimaat en milieu... De experts zien dan ook heel wat initiatieven van onderuit ontstaan. Blijkbaar zijn de voorwaarden om zaken in beweging te zetten makkelijker voldaan op lokaal en sublokaal niveau.

De *bottleneck* bevindt zich echter in de verbinding met het hogere provinciale, regionale, federale niveau. Vaker wel dan niet, loopt intergemeentelijke samenwerking stuk op intergemeentelijke concurrentie. De schaalgrootte en diversiteit die nodig is om effectief bestuur mogelijk te maken ontbreekt, en verlamt daarmee ook beslissingen op het regionaal niveau. De toepassing van het beginsel van subsidiariteit wordt ondermijnd; men zou nochtans het netwerk van ambtenaren kunnen spreiden over het land, zodat zij, met respect voor lokaal maatwerk, initiatieven kunnen inkapselen in het overkoepelend beleid. Vandaag boet de hele keten van instellingen aan performantie in.



Federalisme belgo-belge

The important truth, which it unequivocally pronounces in the present case, is that a sovereignty over sovereigns, a government over governments, a legislation for communities, as contradistinguished from individuals, as it is a solecism in theory, so in practice it is subversive of the order and ends of civil polity, by substituting VIOLENCE in place of LAW, or the destructive COERCION of the SWORD in place of the mild and salutary COERCION of the MAGISTRACY.

Federalist Paper #20 – The Same Subject Continued: The Insufficiency of the Present Confederation to Preserve the Union (1787)

De hervorming van de staat in termen van gewesten en gemeenschappen was, zoals al aangegeven, niet het hoofdonderwerp van de gesprekken. Insteek was dat de slagkracht van de instellingen niet altijd en overal te wijten is aan de communautaire breuklijn. Dat de architectuur van België zich af en toe liet zien, zal wel geen verrassing zijn. We sluiten dus af met de bedenkingen en aanbevelingen van de experts rond het federalisme en een eventuele zevende staatshervorming.

Het Belgisch federaal landschap bezit voor de experts al zeker vier kenmerken die goed bestuur best moeilijk maken. België telt gemeenschappen én regio's – en gemeenschappelijke gemeenschapscommissies. Er is geen hiërarchie in normen en wetgeving tussen de federale staat en de deelstaten. De fiscale 'perequatie' is complex en ondoorzichtig. En er ontbreekt een nationale publieke sfeer met overeenkomstige partijen of media.

De vervlechting van gemeenschappen én regio's

Heel wat experts zijn ervan overtuigd dat het pad dat in 1970 werd ingeslagen een doodlopend straatje is. Het Belgisch federalisme doorbreekt met name in Brussel het klassiek territoriaal gedefinieerd federalisme door, naast gewesten, ook gemeenschappen te erkennen. Het gevolg, waarvan de draagwijdte in elk decennium duidelijker wordt, is dat enkel gewesten een fiscale identiteit bezitten: hoe zou je immers in Brussel met name bepalen wie aan welke taalgemeenschap belastingen verschuldigd is zonder uit de federale architectuur van 1970 te stappen?

Waar de Vlamingen met de staatshervormingen in eerste instantie autonomie voor taal en cultuur nastreefden, wilde Wallonië vooral een eigen sociaaleconomisch beleid kunnen voeren in een eigen gewest dat zijn industrieel verleden ontworstelde. Om tegemoet te komen aan de Franstaligen in Brussel liet Wallonië gewest en gemeenschap niet samenvallen, met de gevolgen vandien.

De uitwerking van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest moet wachten tot de derde staatshervorming eind jaren tachtig. Daar wordt de federale constructie gespiegeld: de Vlaamse minderheid krijgt er bescherming, net zoals de Franstaligen op het niveau van België⁴².

Zo kwamen de eerste staatshervormingen tot stand. De eerste stapjes leken haast triviaal – de musea, de bibliotheken. Weinigen voorzagen dat die evolutie zou leiden tot instabiliteit van het land. De derde staatshervorming ging al over grote budgetposten zoals onderwijs en openbare werken maar was administratief nog te overzien: infrastructuur wijzigt niet zomaar van plaats. De zesde gaat over kinderbijslag – de bijslag die het grootste aantal mensen in het land betreft. Kinderen verhuizen. Ouders scheiden. Mensen werken over de grens. Wie betaalt wat? Wat als we nu meer complexe programma's gaan verdelen, domeinen die zo mogelijk nog meer politiek geladen zijn: de ziekteverzekering, de ziekenhuisfinanciering – wat dan?

