

# LEVENDE DEMOCRATIE

# *Levende*

*Bijdragen over de werking van het Vlaams Parlement  
In opdracht van het Uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement*

# *democratie*

*De kracht van een parlement  
in de 21ste eeuw*

ONDER REDACTIE VAN NORBERT DE BATSELIER

[www.lannoo.com](http://www.lannoo.com)

© Vlaams Parlement en Uitgeverij Lannoo nv, Tielt/ België – 2004  
ISBN 90 209 5663 9 – NUR 754 – D/2004/45/428

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, elektronische drager of op welke wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

## INHOUD

Inleiding Norbert De Batselier	6
1 Het Vlaams Parlement, een parlement voor de 21ste eeuw Marc Le Bruyn	14
2 Het parlement als decreetgever Stefaan Mergaerts	36
3 Tien stellingen over wetsevaluatie Patricia Popelier	66
4 De moeilijke verhouding tussen parlement en regering, historisch en prospectief Hendrik Vuye	90
5 Het Vlaams Parlement en zijn verhouding met de regering Paul Vanparys, Marc Le Bruyn	116
6 Parlement als maatschappelijk forum Gerit Vermeulen, Pieter De Coster	128
7 Het petitierecht in het Europa van de regio's: een onderzoek naar participatieve democratie Ludo M. Veny, Siska Castelain	136
8 De publiekswerking van het Vlaams Parlement Pieter Pletinckx	162
9 Media en parlement: een complexe relatie Els Witte	178
10 De relatie van het Vlaams Parlement met de media Laurent Panneels	188
11 Het Vlaams Parlement en Europa: over democratie en de Europese rol van regionale parlementen Hendrik Vos	194
12 Hoe parlementen omgaan met de informatiemaatschappij: enkele voorbeelden Marc Le Bruyn	230
13 Vlaams Parlement en verkiezingen Hendrik Vuye, Charline Desmecht	236

# Inleiding

NORBERT DE BATSELIER\*

Toen ik in de zomer van 1995 aantrad als de eerste voorzitter van het rechtstreeks verkozen Vlaams Parlement, was het mijn vaste wil deze nieuwe instelling te laten uitgroeien tot een moderne wetgevende assemblee, aangepast aan onze tijd en aan de behoeften van Vlaanderen.

Tijdens de eerste legislatuur van 1995 tot 1999 werd de basis gelegd voor die vernieuwde assemblee. Het beleidsplan dat aan het begin van die legislatuur aan het Bureau van het Parlement werd voorgelegd, gaf de aanzet tot een diepgaande discussie over politieke en institutionele vernieuwing. Voortbouwend op die vernieuwingen werd bij het begin van de tweede legislatuur in 1999 een nieuw beleidsplan voorgesteld, dat de bedoeling had het Vlaams Parlement ook een stevige organisatorische onderbouw en infrastructuur te geven. Terwijl het debat over politieke vernieuwing en modernisering als een rode draad door onze parlementaire werkzaamheden bleef lopen, werden de organisatorische voorstellen grotendeels gerealiseerd.

Gedurende heel die tweede legislatuur zijn we blijven nadenken over hoe een parlement zich moet aanpassen aan ingrijpende maatschappelijke veranderingen. In dat kader waren er twee initiatieven, waarvan dit boek de neerslag is.

Het eerste initiatief was een zogenaamd benchmark- of ijkpuntonderzoek. Wij wilden een vergelijkend onderzoek doen naar werkmethodes en procedures in andere parlementen om inspiratie op te doen voor een verbetering van de werking van het Vlaams Parlement. In de loop van 2001 werd door een team van ambtenaren een eerste vergelijkend onderzoek uitgevoerd. In totaal werden, naast de zes andere Belgische assemblees, ook zeven regionale en vier nationale buitenlandse parlementen in dat onderzoek betrokken. We bezochten de regionale parlementen van Schotland, Wales, Oberösterreich, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Sachsen en Brandenburg en de nationale parlementen van Nederland, Oostenrijk, Zweden en Denemarken. Het onderzoek resulteerde in het rapport *'Ontwikkelingen in Europese regionale en nationale parlementen'*.

Het tweede initiatief was de organisatie in het Vlaams Parlement van het zesde congres van de CALRE, de Conferentie van Europese regionale wetgevende assemblees, de over-

\* Voorzitter van het Vlaams Parlement

koepelende organisatie van de regionale parlementen in de Europese Unie, op 28 en 29 oktober 2002. Tijdens dat congres werd onder andere op basis van ons benchmarkrapport gedebatteerd over parlementaire vernieuwing. Tegelijk hadden we ook enkele Vlaamse academici uitgenodigd een bijdrage tot dat debat te leveren.

Zowel uit het benchmarkonderzoek als uit de debatten op het CALRE-congres werd duidelijk dat het zoeken naar een vernieuwde invulling van de rol en de werking van de volksvertegenwoordiging in het democratische bestel, een internationaal gegeven is. Alle parlementen stellen zich existentiële vragen over de zin en de efficiëntie van het politieke bedrijf zoals het zich in de parlementaire arena afspeelt. Dat stellen we niet alleen vast bij nieuwe parlementaire instellingen, zoals het Schotse parlement. Ook eerbiedwaardige oude assemblees, zoals de Deense Folketing en de Zweedse Riksdag, hebben de laatste jaren allerhande aanpassingen en vernieuwingen in hun werking ingevoerd.

Het is in elk geval duidelijk dat de centrale rol van het parlement in de democratische rechtsstaat algemeen erkend blijft. De kwalijke jaren dertig, toen antiparlementarisme hoogtij vierde, zijn in ons historische besef ingebrand. We weten allemaal dat het antiparlementarisme heeft geleid tot totalitaire regimes en uiteindelijk tot oorlog. Nieuwe democratieën, die na de ineenstorting van het Oostblok het licht hebben gezien, beseffen dat hun parlement niet alleen de bekroning is van een democratische staatsordening, maar ook de garantie voor het in stand houden van de pas verworven democratische vrijheden.

Maar men beseft ook overal dat het parlement zich aan nieuwe maatschappelijke uitdagingen moet aanpassen, wil het zijn centrale rol blijven spelen. En die aanpassing is geen gemakkelijk proces. De reden daarvoor is, wat ik als een van de paradoxen van de democratie beschouw. Het is namelijk opvallend dat hoe groter het democratische gehalte van een samenleving wordt, hoe moeilijker het voor een parlement is om die groeiende democratiseringstendens politiek te vertalen.

Een spraakmakend boek van een van Vlaanderens vooraanstaande politicologen, professor Wilfried Dewachter, heeft als titel *'De mythe van de parlementaire democratie'*. De centrale thesis van het boek is dat in België het parlement nauwelijks een rol speelt in de politieke besluitvorming. Politieke besluitvorming kan verschillende vormen aannemen, zo stelt Dewachter, maar is bijna nooit het gevolg van het overleg tussen de democratisch verkozen volksvertegenwoordigers. Het parlement is een plaats waar wat elders al werd vastgelegd, op rituele wijze wordt geconsacreerd. Ik vat het hier allemaal wat erg beknopt samen, maar ongetwijfeld vertolkt professor Dewachter hier een standpunt dat in brede kring wordt aanvaard.

Maar niemand zal tegelijkertijd ontkennen dat het parlement broodnodig is voor onze politieke democratie. De democratische maatschappij waarin we leven, is ondenkbaar zonder verkozen volksvertegenwoordiging. Wat professor Dewachter in zijn boek beschrijft, geeft enkel aan dat de verwachtingen die de burgers van hun volksvertegenwoordigers hebben in onvoldoende mate worden waargemaakt. Een maatschappelijk debat over de herdefiniëring van de opdracht van het parlement is dus op zijn plaats.

Vanuit de dagelijkse realiteit van de parlementaire werking kunnen we ons bovendien afvragen of de stelling van Dewachter wel helemaal klopt. Hoe komt het bijvoorbeeld dat alle ogen in de richting van dat parlement gaan, wanneer echt belangrijke debatten op de



parlementaire tribune hun beslag krijgen? Hoe komt het dat op sommige momenten de media de publiekstribune bezetten en in geuren en kleuren verslag uitbrengen van wat er in het halfroond gebeurt? Denken we maar aan de hevige debatten die gepaard gingen met de affaire-Dutroux of de dioxinecrisis. Die debatten hadden hun directe weerslag op het politieke bedrijf en tegelijkertijd ook een belangrijke maatschappelijke impact.

Het is eenvoudig te verklaren waarom de volksvertegenwoordiging op momenten van maatschappelijke crisis plotseling zoveel aandacht krijgt. Tijdens die crisismomenten wordt duidelijk dat de volksvertegenwoordigers de democratische schakel zijn tussen de samenleving en het politieke beleidsniveau. Op die momenten kan de samenleving, via haar vertegenwoordigers, als het ware rechtstreeks in het debat ingrijpen. Dat zijn de ogenblikken waarop het parlement plots echt zichtbaar wordt.

De dagelijkse realiteit is echter ook dat het parlement niet alleen in crisismomenten het instrument is van maatschappelijk ingrijpen op het tot stand komen van beleid. Het parlement speelt die rol ook wanneer het niet om duidelijke strijdpunten gaat.

Bij het tot stand komen van elke regelgeving is het de taak van de volksvertegenwoordiging om de stem van de samenleving te laten horen. Hetzelfde gebeurt bij de controle op het regeringsbeleid. Vanuit signalen in de samenleving stellen de volksvertegenwoordigers vragen bij hetgeen de regering uitvoert. Misschien speelt in die controlefunctie van het parlement de volksvertegenwoordiging nog meer dan in de momenten van maatschappelijke crisis, haar rol als woordvoerder van de samenleving tegenover het beleid.

Professor Dewachter beschrijft in zijn boek onder andere ook het strijdpunt als middel tot besluitvorming. Een maatschappelijke groep kan zwaarder op het beleid wegen als die groep erin slaagt van haar bekommernissen politieke strijdpunten te maken. Dat kan gebeuren door straatprotesten of door stakingen, maar bijvoorbeeld ook door er grote media-aandacht over uit te lokken. Zo kunnen beleidskwesties al dan niet tot strijdpunten uitgroeien.

Het is duidelijk dat niet alle beleidskwesties ook strijdpunten zijn. Ofwel bestaat er een maatschappelijke consensus over een dergelijke kwestie zodat er geen of weinig meningsverschillen over bestaan, ofwel zijn de maatschappelijke groepen die erbij betrokken zijn, niet in staat er een strijdpunt van te maken. Gewoon omdat ze te zwak staan en te weinig gehoord worden.

De democratische paradox is nu dat hoe democratischer een politiek bestel functioneert, hoe groter de kans op conflict is, en hoe groter ook de kans is dat een beleidskwestie uitgroeit tot een politiek strijdpunt. Het is maar goed dat ook zwakke groepen in de samenleving, zoals de vierde wereld of gehandicapten, in staat zijn hun stem te laten horen. Dat is een uiting van een toenemend democratisch gehalte van de samenleving. Ook het feit dat onze bevolking hoger opgeleid, en dus mondiger is geworden, zorgt ervoor dat mensen steeds meer voor hun eigen belangen kunnen opkomen.

Een meer democratisch functionerende samenleving stelt bijgevolg hogere eisen aan de politiek. Als betrokkenen met verschillende belangen hun stem laten horen, worden maatschappelijke tegenstellingen duidelijker. Op dat ogenblik is het de taak van de politiek om knopen door te hakken. Door de betrokkenheid van mondige burgers bij het debat, zal dat moeten gebeuren op basis van goede argumenten. De politieke wereld moet zich dus meer en meer maatschappelijk verantwoorden voor de beleidsopties waarvoor ze gekozen heeft.

In die sfeer is het normaal dat de burger meer van het parlement verwacht. Die wil dat het beleid zich verantwoordt. En dat kan alleen maar gebeuren in een instelling, een parlement dat publiek en open functioneert. Volgens de democratische paradox geldt dus dat meer democratie tot meer politiek conflict leidt en dus tot een moeizamer totstandkomen van het beleid. Meer democratie geeft meer verantwoordelijkheden aan de politiek, en in de eerste plaats aan de meest representatieve politieke instelling, het parlement.

Juist in het licht van die democratische paradox moeten we de vernieuwingstendenzen in de parlementaire assemblees situeren.

Die vernieuwingstendenzen hebben te maken met de organisatie van het maatschappelijke debat in het parlement, met de manier waarop dat debat inhoudelijk en procedureel verloopt. Maar evengoed heeft vernieuwing gevolgen voor de wijze waarop het parlement zijn werking bij de burgers bekendmaakt. Meer nog, zij heeft gevolgen voor de manier waarop de burgers rechtstreeks of onrechtstreeks bij de parlementaire werking worden betrokken.

Parlementaire vernieuwing heeft ook te maken met de efficiëntie van het parlementaire debat. In een efficiënt debatterend parlement moeten volksvertegenwoordigers ook inhoudelijk worden ondersteund, zodat ze met diepgang kunnen discussiëren. De vernieuwing heeft te maken met de kwaliteit van de wetgeving en hoe die kwaliteit er kan komen door goede procedures die tot deugdelijke wetten leiden. Kwaliteit die ook toeneemt door het invoeren van evaluatiemechanismen.

Vernieuwing heeft ook te maken met het herdefiniëren van de plaats van de volksvertegenwoordiging ten opzichte van de regering en met het herdefiniëren van de plaats van de volksvertegenwoordiger als schakel tussen samenleving en beleid.

Dit boek wil een beeld schetsen van die levende democratie, zoals die in het parlement groeit. Veel van wat hier beschreven wordt, is het resultaat van ons vergelijkend onderzoek en van de discussies die op het zesde CALRE-congres werden gevoerd. Het maakt duidelijk dat het parlement wel degelijk een belangrijke rol te vervullen heeft en dat het zoveel meer aspecten heeft, dan wat doorgaans in de media aan bod komt.

Het onderzoeksrapport dat we in 2001 publiceerden, bevat een aantal bevindingen over de evoluerende rol van de volksvertegenwoordigers en de deontologie die daaraan verbonden is. Ook in het buitenland wordt het meer en meer duidelijk dat volksvertegenwoordigers moeten optreden als het voornaamste democratische 'relais' tussen de burger en de overheid. Die taak moeten zij naar behoren kunnen uitvoeren. De deontologische code van de Vlaamse volksvertegenwoordigers geeft ten onrechte de indruk dat sociale dienstverlening, burgers informeren, doorverwijzen en begeleiden niet langer toegestaan zijn. Ook in het buitenland blijkt dat dit soort dienstverlening essentieel is om de volksvertegenwoordiger zijn parlementaire werk naar behoren te kunnen laten vervullen. Een parlementslid moet immers de vinger aan de pols van de samenleving houden om te weten wat er leeft.

Het is opvallend dat parlementen veel aandacht besteden aan het voorlichtingsbeleid en hun publiekswerking. Periodes van politieke turbulentie over bepaalde dossiers trekken de aandacht van de samenleving en vooral van de media op het parlementaire debat. Maar dat zijn veeleer uitzonderlijke momenten. Niet elke beleidskwestie is immers een groot maatschappelijk strijdpunt. Het grootste deel van het wetgevende en het controle-

rende werk van het parlement vindt plaats in de politieke luwte. Dat frustriert heel wat volksvertegenwoordigers. Een veel gehoorde klacht is dat parlementair werk onopgemerkt blijft. Nochtans gaat het dikwijls over zaken die in min of meerdere mate in het dagelijkse leven van de mensen ingrijpen. We willen niet liever dan dat de media ook hierover communiceren.

De meeste parlementen beseffen dat ze zelf zoveel mogelijk openheid moeten geven en een actieve informatiopolitiek moeten voeren. De buitenlandse voorbeelden tonen aan dat publiekswerking, het bekendmaken van wat het parlement voor de samenleving betekent, en een zeer actief voorlichtingsbeleid, tot een kerntaak van het parlement uitgroeien. De twee basiskerntaken – wetgeving en controle op het beleid – worden dus aangevuld met een derde pijler: het bekendmaken van die wetgevende en controlerende activiteiten.

Uit ons onderzoek blijkt dat het parlement het ‘responsabiliseren’ van de media inzake de berichtgeving over de werking van onze democratische structuren, voor een groot stuk zelf in de hand heeft. Dat kan gebeuren door het voorlichtingsbeleid meer te stroomlijnen op maat van de media: neutrale, maar inhoudelijk degelijke, synthetische en verstaanbare informatie. Een goed voorlichtingsbeleid zorgt voor transparantie, een absolute voorwaarde om de brugfunctie van het parlement tegenover de burger waar te maken.

Uit het onderzoek is ook gebleken dat de basisprincipes waarop een parlement zijn werking heeft gegrondvest, eveneens kunnen zorgen voor een grotere betrokkenheid van de burger. Dat is uitgesproken het geval in het nieuwe Schotse parlement, dat vanaf zijn start procedures in die zin heeft uitgewerkt. Experts en maatschappelijke groepen worden betrokken bij de voorbereiding van wetgeving. Hoorzittingen met zogenaamde maatschappelijke getuigen zijn in de procedure ingebed. Op dit punt staat ook het Vlaams Parlement al redelijk ver, maar het moet nog duidelijker worden dat het parlement van de Vlaamse deelstaat een open huis is, waar de inbreng van de burgers reëel gestalte krijgt.

Het parlement heeft als democratische tussenschakel tussen burger en overheid ook een belangrijke rol te spelen in het voortdurend evalueren van de bestaande regels. Bij een disfunctioneren van de overheid heeft het parlement als taak de regering duidelijke opdrachten te geven om die disfuncties aan te pakken. Een controle op die opdrachten vanuit het parlement is daarbij noodzakelijk. Ombudsdiensten die aan het parlement verbonden zijn, hebben daarin een belangrijke signaalfunctie.

Maar het is ook noodzakelijk te evalueren of de wetten en andere regels wel goed werken. Evaluatie ex post, dat wil zeggen het onderzoeken of een wet of decreet de juiste uitwerking, de juiste effecten heeft, is een moeilijke zaak. Zo’n evaluatie zal vooral op het vlak van de overheidsadministratie moeten gebeuren, maar zoals ook professor Popelier in dit boek bepleit, heeft het parlement een taak als motor van wetsevaluatie. Een goede samenwerking tussen parlement en regering kan in dezen leiden tot evaluatie van het geheel van regels, en uiteindelijk tot een belangrijke vereenvoudiging van die regels.

Vooraf zou ook duidelijk moeten zijn welke maatschappelijke gevolgen een nieuwe wet of decreet beoogt. De regering moet dat al aangeven bij het indienen van ontwerpen. Maar ook het parlement zou hier een bijdrage kunnen leveren, door op zijn minst voor regelgeving met verregaande implicaties, rapporten over de maatschappelijke effecten ervan op te stellen of te laten opstellen door gespecialiseerde diensten, al dan niet in het parlement zelf.

Verder is het nodig dat er een formulering van de democratische basisbeginselen van de regionale democratie komt. Die inhoudelijke fundering is nodig voor het verder uitdiepen van de federale staatsstructuur. Het CALRE-congres heeft duidelijk gemaakt dat democratisch regionalisme in Europa levensnoodzakelijk is voor een versterking van de democratie. De regio's, met een eigen verkozen volksvertegenwoordiging, vormen het democratische tegengewicht tegenover het technocratische Europa. Subsidiariteit is het instrument om de burgers bij de besluitvorming betrokken te houden. De regio's in Europa geven aan die subsidiariteit gestalte.

Hoe de regio's met Europa moeten omgaan, leert de discussiebijdrage die professor Hendrik Vos heeft geschreven. We leren er ook uit dat het volgen van het beleid met betrekking tot Europa een zwak punt is in de werking van heel wat regionale parlementen. Dat is ook in het Vlaams Parlement het geval. Misschien moeten we hier van een echt democratisch deficit spreken. Europa en zijn regelgeving krijgen een steeds ingrijpender invloed op onze maatschappelijke ordening. Democratische Europese besluitvorming en democratische controle op die besluitvorming worden meer en meer als een noodzaak aangevoeld. Het Vlaams Parlement moet het Europese besluitvormingsproces van meer nabij opvolgen. Het parlement moet proactief en gestructureerd kunnen inspelen op de gesprekken die op het Europese niveau worden gevoerd. Dat maakt het mogelijk die Europese besluitvorming te vertalen naar plaatselijke regelgeving die voldoende maatschappelijk draagvlak heeft.

Het laatste belangwekkende thema van ons onderzoek dat ik hier wil aanhalen, is de vernieuwing van het overheidsmanagement (New Public Management). In een aantal gidslanden en regio's evolueert het opstellen van de overheidsbegroting naar een systeem met duidelijke doelstellingen die de regering in de loop van een begrotingsjaar of over een langere termijn, moet uitvoeren. Het parlement gaat met de regering als het ware een contract aan over de manier waarop de ter beschikking gestelde middelen moeten worden besteed. Die vernieuwde manier van werken geeft aan het parlement de mogelijkheid om bij de jaarlijks weerkerende begrotingsbesprekingen veel inhoudelijker te debatteren over het te voeren regeringsbeleid. We moeten de belangrijke vernieuwingen in het Vlaamse overheidslandschap, die het resultaat zijn van wat het Beter Bestuurlijk Beleid wordt genoemd, in dat kader zien. Het nieuwe comptabiliteitsdecreet, dat aan het einde van de legislatuur tot stand is gekomen, moet daarvan het sluitstuk zijn. Dat decreet moet de basis vormen voor een doorgedreven transparante parlementaire controle op de begroting, en daardoor op het volledige beleid dat de Vlaamse regering voert. De boodschap die we ook hierbij moeten geven, is dat daarvoor competente volksvertegenwoordigers nodig zijn, die op een goede ondersteuning kunnen rekenen.

Het project 'Het Vlaams Parlement in de 21ste eeuw' is door het Bureau van het Vlaams Parlement van nabij gevolgd. Het resultaat is dit boek, dat een aantal invalshoeken geeft voor een verder debat over de vernieuwing van de parlementaire werking. Het gaat hier om ideeën die niet noodzakelijk op een politieke consensus berusten. We hebben de academici die hebben meegewerkt uitdrukkelijk hun academische vrijheid gegeven in het formuleren van hun standpunten. De ideeën die door onze ambtenaren op papier zijn gezet, werden in brede kring in ons huis bediscussieerd, maar ook daar gaat het om aanzetten tot een verder debat.

Met dit boek sluiten we een legislatuur van parlementaire vernieuwingen af, en geven we het startschot voor een volgende fase. De volgende legislaturen moet dat debat over de modernisering van de politieke instellingen in Vlaanderen in het parlement worden voortgezet. We hopen dat dit boek daar een nuttige bijdrage toe levert.

*1 Het Vlaams Parlement,  
een parlement voor de 21ste eeuw*

MARC LE BRUYN\*

## 1. HET VLAAMS PARLEMENT ALS NIEUWE EN VERNIEUWENDE ASSEMBLEE

De jonge regionale assemblees in Europa hebben een onmiskenbaar voordeel. Ze bevinden zich doorgaans binnen de parlementaire tradities van het land waar ze deel van uitmaken, maar tegelijk kunnen ze schijnbaar anachronistische ballast van die tradities van zich afschudden en nieuwe werkmethode van bij hun start in hun werking incorporeren. Ze hebben daardoor ongetwijfeld een goede uitgangspositie om te kunnen uitgroeien tot moderne instellingen van regionale representatieve democratie. Dat proces is heel duidelijk merkbaar bij de nieuwe regionale parlementen in het Verenigd Koninkrijk, maar ook het Vlaams Parlement kan in zijn jonge geschiedenis bogen op een eigentijdse aanpak.

Norbert De Batselier, de eerste voorzitter van het rechtstreeks verkozen Vlaams Parlement, stelde al in 1995 een strategisch beleidsplan voor, dat de nieuwe assemblee vorm moest geven. Dat beleidsplan steunde op twee basisprincipes. Enerzijds is er de opvatting dat in het parlement de grote maatschappelijke debatten hun beslag moeten krijgen en dat daar de krijtlijnen voor het regeringsbeleid voor de middellange termijn moeten worden getrokken. Anderzijds staat een hedendaags parlement dicht bij de burger en dat moet in de werking van het parlement worden weerspiegeld. Daarom heeft het Vlaams Parlement zich van bij zijn ontstaan in 1995 geprofileerd als een 'glazen huis'. Het beleidsplan van voorzitter De Batselier gaf in de eerste legislatuur van het Vlaams Parlement (1995-1999) dan ook aanleiding tot een diepgaand debat over de weg die dat open Vlaams Parlement in de toekomst zou moeten volgen.

