



Simon Ghiotto: Goedendag en welkom bij Itinera Talks, de podcast van de beleidsdenktank Itinera over politiek en beleid.

We hebben het vaak over beter beleid, maar beter beleid begint met betere verkiezingen en een beter wetgevend proces. Mijn naam is Simon Ghiotto, fellow van Itinera en uw gastheer voor deze podcast. Vandaag luisteren we samen met Leo Neels, algemeen directeur van Itinera en professor emeritus aan de Katholieke Universiteit Leuven en de Universiteit Antwerpen, naar Christophe Convent. Christophe is jurist en visiting fellow bij Itinera en schreef een essay over politieke renovatie.

Laat ons weten wat je denkt op Twitter en Facebook met #ItineraTalks.

Dag Leo. Itinera voert sinds jaar en dag onderzoek uit rond beter bestuur en bestuursdomeinen zoals energie, onderwijs, fiscaliteit en de pensioenen. Vanwaar deze stap om ook de politieke instellingen onder de loep te nemen?

Leo Neels: Het bindend thema van de Itinera studies sedert 2006 is beter bestuur, goed bestuur. We hebben altijd gefocust op de grote maatschappelijke domeinen en aanbevelingen voor beter bestuur op die domeinen geformuleerd. We stellen nu vast dat er een probleem is met de instituties zelf. In het jongste decennium hebben we meer dan drie jaar geen federale regering gehad met volheid van bevoegdheid. We zien ook dat regeringen, eens ze er zijn, niet altijd daadkrachtig beslissen. Het is een analyse van Michael Porter en Katherine Gehl, "The Politics Industry", over de Amerikaanse binnenlandse toestand, die zeer merkwaardig is zoals we weten, die ons aan het denken gezet heeft. Porter beschrijft het Amerikaanse probleem als een systemisch probleem, een probleem van het democratisch stelsel zelf. Dat disfunctioneert omdat in zijn analyse de partijen in de Verenigde Staten meer uit eigenbelang ageren dan uit hoofde van het algemeen belang. Dan kan je een scherpe parallel trekken met de analyse die voor België al vaak gemaakt is. We noemen dat fenomeen de participatie, waarbij het algemeen belang en de lange termijn eigenlijk ondergeschikt worden geacht aan de korte termijn en waarbij een politiek mandaat vaak wordt uitgeoefend met het oog op het heroveren of het behouden van hetzelfde politieke mandaat in de toekomst. Dat is dan korte termijn. Dus kom je bij tekorten over de instellingen zelf. Dat is de reden waarom we het essay van de heer Christophe Convent publiceren als pleidooi voor politieke renovatie.

Simon Ghiotto: Christophe licht in de webinar een aantal van zijn voorstellen toe. Laten we er samen even naar luisteren.

Christophe Convent: Dank jullie voor deze vriendelijke introductie. Beste vrienden van Itinera, sta mij toe deze uiteenzetting te beginnen met drie merkwaardige cijfers. 60% van de bevolking vindt dat de politici niet echt begrijpen wat er leeft in de samenleving. Niet minder dan 45% erkent zich niet in een of andere politieke partij. Amper 25% denkt dat onze



democratie naar behoren functioneert. Neen, deze dramatische scores komen niet uit een peiling afgenomen vorige maand, deze scores komen uit twee universitaire onderzoeken van mei 2019 en april 2020. Na het intriest schouwspel van de voorbije twee jaar kunnen we het niet meer ontkennen: onze democratie loopt mank, want ze is behept met een aantal systeemfouten. Systeemfouten die verhinderen dat politici doen waarvoor ze verkozen zijn: een daadkrachtig beleid voeren in het algemeen belang. Systeemfouten die ons als burger ook zouden moeten doen nadenken om op onpartijdige wijze na te denken over noodzakelijke hervormingen. Het essay dat Itinera vandaag publiceert bevat zeven voorstellen met het oog op een renovatie en de modernisering van onze democratie. Vandaag neem ik de gelegenheid te baat om met jullie op een korte wijze door de vier belangrijkste voorstellen te lopen.

In de eerste plaats pleit ik in het essay onomwonden voor de invoering van een meerderheidskiesstelsel in de kamer. Persoonlijk ben ik lang een voorstander geweest voor een evenredig kiesstelsel, vanuit de overtuiging dat dit het beste systeem is om een getrouwe afspiegeling te bekomen van de verschillende stromingen in onze samenleving. Ik ben dat geloof verloren op grond van drie feitelijke vaststellingen.