De financieringswet van 1988 – geesteskind van Jean-Luc Dehaene's *Toshiba boys* – legde al de kiem voor de conflictueuze 'post-federale' staatshervormingen annex regeringsvormingen van deze eeuw. De vijf Vlaamse resoluties van 3 maart 1999 zetten de zaken op scherp. Toen de vijfde staatshervorming de financiering van het Waals onderwijs en de impact van demografie en belastingen milderde, was de decennialange *quid pro quo* – Vlaamse autonomie voor Waalse middelen – plots zonder voorwerp en werden de Walen "*demandeurs de rien*." De regeringsvorming werd dan maar als onderhandelingsmiddel in de strijd geworpen.

Hoe moet het nu verder? Sommige experts zijn overtuigd van een België met vier – Vlaanderen, Wallonië, het Duitstalig gebied en Brussel – met waarborgen voor de overeenkomstige taalgroepen. Maar zou dit scenario, zonder een ingrijpende herfederalisering, niet stuiten op de grote heterogeniteit (economisch, budgettair, demografisch, territoriaal) van deze vier entiteiten? Vanuit het oogpunt van subsidiariteit zijn de bevoegdheden die Vlaanderen, en in mindere mate Wallonië, effectief zouden kunnen beheren, niet dezelfde als voor Brussel of een Duitstalige regio. Anderen ontwarren het meertalig kluwen Brussel door middel van een België met vier + één⁴³.

Het feit dat Brussel zo *klein* is, heeft de dynamiek van de opeenvolgende staatshervormingen mee bepaald. Een verzuchting die vooral de Franstalige experts waarmee we spraken parten speelt, is hoe de vicieuze driehoek tussen het Waalse gewest, de Franse Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in Brussel op te lossen. De ene groep experts is voorstander van een regionalisering van de persoonsgebonden materies in Brussel: de Franse en Vlaamse gemeenschap nemen cultuur en onderwijs voor hun rekening; enkel bicommunautaire materies inzake onderwijs bijvoorbeeld gaan eventueel nog naar de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Het alternatief van het *Belgique à quatre* doet de vraag rijzen of iedereen cultuur en onderwijs in Brussel wil toevertrouwen aan een Brusselse gewestelijke instelling die gedomineerd wordt door Franstaligen. Ultieme consequentie van de regionalisering in Brussel zou dan zijn om de Brusselse gemeenten en de agglomeratie af te schaffen ten voordele van het Brussels Gewest.

42 Al dient gezegd dat de bescherming van de Vlaamse minderheid veel robuuster is: 17 van de 89 zetels gaan naar Vlamingen terwijl heel wat minder Brusselaars dan pakweg één op vijf op een Vlaamse lijst stemmen. Je zou kunnen stellen dat één van de demografische hefbomen om België beter te doen draaien, het aantal Vlamingen in Brussel optrekken is.

43 Dumont, Hugues en Mathias El Berhoumi (2017), *Pour une Belgique à 4+1*, In: *Les particularités de la structure fédérale belge et ses effets sur le statut juridique de la Communauté germanophone*, Schriftenreihe der Deutschsprachigen Gemeinschaft, 43-60; zie ook Destatte Philippe, Hugues Dumont en Philippe Van Parijs (2020), *Lettres ouvertes pour mettre la Belgique à jour*, in het dossier *Belgique: la dernière crise? En finir avec le bricolage institutionnel* onder leiding van Henri Goldman met de medewerking van Serge Govaert, Gregory Mauzé, Caroline Sägesser en Nabil Sheikh Hassan in *Politique* 113, September. Zoals gemeld werden in de gesprekken met de experts de specifiek-communautaire onderwerpen niet uit de weg gegaan, maar evenmin naar de voorgrond gehaald. We gaan er daarom in dit korte bestek niet verder op in.

Dat Ostbelgië en, voor andere redenen, het kosmopolitische Brussel zo weinig aan bod komen, is voor heel wat experts een gemiste kans om het historisch conflictmodel tussen Vlamingen en Walen te *bypassen*. De Duitstalige gemeenschap kan op heel wat *goodwill* rekenen om zich te organiseren. Toch legt de grondwet vast dat de Duitstalige gemeenschap bevoegdheden van het Waalse Gewest enkel mag uitoefenen in het Duitse taalgebied “in onderlinge overeenstemming.” En hoewel het principe van gegarandeerde vertegenwoordiging van taalgemeenschappen een betekenisvolle exponent is van het Belgische bestel blijft het frappant dat er geen Duitstalige minister vermeld wordt in de grondwet.