Voorzitter De Batselier stelt in zijn strategische plan dat een nieuw parlement het best van bij zijn ontstaan kan nadenken over zijn werkmethode. Bij de eerste rechtstreekse verkiezing van het Vlaams Parlement in 1995 ging het er in België en Vlaanderen op politiek en maatschappelijk vlak bovendien bijzonder woelig aan toe. Die turbulenties legden op de politieke wereld een grote druk om zich te bezinnen, te herbronnen en te vernieuwen. Men sprak toen van de noodzaak van een nieuwe politieke cultuur. Nieuwe

\* Adviseur-commissiesecretaris bij het Vlaams Parlement

Politieke Cultuur werd dan ook een containerbegrip, dat niet alleen verwees naar de politieke instellingen, maar ook naar partijvernieuwing, hergroeperingen van het politieke landschap en vernieuwing van het politieke personeel.<sup>1</sup>

In het Vlaams Parlement verliep het debat over een nieuwe politieke cultuur binnen duidelijke krijtlijnen: het ging hoofdzakelijk over het uittekenen van een hedendaagse parlementaire instelling die is aangepast aan de veranderde maatschappelijke omstandigheden.<sup>2</sup> De institutionele contouren waarbinnen die instelling tot stand moest komen, zijn vastgelegd in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, naar het model van de nationale volksvertegenwoordiging.<sup>3</sup> Door de zogenaamde constitutieve autonomie kunnen de deelstaatparlementen wel een aantal bepalingen met betrekking tot hun werking met een bijzonder decreet wijzigen, maar het totaalbeeld wijzigt er niet door.<sup>4</sup> Het Vlaams Parlement was bij zijn oprichting dan ook een parlement binnen de Belgische parlementaire traditie, met alle kenmerken van dien. Bij de vernieuwing van de werking van het Vlaams Parlement moest men met die beperking rekening houden. Volledig nieuwe paden konden dus niet worden bewandeld.

Niettegenstaande dat institutionele keurslijf, heeft de Vlaamse assemblee een dynamisch imago weten op te bouwen. Die dynamiek is terug te vinden in enkele belangrijke krachtlijnen:

- er wordt gestreefd naar een nieuw evenwicht tussen de wetgevende en de uitvoerende macht. Dat laat zich onder andere voelen in het feit dat er in het Vlaams Parlement merkbaar meer wetgevende initiatieven worden goedgekeurd die uitgaan van het parlement dan in enige andere assemblee in Europa<sup>5</sup>, in een scherpere en meer omlinjnde parlementaire controle op de regering en in meer aandacht voor de kwaliteit van de Vlaamse regelgeving;
- er is aandacht voor de efficiëntie van de parlementaire werking;
- het parlement wordt ook beschouwd als een maatschappelijk forum. Dat betekent dat er allerhande initiatieven worden genomen die de band tussen de samenleving en het parlement verbeteren: er worden bijvoorbeeld themadebatten gehouden over actuele onderwerpen, de adviesorganen worden betrokken bij de voorbereiding van de

1 N. De Batselier, *Het vernieuwingsproces in het Vlaams Parlement sinds 21 mei 1995*, in: 'Jaarverslag Vlaams Parlement 1997-1998', p. 163-184.

Ook het historische onderzoek van Martine Goossens over dertig jaar Vlaams Parlement, schetst een beeld van dat debat en van de vernieuwingen die eruit zijn voortgekomen.

M. Goossens, *Dertig jaar Vlaams Parlement: historiek en dynamiek van een parlementaire instelling*, 2002, p. 201-243.

2 De verfijning van de democratie: eindverslag van het overleg in het Vlaams Parlement 1996-1997, 1997. De conclusies in dit eindverslag werden goedgekeurd door CVP, VLD, SP en AGALEV.

3 Het gaat om de bepalingen in 'Titel III De Machten, Hoofdstuk II de Raden, Afdeling II Werking' van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen.

4 Een vergelijking met het Schotse parlement, dat in 1998 voor het eerst werd verkozen, is in dat opzicht leerrijk. Bij de besprekingen die de oprichting van het Schotse parlement voorafgingen in de Scottish Constitutional Convention, werd expliciet een breuk met de oude Britse parlementaire tradities en praktijk vooropgesteld. Het nieuwe parlement zou vrij moeten zijn om innovatief nieuwe werkvormen aan te nemen, gebaseerd op 'best practices' van parlementen in het buitenland. Zie: Colin F. Smith, Paul Gray, *The Scottish Parliament: (re)shaping Parliamentary Democracy in the Information age*, in: 'Parliamentary affairs', vol 52, 1999, nr. 3, p. 429.

5 Vlaams Parlement: *legislatuurverslag 1995-1999*, p. 37-40.



decreetgeving, er is aandacht voor technologisch aspectenonderzoek<sup>6</sup>. Het onderbrengen van de Vlaamse Ombudsdienst bij het Vlaams Parlement en de goedkeuring van het klachtendecreet zijn daar ook aspecten van. Ten slotte werd ook de verzoekschriftenprocedure geactiveerd;

- het parlement als glazen huis symboliseert niet alleen de openheid, maar is tegelijkertijd een noodzaak: burgers moeten inzicht hebben in wat het parlement doet. De glazenhuispolitiek wordt gerealiseerd door een geprofessionaliseerd informatiebeleid.

Het internationaal vergelijkend onderzoek, dat op initiatief van het Vlaams Parlement werd uitgevoerd, leert dat dit soort vernieuwingen niet uniek zijn voor het Vlaams Parlement. Door zijn planmatige moderniseringspolitiek is het Vlaams Parlement er wel in geslaagd een voortrekkersrol te spelen ten aanzien van de andere Belgische assemblees. Maar zoals ook de buitenlandse voorbeelden aantonen, is dat moderniseringsproces verre van beëindigd.<sup>7</sup>

## 2. DE VERTEGENWOORDIGENDE DEMOCRATIE ONDER DRUK MAAR LEVENSVATBAAR

We moeten ons er voortdurend van bewust blijven dat het systeem van de vertegenwoordigende of representatieve democratie gedurende tweehonderd jaar naar een meer democratische samenleving heeft geleid. Het is ook duidelijk dat ondertussen geen enkel ander politiek systeem heeft kunnen aantonen democratischer en bovendien efficiënter te zijn.<sup>8</sup> Het parlement heeft voor de vertegenwoordigende democratie een belangrijke symboolfunctie. De representatieve democratie staat of valt met de legitimiteit van het parlement.

Die belangrijke symbolische kracht van de volksvertegenwoordiging is echter niet voldoende. Kenmerkend voor de parlementen in de West-Europese democratieën is dat hun manier van werken in de loop van de turbulente twintigste eeuw in feite niet substantieel is veranderd. In dezelfde periode veranderde de manier waarop de meeste van die democratieën werden geregeerd, wel ingrijpend. Het gevaar dat het parlement afglijdt naar een instelling met een louter formele representatieve rol, die niet of nauwelijks betrokken is bij het totstandkomen van het beleid en de politieke beslissingen die eraan voorafgaan, is dan ook reëel.<sup>9</sup>

De efficiëntie van de politieke democratie zal worden afgerekend op het vermogen van het systeem om zich aan veranderende maatschappelijke omstandigheden aan te passen. In periodes van ingrijpende veranderingen staat het systeem voor extra grote uitdagingen om zijn deugdelijkheid te bewijzen. Die maatschappelijke veranderingsprocessen vragen om een politieke vertaling en een democratisch antwoord.

6 Het Vlaams Instituut voor Technologisch en Wetenschappelijk Aspectenonderzoek werd als paraparlementaire instelling in 2001 bij decreet opgericht.

7 Benchmark, *Ontwikkelingen in Europese regionale en nationale parlementen*, 2001.

8 De historicus F.R. Ankersmit stelt in zijn spraakmakend politiek-filosofisch werk *Macht door representatie*, dat de representatieve democratie het subtielste en succesvolste politieke systeem aller tijden is.

F. Ankersmit, *Macht door representatie. Exploraties III: politieke filosofie*, 1997, p. 18.

9 Nicola Lupo, *The Transformation of Parliamentary Functions: Are Parliaments Still Legislative Bodies?* In: P. Falconer, C. Smith, C. W.R. Webster (eds.), *'Managing Parliaments in the 21<sup>st</sup> Century'*, 2001, p. 29-30.

Nadenken over een parlement voor de 21e eeuw is daarom in feite een dubbele oefening. We moeten proberen in te schatten welke maatschappelijke ontwikkelingen een rechtstreekse weerslag zullen hebben op de werking van de instellingen en tegelijkertijd moeten we strategieën ontwikkelen om proactief op die ontwikkelingen in te spelen. Het is vooral dat proactieve handelen dat voor de levensvatbaarheid van de representatieve democratie essentieel is. Een parlement dat alleen maar registreert wat er in de samenleving gebeurt, heeft niet voldoende legitimiteit. Het parlement moet tegelijkertijd in staat zijn het debat over het beleid van de overheid te sturen.

Die noodzakelijke politieke modernisering mag niet blindelings verlopen, maar moet in een strategisch concept worden gegoten, waarvoor een maatschappelijk en politiek draagvlak moet worden gevonden. Dat betekent dat die strategie een brede discussie behoeft. Het is duidelijk dat het parlement als katalysator van die discussie daarbij zelf een sleutelrol te spelen heeft. Het is een maatschappelijk debat dat door het parlement moet worden aangezwengeld en gestuurd, in de vorm van een actieve dialoog tussen de civil society en de politieke vertegenwoordiging.

Bovendien is dat debat over de werking van de politieke instellingen nooit afgerond. Permanente monitoring van hun democratische gehalte is nuttig, zodat hun werking kan worden bijgestuurd wanneer dat nodig is.<sup>10</sup> Daarom geven we in dit boek geen eindbeoordeling van hoe een modern parlement moet werken. We willen veeleer een status quaestionis op papier zetten. We proberen een aantal essentiële elementen aan te reiken die van belang kunnen zijn voor de strategie naar politieke modernisering. Het is dan de taak van de politiek en de samenleving om de discussie over de strategie te voeren.

Meerdere auteurs hebben in het recente verleden de belangrijke verschuivingen in de rol van de politiek en de werking van de politieke instellingen aangetoond. In Vlaanderen schetsen de essays van Luc Huyse en Marc Elchardus<sup>11</sup> een indringend beeld van de impact van de veranderende maatschappelijke omstandigheden. Beide auteurs gaan uit van analyses van de politieke ontwikkelingen in nationaal en internationaal perspectief (Huyse) of van eigen empirisch politiek-sociologisch onderzoek (Elchardus).

Vanuit de dagelijkse werking van het parlement springen vijf elementen in het oog die de werking en de maatschappelijke impact van het parlement op dit ogenblik diepgaand beïnvloeden:

- de toenemende interactiviteit tussen samenleving en politiek;
- de impact van informatiestromen op de politieke besluitvorming;
- de behoefte aan legitimatie van het politieke systeem;
- de context van toenemende globalisering en internationalisering;
- de tijdschaarste in de politiek.

Het zijn vijf tendensen die terug te vinden zijn in de manier waarop het parlement zijn ‘klassieke’ functies zoals wetgeving en controle op de werking van de regering uitoefent.

<sup>10</sup> Ook hier is Schotland toonaangevend. De monitoring van de werking van het Schotse parlement wordt uitgevoerd door het Schotse Civic Forum. Het resultaat van *The Scottish Civic Forum Audit of Democratic Participation* werd in november 2002 aan het Schotse parlement overhandigd. Het bevat een doorlichting van de werking van de Schotse instellingen, en voornamelijk dan van het parlement en aanbevelingen over een verdere verrijking van de burgerparticipatie in het politieke beslissingsproces.

<sup>11</sup> Luc Huyse, *Gullivers probleem: essay over de toekomst van de politiek*, 2002; Marc Elchardus, *De dramademocratie*, 2003.

De modernisering van die functies heeft dan ook voor een groot stuk te maken met het beheersen van die tendensen. Bovendien zal blijken dat een modern parlement er in feite een aantal essentiële functies bij krijgt. Het parlement wordt meer en meer een maatschappelijk forum waar langetermijnperspectieven worden bediscussieerd. Ook krijgt het een vernieuwde rol van democratische intermediair tussen samenleving en beleid.

### 3. INTERACTIVITEIT TUSSEN SAMENLEVING EN POLITIEK

*Tendens 1 – Het parlement evolueert in de richting van meer interactiviteit met wat er in de samenleving gebeurt*

De betekenis van representatieve democratie in een parlementair stelsel, zoals het in België geldt, is dat de beslissingen over de werking van de staat niet genomen worden door het volk, maar door de verkozen personen. Op grondwettelijk vastgestelde tijdstippen hebben de burgers dan de kans zich over hun vertegenwoordigers uit te spreken bij algemene verkiezingen.<sup>12</sup>

In zijn ultieme consequentie betekent die stelregel dat de burgers zich alleen op het moment van verkiezingen ook kunnen uitspreken over het gevoerde beleid. De realiteit is echter dat het beleid voortdurend wordt geëvalueerd in de publieke opinie. In die meningsvorming spelen onder andere het onderwijs en de media een belangrijke rol. De ontwikkeling van die publieke opinie beïnvloedt ontegensprekelijk de politieke beleidsprocessen tussen twee verkiezingen in.

Hoewel de invloed van die diffuse en dikwijls ongrijpbare publieke opinie op het politieke beleid zichtbaar groeit, is de impact van een civil society van betrokken burgers, die vorm geven aan hun leefgemeenschap, wellicht belangrijker en ingrijpender. Het onderzoek van de Amerikaanse socioloog Robert Putnam toont aan dat de kwaliteit van het openbare leven in al zijn aspecten zoals onderwijs, gezondheidszorg of werkgelegenheid, sterk vooruitgaat in gemeenschappen waar er een grote maatschappelijke betrokkenheid van de burger is. Die betrokkenheid komt tot uiting in de participatie van de burgers aan dat gemeenschapsleven. Hoe groter die participatie is, hoe groter 'het sociale kapitaal' (Putnam) van een samenleving wordt. Een samenleving met een groot sociaal kapitaal kan met meer succes uitdagingen aannemen. Als dat sociale kapitaal verloren gaat, dan worden ook de economische basis van een samenleving, haar gevoel voor eigenwaarde en haar gevoel voor identiteit ondermijnd.<sup>13</sup> Participatie in de samenleving heeft dus een directe politieke weerslag. Het werkt positief op de beleidsvorming. De reden daarvoor is dat beleid dat op die manier tot stand komt, een veel groter maatschappelijk draagvlak heeft en dus door de burgers beter wordt aanvaard.

Die bevinding van Putnam is getoetst en bevestigd door de TOR-werkgroep onder leiding van Mark Elchardus.<sup>14</sup> Het onderzoek wijst duidelijk uit dat ook in Vlaanderen par-

12 J. Vande Lanotte, *Overzicht van het publiek recht*, 1997, p. 177-178.

13 R.D. Putnam, R. Leonardi, R. Y. Nanetti, *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, 1994.

14 M. Elchardus, et al., *Het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen: een onderzoek naar de sociale constructie van democratisch burgerschap*, 2001.

ticipatie een sterk positief effect heeft. Volgens de Leuvense econoom Wim Moesen zorgt sociaal kapitaal ook voor een maatschappelijk vertrouwensklimaat dat bepalend is voor het rendement van de economie.<sup>15</sup>

De conclusie van het onderzoek naar sociaal kapitaal is dat een gezonde politieke democratie ervoor moet zorgen dat de betrokkenheid van de leden van de samenleving bij hun leefwereld wordt aangemoedigd en versterkt. Men kan zich dan de vraag stellen of het totstandkomen van de politieke beslissingen die de ordening van die samenleving tot doel hebben, noodzakelijkerwijze ook meer en meer in een vorm van dialoog met de rechtstreeks betrokkenen moet gebeuren. Die vraag gaat naar de kern van de werking van de representatieve democratie in het algemeen, en van het parlement, als ultiem instrument van die representatieve democratie, in het bijzonder.

Het Belgische overlegmodel, dat ook de Vlaamse politieke besluitvorming kenmerkt, heeft geleid tot overleg- en adviesstructuren die op het niveau van de uitvoerende macht een belangrijke rol spelen bij het totstandkomen van nieuwe regelgevende initiatieven. Men zou dus kunnen stellen dat er al een lange traditie van gestructureerde dialoog bestaat. De discussies over de strategische adviesraden in het kader van het Beter Bestuurlijk Beleid<sup>16</sup> tonen echter aan dat er behoefte is aan een herijking van de structuren die de maatschappelijke betrokkenheid bij het beleid vorm geven.

Dat is ook het kader voor het debat over het primaat van de politiek. Het primaat van de politiek betekent dat de burgers, via de door hen gekozen volksvertegenwoordigers en politieke ambtsdragers, het eerste en laatste woord hebben in het openbaar bestuur. Men zou kunnen stellen dat het parlement het instrument bij uitstek is om het primaat van de politiek gestalte te geven. Het argument van het primaat van de politiek wordt ingeroepen om aan te geven dat het ambtelijke bestuursniveau ondergeschikt is aan het verkozen politieke niveau. Maar daarnaast stelt het primaat van de politiek ook dat niet democratisch (door algemene verkiezingen) gelegitimeerde belangengroepen, het beleid niet dwingend mogen sturen.

De vraag is echter of die gelegitimeerde politieke vertegenwoordiging wel degelijk de sturende kracht in de samenleving is. Is de politiek krachtig genoeg om het gunstige effect van sociaal kapitaal op de samenleving ten volle te laten spelen? Luc Huyse heeft die vraag geanalyseerd in zijn essay *De politiek voorbij*.<sup>17</sup> Hij besluit dat de invloed van de politiek als ordenend gegeven in de samenleving achteruitgaat, ten voordele van grote economische actoren, ngo's, supranationale structuren zoals 'Europa', enzovoort. Dat zou kunnen betekenen dat het democratische gehalte van de samenleving achteruitgaat, omdat

15 W. Moesen, T. Van Puyenbroeck, L. Cherchye, *Trust as societal capital: economic growth in European Regions*, 2000.

16 Tijdens de legislatuur 1999-2004 werd het Vlaamse bestuursniveau gekenmerkt door een langdurige en ingrijpende discussie over de organisatie van het Vlaamse overheidsapparaat. Dat gebeurde in het kader van een omvattende herstructureringsoperatie die 'Beter Bestuurlijk Beleid' werd genoemd. Door de beoogde hervorming wordt de beleidsuitvoering toegewezen aan verzelfstandigde agentschappen, met diverse vormen van autonomie. Bij dat vernieuwde bestuurlijke landschap horen adviesstructuren, de zogenaamde strategische adviesraden, waarin vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld en deskundigen zetelen.

Zie: Ontwerp van decreet tot regeling van strategische adviesraden: verslag namens de Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervormingen en Ambtenarenzaken uitgebracht door mevrouw Mieke Van Hecke en de heer Leo Peeters, in: 'Parl. St. Vl. Parl.', 2002-2003, nr. 1607/7.

17 Luc Huyse, *De politiek voorbij: een blik op de jaren negentig*, 1996.

de verkozen vertegenwoordigers de facto niet de macht hebben, die zij verondersteld worden te hebben. Maar wordt onze samenleving daardoor ook minder democratisch?

Een kenmerkende maatschappelijke ontwikkeling van de laatste kwarteeuw, is het ontstaan van een netwerksamenleving als gevolg van de informatierevolutie. Die netwerksamenleving strookt in eerste instantie schijnbaar niet goed met de klassieke representatieve democratie. In feite is de institutionele logica van de representatieve democratie hiërarchisch, terwijl de logica van de netwerksamenleving niet-hiërarchisch of slechts in beperkte mate hiërarchisch is.<sup>18</sup> Een netwerksamenleving heeft geen duidelijke structuur en de centra van beslissingsmacht zijn in elk geval gedecentraliseerd. Dat betekent dat de politieke sturing niet langer langs zeer duidelijke en zichtbare lijnen verloopt. Dat wil echter niet zeggen dat een netwerksamenleving gedepolitiseerd is. Manuel Castells, die als de grote theoreticus van de netwerksamenleving geldt, stelt zelfs dat de staat meer dan ooit de sturende kracht en promotor van bepaalde economische ontwikkelingsstrategieën is, en dat niettegenstaande men de indruk heeft dat de staat zich precies op het terrein van de economie teruggetrokken heeft.<sup>19</sup>

De vraag is nu of de representatieve democratie in staat is die politisering een democratisch gezicht te geven. Met andere woorden, slaagt de volksvertegenwoordiging erin, ook in een niet-hiërarchische en uitermate gedecentraliseerde netwerksamenleving, democratische legitimiteit te geven aan het handelen van de staat?

Een van de ontwikkelingen die we de laatste jaren meemaken, kan gedeeltelijk een antwoord geven op die vraag: het toenemend interactieve karakter van de beleidsontwikkeling. Dat wil zeggen dat beleid meer en meer tot stand komt op basis van onderhandelingen tussen belanghebbenden en de overheid in plaats van door het opleggen van regels door een gezaghebbende staat.

Men kan argumenteren dat die interactiviteit of onderhandelingshuishouding tussen belangengroepen en formele en informele beslissingsstructuren, zeker in een traditioneel verzuilde samenleving met een sterk gestructureerd middenveld, allang bestaat. Die vervlechting van politiek en belangengroepen werd op een gegeven ogenblik zelfs sterk ter discussie gesteld. De invloed van belangengroepen werd als ondemocratisch ervaren en hun betrokkenheid bij besluitvormingsprocessen als niet transparant. Het gaat in dat verzuilde systeem om belangengroepen die zich legitimeren door hun ledenaantal en die beweren dat ze spreken voor grote delen van de samenleving.

Paul Frissen stelt dat de netwerksamenleving er echter voor zorgt dat het civiele publieke domein steeds meer gefragmenteerd wordt. De cohesie van duidelijk omlinjnde maatschappelijke groepen, waarvoor de verzuiling zorgde, is grotendeels verdwenen. In de plaats daarvan komt een meervoudig en vaak inconsistent geheel van publieke participatie.

Dat verschijnsel heeft een rechtstreeks politiek gevolg. Politieke partijen waren de belichaming van grote maatschappelijke stromingen en hun organisaties. Door de fragmentatie gaan individuele burgers en (gefragmenteerde) maatschappelijke organisaties de politieke partij of de volksvertegenwoordiger, die lid is van een partij, niet langer zien als de kanalisator van hun voorkeuren of belangen. Voor Frissen wordt het politieke

18 F. Hendriks, *Representatieve politiek in de netwerksamenleving*, in: 'Bestuurskunde', jg. 11, nr. 7, 2002, p. 266-267.  
19 Jul DeBroux, *Het globaal casino: de netwerksamenleving van Manuel Castells*, in: 'TGL' 56, 2000, studievorsie, p. 3.

domein daardoor kleiner.<sup>20</sup> Grote belangenorganisaties die zich niettegenstaande die ontzuiling staande hebben weten te houden, zoals vakbewegingen en ziekenfondsen, verbinden zich bovendien niet langer exclusief met één politieke partij, maar proberen meer en meer op het besluitvormingsproces te wegen, door zich tot meerdere partijen te wenden, dikwijls afhankelijk van de bestaande politieke krachtsverhoudingen.<sup>21</sup>

Het is misschien paradoxaal, maar die veranderende rol van politieke partijen kan leiden tot een grotere rol voor het parlement als knooppunt van een ander soort interactiviteit tussen al dan niet georganiseerde segmenten van de samenleving en het politieke niveau. Het zou kunnen leiden tot een meer rechtstreekse betrokkenheid van die samenleving bij het parlement, zonder de intermediaire rol van de verzuilde structuren, en bovendien zonder de intermediaire rol van de politieke partijen als woordvoerders van die structuren.<sup>22</sup>

Dat is wat er zich in de praktijk blijkt af te spelen, als we de parlementaire praktijk van de laatste jaren bekijken. De groeiende interactiviteit blijkt in het Vlaams Parlement onder andere uit de toename van het aantal hoorzittingen in de parlementaire commissies in de periode van 1995 tot nu.<sup>23</sup> Belangengroepen, die al dan niet in adviesraden vertegenwoordigd zijn, worden daarbij uitgenodigd hun standpunt over regelgevende initiatieven in het parlement uiteen te zetten. Dat wijst er onder andere op dat politieke fracties minder optreden als spreekbuis van belangen en dat de vertegenwoordigers van die maatschappelijke belangen in het parlement als hun eigen spreekbuis kunnen optreden.<sup>24</sup>

Die vormen van rechtstreekse interactiviteit, dus van een directe dialoog tussen burgers en volksvertegenwoordigers, kenmerken de dagelijkse parlementaire werking meer en meer en ontwikkelen zich door een aantal factoren verder. Die factoren zijn een toegenomen mondigheid en scholingsgraad van de burgers, het ontstaan van een nieuw middenveld en de invloed van de informatie- en communicatietechnologie.

De toegenomen mondigheid van de burgers heeft te maken met een hogere scholingsgraad. Opleiding leidt tot meer maatschappelijke weerbaarheid. Dat kan een veeleer negatief effect hebben door het zogenaamde nimby (not in my backyard)-syndroom. Burgers nemen het zomaar niet meer dat de overheid ingrepen doet die een rechtstreekse

20 Paul Frissen, *De netwerksamenleving: een wereld van minderheden*, in: 'Vrij Nederland', 13 april 2002, p. 50.

21 Die ontwikkeling is al langer aan de gang en werd reeds in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw door de Duitse politicoloog Otto Kirchheimer beschreven. Kirchheimer spreekt van het ontstaan van 'catch-all parties', die technocratisch in plaats van ideologisch zijn. Zij worden immers meer en meer beheerders van de staat, waardoor het onderscheid tussen de verschillende partijprogramma's vervaagt. André Krouwel, *Otto Kirchheimer and the Catch-All Party*, in: 'West European Politics', vol. 26, nr. 2, 2003, 23-40.