Vooreerst kunnen we niet ontkennen dat een evenredig kiesstelsel dé motor is van de partijpolitieke versplintering. Versplintering die zich heeft voorgedaan over nagenoeg alle West-Europese democratieën. De versplintering dwingt de centrumpartijen om willens nillens toch maar tot een coalitie te komen om toch maar een regering te vormen. Daardoor zijn het meestal dezelfde partijen die aan het bestuur deelnemen, wat de alternance ondergraaft, toch een fundament van onze democratie.

Tweede vaststelling: in een evenredig kiesstelsel is de impact van de kiezer op de bepaling van het bestuur uitermate beperkt. De kiezers bepalen enkel de onderlinge partijpolitieke machtsverhoudingen, uitgedrukt in een zetelverdeling in het parlement. Maar eens de kiezer zijn stem heeft uitgebracht, is hij ook zijn stem kwijt, want vanaf dan komt de coalitievorming in handen van de partijelites.

Derde vaststelling: er ontstaat een groeiend ongenoegen bij de bevolking, omwille van de moeizame coalitievormingen, de regeringsinstabiliteit die het met zich meebrengt en het halfslachtige compromissenbeleid dat daaruit voortvloeit. Dat groeiend ongenoegen uit zich in wat men noemt '*directional voting*'. Directional voting betekent dat de kiezer, om uiting te geven van dat ongenoegen, bij een volgende verkiezing veel radicaler stemt dan hij eigenlijk zelf denkt en meent. Dit speelt natuurlijk des te meer in een land als het onze, waar bijna de helft van de bevolking aangeeft zich niet te herkennen in een of andere politieke partij. Die twee zaken tezamen maken dat de veronderstelling waarin we nu leven, dat een evenredig kiesstelsel een getrouwe weerspiegeling moet opleveren van de samenleving, finaal een illusie is geworden.



In het essay pleit ik daarom onomwonden voor de invoering van een meerderheidskiesstelsel voor de Kamer. Niet naar Engels model, want toegegeven: het is niet bijster democratisch als je verkozen kunt worden in een arrondissement waar je niet eens zelf de meerderheid hebt behaald. Ik heb een voorkeur voor het Frans tweerondensysteem. In de eerste ronde drukt de kiezer zijn *'vote de coeur'* uit voor zijn voorkeurskandidaat, in de tweede ronde zijn *'vote de raison'*, mede in het licht van de landelijke resultaten in de eerste ronde. Dergelijk systeem verhoogt aanmerkelijk de impact van de kiezer op de bepaling van het bestuur en is dan ook democratischer in de eigenlijke zin, de oorspronkelijk Griekse zin van het woord. Het heeft ook tot gevolg dat het de partijpolitieke versplintering tegengaat en daardoor meer homogene en dus stabiele regeringen oplevert die bij machte zijn om een daadkrachtig beleid te voeren.

Een tweede stap in de renovatie van onze democratie moet het herstel zijn van het parlement in de uitvoering van zijn grondwettelijke bevoegdheden. In het essay pleit ik daarvoor voor de invoering van een volledig vernieuwd tweekamerstelsel. Vandaag de dag is het parlement louter een formele stemmachine geworden die gedwee de wetten en de budgetten die de regering haar voorlegt, goedkeurt. Meerderheid tegen minderheid. De inhoudelijke onderhandelingen over die wetten geschieden achter de schermen, binnen en tussen de ministeriële kabinetten. Niemand is daar verkozen en toch zit daar de echte zeggenschap. Deze gebrekkige werkwijze heeft ons de voorbije decennia een legislatieve inflatie opgeleverd. Een inflatie die je kunt meten aan de exponentiële groei van het Belgisch Staatsblad. Bedroeg die in 1970 slechts 14.000 pagina's, dan hebben we in 2017 een nieuw record geboekt met niet minder dan 117.000 pagina's. Maar niet alleen de kwantiteit, ook de kwaliteit laat veel te wensen over. Want onze wetgeving is al te vaak het product van een politieke koehandel tussen de coalitiepartners onderling. Dossiers die amper iets met elkaar te maken hebben, worden zonder de minste schroom aan elkaar gekoppeld en uitonderhandeld. Het hoeft niet te verwonderen dat in dat gemarchandeerd niet de mérites van die bepaling voor het algemeen belang op de lange termijn voorop staan. Het zijn meestal wel de diverse partijbelangen op de korte, lees electorale, termijn die prevaleren. Om dit te verhelpen, pleit ik voor de invoer van een nieuwe grondwettelijke *check & balance* in de vorm van een volledig vernieuwd tweekamerstelsel met een functionele taakafbakening tussen de Kamer enerzijds en de Senaat anderzijds. De Kamer, verkozen in een meerderheidskiesstelsel liefst, behoudt zoals nu reeds exclusief de politieke functie. Daarmee bedoel ik de investituur van en de controle op de regering, maar vooral de bespreking, de goedkeuring en de controle van de begrotingen, iets dat vandaag amper nog geschiedt. De enige wetgevende bevoegdheid die de Kamer overhoudt, betreft het fiscaal recht en het sociaal zekerheidsrecht, gelet op het determinerend belang van die twee domeinen voor de gezondheid van onze openbare financiën. De Senaat van haar kant zou alle andere wetgeving, inclusief de grondwet, toevertrouwd krijgen. Gelet op deze delicate materies moet in mijn ogen de Senaat wél volgens een proportioneel kiesstelsel verkozen worden om zo representatief en legitiem mogelijk te zijn. Er zijn strenge waarborgen nodig die de onafhankelijkheid van onze senatoren dienen te verzekeren. Wetgeven is ernstig werk en mag niet beïnvloed worden