Tot slot wijst een aantal gesprekspartners er op dat, uit economisch oogpunt bekeken, het gewest niet per se het meest geschikte niveau van besturen is. “Activiteitenbassins” in termen van mobiliteit, consumptie, cultuur... overstijgen soms de regio- en zelfs landsgrenzen. Er is de aantrekkingskracht van Rijsel voor wie in Moeskroen woont bijvoorbeeld, Aken voor Ostbelgië en Luxemburg voor het diepe zuiden van ons land, om nog te zwijgen van de pool Brussel in de Brabantse provincies en daarbuiten, of tussen Belgisch en Nederlands Limburg.

Geen hiërarchie in normen en wetgeving

De complexiteit gaat in wezen níet over het aantal niveaus, anders was Zwitserland misschien ook al een *failed state*. De essentie is een vlotte samenwerking tussen de niveaus: uitwisseling van informatie, een effectieve toepassing van het beginsel van subsidiariteit, de interactie tussen publiek en politiek – de verdeling van bevoegdheden.

Lopen de meningen uiteen over welke de deelstaten dan structureel moeten zijn, niemand betwist dat die bevoegdheidsverdeling totaal onwerkbaar is geworden. Dat ministers Verlinden en Clarinval het uitdrukkelijk over gezondheidszorg hebben, baart de experts zorgen. Als een herverdeling opnieuw op een ideologisch geïnspireerde, en niet op basis van een functioneel gefundeerde visie – gebeurt, is het einde zoek.

De grondwet vermeldt helaas niets over de principes die de bevoegdheidsverdeling bepalen. De gezondheidszorg die ministers Verlinden en Clarinval uitdrukkelijk aanhalen in hun beleidsverklaring is bij uitstek een domein waar efficiëntie, en niet ideologie, de bevoegdheidsverdeling moeten bepalen. Schaalvoordelen bij de terugbetaling van medicijnen en onderhandelingen met de farmaceutische bedrijven suggereren een federaal ministerie voor openbare gezondheid, net als externaliteiten zoals we die nu met de coronacrisis kennen. Anderzijds moet zorg en preventie “dichter bij de patiënt” komen te liggen.

Daarmee is niet gezegd dat functionele bevoegdheidsverdelingen exclusief zouden moeten zijn, in tegendeel: het exclusiviteitsprincipe lijkt moeilijk haalbaar in gefragmenteerde domeinen zoals de gezondheidszorg. De gesprekken suggereren eerder een federaal niveau dat meer macht krijgt in plaats van meer bevoegdheden, in de woorden van één expert. De vrees dat een dergelijke hiërarchie tot centralisering of ‘herfederalisering’ leidt, wordt niet door de experts gedeeld, niet in het minst omdat onze partijen geregionaliseerd zijn.

Dat het kan, bewijst het Overlegcomité dat – voorlopig zonder veel gemor – in de coronacrisis de hiërarchie beheerst. De tragiek of de dynamiek bestaat erin dat wat voor de enen een hoeksteen van het Belgische “samenwerkingsfederalisme” is, door anderen als een typisch confederaal orgaan wordt gezien.



Europa speelt daarin een ambigue rol. De bevoegdheden die Europa naar zich toe trekt, hollen de inhoudelijke werking van onze instellingen uit. Anderzijds houdt Europa België als structuur in stand, ...al was het maar omdat na al het Belgische gekissebis er uiteindelijk met één stem moet worden gesproken in Europa. Stel echter dat België zich moet onthouden in drie kwart van de stemmingen op Europees niveau omdat de deelstaten het niet eens worden? Gaan de lidstaten van Europa zich dan bij een *fait accompli* neerleggen, en wordt de Belgische stem irrelevant?

Uitdagingen die niet naar grenzen omzien, passen niet in dat plaatje. De bestrijding van het coronavirus liet ook in landen zoals Duitsland en Spanje zien dat het haast onmogelijk bleek voor de centrale autoriteiten om het laken naar zich toe trekken, zelfs in een noodtoestand. Hetzelfde geldt voor de klimaatwijziging – op wereldschaal. De geplande invoering van een stadstol in Brussel was al genoeg om de contouren een scherp randje mee te geven.

De nadruk, aldus de experts, ligt op conflictbeheersing, op de structurele bescherming van minderheden. **Van bij het ontwerp zou ieder wetsvoorstel wendbare samenwerkingsmechanismen** moeten bepalen; dat zou voorkomen dat het Grondwettelijk Hof of de Raad van State achteraf telkens conflicten moeten ontmijnen.