22 De netwerksamenleving brengt ook met zich mee dat de besluitvorming meer en meer gedecentraliseerd verloopt. We bedoelen hier dus niet dat het parlement (opnieuw) het centrum van de politieke besluitvorming wordt, maar wel dat het meer zijn rol van democratische intermediair met de verschillende besluitvormingscentra gaat spelen. In de eerste plaats is dat de regering, maar het is goed denkbaar dat het parlement in de praktijk ook een intermediaire rol zal spelen ten opzichte van andere centra van besluitvorming.

23 *Vlaams Parlement: legislatuurverslag 1995-1999*, p. 115.

24 De methodologie van de hoorzittingen blijkt een aantal voordelen te hebben. Netwerken en invloedslijnen kunnen erdoor aan de oppervlakte komen. Het is dus duidelijker of bepaalde belangen al dan niet onevenredig zwaar hebben doorgewogen bij het beleidsproces. Bovendien kunnen groepen van burgers die niet aan bod zijn gekomen in het beleidsvoorbereidende proces dat de regering als eerste fase van een wetgevend initiatief heeft geïnitieerd, hun stem wel in het parlement laten horen. Daardoor kunnen onevenwichten in het voorgestelde beleid worden weggewerkt.

invloed hebben op hun directe leefomgeving. NIMBY is de veruitwendiging van de combinatie van mondigheid en van de maatschappelijke fragmentering of individualisering.

Daar staat echter tegenover dat mondigheid ook kan leiden tot een meer open en positieve maatschappelijke betrokkenheid. Dat wordt dan weer weerspiegeld in de tweede factor van rechtstreekse interactiviteit, namelijk het ontstaan van een nieuw middenveld van al dan niet sterk gestructureerde organisaties van burgers die zich aaneensluiten vanuit eenzelfde bezorgdheid. Die nieuwe middenveldorganisaties zoeken en vinden hun weg naar de politieke besluitvorming. Meer nog, het parlement heeft voor hen soms een megafoonfunctie, zeker als hun ontzuilde karakter ervoor zorgt dat ze relatief gemakkelijk toegang krijgen tot de volksvertegenwoordiging. Dat laatste is het normale gevolg van het feit dat dat soort organisaties zich niet exclusief tot één politieke partij wendt, maar ernaar streeft een zo ruim mogelijke politieke steun te verwerven voor hun actie.

De derde factor is de invloed van de informatie- en communicatietechnologie (ICT). Die technologie zorgt er niet alleen voor dat informatie beter beschikbaar is en opmerkelijk sneller circuleert, maar dat contacten bovendien sneller en vlotter verlopen, en soms zelfs interactief, in de vorm van een virtueel debat.

De ontwikkeling die zich voordoet, is dat het politieke debat in het parlement niet langer uitsluitend tussen de volksvertegenwoordigers, georganiseerd in politieke fracties, plaatsvindt, maar meer en meer met delen van de samenleving en bovendien daarvoor niet langer uitsluitend via de oude politieke breuklijnen.

Het spreekt voor zich dat de parlementaire besluitvorming daardoor ingrijpend wordt beïnvloed, zonder dat het paradigma van het primaat van de politiek ter discussie gesteld moet worden. De verkozen vertegenwoordigers hebben nog altijd het laatste woord. Maar de invulling van het primaat van de politiek krijgt, althans op het niveau van het parlement, een ander karakter.

Die interactiviteit kan worden beschouwd als een niet volledig geïnstitutionaliseerde vorm van directe democratie, die hoe dan ook zijn weg vindt in de parlementaire werking, zonder dat institutionele vormen van directe democratie, zoals referendum en volksinitiatief, in Vlaanderen worden ingevoerd. Die interactiviteit staat dus los van het debat over de invoering van al dan niet consultatieve volksraadplegingen.

Frank Ankersmit stelt dat de toegenomen interactiviteit en de vormen van directe democratie op zich een positieve ontwikkeling vormen. Die ontwikkeling brengt echter ook drie problemen met zich mee:

- een ongewenst neveneffect kan net minder democratie zijn, omdat er in die participatieve democratie een maatschappelijke tweedeling kan ontstaan tussen mondige, goed opgeleide burgers en anderen die dat niet zijn om allerlei redenen van maatschappelijke achterstelling;
- particuliere problemen worden te veel geïsoleerd uit hun samenhang met andere problemen; daarom is directe democratie minder geschikt voor complexere problemen, waarbij grotere regionale entiteiten betrokken zijn. Met andere woorden directe democratie heeft de neiging tot politieke bijziendheid te leiden;
- ten slotte leidt democratisering van de besluitvorming in feite ook tot een democratisering van de verantwoordelijkheid. Iedereen is medeverantwoordelijk, maar in de praktijk is er niemand meer die de verantwoordelijkheid kan dragen.

Door die problemen is het behoud van de representatieve democratie als correlatie, correctie en overstijging van de directe democratie een noodzaak. In dat kader ziet Ankersmit een vernieuwing en vergroting van de rol van de politieke partijen. De partijen moeten voor de eenheidsvisie zorgen, vanuit een door henzelf vernieuwde visie op de rol van de staat in de beleidsuitvoering. Politieke partijen worden dan de belichaming van politieke keuzes, die noodzakelijk zijn om een beleid te voeren. Politieke partijen zijn in dat opzicht dus niet langer uitingen van de maatschappelijke breuklijnen waaruit ze zijn ontstaan (zoals de breuklijn arbeid/kapitaal), maar vertolkers van coherente visies waaruit beleid kan voortvloeien.<sup>25</sup> De burgers moeten dan oordelen of die visies met hun eigen visie overeenstemmen. In die context zijn politieke partijen hoe dan ook noodzakelijk om tot een goede en coherente representatie van de samenleving te komen.

Die visie sluit aan bij de stelling van H. Vuye verder in dit boek. Onze representatieve democratie heeft politieke partijen nodig, anders kunnen we niet van een representatieve democratie spreken. Een visie op het parlement in de 21<sup>e</sup> eeuw houdt dus ook een visie in op de rol van de politieke partijen in dit veranderende landschap van interactiviteit en burgerbetrokkenheid.

Onze conclusie is dan ook dat in de 21ste eeuw het primaat van de politiek en de rol van de volksvertegenwoordiging zich weliswaar meer in een interactieve dynamiek met de samenleving plaatsen, maar dat ze als dragende principes onverkort behouden blijven.

#### 4. BEHEERSING VAN INFORMATIESTROMEN

*Tendens 2 – De toenemende complexiteit van het beleid veronderstelt een toenemende beheersing van de informatiestromen*

De twee klassieke parlementaire functies, wetgeving en controle op de werking van de regering, worden gekenmerkt door een zeer sterk toegenomen complexiteit. Om die twee functies zinvol te kunnen invullen, moet het parlement een zeer grote capaciteit hebben voor de verzameling en verwerking van informatie.

Wat de wetgeving betreft, is het duidelijk dat die doorgaans niet in het parlement zelf ontstaat. Ze wordt meestal geïnitieerd door de regering, die echter op haar beurt ook geen meester is van het proces waarin de wetgeving tot stand komt. Dat komt door de complexiteit van het proces dat wetgeving moet doorlopen. Die complexiteit is het gevolg van het feit dat verschillende niveaus, subnationaal en supranationaal, erbij betrokken zijn. Bovendien zijn er de verschillende betrokken actoren die wegen op het proces.<sup>26</sup>

De rol van het parlement bij de totstandkoming van de wetgeving kan worden omschreven als het legitimeren door de volksvertegenwoordiging van de nieuwe regelgeving, het verder verfijnen van die regelgeving door er een maatschappelijk debat over te voeren en ten slotte ook het bewaken van de kwaliteit door de tekst wetgevingstechnisch te optimaliseren.

<sup>25</sup> F. Ankersmit, *De verplaatsing van het conflict*, in: 'De Helling', jg. 11, 3, 1998.

<sup>26</sup> N. Lupo, o.c., p. 34.



Om die wetgevende taak naar behoren te kunnen vervullen, is het nodig dat het parlement zeer goed geïnformeerd is. De regering als belangrijkste initiator van nieuwe regelgeving, heeft een belangrijke verantwoordelijkheid in het degelijk informeren van het parlement. Uit een OESO-onderzoek blijkt echter dat de informatie van de regering aan het parlement vaak gebrekkig is. Parlementen krijgen zelden systematische informatie over welke impact de regering van nieuwe regels verwacht of over de implementatie van de regelgeving na goedkeuring. Daar staat echter tegenover dat de capaciteit van de parlementen om die informatie zelf te genereren, stijgt. Dat heeft onder andere te maken met een verbetering van de relatie van het parlement met auditinstanties (zoals in België het Rekenhof) en met aan het parlement verbonden ombudsdiensten.<sup>27</sup> Verder in dit boek pleit Patricia Popelier voor een aan het parlement verbonden wetsevaluatie. Een uitbreiding van die functie zou de behoefte aan informatie voor deugdelijk wetgevend werk grotendeels kunnen lenigen. Dat ligt in het verlengde van de vaststelling in het OESO-rapport dat parlementen hun capaciteit om informatie te vergaren, opdrijven.

Ook de controlerende functie van het parlement wordt door een toenemende complexiteit van het beleid gekenmerkt. Het openbaar bestuur wordt geleidelijk een meer coöperatieve bestuursvorm, waarbij overheid en niet-gouvernementele instanties samen het publieke domein beheren. Dat uit zich in Vlaanderen bijvoorbeeld ook in de regelgeving over publiek-private samenwerking. Daarnaast wordt ook de samenwerking tussen de verschillende bestuursniveaus (lokaal, bovenlokaal, regionaal, nationaal en supranationaal) meer en meer gekenmerkt door coöperativiteit (multi-level governance). Het openbaar bestuur verwijderd zich dus van de klassieke hiërarchische bestuursvormen.<sup>28</sup> Het openbaar bestuur wordt daarnaast ook meer en meer aan verzelfstandigde agent-schappen overgelaten, die in mindere of meerdere mate onder controle van de regering staan, maar die hoe dan ook een grote autonomie hebben over de wijze waarop zij hun opdrachten uitoefenen.<sup>29</sup>

Bovendien is het in een netwerksamenleving niet mogelijk om alle kennis en expertise die nodig is om complexe sociale problemen op te lossen, in één centraal punt te concentreren. Die kennis en expertise zijn ruim verspreid over een groot scala van actoren. Die complexe beleidsvorming kan alleen maar plaatsvinden in een reflexieve context.<sup>30</sup>

De consequentie van dat alles is dat de controlerende rol van het parlement op het beleid moet worden ondersteund door informatie die niet alleen van de regering afkomstig is, maar van alle actoren die bij het beleid betrokken zijn. De informatiestromen komen dus uit verschillende richtingen. Het parlement kan dan ook een rol van knooppunt spelen, waardoor het een helikopterblik krijgt op dat complexe beleid.

Hierboven hebben we al aangehaald dat de ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie een belangrijke weerslag hebben op de beleidsvoering, die meer en meer interactief wordt. Tegelijkertijd is door de ICT zowel de aard van de informatie

27 OECD report on parliamentary procedures and relations, in: 'OESO PUMA/LEG (2000)' 2, januari 2001, p. 6.

28 Werner Jann, *Managing Parliaments in the 21<sup>st</sup> Century: From Policy-Making and Public Management to Governance?* In: P. Falconer, C. Smith, C.W.R. Webster (eds.), 'o.c.', p. 12.

29 Zie wat het 'Beter Bestuurlijk Beleid' aangaat:

Ontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid: verslag namens de Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken uitgebracht door mevrouw Mieke Van Hecke en de heer Leo Peeters. In: 'Parl. St. Vl. Parl.', 2002-2003, nr. 1612/4.

30 Monique Esselbrugge, *Interactive policymaking*, in: P. Falconer, C. Smith, C.W.R. Webster (eds.), 'o.c.', p. 62.

als het kwantitatieve aanbod van de informatie op korte tijd ingrijpend veranderd. Het internet is een poort waarlangs een massa informatie ongefilterd beschikbaar is. Alleen al het wegvallen van een fysieke rem op het ter beschikking stellen van informatie, zorgt ervoor dat het steeds minder vanzelfsprekend is dat essentiële informatie verborgen blijft. De overheid speelt hier overigens op in door zelf databanken aan te leggen en open te stellen, dikwijls ook via het internet.<sup>31</sup>

De toegenomen beschikbaarheid van informatie leidt tot een verandering in de aard van het politieke debat in het parlement. Er is een ontwikkeling merkbaar: van een debat op basis van politieke maatschappijvisies naar een debat met een grotere techniciteit op basis van inhoudelijke inzichten die uit de beschikbare informatie voortkomen. Als we ervan uitgaan dat een politiek debat in essentie moet gaan over het invullen van maatschappijvisies, dan moet in het licht van die ontwikkeling worden geconcludeerd dat een modern parlement moet komen tot een nieuwe synthese: politieke visies moeten om aan argumentatiekracht te winnen, worden onderbouwd door kennis die beschikbaar wordt door de informatiestromen. Vandaar dat de informatiestromen het parlementaire debat en daardoor de besluitvorming ingrijpend doen evolueren. We kunnen dit misschien nog het best als volgt samenvatten: minder ideologie, gebaseerd op algemene theorieën, meer visie, gebaseerd op informatie.

Door een knooppunt van informatiestromen te zijn, heeft het parlement veel kansen om aan waarde te winnen. Informatie ter beschikking stellen verhoogt de kracht van argumenten. Er zal informatie worden gegenereerd vanuit alle actoren die bij het debat worden betrokken: de regering, de verschillende politieke fracties, de maatschappelijke gesprekspartners, enzovoort. Bovendien genereert het parlement zelf ook meer en meer informatie, onder andere door het bestellen van wetenschappelijk ondersteunend onderzoek, door het werk van een aantal paraparlementaire instellingen, een eigen studiedienst en documentalistische ondersteuning. Door de toenemende beschikbaarheid van informatie zijn de zo ontstane informatiestromen van een – in de parlementaire geschiedenis – ongekende omvang. De groei van het internet, de wettelijk geregelde openbaarheid van bestuur en een verbeterd statistisch apparaat van de overheid zorgen ervoor dat aan die wassende informatiestroom vooralsnog geen eind komt.

De inhoudelijke kwaliteit van een parlement en van het parlementaire debat zal, als gevolg hiervan, meer en meer worden bepaald door de vaardigheid die een parlement aan de dag weet te leggen om met die informatiestromen om te gaan. Het probleem is daarbij niet de hoeveelheid beschikbare informatie, maar de effectiviteit en de accuratesse van die informatie. Een parlement moet de informatie dus kunnen filteren, ordenen en interpreteren om op basis daarvan tot besluitvorming te komen.

In elk geval zorgt die toegang tot informatie ervoor dat de uitvoerende macht geen informatiemonopolie kan claimen. Het maakt het voor het parlement dus mogelijk om kanttekeningen en bijsturingen aan wetgevende initiatieven aan te brengen, vanuit een eigen en autonome deskundigheid.

31 Zie in Vlaanderen de website van de Administratie voor Planning en Statistiek 'aps.vlaanderen.be'.

## 5. LEGITIMATIE VAN PARLEMENT EN DEMOCRATIE

*Tendens 3 – De behoefte aan legitimatie van het parlement en van het gehele democratische politieke systeem is een permanente bezorgdheid*

Wilfried Dewachter argumenteert dat het grondwettelijke primaat van de volksvertegenwoordiging meer theorie dan praktijk is.<sup>32</sup> Toch heeft die realiteit in het verleden niet echt geleid tot het ter-discussie-stellen van de parlementaire instelling. Gezien de veranderende rol van de politiek en de politieke representatie, wordt de behoefte aan het legitimeren van het parlement als instelling en van de werkzaamheden die dat parlement uitvoert, echter steeds belangrijker. Met andere woorden, het in de Grondwet verankerde, maar veeleer theoretische primaat van de volksvertegenwoordiging is niet langer voldoende om het parlement legitimiteit te geven. Het parlement moet als het ware verantwoord worden waarom dat primaat belangrijk is en hoe het daarmee omgaat. Het parlement moet dus een voortdurende inspanning leveren om aan de burgers duidelijk te maken wat zijn bestaansredenen en zijn maatschappelijke meerwaarde zijn.

In essentie is dat een kwestie van communicatie en voorlichting over hoe het beleid tot stand komt en wat uiteindelijk de plaats van de volksvertegenwoordiging in de totstandkoming van dat beleid is. Het Nederlandse rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie van augustus 2001, ook wel het rapport-Wallage genoemd, stelt dat communicatie van de overheid niet langer enkel een zaak is van voorlichting, maar ook van verantwoording. Bovendien staat die communicatie niet alleen ten dienste van het bestuur, dat wil uitleggen wat is beslist en waarom het is beslist. De communicatie staat ook ten dienste van de burgers die belangen hebben bij de genomen beslissingen. De burgers hebben daarbij recht op transparantie en informatie. Het rapport stelt dat het belangrijk is dat de communicatie van de overheid in dit kader ook bijdraagt tot een versterking van de rol die de volksvertegenwoordiging in een parlementaire democratie speelt. 'Want hoezeer de slag om de publieke opinie overal ook wordt gevoerd, uiteindelijk zijn het de democratisch gekozen volksvertegenwoordigers jegens wie de regering zich moet verantwoorden. Door zorgvuldig onderscheid te maken in de verschillende fasen van de beleidsontwikkeling en daarbij de rolverdeling tussen burger, volksvertegenwoordiging en overheid explicieter aan de orde te stellen, kan recht worden gedaan aan het feit dat niet de publieke ruimte, maar de volksvertegenwoordiging de plaats is waar uiteindelijk verantwoording wordt afgelegd.'<sup>33</sup>

Daarmee wordt het duidelijk dat het parlement zelf een belangrijke rol in zijn eigen communicatie te spelen heeft. Het heeft daarbij een dubbele opdracht. Ten eerste moet het communiceren wat zijn plaats in het besluitvormingsproces is. Dat wil zeggen dat het parlement zelf moet bijdragen aan de burgerschapsvorming, door educatieve en andere activiteiten die de burgers meer inzicht in het reilen en zeilen van de representatieve democratie geven. Dat daarbij in de eerste plaats gekeken wordt naar de rol van het

32 Wilfried Dewachter, *De mythe van de parlementaire democratie*, 2001.

33 In dienst van de democratie: het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001, p. 13-14.

onderwijs is logisch. Vandaar dat een educatief project zoals ‘De Kracht van je Stem’ onder de vleugels van het parlement thuishoort.<sup>34</sup>

De tweede opdracht is de voorlichting over de dagelijkse parlementaire werking: het controlerende en het wetgevende werk. Dat is logisch, maar niet vanzelfsprekend. Omdat het parlement een arena van politieke confrontatie is, is het maar normaal dat elke politieke fractie haar eigen communicatie over die dagelijkse werking wil verzorgen. Dat er daarbij grote accentverschillen zullen zijn tussen meerderheid en oppositie, is ingebakken in het systeem. Maar het adagium van het hierboven geciteerde rapport-Wallage indachtig, namelijk dat de communicatie ook ten dienste van de burgers staat, moet het parlement ook zorgen voor feitelijke communicatie over het parlementaire wetgevende en controlerende werk. Als het inderdaad zo belangrijk is dat de overheidscommunicatie moet leiden tot een versterking van het parlement, dan kan de communicatie over nieuwe wetgeving niet alleen aan de uitvoerende overheid worden overgelaten, maar moet het parlement zelf zijn rol spelen.

De dubbele communicatieve taak is dus: burgerschapsvorming en actuele voorlichting. In beide aspecten zal een parlement voor de 21ste eeuw een belangrijke investering moeten doen.

De boodschap die daarbij moet doordringen, is wat de toenmalige voorzitter van het Schotse parlement, Sir David Steel, op de CALRE-conferentie in het Vlaams Parlement van oktober 2002 verklaarde in zijn tussenkomst over de parlementaire communicatie: het moet duidelijk worden dat politiek niet draait om politici, maar om het dagelijkse leven van alle burgers.<sup>35</sup> Bovendien moet de boodschap zijn dat het parlement ook de vertegenwoordiging van alle burgers is. Men moet dus spreken in termen van ‘ons’ parlement.

Om dat waar te maken, is een grote transparantie van de parlementaire werking nodig. Het Vlaams Parlement heeft veel geïnvesteerd in zijn ‘glazenhuispolitiek’. Die transparantie mag echter niet beperkt blijven tot de openbaarheid van de vergaderingen. Een regelmatig weerkerende audit van de parlementaire werking, op basis van de realisatie van bepaalde grondprincipes en doelstellingen die door het parlement zelf werden vastgelegd, kan helpen bij het creëren van die grotere transparantie. We willen hier ook verwijzen naar het voorbeeld van Schotland en de ‘Audit of Democratic Participation’, uitgevoerd door het Civic Forum.<sup>36</sup> Dat soort van audit kan duidelijk maken dat het parlement menens is met een verbetering van zijn werking en een uitdieping en modernisering van zijn democratische gehalte. Met andere woorden, het parlement legitimeert zich evenzeer door kritisch te reflecteren over zijn plaats in de democratie en over de manier waarop het zijn centrale democratische rol moet invullen.

34 ‘De Kracht van je Stem’ was oorspronkelijk een project dat door de Vlaamse regering in 1995 werd gestart en toevertrouwd aan de Vlaamse Onderwijsraad. Dat project, dat aanvankelijk enkel ging over het bekendmaken van de Vlaamse politieke instellingen in het onderwijs, groeide uit tot een algemeen educatief project over de werking van de democratie. Het heeft pakketten ontwikkeld voor het gehele onderwijsveld, van de laatste jaren van het basisonderwijs, tot en met de volwasseneneducatie. In april 2003 werd het project aan het Vlaams Parlement overgedragen.

35 ‘We must get across the message that politics is not about politicians, but about the lives of each and every citizen’ Zie: *Parliamentary image building and the role of the media: Sir David Steel’s speech on the experience of the Scottish Parliament*, Zesde conferentie van de CALRE, 28 oktober 2002.

36 Zie hoger in voetnoot 10.

## 6. GLOBALISERING EN INTERNATIONALISERING

### *Tendens 4 – Het parlement evolueert in een context van toenemende globalisering en internationalisering*

Het Vlaams Parlement is een regionaal parlement binnen een federale staat. Bovendien is de Belgische federale staat vrij specifiek in zijn bevoegdheidsverdeling. De Grondwet voorziet in ‘Bundestreue’ of federale loyauteit<sup>37</sup>, maar daarnaast ook in exclusieve regionale bevoegdheden, waarover de federale overheid geen zeggenschap heeft. In Duitsland ligt dat bijvoorbeeld helemaal anders, door het systeem van de ‘concurrerende bevoegdheden’, waarbij de federale staat regionale bevoegdheden naar zich toe kan trekken.

Binnen de context van de Europese Unie, zorgt die specifieke Belgische federale staatsordening voor een probleem. De Europese Unie bestaat uit lidstaten die al dan niet een federale staatsvorm hebben. De diversiteit van bijvoorbeeld de regionale parlementen die deel uitmaken van de CALRE toont aan dat het regionale niveau in Europa niet eenduidig is. De regio’s zijn doorgaans institutioneel niet voldoende gewapend om hun bevoegdheden op het Europese beslissingsniveau te laten gelden. Voor Vlaanderen en de andere Belgische regio’s is dat, gezien de exclusiviteit van hun bevoegdheden, een nog grotere handicap. De discussie over de plaats van de constitutionele regio’s in de toekomstige Europese structuren is voor de Vlaamse deelstaat dan ook erg belangrijk.<sup>38</sup>

Die supranationale Europese problematiek reikt echter verder dan een discussie over de Europese instellingen en de plaats die de regio’s daarin kunnen bekleden. Beslissingsniveaus, of ze nu supranationaal, nationaal, regionaal of lokaal zijn, opereren meer en meer in een context van wat *multi-level governance* wordt genoemd. Die term is moeilijk te vertalen, maar betekent vooral dat de verschillende beslissingsniveaus niet noodzakelijk in een hiërarchische verhouding tot elkaar staan. Het is dus niet het hogere niveau dat dwingend oplegt wat het lagere niveau moet uitvoeren. Besluitvorming is integendeel het resultaat van een wisselwerking waarbij actoren op verschillende niveaus en op allereerste manieren een rol spelen.

Politologisch onderzoek over *multi-level governance* bevestigt dat het beleid niet louter door de formele instellingen tot stand komt, maar ook door de interactie van andere maatschappelijke actoren.<sup>39</sup> Dat proces speelt zich dus evenzeer op de verschillende beleidsniveaus af, zonder hiërarchie. Dat betekent bijvoorbeeld dat het beleid kan worden beïnvloed op elk beslissingsniveau en dat een maatschappelijke actor zich niet tot één exclusief niveau zal beperken om op de besluitvorming te wegen. Ook het parlement is in zijn eigen besluitvormingsproces aan de effecten van de *multi-level governance*

37 Artikel 143, §1, van de Belgische Grondwet.

38 Zie in dit verband ook de *Verklaring van Brussel*, die werd goedgekeurd door de CALRE-conferentie van 28 en 29 oktober 2002 en die een gezamenlijk standpunt formuleert over de te volgen strategie voor de Europese regio’s en meer bepaald hun parlementen in het moderniseringsproces van de Europese instellingen. Zie: CALRE verslagboek 6<sup>de</sup> conferentie, p. 49-52.