door enig partijbelang, elke vorm van verkiezingskoorts of overdadige mediadruk. In mijn voorstel moet men de Senaat niet afschaffen maar moet men de Senaat wel bevrijden van haar huidige nutteloosheid en het hervormen tot een zuiver wetgevend en grondwetgevend kader. Vanuit het oogpunt van de renovatie van de democratie zie ik hiervoor drie goede redenen. In eerste instantie zal een zuiver wetgevende Senaat dé motor zijn voor het stroomlijnen van de legislatieve inflatie die we de voorbije decennia hebben gekend. De maatschappelijke kostprijs van de overdaad aan manke wetgeving is zo groot dat louter het stroomlijnen hiervan een veelvoud aan besparingen zal opleveren ten aanzien van de kostprijs van een instandhouding van een tweede kamer. Tweede argument, een Senaat die grondwettelijk gewaarborgd wordt ten aanzien van de politiek van elke dag zal beter in machte zijn niet alleen om behoorlijke wetgeving uit te vaardigen, maar ook om de noodzakelijke grondwetsherzieningen door te voeren op een serene en transparante wijze. Ten laatste, een louter wetgevende Senaat is het forum bij uitstek om een effectieve invulling te geven aan het concept van participatieve burgerdemocratie dat zo sterk opgang maakt, en terecht, in de publieke opinie. Zij die daar meewarig over doen, zouden best eens aandacht schenken aan het Griekse voorbeeld, waar burgercommissies bijzonder nuttig werk hebben geleverd om het parlement op een adviserende wijze bij te staan en het wetgevend werk, zelfs op delicate thema's zoals het levensbeschouwelijke, uit het steriel partijpolitieke spel te tillen.

De derde institutionele innovatie waarvoor ik pleit en die ik van wezenlijk belang acht om de democratie te renoveren in dit land, is de invoering van het correctief referendum. Referenda zijn het instrument bij uitstek van de directe democratie. In landen zoals Zwitserland of de Amerikaanse deelstaten waar referenda al meer dan honderd jaar ingeburgerd zijn, bewijzen ze hun nut. Maar in landen die die traditie niet kennen, loopt het dikwijls fout. Al te vaak laten burgers hun stem afhangen van aangelegenheden die niets van doen hebben met het eigenlijk onderwerp van het referendum. Dat leidt tot pijnlijke resultaten met het Brexit referendum als triest dieptepunt. Toch verdient het referendum ontegensprekelijk een plaats in ons grondwettelijk stelsel. Dat werd twee jaar geleden bijzonder helder verwoord in Nederland door de commissie parlementair stelsel. In haar rapport beschrijft deze parlementaire commissie dat in een representatieve democratie het inderdaad zo is dat het wetgevend proces al te vaak een spel van geven en nemen is tussen de coalitiepartners onderling, en dat dit proces inderdaad kan leiden tot wetgeving waarvoor in het parlement zelf geen inhoudelijke meerderheid bestaat, laat staan in de samenleving. Daarom beveelt deze commissie de invoering aan van het correctief referendum, zijnde een referendum dat enkel kan opkomen tegen een wet die reeds gestemd en aangenomen is door het parlement. In ons land, waar de rol van het parlement op wetgevend vlak tot een formele aangelegenheid is herleid, lijkt mij de invoering van dergelijk correctief referendum nog meer aangewezen. Natuurlijk moeten de voorwaarden en modaliteiten bijzonder streng worden bepaald. Want een correctief referendum mag de goede werking van een representatieve democratie niet ondermijnen, ze moet ze juist versterken. Want aan de burgers de mogelijkheid geven dat zij een correctief referendum aanvragen zal onze beleidsmakers ertoe aanzetten om



behoedzamer op te treden bij het doorvoeren van wets- of grondwetswijzigingen. Met behoedzamer bedoel ik: meer oog hebben voor de verzuchtingen van de bevolking en minder rekening houden met de arbitrages eigen aan het partijpolitieke spel. Als nieuwe grondwettelijke *check & balance* moet het correctief referendum de ultieme veiligheidsclap worden tegen de legislatieve uitwassen van de participatie.