Een ‘bijzondere’ financiering van de deelstaten

We vermeldde al dat de financieringswet van 1988 en haar opvolgers de staatshervormingen sindsdien in een bepaalde richting stuurden. Transfers “van Noord naar Zuid” polariseren al langer de Belgische bevolking. Het perspectief vervormt het blikveld⁴⁴: transfers tussen bevolkingsgroepen *binnen* gewesten zijn vaak vele malen groter dan de som van die individuele stroompjes *tussen* de gewesten. Demografie en arbeidsmarkt zijn niet onverwacht de belangrijkste *drivers* van de interregionale stromen.

Experten wezen met name op het bijzonder statuut van Brussel, dat stelselmatig méér transfereert naar Wallonië. Redenen zijn de veel jongere bevolking, zij het met een lage werkgelegenheidsgraad, en het aandeel van het Hoofdstedelijk Gewest in de vennootschapsbelasting. Waar Vlaanderen de grootste nettobetaler is als we de stromen toewijzen aan waar mensen wonen, is Brussel in overweldigende mate de grootste nettobetaler als we volgens werkplaats segmenteren. Dat maakt, aldus nog de experts, dat Brussel niet alleen door middel van zijn twee gemeenschappen het federalisme van 1970 op zijn plaats houdt. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als economische motor is een bijkomende, en waarschijnlijk de belangrijkste stabiliserende factor in het debat over de toekomst van België.

De afwezigheid van een nationale publieke sfeer

De nadruk op culturele en sociaaleconomische autonomie die tot de gemeenschappen en gewesten heeft geleid, is zoveel groter geweest dan het bewaren van cohesie – artikel 35 van de grondwet blijft tot nader order een lege schelp. Wie voelt zich nog verantwoordelijk voor het hele land? Alleen de leden van het federaal kernkabinet? We verwijzen naar de aanbevelingen die de experts deden om het centripetalisme te versterken.

⁴⁴ Doorgaans wordt verwezen naar de recente analyses die André Decoster en Willem Sas in opdracht van de Vlaamse administratie maken: *Interregionale financiële stromen in België van 2000 tot 2020* uit 2017 – met reflectienota – en de *update* die begin 2021 werd bekendgemaakt.

Ook de kantons in Zwitserland zijn erg verschillend van elkaar, in het bijzonder aan beide zijden van de Zwitserse taalgrens, de *Röstigraben*. Maar de *Eidgenossenschaft* zorgt wel voor verbondenheid tussen alle Zwitsers – net zoals de periodieke referenda met hun wisselende coalitievorming.

Los van hun eigen ideologische overtuigingen, benadrukte meer dan één expert dat de twee grootste partijen van het land – bijna 1,9 miljoen stemmen – uitdrukkelijk streven naar de onafhankelijkheid van Vlaanderen en dat dat streven dus ernstig moet worden genomen. Hoe valt dat te verzoenen met de federale loyaliteit zoals die in 1993 in de grondwet werd ingeschreven? De federale loyaliteit werd effectief ingeroepen in het geval van Brussel-Halle-Vilvoorde. Dat leidde er enkel toe dat een beslissing die de meerderheid der Belgen blijkbaar wou, werd uitgesteld. Valt het systeem nog te *rebooten*, of zitten we in de palliatieve fase?

Naar een zevende staatshervorming?

Wij zullen hen uitnodigen om te overwegen, of de onheilen waaronder het Vaderland zucht, te wijten zijn aan eenig gebrek in de nationale instellingen, en of er reden zou zijn, deze te wijzigen, en vooral ook, of de betrekkingen, door de traktaten en door de Grondwet, tusschen de twee groote afdeelingen van het Koninkrijk gevestigd, tot bevordering van het gemeenschappelijk belang, in vorm of in aard, zouden behooren te worden veranderd.

– Willem I (1830)

De zesde staatshervorming heeft misschien meer problemen veroorzaakt dan ze heeft opgelost. De experts hebben het daarbij niet eens over de inhoud. De wijze waarop ze tot stand is gekomen, is niet voor herhaling vatbaar. De techniciteit van bevoegdheidsverdelingen en financieringswetten mag geen voorwendsel zijn om het proces niet op een zichtbare manier te voeren – met inbegrip eventueel van burgerinspraak volgens de *best practices* die we in een vorig hoofdstuk bespraken. De gesprekspartners hopen dat het initiatief tot politieke vernieuwing tijdens deze legislatuur geen dode letter blijft.

We vermeldden al dat de experts aanbevelen dat **het forum waar over de aangekondigde grondwetsherzieningen en een eventuele staatshervorming wordt gesproken, gescheiden wordt van datgene waar over regeringsvorming wordt gedebatteerd**. Een dergelijk constitutioneel forum, waar het federaal parlement, de burger, de deelstaten en mogelijk nog andere belanghebbenden of genodigden tot voorstellen komen, laat ook toe dat bevoegdheden worden besproken door de ‘bevoegden’ zelf. Voor sommige experts zou dat forum dan ook best een “permanent orgaan” blijven dat niet aan de electorale cycli van de verschillende niveaus vasthangt of afhangt van partijpolitieke ‘evenwichten’.