39 Kris Deschouwer, *Politieke instituties, strategieën en beleid: de consequenties van multi-level governance*, in: ‘Res Publica’, vol XLIII, 2001/1, p. 5-14.

‘In tegenstelling tot “government”, dat verwijst naar een set van formele instellingen die het beleid maken en uitvoeren, duidt *governance* meer op het proces van beleidsvorming, waarbij formele instellingen betrokken zijn, maar ook een veelheid aan andere maatschappelijke actoren.’ (Deschouwer, p. 6)

onderhevig. Nieuwe regelgeving is het gevolg van processen die zich op die verschillende niveaus en tussen die verschillende niveaus hebben afgespeeld.

Multi-level governance is alleen al op Belgische schaal een feit, doordat het federale en het regionale/gewestelijke niveau naast elkaar staan en dus niet echt in een hiërarchische verhouding door de exclusiviteit van de grondwettelijk toegewezen bevoegdheden. Nog crucialer dan de multi-level governance op Belgische schaal, is de interferentie van het Europese niveau.

Het Europese beslissingsproces wordt heel sterk beïnvloed door allerlei belangengroepen. Tegelijkertijd is het echter opvallend dat de legitieme politieke vertegenwoordiging van de regio's zo goed als afwezig is in het totstandkomen van de Europese regelgeving. Dat fenomeen wordt terecht als een democratisch deficit ervaren en zorgt regelmatig voor frustratie wanneer Europese regels in regionale wetgeving moeten worden omgezet.

Alleen al het besef van en het leren omgaan met die 'multi-level'-dimensie van de beleidsvorming, zou veel frustraties kunnen wegnemen. Zo'n bewustzijn kan ervoor zorgen dat het Vlaams Parlement alerter wordt voor de besluitvormingsprocessen op de andere niveaus, en vooral voor de gevolgen voor Vlaanderen van ontwikkelingen die zich op Europese schaal en zelfs op wereldschaal afspelen.

De consequentie daarvan is dat elk Vlaams debat in de praktijk een debat met een multinationale achtergrond is en dat de parlementaire instelling in staat moet zijn die achtergrond te kennen en te begrijpen. Het is dus niet langer voldoende een commissie voor buitenlandse en Europese aangelegenheden te hebben, waarnaar alle internationale aspecten van de regelgeving worden doorverwezen. Het multinationale perspectief loopt door alle bevoegdheden en moet dan ook in alle commissies aan bod komen. De bijdrage van Hendrik Vos in dit boek gaat hier verder op in.

Dat het internationalistische perspectief groeit, wordt overigens bevestigd door de toenemende behoefte aan internationale contacten tussen parlementen. Nationale parlementen hebben hierin al een lange traditie,<sup>40</sup> maar ook regionale parlementen beginnen in grensoverschrijdende netwerken samen te werken. De CALRE is een dergelijk grensoverschrijdend netwerk met een structureel karakter.<sup>41</sup>

Een belangrijk effect van multi-level governance is dat er sterk wordt ingegrepen op de basisprincipes van de vertegenwoordigende democratie. De verstremgeling van niveaus van besluitvorming en van de politieke vertegenwoordiging in die niveaus heeft onder andere tot gevolg dat het afleggen van verantwoording en het uitoefenen van politieke controle worden bemoeilijkt.<sup>42</sup> Dat is de kern van het Europese democratische deficit. Het Europese beslissingsniveau geeft de indruk van een allesoverheersende, niet of niet voldoende democratisch gelegitimeerde bureaucratie en technocratie, die de regels

40 De Interparlementaire Unie, de internationale organisatie van de parlementen van de soevereine staten, werd reeds opgericht in 1889.

41 *Conférence des Assemblées Législatives Régionales d'Europe*. Oorspronkelijk een jaarlijkse conferentie van de voorzitters van de Europese regionale parlementen met wetgevende bevoegdheid. Sinds de conferentie van de CALRE in het Vlaams Parlement op 28 en 29 oktober 2002, heeft de organisatie ook een meer permanente structuur gekregen. Die structuur moet een gerichte actie van de regionale parlementen naar de Europese instellingen mogelijk maken. Zie ook: CALRE: verslagboek 6<sup>de</sup> conferentie, Brussel, 2003, p. 48.

42 K. Deschouwer, o.c., p. 9.

voor het leven van alledag van burgers in de hele Europese Unie vastlegt. De regionale volksvertegenwoordiging wordt daarbij veroordeeld tot het louter akte nemen van wat elders is beslist.

Dat democratische deficit oplossen, is een grote uitdaging. Een meer democratische werking van de Europese instellingen is een deel van de oplossing, maar ook het regionale parlement heeft zijn verantwoordelijkheid. De slagkracht en de efficiëntie van een regionaal parlement zal meer en meer afhangen van zijn bekwaamheid proactief in te spelen op de ontwikkelingen en beslissingsprocessen die op Europees niveau aan de gang zijn. Multi-level governance verplicht de volksvertegenwoordigers tot een extra inspanning, namelijk tot het voortdurend verbinden van de regionale prioriteiten en bezorgdheden, met de Europese. Een regionaal volksvertegenwoordiger moet dus een internationaal georiënteerde regionalist zijn.

Een regionale volksvertegenwoordiging moet beseffen wat zijn democratische rol is in een geglobaliseerde wereld. Zoals Paul Frissen opmerkt, treden globalisering en regionalisering tegelijkertijd op. Mensen behoren tot gemeenschappen die van verschillende schaalgrootte kunnen zijn (een wijk, een stad, een regio). De mogelijkheden om over de grenzen heen verbanden en gemeenschappen te onderhouden zijn bovendien, onder andere door de ICT, op ongekende schaal vergroot.<sup>43</sup> Een regionaal parlement heeft een democratische intermediaire functie, als knooppunt van grensoverschrijdende interregionale contacten tussen gemeenschappen. Door de decentraliseringstendens die met de globalisering gepaard gaat, worden regio's niet alleen belangrijker als bestuursniveau. Bovendien zijn zij de institutionele garantie voor subsidiariteit en dus voor het democratisch functioneren van een gemeenschap. Contacten, netwerkvorming en samenwerking tussen de volksvertegenwoordiging van die regio's wordt ook in dat kader zinvol en steeds belangrijker.

## 7. TIJDSCHAARSTE IN DE POLITIEK

*Tendens 5 – De politiek, en zeker het parlement, moet leren omgaan met tijdschaarste*

Op basis van de vier tendensen die we hiervoor hebben geschetst, kunnen we besluiten dat de activiteit van een parlement niet langer eenduidig is.

Traditioneel, maar ook staatsrechtelijk, zijn de functies van het parlement eenvoudig te omschrijven: wetgeving, controle op de uitvoerende macht en jaarlijkse goedkeuring van de begroting. Die traditionele parlementaire activiteit wordt vrij rationeel georganiseerd binnen gereglementeerde parlementaire procedures. Die gebondenheid aan strikte reglementaire procedures gaat zelfs zo ver dat men van parlementaire rituelen kan spreken.<sup>44</sup>

Het opnemen van nieuwe functies maakt het evenwel noodzakelijk dat het parlement zijn werkwijze aanpast. De normale reflex in die gereglementeerde omgeving is dat die

<sup>43</sup> Paul Frissen, o.c., p. 51

<sup>44</sup> Rituals and informal power in Parliaments: ein Internationales Symposium in Hamburg am 3. und 4. Mai 2002, in: 'Zeitschrift für Parlamentsfragen', Heft 3/2002, p. 637-641.

veranderende werking wordt vertaald in nieuwe reglementaire bepalingen. Het reglement van het Vlaams Parlement is op dat vlak zeker illustratief.<sup>45</sup>

De gereguleerde procedures moeten ervoor zorgen dat de parlementaire werking correct verloopt. Op die manier krijgen alle parlementsliden en politieke fracties de garantie dat zij ten volle hun rol van volksvertegenwoordiging kunnen spelen, zowel op het vlak van wetgevende initiatieven als op het vlak van controle op de uitvoerende macht. Daarbij is het essentieel dat de oppositie volop de mogelijkheid heeft om oppositie te voeren.

Strikt genomen zou een reglementering van de werking er ook voor moeten zorgen dat de parlementaire activiteit efficiënt en effectief wordt georganiseerd. De werkverdeling over gespecialiseerde commissies is daar een uiting van. Een ander voorbeeld is het regelen van de beschikbare spreektijd. Nieuwe initiatieven die uit de veranderende context van de parlementaire activiteit voortkomen, zijn echter moeilijker in rationele reglementaire bepalingen om te zetten. Bijvoorbeeld de toenemende interactiviteit met de samenleving laat zich niet zomaar vertalen in een rationele en efficiënte procedure.

Dat betekent dat, in de gegeven omstandigheden, de parlementaire procedures voortdurend onder druk staan en dat die druk door de maatschappelijke ontwikkelingen, de neiging vertoont toe te nemen. Met andere woorden: het wordt steeds moeilijker om met de klassieke parlementaire procedures tegemoet te komen aan de maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van de volksvertegenwoordiging.

De centrale uitdaging op organisatorisch vlak wordt in de komende jaren dan ook om de parlementaire procedures zodanig te rationaliseren dat ze tot een efficiënt werkend parlement leiden, dat zijn toegenomen taken kan verwerken. Essentieel daarbij is het organiseren van het tijdsgebruik of met andere woorden, leren omgaan met schaarse tijd.

Normering van tijdsgebruik in reglementaire bepalingen is slechts een veruitwendiging van rationele keuzes die politici maken voor de wijze waarop zij hun mandaat invullen. Een rationeel antwoord op het probleem van de tijdschaarste is werkverdeling. Die werkverdeling is op haar beurt genormeerd door het institutionaliseren van commissies. De indeling van het parlement in commissies, samengesteld uit volksvertegenwoordigers die gespecialiseerd zijn in de betrokken beleidsdomeinen en die door hun fractie gemandateerd zijn om daar het fractiestandpunt te vertegenwoordigen, is een vorm van geïnstitutionaliseerde werkverdeling. Die werkverdeling is in de loop der jaren geleidelijk gegroeid en in die mate verder geëvolueerd, dat het zwaartepunt van de parlementaire activiteit zich grotendeels van de plenaire vergaderingen naar de commissiewerkzaamheden heeft verplaatst.

In de parlementaire praktijk is er dus allang afgestapt van de opvatting dat een volksvertegenwoordiger, die in principe de hele natie vertegenwoordigt, ook op alle beleids-terreinen thuis moet zijn. Volksvertegenwoordigers, en bij uitbreiding de fracties waar-

45 Voorbeelden zijn: openbaarheid van commissievergaderingen (artikel 28), organisatie van hoorzittingen (artikel 32), reflectietermijnen en reflectienota's (artikel 56), raadpleging van adviesorganen (artikel 65), themadebatten (artikel 70), actualiteitsdebatten (artikel 71), beleidsnota's (artikel 73), beleidsbrieven (art 74), de nieuwe verzoekschriftenprocedure (artikel 86), bepalingen over aan het parlement verbonden instellingen ombudsdienst, kinderrechtencommissariaat en instituut voor technologisch aspectenonderzoek (artikel 87 en 87bis). Zie: *Reglement - Aanpassingen: Tekst aangenomen door de plenaire vergadering*. In: 'Parl. St. Vl. Parl.', 2003-2004, nr. 7/3.



toe ze behoren, delegeren het grootste gedeelte van de inhoudelijke inbreng in zowel het wetgevende als het controlerende werk aan collega's die zich in bepaalde materies specialiseren. Dat systeem is werkbaar op voorwaarde dat die specialisten hun taak met verantwoordelijkheidszin opnemen en zich dus terdege inwerken in specifieke problematieken. Tegelijkertijd moet er bij de andere leden van de parlementaire fractie vertrouwen aanwezig zijn in de deskundigheid van die gespecialiseerde collega's.<sup>46</sup>

Een inhoudelijke werkverdeling tussen de commissies is evenwel geen afdoend antwoord op de tijdschaarste. Het is niet omdat in een hedendaags parlement steeds meer parlementaire activiteit naar de gespecialiseerde commissies wordt verplaatst, dat er niet langer timingsproblemen zijn.

Herbert Döring reduceert het tijdsprobleem tot het probleem van de agendasetting. Een deel van het parlementaire debat gaat over de strijd om de schaarse grondstof 'tijd'. De effectiviteit van een parlement kan dan ook worden afgelezen aan de mate waarin de regering het parlementaire tijdsgebruik bepaalt. Met andere woorden, is het parlement voldoende gewapend tegen de druk van de regering, die haar eigen timing wil opdringen?<sup>47</sup>

Het voortdurende conflict tussen de tijdschaal die de regering moet hanteren om een dagelijks beleid te kunnen voeren en de tijdschaal die een parlement nodig heeft om een langetermijnvisie te ontwikkelen, lijkt dan ook het grote probleem in de besteding van de schaarse tijd te zijn. Dat wordt onder andere ook door Dick Pels in zijn essay 'Het mag wel wat trager' opgemerkt. Volgens hem gaat het voor het parlement bij de regeling van zijn werkzaamheden niet om de keuze tussen snel of traag. Het parlement moet juist kunnen omgaan met een variabel tijdsgebruik. 'Het gaat om het aanbrenge van tijdsbuffers, van temporele breuklijnen en grenzen, van overgangszones waar verschillende snelheden elkaar ontmoeten en op elkaar botsen, kortom om het ontwikkelen van een verfijnd syncopisch gevoel in de politiek'.<sup>48</sup> Dat betekent dat het parlement een slagvaardig bestuur moet mogelijk maken door efficiënte procedures die voor snelle en degelijke regelgeving zorgen (wetgevende functie), maar dat daar ook tegenover moet staan dat het parlement de tijd neemt om over het beleid te reflecteren (controlefunctie). Dat laatste houdt in dat de diverse facetten van het regeringshandelen nauwgezet worden onderzocht en gevolgd, wat tijd vraagt. Bovendien is een trage tijdschaal nodig voor de belangrijke opdracht van de volksvertegenwoordiging om visies voor de middellange en de lange termijn te ontwikkelen. Een thematische afwikkeling van toekomstgerichte beleidsopties, vraagt onderzoek, consultatie van de samenleving en diepgaande discussie en toetsing.

In die optiek kan het geen kwaad dat de oppositie haar tijd neemt om oppositie te voeren, ook al wordt dat soms als 'obstructie' ervaren. Het is het recht van de oppositie om

46 Juri Mykkänen, *Inside Rationality: the Division of Labour in a Parliamentary Party Group*, in: 'The Journal of Legislative Studies', 2001, nr. 3, p. 92-121.

47 Herbert Döring, *Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda*, in: Herbert Döring (ed.), 'Parliaments and Majority Rule in Western Europe', p. 223-246.

'A recurrent feature of all parliaments is the constant pressure on their time. As large assemblies representing a great number of people they have to process a great many topics within a limited number of sitting days over the legislative term. Not only is time in short supply in absolute terms, control of the finite timetable also forms an important part of the notion of overall agenda control that, according to social choice theorising, is crucial to an understanding of how parliaments work.' (Döring 223)

48 Dick Pels, *Het mag wel wat trager*, In: 'De Groene Amsterdammer', 22 februari 2003.

gehoord te worden. Het uitputtende gebruik van parlementaire procedures is in feite het gebruik van het spreekrecht door een parlamentslid, en dus legitiem.<sup>49</sup> Maar het is tegelijk duidelijk dat dit het parlementaire tijdsgebruik verre van rationaliseert. De werking van de Zweedse Riksdag bewijst dat het anders kan: tactische obstructie komt er bijna niet voor, omdat de leden blijk geven van een groot verantwoordelijkheidsbesef en van het bewustzijn van het permanente tijdsgebrek in het parlement. *'My image of the Riksdag (...) is that it, in comparison with many other parliaments, is free from interventions from the government. The government does seldom try to speed up the proceedings in the Riksdag and has few opportunities to do so. (...) At the same time, the opportunities for the opposition to delay the proceedings are constrained'*.<sup>50</sup> Er valt dus wat voor te zeggen dat het obstructieve gebruik van parlementaire procedures een correlatie vormt met de regeringsdruk op het parlement. Conclusie: minder regering in het parlement kan sneller en bovendien beter parlementair werk opleveren.

Ten slotte, en dat merkt niet alleen Pels op, is de tijdsproblematiek niet enkel een kwestie van verschillende tijdschalen bij de wetgevende en de uitvoerende macht. Jean Chesnaux stelt dat er gewerkt moet worden aan een 'politieke tijds cultuur'. Hij heeft het over het overheersende 'presentisme'. 'Tijd' speelt zich af op drie niveaus: verleden, heden en toekomst. Volgens Chesnaux overheerst in de politieke cultuur het heden, hetgeen betekent dat in de politieke besluitvorming zowel de reflectie over het verleden als de toekomstgerichte langetermijnvisie ontbreekt. Het resultaat is politiek handelen onder druk van het hier en nu.<sup>51</sup> Dit fenomeen is een algemeen cultuurverschijnsel dat grotendeels op rekening van de media en communicatietechnologieën moet worden geschreven.

André Vitalis omschrijft het als volgt: *'On constate une grande différence entre le temps façonné par les médias et le type de temporalité qu'exige une vie démocratique véritable. Ainsi l'immédiateté de l'information constitue un obstacle pour la réflexion citoyenne. (...) Ce primat du présent et la montée en puissance de la catégorie de l'urgence qui l'accompagne, constitue un handicap pour le débat et les décisions politiques.'*<sup>52</sup>

In de praktijk zorgen de media en de nieuwe communicatietechnologieën in feite voor een destabilisatie van de geïnstitutionaliseerde vormen van democratie. Bij het begin van het tijdperk van de representatieve democratie viel de tijdschaal van de media nog samen met de tijdschaal van het parlement. De eerste kranten hadden een wekelijkse verspreiding, of meldden nieuwsfeiten die al een aantal dagen of zelfs weken oud waren. Aan dat ritme waren de eerste volksvertegenwoordigingen, die aan de grondslag van het hedendaagse parlementaire systeem liggen, goed aangepast. Van een wekelijks ritme evolueerden de media naar een dagelijks ritme. Sinds de opkomst van de televisie, en de laatste jaren nog versterkt door de nieuwe communicatietechnologieën, is de mediatijdschaal van een geheel andere orde dan die van het parlement. Het nieuws is als het ware al gemaakt, voordat het parlement tot het nieuws heeft bijgedragen. Illustratief is het fenomeen dat de media doorgaans sneller op de hoogte zijn van beleidsbeslissingen dan de volksvertegenwoordigers, waardoor zij die beslissingen via radio of tv vernemen, in plaats

49 Herbert Döring, o.c., p. 218.

50 Parlementair functionaris Ingvar Mattson, geciteerd in Döring, o.c., p. 239.

51 Jean Chesnaux, *Pour une culture politique des temps: quel dialogue entre passé, présent, avenir?* In: 'Futuribles', september 1998, p. 57-68.

52 André Vitalis, *Temps médiatique et temps démocratique: l'improbable rencontre*, in: 'Temporalistes', 42, december 2000.

van in de geëigende gremia in het parlement. Het is door die versnellende invloed van de media dat tegelijkertijd het verleden wordt vergeten en vooral het langetermijndenken onmogelijk wordt gemaakt. We komen daardoor inderdaad terecht in het 'primat du présent'.

Tegen die maatschappelijke realiteit oproeien zal niet gemakkelijk zijn, maar levensnoodzakelijk voor de democratische instellingen, en zeker voor het parlement. Dit lijkt alleen maar mogelijk als het parlement tegenover de kwestie van de tijdsschaarste een eigen strategie ontwikkelt, die met verschillende elementen rekening houdt. Er moet een voortdurend streven naar beheersing van de tijd zijn.

De planning van de werkzaamheden is daarbij een essentieel element. De agendasetting van het parlement moet door een goede samenwerking met de regering, lang vooraf kunnen worden geregeld. Men moet als het ware op basis van een planning waarover met de regering wordt onderhandeld, een jaarprogramma kunnen opstellen. Dat geeft de volksvertegenwoordigers de mogelijkheid zich terdege op de komende debatten voor te bereiden, door voorafgaande reflectie, discussie en feedback.

Een voortdurend bewustzijn over de schaarse tijd die beschikbaar is voor vergaderingen, moet er ook toe leiden dat het parlement niet meer, maar minder gaat vergaderen, niettegenstaande een gevuldere agenda. Dat is mogelijk door andere manieren van confrontatie en reflectie, bijvoorbeeld door meer schriftelijke of door ICT-gestuurde procedures. Met andere woorden, er zijn andere vormen van publieke confrontatie van politieke visies mogelijk dan commissie- en plenumvergaderingen van het parlement.

Hoe dan ook moet het parlement een eigen bedrijfscultuur van tijdsgebruik ontwikkelen, waarin de gedifferentieerde tijdsschalen van slagvaardig bestuur en diepgaande reflectie in een eigen parlementaire manier van werken worden gesynthetiseerd. Als dan ook nog de focus van de parlementaire werking verbreed wordt en zich niet meer louter op de klassieke parlamentsfuncties richt, wordt het duidelijk dat van de aanpak van die uitdaging het uiteindelijke succes van de vertegenwoordigende democratie in de 21ste eeuw zal afhangen.

## *2 Het parlement als decreetgever*

STEFAN MERGAERTS\*

## 1. INLEIDING

In een rechtsstaat worden niet alleen de verhoudingen tussen de burgers onderling, maar ook het optreden van de overheid geregeld door wetten. Die wetten zijn voor iedereen gelijk en worden op een behoorlijke wijze vooraf aan iedereen kenbaar gemaakt. Alle staatsorganen en alle ambtenaren moeten zich bij het vervullen van hun opdrachten aan de wetten houden. In België is het zelfs zo dat de uitvoerende macht besluiten moet nemen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, zonder dat zij ooit de wetten zelf mag schorsen of vrijstelling van hun uitvoering mag verlenen.<sup>53</sup> De uitvoerende macht heeft ook geen andere macht dan de macht die de Grondwet en de wetten haar uitdrukkelijk toekennen.<sup>54</sup> In een rechtsstaat vormen wetten dus de kern waaromheen het hele overheidsbeleid is gebouwd.

In een democratie komen wetten tot stand door of minstens met de instemming van de burgers, hetzij rechtstreeks via een volksvergadering of een volksraadpleging, hetzij onrechtstreeks via verkozen vertegenwoordigers. Het Nationaal Congres heeft op 22 november 1830 resoluut geopteerd voor een grondwettelijke, representatieve monarchie.<sup>55</sup> De rechtstreekse democratie heeft in de Belgische staat nooit veel aanhangers gehad en is, gezien de omvang van de moderne staten, trouwens ook moeilijk te organiseren. Het hedendaagse beleid is bovendien zo ingewikkeld en moet met zoveel uiteenlopende facetten rekening houden dat een volksraadpleging alleen bruikbaar is voor enkele zeer eenvoudige en eenduidige kwesties die bovendien geen repercussie mogen hebben op andere beleidsdomeinen. Bevoegdheidsoverdracht aan één of meer democra-

\* Adviseur directie Decreetgeving in het Vlaams Parlement

53 De gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, artikel 108, in: 'Belgisch Staatsblad', 17 februari 1994. Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 20, in: 'Belgisch Staatsblad', 15 augustus 1980.

54 De gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, artikel 105, in: 'Belgisch Staatsblad', 17 februari 1994. Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 78, in: 'Belgisch Staatsblad', 15 augustus 1980.

55 'Den Volksraad van België verklaert dat het Belgische volk voor regeringsvorm aenneemt de grondwettige vertegenwoordigende alleenheersching, onder een erfelyk hoofd.' Zie: Bulletin officiel des décrets du Congrès national de la Belgique, et des arrêtés du pouvoir exécutif, 1830, nr. 41, p. 585.

tisch, rechtstreeks en periodiek verkozen vertegenwoordigers is echter een goed alternatief voor de rechtstreekse democratie.