La quatrième réforme fondamentale que je propose dans mon essai est un sujet qui est bien d'actualité. Il s'agit d'instaurer dans notre constitution un régime clair pour l'investiture d'un gouvernement fédéral car, aussi étrange que cela puisse paraître, notre constitution ne connaît pas de règle à cet égard. On réfère toujours à un vieil article de la constitution qui se contente de stipuler que les ministres sont responsables devant la chambre des représentants, ni plus, ni moins. Sur base de ce seul article, on a déduit que pour l'investiture d'un gouvernement, il faut une majorité absolue de 76 députés sur les 150. Et si l'on n'obtient pas ce seuil, comme c'est le cas maintenant depuis plusieurs mois, la seule issue que prévoit notre constitution, c'est la tenue de nouvelles élections. Mais pour cela, il faut également une majorité absolue à la chambre, ce qui n'est pas une évidence en soi. Dans certains pays, on a cru solutionner cet impasse institutionnelle en imposant de nouvelles élections si un nouveau gouvernement n'est pas installé après un certain nombre de mois. Mais les expériences récentes en Espagne et en Israël le démontrent clairement: de nouvelles élections ne changent pas réellement la donne. En Israël on a même tenu trois élections en douze mois de temps et chaque fois avec un résultat fort semblable. C'est pourquoi dans mon essai, je me suis permis de formuler une alternative quelque peu originale, à savoir un vote d'investiture par palier. En règle générale, il faut évidemment une majorité absolue de députés à la chambre pour installer un gouvernement. Mais si cela n'est pas le cas après trois mois, ce seuil pourrait descendre à 45% et après six mois à 40%. Un tel système à palier donnerait plus de marge de manœuvre aux grands partis, mais limiterait d'autant l'intransigeance des petits partis, qui sont nécessaires pour obtenir une majorité. Mais ici se pose une question de principe: un tel système, qui prévoit explicitement dans la constitution la possibilité d'un gouvernement minoritaire, est-ce bien justifiable d'un point de vue démocratique? A mon humble avis: oui. Car aussi étrange avec la culture politique qui est la nôtre, l'investiture d'un gouvernement par un vote majoritaire au parlement n'est pas une caractéristique essentielle d'une démocratie. L'exemple des pays scandinaves le démontre à suffisance, les Etats Unis et le Canada également. Ce qui par contre est une condition essentielle pour une démocratie, c'est que la législation soit approuvée par une majorité parlementaire. Pas purement d'une façon formelle comme c'est le cas chez nous depuis des décennies, mais bien comme le fruit véritable d'un débat de fond entre les élus du peuple. Et puis, pour finir, de toute façon, l'introduction du mode de scrutin majoritaire à la chambre devrait faire de sorte que des gouvernements minoritaires ne seront que l'exception qui confirme la règle.

Voilà chers amis, les quatre réformes fondamentales que j'ai reprises dans mon essai et dans lequel j'ai abordé trois réformes complémentaires, à savoir: l'application saine du principe de



la responsabilité ministérielle, une procédure contemporaine pour la révision de notre constitution et finalement un assainissement du financement public des partis politiques.

Beste vrienden, de participatie is dermate ingeburgerd in ons land dat het bijna overkomt als de onvermijdelijke werking van onze democratische instellingen. Niets is minder waar. Het intrieste schouwspel van de voorbije twee jaar heeft aangetoond dat dit niet de normale werking is van onze democratie. Dit is enkel de terminale fase van de participatie zoals onze samenleving die reeds decennialang ondergaat.

Begrijp mij niet verkeerd, dit essay en de voorstellen daarin vervat zijn geen intentieadres van onze politici. Wel integendeel: anders dan de bevolking denkt, kent ons land nog tal van competente politici, alleen zijn zij de gevangenen van een systeem dat zij grotendeels hebben geërfd van hun voorgangers.