De experts zijn het erover eens dat er een onderbouwde discussie ten gronde moet komen over waar we met dit land naar toe willen voor zijn tweehonderdste verjaardag. Hoe kunnen we België organiseren om de uiteenlopende wensen en verzuchtingen van de natie(s) een plaats te geven? Verbinden ze zich tegelijk om het geheel in stand te houden? Of gaan de Belgen voor een scheiding, al of niet in de vorm van een confederalisme? Het spreekt voor zich dat de meeste experts zelf een duidelijke persoonlijke mening daaromtrent hebben. Zij benadrukken echter zonder onderscheid dat over die afweging geen taboes mogen bestaan. **De experts suggereren om het politiek debat over de toekomst van België te informeren door middel van dynamische kosten-batenanalyses van de verschillende scenario's, een impact assessment van een eventuele scheiding niet uitgezonderd.** Wat betekent ieder scenario voor de sociale zekerheid, voor de staatsschuld, voor het lidmaatschap van de Europese Unie? Oermijnt een splitsing van de sociale zekerheid mogelijk een gezamenlijke toekomst of leiden verschillende fiscale of sociale stelsels die binnen één land concurreren tot een beter aanbod voor de burger? Hoe gaan we om met de pacificatiemechanismen die we tweehonderd jaar lang hebben opgebouwd?

Ze bevelen de ministers Verlinden en Clarinval ook aan zich te hoeden voor schijn discussies die de essentie uit de weg gaan. Zo zijn heel wat experts van mening dat bijvoorbeeld afspiegelingsregeringen eigenlijk al een confederalisme inhouden.

We schrijven uitdrukkelijk “een” confederalisme, omdat de termen federalisme, confederalisme, en federaliseren ondertussen vele ladingen dekken, en dat de ontwikkeling van wat dan het Belgische federalisme *sui generis* wordt genoemd, in het verleden en dus mogelijk in de toekomst, niet zomaar in een statisch schema te vatten is⁴⁵. Hoe wordt *self-rule* met een grote mate van regionale autonomie gecombineerd met *shared rule* in al zijn gedaanten: deelstaten die participeren in de nationale besluitvorming, onderling samenwerken los van de federale overheid of macht delegeren aan het federale niveau (zoals in artikel 35 bedoeld?). Willen we een “personeel” federalisme, gebaseerd op de subsidiariteit qua taal of toch een territoriaal federalisme? Gaan we voor een financiering in laagjes zoals in het cappuccinomodel van Philippe Van Parijs⁴⁶?

Een publiek, geïnformeerd, tegensprekelijk debat ‘tijdens de werkuren’ zou van de zevende staatshervorming écht een politieke vernieuwing maken.

45 Federalisme in termen van *self-rule* en *shared-rule* stammen van Elazar, Daniel J. (1987), *Exploring Federalism*, University of Alabama Press. Voor een manier om formeel *self-* en *shared-rule* te meten, zie bijvoorbeeld Hooghe, Liesbet, Gary Marks, Arjan H. Schakel, Sandra Chapman Osterkat, Sara Niedzwiecki, en Sarah Shair-Rosenfield (2016), *Measuring Regional Authority. A Postfunctionalist Theory of Governance, Volume I*, Oxford University Press; en de Europese update Schakel, Arjan H., Sven Hegewald, Aleksandra Danailova en Iana Gein (2018), *Final report on updating the Regional Authority Index (RAI) for forty-five countries (2010-2016)*, Europese Commissie. Voor een dynamische visie op federalisme en het multidimensionele evenwicht tussen cohesie en autonomie, zie Popelier, Patricia (2021), *Dynamic federalism: A new theory for cohesion and regional autonomy*, Routledge.

46 De federale middelen financieren in dat model een gemeenschappelijke sokkel die de gewesten naar eigen believen mogen aanvullen uit eigen middelen. In de sociale zekerheid (kinderbijslag, werkloosheidsuitkering, pensioenen, ziekte- en invaliditeitsverzekering) bijvoorbeeld kan het federale niveau de verzekeringsrol invullen – eventueel aangevuld door een dividend – terwijl de gewesten hun eigen modaliteiten qua bijstand en herverdeling kunnen toepassen. Voor een recent overzicht, zie Van Parijs, Philippe (2018), *Belgium. Une utopie pour notre temps*, Académie Royale de Belgique.