In een parlementaire democratie wordt een voldoende groot aantal vertegenwoordigers verkozen, zodat de voornaamste strekkingen binnen de bevolking ook in het bestuur van het land terug te vinden zijn. Wanneer men slechts één vertegenwoordiger zou kiezen, zou de bevoegdheidsoverdracht tussen twee verkiezingen een nagenoeg absoluut karakter vertonen en zou er in de beleidsvoering geen enkele afweging moeten worden gemaakt tussen de uiteenlopende belangen en opvattingen in de samenleving. Hetzelfde fenomeen doet zich voor in een parlementair systeem met een meerderheidskiesstelsel, waarbij een van de partijen de volstreekte meerderheid in het parlement behaalt en tot de volgende verkiezingen het land bestuurt zonder rekening te hoeven houden met andere partijen. Anderzijds zet de aanwezigheid van een oppositie in het parlement toch al een zekere rem op een eigengereid optreden van de meerderheidspartij. Van een echte participatie van de verschillende gezindheden aan de wetgeving en het beleid kan pas sprake zijn bij een evenredig kiesstelsel. Professor Lieven Dewinter stelt dat consensusdemocratieën het economisch niet slechter doen dan meerderheidsdemocratieën, maar sociaal wel veel beter.<sup>56</sup>

Als we er dus van uitgaan dat de wetten de kern van het beleid vormen en dat ze tot stand komen door of met instemming van het parlement, dan moeten we concluderen dat een van de belangrijkste kerntaken van het Vlaams Parlement de decreetgeving is en dat alle andere activiteiten in een logisch verband moeten worden gebracht met de decreetgeving: het maatschappelijke debat, de controle op de regering, de communicatie met de burger, al dan niet via de media, enzovoort. In de werkelijkheid moeten we evenwel vaststellen dat het gros van de decreten het gevolg is van een initiatief van de regering en dat voorstellen van decreet soms gecamoufleerde ontwerpen van decreet zijn.<sup>57</sup> Ontwerpen van decreet worden altijd aangenomen en bijna altijd zonder fundamentele amendering. Bovendien moeten we constateren dat het geheel van de decreetgeving een complex kluwen is geworden, dat een aantal decreten niet meer optimaal overeenstemmen met de maatschappelijke behoeften en dat vele decreten op taalkundig en wetgevingstechnisch gebied niet volmaakt kunnen worden genoemd. Het Vlaams Parlement wacht in de nabije toekomst een grote uitdaging op dat vlak: aan de Vlaamse deelstaat een eigentijds stelsel van decreten geven, die een antwoord bieden op de hedendaagse behoeften van de samenleving, die democratisch gedragen worden en die de doorsnee-Vlaming gemakkelijk kan consulteren en begrijpen.

In dit hoofdstuk onderzoeken we de achtereenvolgende fasen in de totstandkoming van de decreten. Wie neemt het initiatief? Hoe zorgen we ervoor dat de decreten inhoudelijk en vormelijk van goede kwaliteit zijn? Wat is daarvoor de beste procedure in het Vlaams Parlement? Hoe gaan we na of de bestaande decreten nog aan de maatschappelijke behoeften beantwoorden en of ze geen fouten bevatten?

<sup>56</sup> Gesprek met de auteur op 3 april 2002.

<sup>57</sup> Hiermee wordt bedoeld dat volksvertegenwoordigers op aansturen van de regering een door de regering opgesteld voorstel van decreet indienen. Zie verder.

## 2. HET INITIATIEFRECHT

Eeuwenlang hebben de parlementen en hun voorlopers, de staten en de staten-generaal, zich zeer passief en defensief opgesteld ten aanzien van het beleid dat werd uitgestippeld door de vorst en later door de regering. Ook na de invoering van het algemeen stemrecht liet de volksvertegenwoordiging het initiatief op wetgevend vlak maar al te graag over aan de uitvoerende macht. Daarmee stond het parlement heel wat van zijn democratisch gelegitimeerde macht af aan een orgaan dat toch een minder rechtstreeks en minder evenredig democratisch draagvlak heeft.

Het Vlaams Parlement is het enige orgaan in Vlaanderen dat rechtstreeks verkozen wordt door alle Vlamingen en alleen aan hen verantwoording verschuldigd is. Het heeft daardoor het recht en de plicht om de macht in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest uit te oefenen op eigen initiatief en via democratische procedures.

### 2.1. De huidige situatie

Naar Belgisch model behoort het decreetgevend initiatiefrecht in Vlaanderen toe aan elke tak van de decreetgevende macht, dus aan de leden van het Vlaams Parlement en aan de Vlaamse regering, met uitsluiting van alle anderen.<sup>58</sup> De burgers en de andere overheden hebben wel het recht een verzoekschrift in te dienen bij het Vlaams Parlement of bij de Vlaamse regering.<sup>59</sup> Het petitierecht heeft echter meer betrekking op de signalen vanuit de samenleving en we behandelen het daarom in het hoofdstuk over het maatschappelijk forum.

In het Vlaams Parlement heeft iedere volksvertegenwoordiger het recht een voorstel van decreet in te dienen. Een voorstel mag door ten hoogste zes volksvertegenwoordigers worden ondertekend. Elke volksvertegenwoordiger heeft ook het recht een amendement in te dienen op een ontwerp of voorstel van decreet of een subamendement op een amendement.

De Vlaamse regering oefent haar initiatiefrecht uit door middel van ontwerpen van decreet die ze indient bij besluit van de Vlaamse regering. De regering moet vooraf het advies inwinnen van sommige adviesorganen. Die adviezen worden samen met het voorontwerp van decreet bij het ingediende ontwerp van decreet gevoegd. In het indieningsbesluit wordt een minister belast met de indiening van het ontwerp van decreet bij het Vlaams Parlement.

In de praktijk merken we dat het merendeel van de decreten tot stand komt op initiatief van de regering en dat er bij de voorstellen van decreet ook een aantal zijn die een initiatief zijn van de regering, maar die bij het parlement toch als voorstel worden ingediend door volksvertegenwoordigers. In het Vlaams Parlement waren tijdens de legislatuur 1995-1999 30 percent van de aangenomen decreten voorstellen van decreet en 70 percent regeringsontwerpen. In het geval van parlementaire initiatieven gaat het meestal om voorstellen waarover de Vlaamse regering zelf overeenstemming heeft bereikt of over

<sup>58</sup> De gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, artikel 132, in: 'Belgisch Staatsblad', 17 februari 1994. Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 18, in: 'Belgisch Staatsblad', 15 augustus 1980.

<sup>59</sup> De gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, artikel 28, eerste lid, in: 'Belgisch Staatsblad', 17 februari 1994. Bijzonder decreet van 6 juli 2001 houdende regeling van het recht om verzoekschriften bij het Vlaams Parlement in te dienen, artikel 2, 'Belgisch Staatsblad', 3 augustus 2001.

voorstellen in de sfeer van culturele aangelegenheden en onderwijsaangelegenheden, waar, onder andere wegens de cultuurpactwetgeving, gestreefd wordt naar consensus tussen de ideologische en filosofische stromingen.

### *2.2. In het buitenland*

Het overwicht van het regeringsinitiatief is geen monopolie van de Vlaamse decreetgever. Het is opvallend dat ook in heel wat andere landen de wetgeving nagenoeg geheel (we spreken dan over 95 percent of meer) tot stand komt via het wetgevende initiatief van de regering. Dat grote overwicht van de regering in het wetgevende initiatief wordt over het algemeen als normaal beschouwd. In de Noord-Europese parlementaire traditie, zoals in Zweden of Denemarken, gaat men ervan uit dat de regering het beste is toegerust om nieuwe wetten voor te bereiden. Het initiatief tot nieuwe wetgeving wordt er beschouwd als een regeringstaak, ook al gaat het om een minderheidsregering.

Het initiatiefrecht van de volksvertegenwoordigers wordt in alle landen erkend, maar wordt door sommige parlementen aan banden gelegd, doordat er geen individueel initiatiefrecht wordt toegestaan. Zo zijn in een aantal Duitse deelstaatarlamenten, bijvoorbeeld in de Landtag van Sachsen, reglementaire bepalingen van kracht die een minimumaantal handtekeningen vereisen. Ook kan het initiatiefrecht aan een commissie (*commission bills* in het Schotse parlement, de Landtage van Oberösterreich en Brandenburg en de Nationalrat in Wenen), aan fracties (Landtag van Sachsen) of aan het presidium van het parlement (Landtag van Brandenburg) worden verleend.

Buitenlandse voorbeelden leren anderzijds dat een groot aantal voorstellen die door de regering zijn uitgewerkt, tot stand zijn gekomen op uitdrukkelijk verzoek van het parlement aan de regering. Dat geeft toch een enigszins genuanceerd beeld. Algemeen wordt gesteld dat de sterkte van een parlement niet kan worden afgeleid uit het aantal wetsvoorstellen dat van de leden van het parlement uitgaat. Hoewel in Zweden bijna 100 percent van de wetgeving het gevolg is van regeringsinitiatief, is er toch erg veel input van de parlementsleden. Jaarlijks zijn er tussen 5000 en 9000 moties van parlementsleden naar aanleiding van de regeringsvoorstellen. Het parlement geeft de regering ook de opdracht om over een bepaalde problematiek nieuwe wetgeving uit te werken. Het gevolg daarvan is dikwijls dat de regering een gemengde commissie van deskundigen en politici aanstelt, die de nieuwe wetgeving voorbereidt. In het Zweedse parlement zijn er ettelijke van die commissies tegelijk aan het werk. Ter voorbereiding van belangrijke wetgeving wordt er een 'koninklijke commissie' aangesteld.

De Zweedse regering rapporteert ook jaarlijks aan het parlement over het gevolg dat aan de parlementaire moties wordt gegeven. Die rapportage wordt gevolgd door het *Konstitutionsutskottet* (Commissie van de Grondwet).

Het Zweedse voorbeeld geeft aan dat het overlaten van het wetgevende initiatief aan de regering niet noodzakelijk leidt tot een terugtreding van het parlement als de feitelijke wetgever. Men neemt aan dat de Riksdag van alle Europese parlementen daardoor de grootste, weliswaar onrechtstreekse, wetgevende activiteit van volksvertegenwoordigers heeft. Door een hervorming van de werkzaamheden van de commissies probeert men nu dit grote aantal moties beter en inhoudelijker te verwerken.



In het Deense *Folketing*, waar het eigen parlementaire initiatief zeer beperkt is, kan het parlement bij resolutie om een wetsontwerp van de regering vragen.

Terwijl in het Belgische staatsrecht tot nu toe geen andere personen of instanties dan het parlement en de regering het recht van initiatief hebben, bestaat in een aantal landen een vorm van volksinitiatief of initiatiefrecht voor de burger.

In Duitsland en Oostenrijk wordt het volksinitiatief gerealiseerd door de procedures van het zogenaamde *Volksbegehren* of de *Volksantrag*. Op voorwaarde dat de indieners een minimumaantal handtekeningen verzamelen, kan een wetsvoorstel via een volksinitiatief worden ingediend. In Duitsland hebben alle deelstaten een regeling voor *Volksbegehren*. De drempel, het aantal te verzamelen handtekeningen, ligt echter zeer hoog. Die varieert van 5 tot 20 percent van het aantal kiezers. Als de Landtag een wet die via het *Volksbegehren* is ingediend, niet aanneemt, volgt er meestal een *Volksentscheid* (referendum).

Gezien de hoge drempel leidt het *Volksbegehren* niet vaak tot wetgeving. In de Landtag van Brandenburg wordt erop gewezen dat de ideeën van die initiatieven dikwijls worden overgenomen door de volksvertegenwoordigers en dat op die manier de wil van het volk toch wordt gerealiseerd. Via de procedure van het *Volksbegehren* kan een groep burgers dus uiting geven aan de behoefte aan wetgeving in een bepaald domein. Er bestaat wel een tendens om de drempel voor het volksinitiatief te verlagen. Zo werd de drempel in Rheinland-Pfalz verlaagd van 20 naar 10 percent van het aantal kiezers. De Landtag van Brandenburg voert een informatiepolitiek over volksinitiatieven.

In de Angelsaksische traditie bestaan de zogenaamde *private bills*, waarbij individuele burgers, groepen van burgers en organisaties afwijkende wetgeving kunnen introduceren, maar enkel als zij betrokken partij zijn. Het gaat dan om bij wet toegestane afwijkingen van de bestaande regelgeving. Dat soort afgeleide wetgeving moet een zware procedure doorlopen. In het Engelse parlement worden jaarlijks ongeveer tien *private bills* aangenomen en omgezet in wetgeving. Die worden dan *local acts* genoemd.

In het Schotse parlement bestaan de zogenaamde *cross-party groups*. Dat zijn werkgroepen die door het parlement worden erkend op voorwaarde dat ze openstaan voor politici van alle fracties die in het parlement vertegenwoordigd zijn. In de *cross-party groups* wordt samengewerkt en inhoudelijk gediscussieerd met professoren en andere experts onder andere met het oog op de voorbereiding van wetgevende initiatieven.

### 2.3. Opmerkingen

Het overwicht van de regering bij het wetgevende initiatief lijkt wel in tegenstrijd te zijn met de eerste rang die een parlement in een parlementaire democratie bekleedt. De realiteit, namelijk dat de regelgeving in de praktijk in het merendeel van de gevallen niet in het parlement tot stand komt, kan niet worden ontkend.<sup>60</sup> De vraag is hoe het parlement met die realiteit moet omgaan en wat zijn specifieke beleidstaak zal zijn in de 21ste eeuw.

De laatste jaren verwijst men vaak naar het primaat van de politiek. Wat is daarbij de plaats van de experts of technocraten, die een belangrijke rol spelen in het totstandkomen van effectieve regelgeving? Hoe moet ook de rol van het debat met de maatschappelijke actoren worden beschreven? Het meer structureren van het maatschappelijke

<sup>60</sup> Zie ook Wilfried Dewachter, *De mythe van de parlementaire democratie, een Belgische analyse*, 2001.

debat in de parlementaire procedures kan nuttig zijn. De beleidsbrieven<sup>61</sup> kunnen rapporteren over de wijze waarop met maatschappelijke debatten in het beleid rekening is gehouden.

De discussie rond de beleidstaak van het parlement gaat ook over het individuele initiatiefrecht en de concretisering daarvan. Hoe zwaar weegt een individueel parlementslid op een regeringscoalitie? Wat is eigenlijk de bedoeling van het decreetgevende initiatief van individuele volksvertegenwoordigers? Het staat immers vast dat volksvertegenwoordigers, zelfs al maken zij gebruik van het individuele initiatiefrecht, toch meestal ruggespraak houden met hun fractie bij het uitwerken van decretale initiatieven. In de praktijk blijkt het individuele initiatiefrecht dus duidelijk binnen de krijtlijnen van de partijstandpunten te verlopen.

Het volksinitiatief, waarvan in Duitsland goede voorbeelden bestaan, moet steeds binnen het Belgische grondwettelijke kader worden gedacht. Anderzijds kan het systeem van de *cross-party groups* enigszins tegemoet komen aan de grondwettelijke bezwaren tegen het volksinitiatief die er in België zijn, en ervoor zorgen dat de betrokkenheid van de burgers wordt vergroot. In ieder geval is een grondwetsherziening vereist om in Vlaanderen bindende referenda mogelijk te maken. Aangezien in de vorige legislatuur geen verklaring tot herziening van de Grondwet in die zin is aangenomen, kon het bindende referendum niet worden gerealiseerd in de zittingsperiode 1999-2004.

#### *2.4. Ideeën voor de toekomst*

Met betrekking tot het initiatiefrecht zijn een drietal mogelijkheden het overwegen waard, geïnspireerd door buitenlandse voorbeelden en binnen de Belgische en Vlaamse grondwettelijke en parlementaire tradities.

De mogelijkheden van het Zweedse model moeten nader worden onderzocht, waarbij brede maatschappelijke discussies leiden tot opdrachten aan de regering, die hierover verantwoording aflegt aan het parlement. Dat houdt in dat het voorafgaande maatschappelijke debat in het parlement op een meer gestructureerde wijze moet worden gebruikt om nieuwe decreetgeving te initiëren door het geven van richtlijnen aan de regering. Daarbij aansluitend zou het nuttig zijn dat er een parlementair controleorgaan komt om na te gaan hoe de regering uitvoering geeft aan de resoluties die het parlement heeft aangenomen, naar het voorbeeld van de Commissie voor de Grondwet in de Zweedse Riksdag.

De eerste aanzet daartoe is eigenlijk al gegeven. Nu reeds gebeurt het dat het Vlaams Parlement decreetgevend werk initieert door via een resolutie of motie een verzoek te richten aan de Vlaamse regering om een ontwerp van decreet in te dienen. Iedere volksvertegenwoordiger heeft het recht een voorstel van resolutie in te dienen; een dergelijk voorstel mag door ten hoogste zes volksvertegenwoordigers ondertekend zijn.

Het individuele initiatiefrecht, zoals het nu bestaat, biedt een grote soepelheid en mag geenszins worden beperkt. Het parlementaire initiatief is geschikt voor zaken die

61 Jaarlijks, bij het indienen van de begroting, dient elke minister voor de beleidsdomeinen waarvoor hij bevoegd is een beleidsbrief in. Die beleidsbrief geeft een overzicht van de uitvoering van de begroting in het afgelopen jaar en een prognose van het beleid in het volgende begrotingsjaar. Daarnaast moet een beleidsbrief een overzicht geven van de manier waarop gevolg werd gegeven aan moties en resoluties van het Vlaams Parlement. Artikel 74 van het Reglement van het Vlaams Parlement.

verband houden met de organisatie van het politieke leven, maar is ook nuttig voor het aanbrengen van verbeteringen aan de bestaande regelgeving. Wellicht kan hier een verband worden gelegd met een parlementair evaluatiesysteem. De toekenning, binnen het Vlaams Parlement, van het decretaal initiatiefrecht aan gremia zoals het Uitgebreid Bureau<sup>62</sup>, de commissies en de fracties, is niet nodig en stoort zelfs in een systeem van een zo groot mogelijke initiatiefvrijheid van de individuele parlementsleden.

Het volksinitiatief hoort niet thuis in ons systeem van representatieve democratie. Dat belet niet dat het instrument van de verzoekschriften actief kan worden gepromoot om burgers de mogelijkheid te bieden het parlement om een decreetgevend initiatief te verzoeken. In de externe communicatie moet voldoende worden benadrukt dat verzoekschriften niet alleen bedoeld zijn om klachten te formuleren of persoonlijke aspiraties op de voorgrond te brengen, maar ook en vooral dat ze bedoeld zijn om – bij wijze van alternatief voor het volksinitiatief – suggesties om decreetgeving in te voeren, te wijzigen of op te heffen, rechtstreeks aan te kaarten bij het Vlaams Parlement. Omgekeerd mag van het Vlaams Parlement worden verwacht dat het dergelijke inhoudelijke verzoekschriften ernstig behandelt. Als een commissie het verzoek voldoende gegrond en belangrijk acht voor een decreetgevend initiatief, moeten concrete afspraken worden gemaakt binnen het Vlaams Parlement: wie dient een voorstel van decreet of een voorstel van resolutie in om de besluiten van de commissie uit te voeren?

### 3. EVALUATIE EX ANTE

Burgers hebben recht op een duidelijke en eenvoudige decreetgeving die niet om de haverklap wordt gewijzigd, maar die een stevige basis vormt voor de ontwikkeling van de Vlaamse deelstaat en zijn inwoners op lange termijn. Die zorg voor kwaliteit kan onder meer worden gerealiseerd in een evaluatie ex ante. Door een evaluatie ex ante kan herstellwetgeving worden vermeden en wordt de regelgeving duidelijker en beter afdwingbaar gemaakt. In Denemarken stelt men dat een wetsontwerp, zodra het is ingediend bij het parlement, de volledige verantwoordelijkheid van het parlement wordt en dat het parlement dus ook verantwoordelijk is voor de politiek-inhoudelijke en wetgevingstechnische kwaliteit van de uiteindelijk aangenomen nieuwe wet.

#### 3.1. *De huidige situatie*

In het Vlaams Parlement worden de voorstellen van decreet door de diensten van het parlement nagekeken op wetgevingstechnisch, juridisch en taalkundig vlak. De gesuggererde verbeteringen worden voor het drukken eerst aan de indieners ter goedkeuring voorgelegd.

De ontwerpen van decreet daarentegen vallen volledig onder de verantwoordelijkheid van de Vlaamse regering. Voor het wetgevingstechnische aspect hanteert het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap een omzendbrief van de Vlaamse regering.<sup>63</sup>

62 De leidinggevende instantie van het Vlaams Parlement, die is samengesteld uit de voorzitter, de ondervoorzitters en de secretarissen van het parlement, aangevuld met de voorzitters van de erkende politieke fracties.

63 Omzendbrief van de Vlaamse Gemeenschap als begeleiding bij de opmaak van decreten en besluiten, 2000/4.

Behalve de hoofdzakelijk technische bijstand die het Algemeen Secretariaat van het parlement levert, heeft het Vlaams Parlement nog drie eigen adviesinstanties, die vooraf nieuwe regelgeving kunnen toetsen: het Kinderrechtencommissariaat voor de effecten van wetgeving op de leefwereld van kinderen en de toepassing van het verdrag over de rechten van het kind, het Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek voor de effecten van wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen op de samenleving en de Vlaamse Ombudsdienst voor de werking van de Vlaamse overheidsdiensten.

Het Vlaams Parlement heeft de wettelijke en decretale mogelijkheid om aan sommige adviesorganen rechtstreeks advies te vragen met betrekking tot ontwerpen en voorstellen van decreet die in behandeling zijn: de Raad van State (een federaal orgaan), de Gezins- en Welzijnsraad, de Jeugdraad voor de Vlaamse Gemeenschap, de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen, de Raad voor Cultuur, de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, de Vlaamse Commissie voor Ruimtelijke Ordening, de Vlaamse Gezondheidsraad, de Vlaamse Land- en Tuinbouwraad, de Vlaamse Mediaraad, de Vlaamse Onderwijsraad, de Vlaamse Raad voor Toerisme, de Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid, de Vlaamse Sportraad, de Vlaamse Woonraad en de Vlaamse Ombudsdienst.<sup>64</sup> Voor begrotingsaangelegenheden is er een automatisch advies van het Rekenhof, dat een federaal orgaan is.

In het Vlaams Parlement bestaat geen checklist voor de beoordeling van voorstellen van decreet. Toch wordt telkens getoetst of het voorgestelde initiatief daadwerkelijk moet worden gerealiseerd door middel van een decreet en of een resolutie niet volstaat.

### 3.2. In het buitenland

In Europese parlementen neemt de evaluatie ex ante uiteenlopende vormen aan: richtlijnen voor de opstelling van wetgevende initiatieven, gemengde commissies of werkgroepen, waarin volksvertegenwoordigers samen vergaderen met deskundigen, advisering door de eigen diensten of adviesorganen en overleg met de belanghebbenden.

#### *Richtlijnen*

Verschillende parlementen stellen duidelijke richtlijnen op over de vorm en de inhoud die wetsontwerpen en voorstellen moeten hebben.

Een zeer verregeand voorbeeld is de werkwijze in de Landtag van Oberösterreich. Zodra een probleemimpuls aanleiding geeft tot een wetgevend initiatief, wordt er een *Gesetzesfolgenabschätzungsteam* opgericht, dat de bevoegde administratieve diensten begeleidt. Die begeleiding houdt onder meer in: op basis van een tekstontwerp de financiële implicaties berekenen, een strakke timing uitwerken, de wetgevingstechniek, de ontbureaucratisering, de deregulering en de burgervriendelijkheid controleren. De bedoeling daarvan is om bij de redactie van het wetsontwerp de normen van de *Fragenkatalog für die*

<sup>64</sup> Die (verplichte) adviesverlening is in allerlei decretale regelingen vastgelegd. Het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van strategische adviesraden hertekent het adviesinstrumentarium van de Vlaamse overheid in het kader van het Beter Bestuurlijk Beleid. Het Vlaamse advieslandschap is door dat decreet volledig herschikt. Artikel 2, 1° van dat decreet bepaalt dat de nieuwe strategische adviesraden, die per beleidsdomein worden opgericht, ook als taak hebben het Vlaams Parlement te adviseren over strategische beleidsaangelegenheden.

Erstellung von Landesgesetzen (opgenomen in het Leitbild für die Erarbeitung von Normen)<sup>65</sup> te respecteren. Alle vragen die in de vragencatalogus zijn opgenomen, moeten door de administratieve diensten worden beantwoord. De vragencatalogus geldt voor alle wetgevende initiatieven van de regering en van het parlement. De wetgevende initiatieven worden getoetst aan de volgende normen, met daarbij de volgende vragen:

1. Handlungsbedarf (de noodzaak om regelgevend op te treden): wat is het doel van de regeling? Wordt het doel door de beoogde regeling bereikt? Is de regeling nodig? Zijn er duurzame gevolgen op andere rechtsgebieden te verwachten?
2. Alternativen: moet er een beroep worden gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de burger? Zijn er andere (financiële) maatregelen nodig? Is er outsourcing van de opdracht mogelijk?
3. Auswirkungen: heeft de regeling een verschillend effect voor bepaalde doelgroepen, bijvoorbeeld vrouwen of mannen, en hoe kunnen die neveneffecten eventueel worden vermeden?
4. Regelungsumfang (omvang van de regelgeving): hoe kunnen detailregelingen worden vermeden? Kunnen geen bestaande algemene regelingen worden gebruikt? Kunnen detailregelingen via besluiten en omzendbrieven worden geregeld? Is er gevaar voor overlapping met en ongewilde gevolgen voor andere wetgevende teksten? Is er rapportageplicht? Is de instelling van adviesorganen wel noodzakelijk?
5. duurtijd van de regeling: heeft het zin een beperkte duurtijd van een wet te bepalen?
6. burgervriendelijkheid: is er sprake van zo weinig mogelijk inspanningen (niet alleen financiële) van de burger? Is de regeling opgesteld in een heldere taal?
7. berekening van de kosten en kosten-batenanalyse: hiervoor heeft de Landtag een computerprogramma ontwikkeld waarmee voor elk wetgevend initiatief de financiële gevolgen voor de administratie kunnen worden berekend.