Hoe tegenstrijdig het ook moge lijken, de renovatie van de democratie door de indijking van de participatie dient de partijen en de politici de mogelijkheid te geven om terug werkelijke macht te kunnen uitoefenen. Macht om terug een krachtadig beleid te voeren in het algemeen belang. Macht om een einde te maken aan het '*mal governo*' en uiteindelijk terug aansluiting te vinden bij een ontdane bevolking. Het is mijn overtuiging, en u deelt ze, anders had u niet gekeken naar dit webinar, dat een harmonieus werkende democratie dé voedingsbodem is voor de welvaart en het welzijn in onze samenleving. Daarom nodig ik jullie uit om als burgers uw onverschilligheid, dan wel afkeer, opzij te zetten en samen verder na te denken over de noodzakelijke hervormingen. Ik dank u voor uw aandacht.

Simon Ghiotto: Leo, ik hoop dat de politici meeluisterden. Wat vond jij ervan?

Leo Neels: Onze bedoeling is dat we een publiek debat voeden met in totaal zeven aanbevelingen, waarvan Christophe er nu vier heeft toegelicht. Dat we een publiek debat voeden dat we niet hebben over onze instellingen. We voeren dat niet omdat we daar een formidabele conversation-stopper hebben in de vorm van de communautaire kwestie. Iemand roept onafhankelijkheid of confederalisme en iemand anders roept: '*Nous ne sommes demandeurs de rien*' en we hebben geen debat. Wanneer je naar het politiek systeem kijkt, is er een andere insteek dan het communautaire, die niet tot het debat leidt, en dat is de insteek van de gezonde werking van een democratie. In de termen van Michael Porter: '*healthy competition between political parties*'. De aanbeveling van Porter is dat we de spelregels van het politiek systeem af en toe moeten durven te vernieuwen, durven te herzien. Dat is eigenlijk wat Christophe doet met zijn zeven aanbevelingen. Een meerderheidsstelsel voor de Kamer, exclusief de wetgevende functie voor de Senaat. Een Senaat overigens waar senatoren voor tien jaar zouden worden verkozen en maar één mandaat kunnen uitoefenen, is ook een andere rekrutering van politiek talent. Correctief referendum op aangenomen wetten, dus wel een bottom-up democratie, heel omschreven, maar wel heel krachtig. Een andere manier van investituurdebatten, van grondwetsherziening, partijfinanciering en zo



meer. Dus wanneer het politiek spel niet meer werkt, disfunctioneert, herzie dan de spelregels. Dat is eigenlijk de grote les van Michael Porter en dit zijn zeven heel concrete aanbevelingen die we in het midden brengen om echt het institutioneel debat te voeren en te zorgen dat het politieke stelsel een productief stelsel wordt dat de toekomst voorbereidt, op dit ogenblik de relance, nog een beetje het coronabeleid of nog fel het coronabeleid en de economische relance, maar dat de welvaart borgt op langere termijn. Dat moet eigenlijk de unieke focus zijn van onze politici die te veel naar de eigen navel kijken, in de achteruitkijkspiegel kijken en te weinig vooruit en visionair. Het gaat ook over het aantrekken van vers bloed. Er is tientallen jaren geleden een goede studie verschenen in Frankrijk, die heette: *'Que le meilleur perde'*. De thesis daarvan was dat heel talentvolle politieke kandidaten fijn gemalen werden in het politieke spel. De bedoeling is juist dat we de beste mensen aantrekken voor die zware verantwoordelijkheden om de samenleving beter te maken en de welvaart te borgen voor de toekomst. Voor ons is dit een urgente aangelegenheid en daarom brengen wij dit in het debat. Laat ons dat institutioneel debat uit dat cordon sanitaire halen en dat openlijk en publiek voeren, dat vergt moed en visie, maar wij zijn op zoek naar de gesprekspartners die met ons dit willen initiëren opdat de politiek, binnen het democratisch kader en in de rechtsstaat, terug zou kunnen gereanimeerd worden tot wat het werkelijk is en het belang terug kan winnen dat het moet hebben in een gezonde samenleving.

Simon Ghiotto: Bedankt Leo voor dat enthousiaste pleidooi. Bedankt ook aan onze luisteraars om er weer bij te zijn.

Ik was Simon Ghiotto en samen met Leo Neels luisterden we naar Christophe Convent over politieke vernieuwing. Je kan de tekst vinden op onze website waar je ook de andere voorstellen van Christophe kunt lezen.

Abonneer je op de podcast en blijf op de hoogte van politiek, beleid en Itinera. Laat ons weten wat je denkt met #ItineraTalks.