In Baden-Württemberg moeten voorstellen op een uniforme wijze worden opgesteld, ze moeten onder andere ook een overzicht bevatten van mogelijke alternatieven voor hetgeen wordt voorgesteld, en een overzicht van de kosten. De manier van werken in Baden-Württemberg was voor het parlement van Oberösterreich de inspiratie voor het door dat parlement verder uitgewerkte systeem.

In Nederland werden er Aanwijzingen voor de Regelgeving opgesteld.<sup>66</sup> Die aanwijzingen fungeren als een werkinstrument bij de voorbereiding en totstandkoming van wetgeving en werden vastgesteld door de minister-president. De ministers en hun departementen worden geacht de aanwijzingen te volgen bij het uitwerken van hun wetgevingsinitiatieven. De naleving van de aanwijzingen is juridisch niet afdwingbaar.

In de legislatuur 1995-1999 nam de Belgische federale regering het initiatief om een vragenlijst op te stellen met criteria waaraan een wetsontwerp moest voldoen. Dat initiatief is echter nooit gerealiseerd, onder meer omdat de volksvertegenwoordigers vreesden dat een dergelijke vragenlijst sterk vertragend zou werken op de beleidsvoering. Toch is dit een initiatief dat verder zou kunnen worden uitgediept.

65 Zie hiervoor de website van de Landtag van Oberösterreich: [www.ooe.gv.at/recht/wie/leitbild.htm](http://www.ooe.gv.at/recht/wie/leitbild.htm).

66 Aanwijzingen voor de regelgeving, in: 'Staatscourant' 2002, 97. Tekst van de vijfde wijziging van 20 mei 2002.

*Gemengde commissies of werkgroepen*

Ter voorbereiding van belangrijke wetgeving of bij het onderzoeken van de uitwerking van wetgeving kunnen in een aantal parlementen bijzondere commissies worden opgericht. In de Duitse deelstaatparlementen, onder andere in Baden-Württemberg en in Brandenburg, kunnen ook niet-parlementsleden als volwaardig lid van dergelijke commissies, *Enquetekommissionen*, worden opgenomen. Dat wil zeggen dat ze meestemmen bij het totstandkomen van de besluiten van de commissie.

Interessant is de Schotse voorbereidende procedure voor regeringsontwerpen, die in de *guidance on public bills* is beschreven. Een wetsontwerp van de regering wordt door een werkgroep van inhoudelijke specialisten en juristen van de regering uitgewerkt. Die werkgroep blijft tijdens de bespreking in het parlement de contactinstantie tussen de diensten van het parlement en de diensten van de regering. Ten minste drie weken voor de eigenlijke indiening wordt het wetsontwerp voorgelegd aan de parlementaire diensten, die het voorstel op een aantal formele aspecten onderzoeken: is het parlement bevoegd, staat het ontwerp in de correcte wetgevingstechnische vorm, zijn er financiële consequenties, enzovoort?

Ter voorbereiding van wetgeving kent men in het Schotse parlement daarenboven de zogenaamde *cross-party groups*. Dat zijn gemengde werkgroepen van politici en specialisten die een specifieke problematiek onderzoeken. Eventueel kan daar nieuwe wetgeving uit voortvloeien. Een *cross-party group* is door het parlement officieel erkend. Een voorwaarde voor erkenning is dat alle leden van het parlement eraan kunnen deelnemen. In het Schotse parlement zijn tientallen van dergelijke groepen gelijktijdig actief.

*Advisering*

In Oberösterreich spelen de parlementaire diensten in de evaluatie *ex ante* een zeer actieve rol, niet alleen op het wetgevingstechnische vlak, maar ook inhoudelijk (ze verzorgen bijvoorbeeld de neutrale informatiegaring en de redactie van wetteksten, werken alternatieven uit, enzovoort). De regering heeft deze regeling aanvaard en past ze ook toe.

In Sachsen moet de Commissie voor Financiën een advies verlenen bij voorstellen die financiële repercussies hebben.

Onder andere in Denemarken moet de regering de effecten van de nieuwe regelgeving aangeven in de memorie van toelichting.

Over het algemeen geldt de verplichting dat de regering de nodige basisinformatie ter beschikking van het parlement moet stellen en bestaan er richtlijnen welke informatie bij een voorstel moet worden gevoegd. In de Nederlandse Tweede Kamer en in de Oostenrijkse Nationalrat geldt zelfs de totale informatieplicht van de regering tegenover het parlement. Dat wil zeggen dat alle informatie waarover de regering beschikt, ook ter beschikking van het parlement moet worden gesteld. Er gelden regels voor de volksvertegenwoordigers in verband met geheimhouding van vertrouwelijke informatie (bijvoorbeeld in defensieaangelegenheden).

### *Overleg met belanghebbenden*

Voorafgaande verplichte advisering bij regeringsontwerpen door geïnstitutionaliseerde adviesraden waarin de betrokkenen uit de sector vertegenwoordigd zijn, zoals in Vlaanderen de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen en dergelijke, is een specifiek Belgisch fenomeen. Wel zijn in een aantal parlementen procedures opgezet van voorafgaande consultatie van het publiek en de betrokkenen.

In Oostenrijk (Nationalrat en Oberösterreich) bestaat de procedure van het *Begutachtungs-verfahren*: bij regeringsontwerpen en eventueel bij wetsvoorstellen van volksvertegenwoordigers krijgt de burger de mogelijkheid opmerkingen te formuleren bij het ontwerp of voorstel. De opmerkingen worden gebundeld in een rapport. Daarnaast worden in de loop van het wetgevende proces adviezen gevraagd bij alle inhoudelijk betrokkenen, door het aanschrijven van externe partners (zoals kamers van handel en nijverheid, vakbonden, enzovoort).

Wegens de sterke decentralisatie naar de plaatselijke besturen, bestaat in Duitse Landtage de plicht om de gemeenten te horen bij wetgeving die de bevoegdheden van de gemeenten betreft. Bij wijziging van gemeentegrenzen moeten de burgers zelf worden bevraagd.

### *3.3. Opmerkingen*

Streven naar een kwaliteitsnorm voor voorstellen van decreet betekent natuurlijk dat de volksvertegenwoordigers ondersteuning krijgen door een dienst van het parlement. De Vlaamse ombudsman van zijn kant is geïnteresseerd om vanuit zijn ervaringen een bijdrage te leveren bij de totstandkoming van de decreten.<sup>67</sup>

In het kader van de kwaliteitsbewaking moet zo effectief mogelijk gebruik worden gemaakt van de instrumenten die het parlement ter beschikking heeft (Raad van State, Rekenhof, enzovoort).

### *3.4. Ideeën voor de toekomst*

Een gebruiksvriendelijke checklist, die vrijwillig kan worden gevolgd bij het opstellen van voorstellen van decreet met als doel de kwaliteit van de decreetgeving te optimaliseren, kan de kern worden van een decreetevaluatie ex ante door het Vlaams Parlement. Terwijl die aan de volksvertegenwoordigers vrijblijvend wordt aangeboden, zouden de regeringsontwerpen daarentegen allemaal aan de vastgelegde kwaliteitsnormen moeten voldoen. Die normen kunnen worden opgesteld in de vorm van een Leitbild naar Oostenrijks voorbeeld.

Onmiddellijk aansluitend op de checklist kan worden gedacht aan een degelijke opleiding in de wetgevingstechniek ten behoeve van de volksvertegenwoordigers en de wetenschappelijke medewerkers van de politieke fracties en een verdere uitbreiding van de wetgevingstechnische, taalkundige en juridische dienstverlening vanuit de diensten

67 Gesprek met Vlaams ombudsman Bernard Hubeau op 30 april 2002.

van het Vlaams Parlement. Meer in het bijzonder zou een wetgevingstechnisch geschoold ambtenaar in de commissievergaderingen de amendementen die ter zitting worden ingediend, onmiddellijk kunnen nakijken.

Wellicht is het nuttig om het gebruik van werkgroepen die nieuwe decreten voorbereiden, zoals de werkgroep Jacht, die het Vlaamse jachtdecreet heeft geschreven<sup>68</sup>, meer te institutionaliseren. Een verdere uitwerking van het voorbeeld van de Schotse *cross-party groups*, zou nuttig zijn. Dergelijke werkgroepen, die de mogelijkheid hebben externe experts en de wetenschappelijke ondersteuning vanwege het parlement in hun werking te betrekken, zouden de specifieke opdracht kunnen krijgen om nieuwe regelgeving over een bepaald onderdeel van het beleid te ontwerpen.

In het kader van de decreetsevaluatie *ex ante* zou het nuttig zijn dat de regering het parlement zo vroeg mogelijk, in het stadium van het voorontwerp, zou informeren. Een andere werkwijze is dat de regering aan de commissie zogenaamde visieteksten voorlegt, waarover kan worden gediscussieerd en op basis waarvan hoorzittingen en dergelijke worden georganiseerd. De minister kan, bij de verdere uitwerking van het ontwerp van decreet, dan rekening houden met de geformuleerde opmerkingen. Op die manier wordt het parlement maximaal betrokken bij de voorbereiding van een decreet en zijn er inspraakmogelijkheden. Het parlement voert dan de *facto* een decreetsevaluatie *ex ante* uit. Dat ontslaat de regering natuurlijk niet van haar plicht om de kwaliteit van het uiteindelijke ontwerp van decreet maximaal te garanderen.

#### 4. DE DECREETGEVENDE PROCEDURE

De kwaliteit van een product wordt onder andere sterk bepaald door de productiemethode. Voor decreten is dat niet anders. De procedure waarmee ze binnen het parlement tot stand komen, heeft een grote invloed op hun kwaliteit. Maar er is meer. Decreten moeten ook worden uitgevoerd en zonder een breed draagvlak in de samenleving kan dat niet. Vandaar dat de procedure in het parlement niet alleen de kwaliteit van het decreet als zodanig moet waarborgen, maar ook de democratische totstandkoming ervan moet garanderen en de burgers er door een goede communicatie van moet overtuigen dat het decreet op een democratische wijze tot stand is gekomen.

##### 4.1. De huidige situatie

We schetsen in het kort hoe de bespreking van een decreetgevend initiatief in het Vlaams Parlement verloopt. Het Vlaams Parlement heeft als opdracht de ingediende ontwerpen en voorstellen van decreet te bespreken, indien gewenst te amenderen en uiteindelijk al dan niet aan te nemen. In principe verwijst de voorzitter ze eerst naar een inhoudelijk bevoegde commissie. Die brengt verslag uit aan de plenaire vergadering, waarna het ontwerp of voorstel van decreet in plenaire vergadering wordt behandeld.

<sup>68</sup> Zie: Voorstel van Jachtdecreet: verslag namens de Commissie voor Leefmilieu en Natuurbehoud uitgebracht door de heer M. Capoen, in: 'Parl. St. Vlaamse Raad', 1990-1991, nr. 481/10.



In het Vlaams Parlement vergaderen de commissies openbaar bij de behandeling van ontwerpen en voorstellen van decreet, tenzij ze bij tweederde meerderheid van de aanwezige leden beslissen om met gesloten deuren te vergaderen. Eerst wijst de commissie een verslaggever aan. Na de mondelinge toelichting door de minister of de indieners volgt de algemene bespreking. Bij die gelegenheid kan de commissie personen of instellingen die niet tot het Vlaams Parlement of de Vlaamse regering behoren, uitnodigen en horen of om documentatie, voorlichting of medewerking verzoeken. De algemene bespreking wordt gevolgd door de artikelsgewijze bespreking met de stemmingen over de ingediende amendementen, subamendementen en artikelen. De commissiebehandeling wordt afgesloten met een eindstemming over het geheel van het ontwerp of voorstel.

De behandeling in plenaire vergadering start met het verslag namens de commissie. Vervolgens komt de algemene bespreking over het ontwerp of voorstel, waarbij iedere fractie en iedere andere spreker een reglementair vastgestelde spreektijd heeft. De minister sluit de algemene bespreking af. In de artikelsgewijze bespreking wordt over de amendementen, subamendementen en artikelen gestemd, maar in bijna alle gevallen worden de stemmingen over de amendementen en over de artikelen waarop amendementen zijn ingediend, aangehouden tot het ogenblik van de hoofdelijke stemming over het geheel.

Na de aanneming van het ontwerp of voorstel van decreet in de plenaire vergadering wordt de tekst aangenomen door de plenaire vergadering gedrukt en rondgedeeld. De tekst wordt bovendien op een perkament gedrukt, ondertekend door de voorzitter, de secretarissen en de griffier van het Vlaams Parlement en aan de minister-president van de Vlaamse regering overgezonden voor bekrachtiging, afkondiging en bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

#### *4.2. In het buitenland*

Het Vlaams Parlement functioneert in een eenkamerstelsel, wat gebruikelijk is voor een regionale wetgevende assemblee. Een eenkamerstelsel maakt wetgevende procedures die kwalitatieve wetgeving garanderen, noodzakelijk. Er is immers geen tweede behandeling door een andere kamer, die eventuele fouten zou kunnen rechtzetten. Het debat over de procedures van de parlementaire bespreking van wetgevingsinitiatieven heeft gedeeltelijk te maken met de discussie over de efficiëntie van een eenkamerstelsel. Het oorspronkelijke tweekamerstelsel in België had als bedoeling naast de volkse en veranderingsgezinde Kamer van Volksvertegenwoordigers een elitaire en behoudsgezinde Senaat te plaatsen, die een rem op te grote veranderingen zou betekenen. In de loop der jaren is de Senaat geëvolueerd tot de wetgevende assemblee waar bij uitstek fundamenteel wetgevend werk wordt gedaan, terwijl het politieke debat zich in de Kamer afspeelt.

Sommige parlementen hechten groot belang aan de planning van de bespreking van wetsvoorstellen. In Zweden duurt een bespreking in het parlement slechts een dertigtal dagen, te rekenen vanaf de indiening tot de eindstemming in de plenaire vergadering. Dat is mogelijk door de planning van zes maanden die de regering verplicht is in te dienen bij het parlement. Ook het Schotse parlement maakt een middellangetermijnplanning voor de bespreking van de diverse wetgevende initiatieven. Daardoor kan tot meer dan drie maanden vooraf worden vastgelegd op welke dag een bepaalde bill in een com-

missie wordt besproken. In de Duitse deelstaatparlementen wordt strikt de hand gehouden aan de vierwekenplanning: twee weken commissies, een week plenaire vergadering en een week zonder vergadering om in de kieskring activiteiten te vervullen.

Grosso modo kunnen we twee werkwijzen onderscheiden:

1. een procedure met het eigenlijke debat in de plenaire vergadering, na voorbereidende commissiewerkzaamheden, die vooral schriftelijk verlopen (Nederlandse Tweede Kamer, Zweedse Riksdag);
2. een procedure van verscheidene lezingen in de plenaire vergadering, waarbij de commissies tussentijds een vooral technische rol hebben (Duitse Landtage, Deense Folketing, Oostenrijkse Nationalrat, Schotse parlement).

In de Folketing zijn er bij de bespreking van wetsontwerpen en wetsvoorstellen drie lezingen in de plenaire vergadering. De stemmingen over amendementen en de eindstemming gebeuren alleen in de plenaire vergadering. In de commissies wordt dus niet gestemd. De parlementaire behandeling van een wetsvoorstel doorloopt de volgende stadia:

1. eerste lezing: algemene bespreking, waarbij elke fractie haar standpunt uiteenzet;
2. bespreking in de commissie met hoorzittingen, vragen om nadere uitleg (ook schriftelijk), indiening van amendementen. Het schriftelijke verslag geeft onder andere de standpunten van de fracties over het wetsvoorstel en de amendementen. Er wordt niet over de amendementen gestemd;
3. tweede lezing: eventueel een tweede algemene bespreking, maar meestal de artikelsgewijze bespreking en de stemming over de amendementen;
4. opstelling en ronddeling van de geamendeerde, door het parlement aangenomen tekst, die tevens door de wetgevingstechnische dienst van het parlement op consistentie en juridische correctheid werd nagekeken;
5. derde lezing: eindstemming over de tekst;
6. eventuele terugverwijzing naar de commissie (zowel bij de tweede als bij de derde lezing kan het parlement, maar ook de commissie die ervoor verantwoordelijk is, de terugverwijzing naar commissie vragen).

In de Duitse Landtage wordt meestal een gelijksoortig systeem van verscheidene lezingen toegepast. Er zijn normalerwijze twee beraadslagingen in de plenaire vergadering, maar ook drie plenaire beraadslagingen zijn mogelijk: bij grondwetswijzigingen, de begrotingsbespreking en als in eerste lezing wordt beslist een derde beraadslaging te organiseren:

1. eerste lezing: algemene bespreking;
2. bespreking in commissie;
3. tweede bespreking: artikelsgewijze bespreking en stemming;
4. eventuele derde bespreking en eindstemming.

Het Schotse parlement kent een bespreking in drie fasen:

1. eerste fase: de bill wordt doorverwezen naar de inhoudelijk bevoegde commissie, die een algemene bespreking houdt en hoorzittingen organiseert. De commissie formuleert dan een advies aan het parlement. De plenaire vergadering spreekt zich daarna, op basis van het commissieadvies, uit over de wenselijkheid de bespreking voort te zetten;
2. tweede fase: als het parlement instemt met de verdere behandeling van de bill, gaat de commissie over tot de artikelsgewijze bespreking, amendering en stemming;

3. derde fase: de eindbespreking vindt plaats in de plenaire vergadering, met mogelijkheid tot amendering. In deze fase kan de *bill* nog één maal naar de commissie worden teruggestuurd.

De Schotse procedure is erop gericht om de voorstellen van de leden (*members bills*) op zijn minst plenair inhoudelijk te bespreken en pas achteraf een artikelsgewijze bespreking te houden, als het parlement ermee instemt dat de bespreking wordt voortgezet. Om echter te voorkomen dat dit tot een inflatie van *members bills* zou leiden, is reglementair bepaald dat elk lid maar twee voorstellen per zittingsjaar mag indienen.

In de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers en in de Oostenrijkse Nationalrat bestaat een eerste lezing in de vorm van een formele inoverwegingneming, zonder inhoudelijk debat. Dat kan echter niet als een echt systeem van meerdere lezingen worden beschouwd.

In de Zweedse Riksdag en de Nederlandse Tweede Kamer bestaat geen systeem van meerdere lezingen in de plenaire vergadering. In beide parlementen wordt het inhoudelijke en publieke debat echter wel uitsluitend in de plenaire vergadering gehouden. De voorafgaande commissiewerkzaamheden bereiden dat debat voor door een voornamelijk schriftelijke procedure. Die schriftelijke procedure bestaat in grote lijnen uit het met elkaar vergelijken van de schriftelijke standpunten die de fracties tegenover het wetsvoorstel innemen. Het commissieverslag is een analytisch en synthetisch rapport over die standpunten.

In de Riksdag kan dat aanleiding geven tot een dubbele rapportage: een meerderheidsrapport en een of meer minderheidsrapporten.

De Nederlandse voorbereidende commissieprocedure, vóór de behandeling in de plenaire vergadering, is volledig gericht op een schriftelijk debat en verloopt in de volgende fasen:

1. indiening;
2. schriftelijke reacties van de fracties binnen drie weken (beschouwingen, opmerkingen, vragen) en eventueel vragen om formele hoorzittingen of informele rondetafelgesprekken;
3. opstelling door de commissiegriffier van een zogenaamd ambtelijk wetgevingsrapport (beschouwingen over wetgeving, uitvoering, handhaving, opportuniteit, financiële implicaties), dat eveneens binnen drie weken na indiening wordt opgesteld en louter intern wordt verspreid;
4. opstelling door de commissiegriffier van een synthetisch verslag over de beschouwingen van de fracties;
5. antwoord van de minister, doorgaans vrij spoedig, op dat verslag door middel van een nota naar aanleiding van het verslag;
6. eventueel daarna nog een nota van wijziging vanwege de minister, waarin zijn voorstel wordt aangepast naar aanleiding van het verslag;
7. ten slotte indiening van amendementen door de kamerleden.

In de Nederlandse manier van werken brengt de regering zelf die wijzigingen aan het oorspronkelijke voorstel aan, als ze instemt met de opmerkingen die de fracties tijdens de schriftelijke procedure in de commissies hebben gemaakt.<sup>69</sup> Op die manier blijft de regering actief betrokken bij het wetgevende proces in het parlement.

<sup>69</sup> Dat gebeurt door de “Nota van wijziging”, die doorgaans wordt voorbereid door de bevoegde overheidsadministratie.

Een bijzondere procedure die in de loop van het wetgevende proces kan opduiken, is het zogenaamde *algemeen overleg*. Dat is een vorm van overleg tussen een commissie en de regering, die in elk stadium van de behandeling van een dossier of wetsvoorstel kan plaatsvinden, op verzoek van een of meer fracties. Hier gaat het dus om een rechtstreeks en mondeling debat tussen commissie en regering, waarvan een verslag wordt gemaakt. Bij een algemeen overleg kunnen echter geen moties worden ingediend, maar het verslag kan wel op verzoek van een lid op de agenda van de plenaire vergadering worden geplaatst.

In enkele parlementen is er aan het einde van de procedure een vorm van reflectieperiode, die er vooral op gericht is om na te gaan of de nieuwe wetgeving conform de andere (meestal de hogere) wetgeving is. In Oberösterreich is er, voor de wet van kracht wordt, een *Stillhaltefrist*. Dat is een periode van drie maanden, waarin wordt nagegaan of de wet niet in strijd is met de Europese en de federale regelgeving. In Brandenburg bestaat de *weitere Lesung*, waarbij zowel de voorzitter van het parlement als de minister-president tot veertien dagen na de goedkeuring van een nieuwe wet in het parlement, een extra lezing kan vragen om nog ongerijmdheden en feitelijke onjuistheden uit de tekst te halen.

Zowel in het systeem van meerdere lezingen als bij schriftelijke procedures is het horen van betrokkenen zowat overal geïnstitutionaliseerd en gebeurt dat steeds in de commissies in de vorm van hoorzittingen of, zoals het in Schotland wordt genoemd, *witnesses*. In het Schotse parlement bestaat er een brochure met richtlijnen voor individuen en organisaties die worden gehoord. Dat geeft een goed inzicht in wat het parlement van de getuigen verwacht, hoe de procedure verloopt en de manier waarop men het best getuigenis kan afleggen in het parlement. In Nederland worden hoorzittingen in de *Staatscourant* aangekondigd en kunnen betrokkenen naar aanleiding daarvan vragen gehoord te worden. Ook in parlementen waar de commissievergaderingen niet openbaar zijn (Zweden, Denemarken, Nederland), zijn hoorzittingen in principe wel openbaar.

Een aantal parlementen voorziet expliciet in de mogelijkheid, meestal op het niveau van de commissiebesprekingen, om schriftelijk aanvullende inlichtingen te vragen aan de regering. In de Deense Folketing worden die inlichtingen door de voorzitter van de commissie aan de regering gevraagd, die binnen een termijn van zes dagen moet antwoorden.

In de parlementen waar voor de commissiewerkzaamheden een schriftelijke procedure wordt gevolgd (Zweden, Nederland), is het commissieverslag veelal een synthese van de standpunten, dat wordt opgesteld door de secretaris of griffier van de commissie. In Zweden worden minderheids- en meerderheidsstandpunten gesynthetiseerd in twee of meer rapporten, die echter in één stuk worden gepubliceerd. Die synthese van (politieke) standpunten wordt door de staf van de commissies (meestal een vijftal medewerkers) opgesteld. Het debat in de plenaire vergadering is een debat over die rapporten. In Nederland is het commissieverslag de verwerking van de beschouwingen van de verschillende fracties over het wetgevende initiatief in één document. Dat verslag zet de beschouwingen ook om in correct Nederlands en rangschikt de opmerkingen in de volgorde van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

In de parlementen met een mondeling debat in de commissies kan de verslaggeving verschillende vormen aannemen. Op zijn minst worden er beslissingsnotulen opgesteld. In het Schotse parlement worden volledige woordelijke verslagen van de vergaderingen opgesteld. Doorgaans worden in de Duitse Landtage van de (besloten) commissieverga-

deringen enkel beslissingsprotocollen opgesteld, meestal door de stenografische diensten. In de Landtag van Baden-Württemberg verzorgt de stenografische dienst ook synthetische verslagen van de commissievergaderingen, die vooral dienen om de andere parlementsleden te informeren over het verloop van het commissiedebat. In het parlement van Oberösterreich worden er tussentijdse verslagen van besprekingen van de commissievergaderingen gemaakt, ter voorbereiding van het vervolg van de bespreking. In de Kamer van Volksvertegenwoordigers en in het Vlaams Parlement wordt een tussenvorm van synthetisch en nominatief verslag gemaakt. In de Kamer kan een lid correcties voorstellen van de tekst/synthese die van zijn interventies is gemaakt.

Het is in de meeste parlementen gebruikelijk dat er van hoorzittingen woordelijke verslagen of op zijn minst uitvoerige syntheseverslagen worden gemaakt.

Een algemene vaststelling is dat het verschuiven van het zwaartepunt van het politiek-inhoudelijke debat niet noodzakelijk tot een grotere aanwezigheid in de plenaire vergadering leidt. In landen waar traditioneel een grote fractiediscipline bestaat (Verenigd Koninkrijk, Duitsland), is de aanwezigheid groot. Die grotere aanwezigheid hangt ook samen met twee zaken:

1. er zijn duidelijke incentives om tijdens de vergaderingen aanwezig te zijn: in Wales kan een lid bijvoorbeeld niet tussenbeide komen in een debat als hij niet gedurende de gehele tijd van het debat aanwezig was, en in sommige Duitse deelstaten is er een onmiddellijke financiële bestraffing bij absentie;
2. de duurtijd van de plenaire vergaderingen is strikt gereguleerd en beperkt, wat veronderstelt dat door het reglement strikt de hand wordt gehouden aan de spreektijden, wat zowel in het Verenigd Koninkrijk als in Duitsland het geval is.

In parlementen waar die randvoorwaarden niet of in mindere mate zijn vervuld (de Nederlandse Tweede Kamer en de Deense Folketing), is het absentieïsme in de plenaire vergaderingen groter.<sup>70</sup>

Het is zowat overal traditie dat volledige, woordelijke verslagen worden gemaakt van de parlementaire debatten in de plenaire vergadering. Er wordt ook overal zeer veel belang gehecht aan de kwaliteit van die verslagen. De redactie gebeurt overal min of meer op dezelfde wijze, namelijk door redactieploegen waarvan de redacteurs bij toerbeurt een kort stuk van de vergadering verslaan en redigeren. Die teksten worden meestal nog gereviseerd door eindredacteurs.

Door de hoge kwaliteitseisen die worden gesteld, is er in de meeste parlementen zeer veel aandacht voor de opleiding van de redacteuren. Men gaat ervan uit dat de redacteuren ook inhoudelijke affiniteit moeten hebben met de verslagen die zij uitschrijven. In het Schotse parlement duurt de opleidingsperiode zes maanden. In Denemarken gebeurt de opleiding door een ervaren medewerker. Wanneer medewerkers ook in het gebruik van stenografie moeten worden opgeleid, zoals in Nederland, kan de opleidingsperiode tot twee jaar duren. Ook in de Weense Nationalrat worden stenografen twee jaar intensief begeleid voor ze zelfstandig mogen werken.

<sup>70</sup> In de rand van deze opmerking is het interessant te vermelden dat in beide parlementen belangrijke documenten direct consulteerbaar ter beschikking van de volksvertegenwoordigers staan in of nabij de plenaire vergaderzaal. In de Nederlandse Tweede Kamer staat de volledige Nederlandse wetgeving in open kast in de wandelgang rond de plenaire zaal. In het Deense Folketing staat in de plenaire zaal een bibliotheek met wetgeving, taalboeken, encyclopedie, enzovoort.

In een aantal parlementen, zoals de Duitse Landtag, de Oostenrijkse Nationalrat en de Nederlandse Tweede Kamer, kiest men nog bewust voor verslaggeving door stenografen, vanuit de opvatting dat die manier van werken sneller tot een goede geschreven weergave van de mondeling uitgesproken tekst leidt. Belangrijke nadelen van het werken met stenografen zijn de lange opleidingsperiode die stenografen nodig hebben en een groot tekort aan goede stenografen.

Meer en meer worden echter digitale verslaggevingssystemen gebruikt. Door de digitalisering is het in theorie mogelijk zeer snel de uitgeschreven teksten elektronisch via de parlementaire websites ter beschikking te stellen, al dan niet in de definitieve, gecorrigeerde versie.

Bijna overal kunnen de volksvertegenwoordigers correcties aanbrengen aan de tekst van hun interventie, maar de manier waarop dat gebeurt, verschilt sterk. In sommige parlementen gebeurt dat door informeel contact van de politicus met de redacteur, op basis van de op het intranet verspreide tekst (Folketing en Riksdag). In andere parlementen is er een strikte reglementering (Landtag Baden-Württemberg). De mogelijkheid om naast tekstuele ook inhoudelijke wijzigingen aan te brengen, is echter ongebruikelijk. De aard van de verbeteringen mag de inhoud van de uitgesproken tekst niet wijzigen. Meestal is de termijn om wijzigingen aan te brengen, erg kort.

Een beknopt verslag, zoals in het Belgische federale parlement en in het Vlaams Parlement gebruikelijk is, heeft ofwel nooit bestaan of is afgeschaft in de meeste buitenlandse parlementen. Er wordt wel in een aantal parlementen een niet-officiële samenvatting van de besprekingen gemaakt voor externe gebruikers en voor het publiek. Dat is onder andere het geval in Oostenrijk en Zweden.

### *4.3. Opmerkingen*

Het reglement van het parlement is een werkinstrument dat ten dienste staat van en uitgedacht is voor de volksvertegenwoordigers en dat als leidraad dient voor het verloop van de parlementaire werkzaamheden. Maar de procedures, die in het parlamentsreglement zijn vastgelegd, leiden op zichzelf niet tot een effectieve verbetering van het debat in de plenaire vergadering en de commissies. De procedure van de reflectienota's die in de loop van de eerste legislatuur van het Vlaams Parlement in het reglement is opgenomen, kan die stelling illustreren. Volksvertegenwoordigers kunnen, na het einde van de bespreking in een commissie, een nota indienen, waarin ze hun standpunten over de tekst, aangenomen door de commissie, uiteenzetten.<sup>71</sup> Daardoor kan het debat in de plenaire vergadering met nieuwe politieke overwegingen worden gestoffeerd en is dat debat niet louter een herhaling van wat al in de commissievergaderingen aan bod is gekomen. In theorie is dat wel een goede aanpak, maar in de praktijk is gebleken dat die niet optimaal werkt. Reflectienota's blijven een zeldzaamheid, en als ze al worden ingediend, worden ze vaak gebruikt om de bespreking te vertragen.

Het is nuttig voortdurend na te denken over de verfijning van de parlementaire procedures, maar het verdient aanbeveling dat procedurewijzigingen eerst gedurende een proefperiode worden uitgetest.

<sup>71</sup> Reglement van het Vlaams Parlement, artikel 56.

In de parlementen waar meerdere lezingen in de plenaire vergadering worden georganiseerd, heeft die lange procedure meestal tot gevolg dat het politiek-inhoudelijke debat zich in de plenaire vergadering afspeelt, en dat in de commissies vooral een technische en wetgevingstechnische bespreking wordt gehouden. In het systeem van de Deense Folketing, is het belangrijk dat de regering erkent dat de verdere behandeling volledig tot de verantwoordelijkheid van het parlement behoort. Het is dus ook de taak van het parlement om ervoor te zorgen dat een nieuwe wet zowel inhoudelijk als technisch-juridisch een hoog niveau heeft. Daarom is het snel door het parlement jagen van wetsontwerpen, onder druk van de regering, uit den boze.

De taakverdeling tussen de plenaire vergadering en de commissievergaderingen moet worden bekeken. Is het opportuun om het politieke debat voor te behouden aan de plenaire vergadering en het technische debat te voeren in de commissies? Wat is de meerwaarde van een plenair debat ten opzichte van commissiedebatten? Kan het Deense model, waarbij een wetgevend initiatief eerst in de plenaire vergadering wordt besproken voor het naar de commissie wordt doorverwezen, als voorbeeld dienen?

De meerwaarde van die aanpak wordt in twijfel getrokken, tenzij dan dat daardoor de plenaire vergadering wordt opgewaardeerd in mediagenieke zin. Het is dus de vraag of de Deense werkwijze de meest efficiënte is. Indien een plenair debat wordt gevoerd voor een ontwerp of een voorstel naar een commissie wordt verwezen, biedt dat anderzijds wel aan de oppositie de mogelijkheid om zich in te werken in het onderwerp.

Het Vlaams Parlement moet in elk geval het doel nastreven om zo efficiënt mogelijk te handelen. Wanneer de bespreking van een voorstel of ontwerp eerst in een commissie wordt gehouden en vervolgens in de plenaire vergadering wordt behandeld, is alles al gezegd en levert de plenaire vergadering inhoudelijk geen bijdrage in het parlementaire debat. Een effectief tijdsgebruik veronderstelt een rationele taakverdeling tussen plenaire vergaderingen en commissievergaderingen. Beide parlementaire instrumenten moeten hun eigen einddoel hebben.

Volgens sommigen kan er geen rigoureuze onderscheid worden gemaakt tussen het karakter van beide vergaderingen (politieke discussie in de plenaire vergadering en technische discussie in de commissies), omdat de grens tussen technische en politieke discussies niet te trekken is. Het technisch-juridische en het politieke kunnen in het debat doorgaans niet worden gescheiden. De suggestie van enkele politicologen voor een strikte taakverdeling in die zin tussen beide parlementaire instrumenten is dus niet helemaal realistisch.

Wat de preliminaire behandeling van voorstellen, ingediend door parlementsliden, in plenaire vergadering betreft, is er een keuze mogelijk tussen louter een inoverwegingneming in de plenaire vergadering of het onmiddellijk voeren van een inhoudelijke discussie. Met het idee van een inoverwegingneming kunnen de politieke krachtsverhoudingen worden gepeild en kan worden getoetst of de politieke wil aanwezig is om een decreetgevend initiatief in een commissie te behandelen. Dat alles moet echter passen in een gebalde en welomlijnde procedure met duidelijke criteria. Relevant daarbij is wat gedefinieerd wordt onder 'inoverwegingneming'. Als het alleen maar om formele criteria gaat, zoals het onderzoek naar de bevoegdheid van het parlement ter zake, heeft die procedure niet veel zin.

Het idee om de algemene bespreking van een voorstel of ontwerp te beginnen in de plenaire vergadering, verdient bijzondere aandacht. Het zou de politieke discussie over

de beleidsopties in voorstellen en ontwerpen kunnen aanwakkeren. Er is echter een aantal bedenkingen te maken bij die aanpak.

De voorafgaande bespreking van een decreetgevend initiatief in de plenaire vergadering past niet helemaal in de parlementaire debatacultuur in het Vlaams Parlement. De suggestie dat die eerste plenaire bespreking essentieel over de ontvankelijkheid in de brede zin van het woord zou gaan, brengt geen soelaas, omdat dat ertoe zou kunnen leiden dat die eerste plenaire bespreking verzandt in een louter procedurele aangelegenheid, zonder inhoud, te vergelijken met het ontvankelijkheidsdebat in het federale parlement.

De fracties dwingen om zich al in plenaire vergadering, voor de bespreking ten gronde in de commissies, vast te pinnen op bepaalde standpunten zou er ook toe kunnen leiden dat er in de commissiebesprekingen geen bijsturingen van het standpunt meer gebeuren. Nu is het nog altijd mogelijk dat standpunten naar elkaar toe groeien, en dat zich dat weerspiegelt in de eventueel geamendeerde tekst die door de commissie wordt aangenomen.

Een schriftelijke procedure naar Nederlands voorbeeld vormt in elk geval geen valabel alternatief. Dat zou het parlementaire debat niet echt ten goede komen, omdat het te veel afstandelijkheid creëert en het in feite de dynamiek van woord en wederwoord onmogelijk maakt.

De vraag rijst of een terugkeer van open commissievergaderingen naar besloten commissievergaderingen tot de mogelijkheden behoort. Er zijn voorstanders van besloten commissievergaderingen, die daarvoor zowel praktische als inhoudelijke argumenten aanhalen. Als de besprekingen achter gesloten deuren plaatsvinden, geeft dat ruimte aan een open debat en speelt het mediatieke aspect veel minder een rol. In een aantal parlementen waar de commissievergaderingen besloten zijn, is meestal een uitgebreide persdienst aanwezig, die de pers objectief en zo volledig mogelijk informeert.

Anderzijds getuigt het van politieke maturiteit dat ook in de commissies het debat in het openbaar wordt gevoerd. Men moet in alle openheid van mening kunnen verschillen. Het fenomeen van vergaderingen tussen fracties om onderling afspraken te maken over het indienen of aannemen van amendementen, is normaal. Of commissies open of besloten vergaderen, heeft daar in feite geen invloed op.

Ongeacht de openbaarheid of de beslotenheid van de commissievergaderingen is er behoefte aan een goed gestructureerd verslag van de commissiebesprekingen. De rol van de politieke verslaggever is cruciaal. Het is immers wenselijk en noodzakelijk dat een volksvertegenwoordiger de capaciteit bezit om een moeilijke en technische materie verstaanbaar te duiden, niet alleen voor zijn collega's, maar ook voor de burger. Het commissieverslag heeft twee essentiële functies:

1. verslag uitbrengen over het verloop van de bespreking, ten behoeve van de plenaire vergadering en van de burger, met daarbij de tekst die de commissie heeft aangenomen;
2. latere interpretatie van bepalingen mogelijk maken, door expliciete verwijzingen naar het verslag, waarbij de vermelding van de spreker belangrijk is.

Normering voor het opstellen van commissieverslagen zou nuttig kunnen zijn, maar kwaliteitsbewaking van het commissieverslag is vooral een kwestie van een leerproces bij de verslaggevers.

Bij de aanpassing van het reglement van het Vlaams Parlement op 18 februari 2004 werd de rol van de verslaggever nader omschreven: hij moet een samenvatting geven van



het opzet van het ontwerp of voorstel, een overzicht van de verschillende standpunten die in de commissie werden ingenomen en de uitslag van de stemmingen.<sup>72</sup>

Wat de verslaggeving van de bespreking in de plenaire vergadering aangaat, heeft het Vlaams Parlement nog altijd een Beknopt Verslag. Dat verslag is geen synthese van de bespreking, maar een ingekorte weergave van wat door de volksvertegenwoordigers woordelijk werd uitgesproken tijdens de vergadering. Het Beknopt Verslag wordt als een zeer nuttig instrument beschouwd om snel een inzicht te krijgen in een bepaald onderwerp. Een enquête in 1996 bij de Vlaamse volksvertegenwoordigers heeft uitgewezen dat de overgrote meerderheid (86 percent) voor het behoud van het Beknopt Verslag was. De fracties spraken zich in 2001 opnieuw uit voor het behoud van het Beknopt Verslag.

#### *4.4. Ideeën voor de toekomst*

Het is zeker niet wenselijk om de bestaande parlementaire traditie volledig om te gooien, door bijvoorbeeld een model naar het Deense of Duitse voorbeeld te introduceren, met meerdere besprekingen in plenaire vergadering en een mindere rol voor de parlementaire commissies. Toch moet worden nagegaan in hoeverre de procedure kan worden generationaliseerd. Door het besef dat de factor tijd het grootste probleem is voor een goede werking van het parlement, is een efficiënte en rationele werkverdeling tussen de commissies en de plenaire vergadering hoe dan ook dringend gewenst. De tendens gaat veel eerder naar een grotere rol voor de commissiebesprekingen, omdat zowel de decreetgeving als de controle op de regering een steeds grotere technische kennis en specialisatie veronderstelt. Daar staat tegenover dat de plenaire vergadering de tribune bij uitstek blijft voor het voeren van de fundamentele politieke debatten. Het is dus wenselijk om in die werkverdeling vooral daarmee rekening te houden.

Na de (veelal technische) commissiebesprekingen moet er een termijn zijn waarbinnen de tekst die aangenomen is door de commissie, opnieuw wordt bekeken door de legistische cel<sup>73</sup>. Die revisie is nu al mogelijk door artikel 55, punt 5 van het reglement, maar die bepaling wordt niet vaak toegepast. De beslissing behoort volgens die bepaling immers tot de discretie van de commissies zelf, die een grote vrijheid hebben inzake de regeling van hun werkzaamheden. Op die manier kan de plenaire vergadering nog technische verbeteringen aanbrengen.

De fracties in het Vlaams Parlement voelen niet veel voor een reflectietermijn. Toch zal het voor een goede kwaliteit van de decreetgeving nodig zijn op een of andere manier voldoende tijd uit te trekken voor de bespreking en de stemming van ontwerpen en voorstellen van decreet en een of andere kwaliteitsprocedure in te bouwen.

Het is nuttig een procedure te stroomlijnen om, vóór de bespreking van een ontwerp van decreet, schriftelijke informatie aan de regering te vragen. Na de indiening van een ontwerp zou er een termijn moeten zijn waarin aan de regering informatie en statistische documentatie wordt gevraagd. Dat zou de bespreking van een ontwerp kunnen versnellen. Nu wordt die informatie gevraagd en ter beschikking gesteld als de bespreking al

<sup>72</sup> Reglement van het Vlaams Parlement, artikel 55, 5bis.

<sup>73</sup> De dienst in de directie Decreetgeving van het Algemeen Secretariaat van het Vlaams Parlement, die bevoegd is voor wetgevingstechnische aspecten van de decreetgeving.

bezig is. Bij een voorstel van decreet zou een informatiedossier kunnen worden toegevoegd, dat is samengesteld door de parlementaire diensten.

De Handelingen, die een volledig woordelijk verslag geven van de plenaire besprekingen, moeten behouden blijven. In alle parlementen bestaat dit soort protocolverslagen van de plenaire besprekingen.

Het Beknopt Verslag wordt in de huidige vorm sterk gewaardeerd, omdat het snel klaar is en in verkorte vorm een overzicht van de besprekingen geeft. Het moet dan ook behouden blijven. Het Beknopt Verslag kan verder worden aangevuld met persberichten over de activiteiten van het Vlaams Parlement. De dienst van het Beknopt Verslag kan zo uitgroeien tot een persdienst.

## 5. EVALUATIE EX POST

Het is natuurlijk niet voldoende om de juiste signalen uit de samenleving op te vangen en tegenover de maatschappelijke behoeften een goede decreetgeving te plaatsen. Het is ongetwijfeld even belangrijk om feedback te geven en decreetgeving bij te sturen. Is het decreet tegemoet gekomen aan de behoeften? Heeft het de juiste en effectiefste oplossing gebracht voor de problemen die zich voordeden? Heeft het decreet ook zijn doelgroep bereikt en is het niet aan de aandacht ontsnapt omdat het onduidelijk of onleesbaar is? In een nog latere fase na de inwerkingtreding van een decreet moeten we ons de vraag stellen of decreten nog aan de behoeften beantwoorden en of ze nog steeds het beste antwoord zijn, in het licht van gewijzigde omstandigheden en omgevingsfactoren. Het zijn allemaal vragen waarop het parlement, als eindverantwoordelijke voor de decreetgeving, moet ingaan in de zogenaamde evaluatie ex post.

### 5.1. De huidige situatie

Momenteel bestaat er in het Vlaams Parlement geen systematische of georganiseerde decreetsevaluatie ex post. Het Arbitragehof kan wel decreten geheel of gedeeltelijk vernietigen indien ze in strijd zijn met de bevoegdheidsverdeling tussen de staat, de gemeenschappen en de gewesten of met de grondwettelijk voorgeschreven gelijkheid van de Belgen, maar dat soort van evaluatie ex post gebeurt natuurlijk niet vanuit de bezorgdheid van de Vlaamse overheid zelf.

### 5.2. Enkele voorbeelden in andere parlementen

Er zijn internationaal niet veel voorbeelden van een uitgewerkt systeem van parlementaire evaluatie van bestaande wetgeving. Over het algemeen wordt evaluatie ex post als een regeringstaak beschouwd, maar er is op dat vlak verandering merkbaar. De al vermelde Enquetekommissionen in de Duitse Landtage worden soms opgericht om de effecten van bestaande wetgeving te onderzoeken.

In Oberösterreich houdt de Rechtsbereinigungsausschuss van de Landtag zich systematisch bezig met de evaluatie van bestaande wetgeving, onder andere met de bedoeling om te dereguleren en overbodige regelgeving af te schaffen. Uit de evaluatie kunnen voorstellen tot afschaffing of vernieuwing van bestaande wetgeving voortkomen. De werkzaam-

heden van die commissie worden systematisch voorbereid door de diensten van het parlement, die daarvoor overleggen met de betrokken administraties van de regering. Er is ook een samenwerkingsverband met de universiteit van Linz, die de regelgeving systematisch screent. Tot slot worden systematisch termijnen opgenomen in de regelgeving, waardoor voorwaarden voor evaluatie worden gecreëerd.

In België leidt de dienst Wetsevaluatie van de Senaat een veeleer sluimerend bestaan en treedt ze vooral op als legistische dienst. Eigenlijke evaluatie *ex post* wordt niet uitgevoerd. Het Waalse Parlement vertoont een zekere belangstelling voor een decreetsevaluatie *ex post* zoals in het Franse parlement, maar heeft nog geen plannen om een dergelijke evaluatie in de praktijk te brengen.

### 5.3. Opmerkingen

In het volgende hoofdstuk geeft professor Patricia Popelier een uitgewerkte visie op wets-evaluatie en de rol van het parlement daarbij. Wetsevaluatie vormt volgens haar de kern van een wetgevingsbeleid dat gericht is op de kwaliteit van de wet. Ze past in een meer algemene evolutie naar een steeds grotere rationalisering van het wetgevingsproces en is daardoor een juridische plicht van de wetgever. Door wetsevaluatie krijgt de wetgeving een democratischer karakter, ten minste als ze met de nodige openbaarheid is bekleed, en kan de omvang van de wetgeving verminderen. Het parlement bekleedt in dat alles een belangrijke plaats, omdat het verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de wetten en de controle op de uitvoerende macht. Het parlement moet zich daartoe organiseren en uitrusten. Voorwaarde voor een goede evaluatie *ex post* is de beschikbaarheid van criteria of doelstellingen waaraan de wet moet beantwoorden. De uitvoering van de evaluatie wordt toevertrouwd aan een dienst die een grote autonomie heeft en tegelijk een verbondenheid met de wetgever, en die op een multidisciplinaire wijze te werk gaat.

Ook de Vlaamse ombudsman stelt dat hij op basis van de klachten die hij van de burgers ontvangt, zeker een bijdrage kan leveren voor de verbetering van de regelgeving. Ongeveer 30 percent van de klachten is het gevolg van fouten in de regelgeving zelf, waarvan ongeveer 10 percent fouten in de decreten en ongeveer 20 percent fouten in de besluiten van de Vlaamse regering. De Vlaamse ombudsman kan die onvolkomenheden signaleren aan het Vlaams Parlement en de Vlaamse regering, maar kan uiteraard niet beslissen over een eventuele rechtzetting ervan.<sup>74</sup>

Door het systematisch opnemen van termijnen in de regelgeving (wetten, besluiten en omzendbrieven) kan men voorwaarden voor evaluatie creëren.

### 5.4. Ideeën voor de toekomst

Evaluatie *ex post* is een verantwoordelijkheid van het parlement, hoewel ook de uitvoerende macht er een belangrijke rol in moet spelen.

Voor de verwezenlijking ervan is er meer dan één aanpak mogelijk. De oprichting van een onafhankelijke paraparlementaire instelling, die multidisciplinair is samengesteld (zoals bijvoorbeeld in Zuid-Afrika), moet worden afgewogen tegen de oprichting van een dienst

74 Gesprek met Vlaams ombudsman Bernard Hubeau op 30 april 2002.

onder het rechtstreekse gezag van het parlement. In beide gevallen moet de vraag worden gesteld of enkel in opdracht van het parlement wordt gewerkt of ook op eigen initiatief.

Een bijzonder nuttig instrument voor een decreetsevaluatie ex post kan worden gevonden in een grootscheepse coördinatie- en codificatiebeweging van de hele Vlaamse decreetgeving. In de eerste plaats zal dat de leesbaarheid en de consulteerbaarheid van de decreten aanzienlijk verhogen. Dubbel gebruik, inconsistente terminologie (ook tussen federale wetten en Vlaamse decreten), verouderd taalgebruik, tegenstrijdigheden en onlogische constructies kunnen daardoor uit de decreetgeving worden gehaald. Na de codificatie beschikt men ook over een overzichtelijk geheel van rechtsregels, die eenvoudiger inhoudelijk kunnen worden getoetst en eventueel aangepast.

We moeten ons wel de vraag stellen of de coördinatie en codificatie, of ten minste de voorbereiding ervan, niet veeleer een taak is van de Vlaamse regering. Bovendien mag die operatie zich niet beperken tot de eigenlijke Vlaamse decreetgeving, maar moet ze ook de federale wetgeving omvatten die nu tot de Vlaamse bevoegdheden behoort. De coördinatie en codificatie moet ten slotte op regelmatige tijdstippen worden herhaald, al was het maar om rekening te houden met verdere bevoegdheidsoverdrachten van het federale naar het Vlaamse niveau.

## 6. ENKELE BIJZONDERE ASPECTEN VAN REGELGEVING: BEGROTING EN INTERNATIONALE REGELGEVING

In een laatste onderdeel snijden we nog een aantal bijzondere aspecten van regelgeving aan: de formele decreten met betrekking tot begrotingen en rekeningen, de internationale regelgeving en de houding van het Vlaams Parlement daartegenover, en de ondergeschikte regelgeving door commissies.

### 6.1. *Begrotingen en rekeningen*

De begrotingsbesprekingen geven aanleiding tot een jaarlijks terugkerend debat waarin het regeringsbeleid grondig wordt onderzocht. Er moet in dit verband gewezen worden op belangrijke internationale ontwikkelingen in het kader van het zogenaamde *new public management*.<sup>75</sup> In Zweden, Rheinland-Pfalz en Oberösterreich evolueert de opstelling en de behandeling van de begroting in de richting van de doelstellingen van het *new public management*.

Dat heeft zijn weerslag op de manier waarop het parlement een begroting behandelt. Begrotingen worden aan doelstellingen gekoppeld en er is een evolutie in de richting van contractmanagement.<sup>76</sup> Daardoor ontstaat de mogelijkheid dat het parlement de begro-

<sup>75</sup> Bedoeld wordt het nieuwe managementsdenken bij de overheid, zoals het onder andere door de OESO wordt gepropageerd. NPM gaat uit van de burger als klant/cliënt van de overheid en van het organiseren van overheidsdiensten, onder andere in de vorm van zelfstandige agentschappen, die dit basisprincipe kunnen waarmaken. Gekoppeld aan het NPM is het benaderen van de overheidsbegroting vanuit het realiseren van doelstellingen, zo mogelijk gekoppeld aan contracten, waarin het behalen van de doelstellingen en de middelen die ervoor ter beschikking worden gesteld, worden omschreven.

<sup>76</sup> Op dat vlak staat men al bijzonder ver in een aantal Zwitserse kantons (Wallis, Zürich en Solothurn). Zie: E. Löffler, A. Hofmeister, *Implications of Contract Management for Cantonal Parliaments in Switzerland: observers become players*, Typoscript, 2001.

ting kan bespreken op het vlak van politieke keuzes, vertaald in doelstellingen op basis van macro-economische parameters. Het is de taak van de regering om die doelstellingen met het ter beschikking gestelde budget te realiseren. Achteraf evalueert het parlement of de doelstellingen al dan niet zijn bereikt.

In Rheinland-Pfalz werd de *Landeshaushaltsordnung*, de begrotingswetgeving, begin 2000 ingrijpend aangepast in nauwe samenwerking met de administratieve hogeschool van Speyer.<sup>77</sup> Die aanpassing was vooral ingegeven door de slechte toestand van de publieke financiën in de deelstaat. Artikel 7b van de nieuwe wetgeving omschrijft de *Leistungsauftrag*: de mogelijkheid om bij onderdelen van de begroting precies omschreven, al dan niet gekwantificeerde doelstellingen te voegen. Over het bereiken van die doelstellingen moet de regering ook tussentijds rapporteren.

Om het debat grondiger te kunnen voeren, wordt in Rheinland-Pfalz de begroting maar om de twee jaar besproken en legt men telkens twee opeenvolgende jaarbegrotingen vast. Dat ontslaat de regering niet van tussentijdse rapportage over de uitvoering van de begroting. Ook hier zijn er weer een aantal randvoorwaarden te vervullen, die het succesvol invoeren van de nieuwe benadering van de behandeling van de begroting in het parlement mogelijk moeten maken:

1. een goede samenwerking tussen parlementaire administratie en regeringsadministratie (zoals ook in andere wetgevingsaspecten);
2. een goede ondersteuning van de parlementsleden door de parlementaire administratie;
3. externe ondersteuning door begrotingspecialisten.

In Zweden verloopt de parlementaire begrotingsprocedure top down. Eerst wordt het totale budget bepaald, waarna de belastingwetgeving wordt aangepast om dat bedrag aan de ontvangstenzijde te realiseren. De regering dient daartoe in april de jaarlijkse belastingwet in. In september komt de begroting met ongeveer 500 programma's naar het parlement. Eerst wordt de discussie gevoerd over de verdeling van de totale uitgaven over de 27 grote uitgavendomeinen. Begin november geven de commissies hun advies aan de commissie voor Financiën, die midden november haar verslag indient. Eind november legt de plenaire vergadering de verdeling van het budget over de 27 domeinen vast. De verdere onderverdeling over de 500 programma's gebeurt door de inhoudelijk bevoegde commissies. Die kunnen daarbij niet boven het hun toegewezen budget gaan. In december dienen zij hun verslag bij de plenaire vergadering in. De outputgestuurde begroting bestaat nog maar zeer embryonaal. Het parlement legt de doelstellingen op een te hoog niveau en ze zijn te vaag omschreven. Het systeem werkt al wel tussen de regering en de agentschappen.

Wat de ondersteuning betreft, staat een volledige studiedienst (*Budget Office*) ten dienste van de commissie voor Financiën, die als taak heeft alternatieven, voorgesteld door leden van de Riksdag, budgettair te berekenen met de bedoeling de begroting te amenderen. Dat kan zelfs gaan tot het opstellen van een volledige schaduwbegroting.

In de Nederlandse Tweede Kamer wordt bij de behandeling van de begroting de commissie voor Financiën ondersteund door een ambtenaar van het ministerie van Financiën en door een medewerker van de Rekenkamer. In Nederland kan de Tweede Kamer eveneens

<sup>77</sup> *Haushaltsreform und parlamentarisches Budgetrecht in Rheinland-Pfalz*. In: 'Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz' Heft 15, 2001. De doorgevoerde hervormingen zijn sterk geïnspireerd door het Zwitserse model.

een beroep doen op de diensten van het Nationale Planbureau voor het opstellen van sociaal-economische simulaties.

Het nieuwe comptabiliteitsdecreet, dat samenhangt met de operatie Beter Bestuurlijk Beleid en de hertekening van het advieslandschap, moet van nabij worden gevolgd.<sup>78</sup> Het zal leiden tot een ingrijpende wijziging in de parlementaire behandeling van de Vlaamse begroting. Het mag er zeker niet toe leiden dat de parlementaire controle op de begroting wordt afgezwakt. Integendeel, een begroting die veel meer op het vastleggen van duidelijke keuzes en doelstellingen is gericht, moet meer politiek debat mogelijk maken. Voorwaarde is wel dat het parlement daarbij goed wordt omkaderd. Een begrotingscel van gespecialiseerde ambtenaren kan daarbij een belangrijk hulpinstrument zijn.

### 6.2. Europa en verdragen

Het Vlaams Parlement wordt geregeld geconfronteerd met de verplichting om Europese richtlijnen met betrekking tot gemeenschaps- of gewestbevoegdheden om te zetten in decreten zonder dat het bij de totstandkoming van die richtlijnen werd betrokken. Ook in andere regionale en nationale parlementen worstelt men met dat probleem. Sommige hebben daarom specifieke procedures ontwikkeld om hun regering meer van nabij te volgen in haar Europese demarches.

Dat is zeer uitgesproken het geval in Zweden en Denemarken. In beide landen moet de regering verantwoording afleggen aan het parlement over de standpunten die worden ingenomen in Europese aangelegenheden ter gelegenheid van Europese ministerraden. De commissie voor Europese Zaken van de Folketing vergadert met dat doel zelfs wekelijks. De regering legt er vooraf de standpunten die ze zal innemen op de Europese ministerraden, ter goedkeuring voor. Een minister kan enkel deelnemen aan een Europese ministerraad als hij daartoe door de commissie voor Europese zaken is gemandateerd. De minister formuleert aan de commissie zelf de inhoud van zijn mandaat. Dat mandaat wordt niet gepubliceerd, maar achteraf kan men het wel terugvinden in de commissieverslagen. Ook de diplomaten die Europese verdragen voorbereiden, moeten voor de commissie verantwoording afleggen.

In Zweden is er een sterke ambtelijke ondersteuning van de begeleiding van de Europese aangelegenheden, onder andere door de aanstelling van twee diplomaten als hoofd van de parlementaire dienst die ermee belast is.

In de Oostenrijkse Nationalrat is het volgen van de Europese politiek een van de voornaamste werkzaamheden van de zogenaamde *Hauptausschuss*. Er is ook een parlementaire dienst voor de Europese aangelegenheden, onder leiding van een diplomaat.

In die drie landen is de regering voor haar Europese beleid dus zeer sterk gebonden aan de beslissingen ter zake van het parlement.

In de Nederlandse Tweede Kamer functioneert een commissie voor Europese zaken, die de werkzaamheden van de Europese Unie volgt. Ieder kwartaal wordt het overzicht

<sup>78</sup> Het decreet houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof werd door het Vlaams Parlement aangenomen op 29 april 2004 en treedt in werking op 1 januari 2007. Zie: *Verslag namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting uitgebracht door de heer Lucien Suykens*, in: 'Parl. St. Vl. Parl.' 2003-2004, nr. 2132/3.

van de naleving van de Europese richtlijnen besproken. Daarover gaat vervolgens een advies naar de vaste commissies. Naar aanleiding van het Witboek van de Europese Commissie maakt de regering een fiche voor het parlement. Die wordt besproken en er wordt een advies aan de vaste commissies over uitgebracht. Voor iedere Europese Raad maakt de minister een nota over het Nederlandse standpunt. Daarover wordt overlegd in de vaste commissie. Voor richtlijnen inzake justitie en binnenlandse zaken heeft Nederland het recht van instemming bedongen voor de Eerste en de Tweede Kamer. Dat gebeurt in de commissie voor Justitie en de commissie voor Binnenlandse Zaken. Het probleem is evenwel dat een ontwerp van richtlijn al een heel traject heeft afgelegd, vaak in besloten kring, voordat het helemaal op het einde naar het parlement komt.

Wat de houding van de deelstaten tegenover Europa betreft, beseft men zeker in Duitsland het belang van de Europese besluitvorming voor de regelgeving in de deelstaat. Op het vlak van de besluitvorming is de afstand tussen Europa en de overheid van de deelstaten doorgaans nog groter dan die tussen een federale overheid en Europa – meestal omdat de bevoegde ministers van deelstaten niet vertegenwoordigd zijn op de Europese ministerraden. Daarom is het volgen van de Europese besluitvorming door deelstaatarlementen een moeilijke aangelegenheid. Een goede samenwerking tussen de deelstaatregering en het parlement is daarbij ook weer zeer noodzakelijk. Een voorbeeld van structurele samenwerking is te vinden in Baden-Württemberg, waar er een samenwerkingsprotocol tussen landsregering en parlement is afgesloten over de wijze waarop de regering het parlement betreft in de uitwerking van de Europese politiek.<sup>79</sup> Dat samenwerkingsprotocol geeft uitvoering aan een bepaling ter zake in de grondwet van Baden-Württemberg. In het protocol zijn onder andere de regels opgenomen over de wijze waarop de regering het parlement informeert. Zo stelt de regering jaarlijks een *Bericht über die Europapolitik der Landesregierung* op, dat na bespreking in de commissie in de plenaire vergadering wordt behandeld. De samenwerking op het vlak van de Europese politiek wordt zowel door de Landtag als door de Landesregierung als zeer goed geëvalueerd. De Duitse deelstaten, het Schotse parlement, de Landtag van Oberösterreich en heel wat andere federale en regionale parlementen hebben overigens een steunpunt in Brussel.

Op te merken valt dat er in alle parlementen geen of erg weinig contact is met de Europese parlementsleden die de staat of de regio vertegenwoordigen. Men kan zich echter afvragen of het volstaat om de contacten tussen Vlaamse volksvertegenwoordigers en europarlementsleden te optimaliseren. De inspanningen moeten verder gaan dan dat. Er zou eerst moeten worden nagegaan hoe de Europese besluitvorming tot stand komt. Het is in ieder geval zo dat het Europees Parlement geen directe input heeft in dat proces.

De Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft suggereert dat de regionale parlementen in België zouden samenwerken inzake Europese aangelegenheden.

Binnen het Vlaams Parlement zou een dienst Europa kunnen worden opgericht, die als primaire taak heeft om zoveel mogelijk informatie over Europese aangelegenheden in te winnen en te synthetiseren voor de Vlaamse volksvertegenwoordigers. Een andere optie is dat de Vlaamse regering ten aanzien van het Vlaams Parlement een engagement aangaat waardoor ze het parlement systematisch informeert over Europese aangelegenheden. Een derde mogelijkheid is dat de bestaande commissies, elk voor hun bevoegd-

79 Vereinbarung zwischen der Landersregierung und dem Landtag vom 13. Dezember 1995.

heidsdomein, verantwoordelijk worden voor de Europese verdragen en richtlijnen, zoals ook professor Hendrik Vos verder in dit boek voorstelt.

Die laatste mogelijkheid is valabel, als in de commissies essentiële basiskennis over Europese aangelegenheden aanwezig is. Het is essentieel dat daarmee wordt begonnen, en dat kan het best met een daarvoor specifiek op te richten dienst.

Ten slotte kan ook worden gedacht aan de oprichting van een afzonderlijke dienst Europa, die fungeert als coördinator, maar dat de bespreking in de inhoudelijk bevoegde commissies wordt gevoerd.

In elk geval moet het Vlaams Parlement als regionale volksvertegenwoordiging een rol spelen in het wegwerken van het democratische deficit dat de Europese besluitvorming kenmerkt. Dat gebeurt het best door een grotere alertheid van het parlement en een pro-actieve aanpak, die op de Europese besluitvorming vooruitloopt.

Bij de goedkeuring van internationale verdragen doet zich hetzelfde probleem voor. Het Vlaams Parlement wordt voor een voldongen feit gesteld en moet verdragen bekrachtigen zonder dat het betrokken is bij de onderhandelingen die tot die verdragen hebben geleid. Moet een parlements lid meer inzicht en informatie krijgen? Moeten daarvoor nieuwe instrumenten worden ontwikkeld? Er is uiteraard de specifieke situatie van de regionale assemblees en hun verhouding met Europa. Maar ook kan worden opgemerkt dat er in Baden-Wurtemberg een samenwerkingsprotocol tussen regering en parlement is afgesloten waarin wordt overeengekomen dat de regering het parlement jaarlijks brieft. Ter zake is er nu ook een samenwerkingsprotocol tussen de Vlaamse regering en het Vlaams Parlement.





# *3 Tien stellingen over wetsevaluatie*

PATRICIA POPELIER\*

Wetgevingsbeleid, kwaliteit van wetgeving en wetsevaluatie staan op de politieke agenda – zij het niet steeds hoog op de prioriteitenlijst.<sup>80</sup> Wetsevaluatie houdt een beoordeling in van de werking en gevolgen van wetten en ontwerpen van wetten, aan de hand van wetenschappelijke methoden.<sup>81</sup> Het Vlaams regeerakkoord verbindt dit vooral aan de ambitieuze doelstelling om de Vlaamse regelgeving met een kwart te verminderen op vijf jaar tijd. Wetsevaluatie verdient nochtans een meer centrale aandacht. Deze bijdrage strekt ertoe om aan de hand van tien stellingen aandacht op te eisen voor de evaluatie van decreten *ex ante* en *ex post* en de rol van het parlement daarbij te belichten. Daarbij worden de termen ‘wetsevaluatie’ en ‘wetgevingsbeleid’ gehanteerd, omdat die algemener zijn dan de termen ‘decreetsevaluatie’ en ‘decreetgevingsbeleid’. De stellingen die achtereenvolgens worden uiteengezet luiden als volgt:

1. Wetsevaluatie is de kern van een wetgevingsbeleid;
2. Wetsevaluatie past bij de evolutie naar een steeds grotere rationalisering van het wetgevingsproces;
3. Wetsevaluatie is een juridische plicht;
4. Wetsevaluatie kan bijdragen tot democratische wetgeving;
5. Wetsevaluatie kan bijdragen tot vermindering van wetgeving;
6. Inzake wetsevaluatie bekleedt het parlement een belangrijke plaats;
7. Wetsevaluatie heeft een impact op de organisatie van de besluitvormingsprocedure;

\* Hoofddocent Universiteit Antwerpen

80 F. Leurquin-De Visscher stelde in 1995 vast dat wetenschappelijke wetsevaluaties zo goed als afwezig waren in het Belgische landschap. Zie: F. Leurquin-De Visscher, *Pour une évaluation législative*, in: ‘Revue belge de droit constitutionnel’, 1995, p. 275. In 1999 stelde zij vast dat wetsevaluatie een politieke topic was geworden maar dat er nog steeds geen sprake is van systematische en op wetenschappelijke methodes gebaseerde evaluaties. Zie: F. Leurquin-De Visscher, *Pertinence et applicabilité d’évaluation des lois en droit belge*, in: B. Jadot en F. Ost (eds.), ‘Elaborer la loi aujourd’hui, mission impossible?’, 1999, p. 235-236. Op Vlaams niveau wordt decreetsevaluatie vermeld in het regeerakkoord van 1999. De Kenniscel Wetsmatiging probeert een reguleringsmanagement, inclusief een regularingsimpactanalyse, op poten te zetten. Een wetsevaluatie *ex post* is nog niet voor de nabije toekomst.

81 Zie de diverse definities in die zin, o.m. bij L. Mader, *Evaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*, 1985, p. 5 en K. Van Aeken, *Proeven van wetsevaluatie*, doctoraal proefschrift, Antwerpen, 2002, p. 99.

8. Wetsevaluatie heeft een impact op de wetgevingsstijl;
9. Wetsevaluatie *ex post* moet het evenwicht houden tussen onafhankelijkheid van en verbondenheid met de wetgever;
10. Wetsevaluatie is een interdisciplinaire opdracht.

### I. STELLING 1 – WETSEVALUATIE IS DE KERN VAN EEN WETGEVINGSBELEID

Een wetgevingsbeleid is een beleid dat specifiek gericht is op de kwaliteit van de wet als zodanig. In België staat zo'n beleid nog in de kinderschoenen.<sup>82</sup> De aandacht voor de kwaliteit van de wet staat sinds kort wel op de politieke agenda. Ook in het Vlaams regeerakkoord van 8 juli 1999 staat daarover wat te lezen:

*‘De regelgeving blijft exponentieel groeien en de complexiteit ervan neemt toe. Het beheersen, het transparant maken en het onderlinge afstemmen van regels en procedures zijn essentieel om de dienstverlening van de overheid klantvriendelijk te maken.*

*(...)*

*Binnen een jaar na de installatie zal de regering, na voorbereiding door de administratie, voorstellen in het Vlaams Parlement indienen om de wetgeving, procedures, regels en allerhande formaliteiten te vereenvoudigen en te stroomlijnen met het oog op een beter bestuur. Tevens moet er een evaluatie komen van de decreten, waarbij een beroep kan worden gedaan op de Raad van State. Het is de bedoeling om aan het einde van de bestuursperiode tot een vermindering van 25 procent van de Vlaamse regelgeving te komen. De Vlaamse regering legt in dat verband jaarlijks aan het Vlaams Parlement een voortgangsrapport voor, met inbegrip van een actuele stand van zaken over de decreten.’*

Dit punt in het regeerakkoord is uitgewerkt in de vorm van de Kenniscel Wetsmatiging, die projecten inzake juridisch-technische vereenvoudiging, administratieve lastenverlichting en reguleringsimpactanalyse stuurt.<sup>83</sup>

Een algemeen wetgevingsbeleid veronderstelt het bestaan van ‘algemene uitgangspunten, beginselen en maatstaven voor het totstandbrengen van wettelijke regelingen en biedt daarmee een referentiekader voor degenen die betrokken zijn bij het wetgevende werk’; daarbij gaat het zowel om de wetgevingstechnische en inhoudelijke aspecten van wetgeving, als om de methode van wetgeving en de wetgevingsprocedure<sup>84</sup>. In Vlaanderen biedt de Kenniscel Wetsmatiging daartoe reeds een belangrijke aanzet in de vorm van consultatienota's en checklists, die evenwel nog grotendeels moeten worden geïmplementeerd.

In een algemeen wetgevingsbeleid staat wetsevaluatie centraal. Wetsevaluatie heeft immers als doelstelling de kwaliteit van de wet te bewaken, zowel vóór de totstandkoming van de wet als nadien. Een wetgevingsbeleid omvat alle aspecten die de kwaliteit van wetgeving betreffen, zoals de definiëring van kwaliteitscriteria, de organisatie van de besluitvormingsprocedure, de wetgevingsmethode en de wetgevingstechniek. Wetsevaluatie speelt op al die terreinen.

Wetsevaluatie dwingt tot een definiëring van kwaliteitscriteria, waaraan een wet bij haar evaluatie wordt getoetst. De Vlaamse Regering heeft daartoe een door de Kenniscel

82 Zie: M. Adams en P. Popelier, *Van hoop naar verwachting: het wetgevingsbeleid in België*, in: ‘RegelMaat’, 2000, p. 225-236.

83 Zie: [www.vlaanderen.be/wetsmatiging](http://www.vlaanderen.be/wetsmatiging).

84 Ph. Eijlander en W. Voermans, *Wetgevingsleer*, 1999, p. 9-10.

Wetsmatiging opgestelde nota goedgekeurd, waarin wordt gesteld dat goede regelgeving noodzakelijk en doeltreffend is, doelmatig en afgewogen, uitvoerbaar en handhaafbaar, rechtmatig, samenhangend, eenvoudig, duidelijk en toegankelijk, onderbouwd en overlegd, en blijvend relevant en actueel.

Dat de wetgever wetten wil maken die van goede kwaliteit zijn, spreekt vanzelf, maar de concrete invulling van wat een 'goede kwaliteit' precies inhoudt, botst al op meer one-nigheid. Er zijn diverse criteria mogelijk, naast degene die zonet zijn opgesomd, die overigens niet alle bij elke wet als even prioritair worden beschouwd. De klemtoon op een bepaald criterium bepaalt ook de evaluatievorm.<sup>85</sup> Een loutere rechtmatigheidscontrole is minder omslachtig dan een doelmatigheidscontrole; het zuinigheidsprincipe leidt tot kosten-batenanalyses.

Wetsevaluatie heeft een impact op zowel de organisatie van de besluitvormingsprocedure als op de wetgevingsstijl, zoals verderop nog wordt uiteengezet.

Wetsevaluatie betreft ook de wetgevingsmethode. Wetsevaluatie dwingt de wetgever ertoe een wet te ontwerpen aan de hand van vragen over doelstelling, middelen, alternatieven, gevolgen en nevengevolgen.

Wie een wetgevingsbeleid wenst te ontwikkelen moet dus in de eerste plaats aandacht schenken aan wetsevaluatie. Een uitgekiend systeem van wetsevaluatie verzekert een doorlopende kwaliteitsbewaking, vanaf de ontwerpfasen van een wet tot aan haar realisering. Wetsevaluatie verbindt zo de verschillende actoren in het regelgevingsproces met elkaar, van regering over parlement tot uitvoerende en toepassende instanties en legt bij elk van hen een stuk van de verantwoordelijkheid over de kwaliteit van de wet.

## 2. STELLING 2 – WETSEVALUATIE PAST BIJ DE EVOLUTIE NAAR EEN STEEDS GROTERE RATIONALISATIE VAN HET WETGEVINGSPROCES

De kwaliteitsbewaking die wetsevaluatie biedt, is vooral een controle op de rationaliteit van wetten. Wetsevaluatie beoogt immers een wetenschappelijke basis te geven aan wetgeving. Dat past bij de evolutie naar een steeds grotere verwetenschappelijking of rationalisering van het wetgevingsproces. De wens om rationele wetten tot stand te brengen is overigens niet nieuw. Het concept van rationaliteit en de ideeën over de wijze waarop rationale wetgeving het best tot stand komt, verschuiven echter in de loop der tijden.

### 2.1. Een verlicht concept van rationele wetgeving

In de periode van de verlichting staat het geloof in één, absolute ratio of waarheid centraal. Het representatief systeem dat wordt ingericht in het onafhankelijke België ondervindt daarvan de invloed. De theorie daarachter is die van de nationale soevereiniteit. De wetten die tot stand komen moeten niet de wil van het volk, maar de wil van de natie tot uitdrukking brengen. De natie is niet gelijk aan de som van de leden van de bevolking maar omvat wat gemeenschappelijk is aan alle burgers nu, in het verleden en in de toekomst.<sup>86</sup>

<sup>85</sup> Zie uitgebreid over de diverse methoden en technieken: K. Van Aeken, o.c., p. 112-158.

<sup>86</sup> Zie: R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, dl. II, herdruk 1962, II, p. 194 en 223-224 en E. Sieyès, *Qu'est-ce qu'est le Tiers état?*, herdruk 1970, p. 204-207.

De idee was dat het parlement door de vrije deliberatie van ‘verlichte geesten’ onder elkaar, een beredeneerde ‘nationale wil’ kan vormen. Sieyès, die aan de basis ligt van het nationale soevereiniteitsconcept, geloofde niet dat iedereen in staat is om ‘de rede’ in zichzelf te ontdekken, en verdedigde daarom de beperking van de politieke rechten tot wie voldoende bekwaam, verlicht en vrij was om ze te dragen.<sup>87</sup> Een beperkt stemrecht lag in die redenering voor de hand, terwijl anderzijds het democratisch idee werd gedragen door de passieve, desnoods onbewuste instemming van de burgers met de wetgeving: de wet wordt geacht in overeenstemming te zijn met wat iedere burger, als rationeel persoon, behoort te willen in het nationaal belang.

De garanties voor rationele wetgeving lagen zo vooral in de beperking van de toegang tot het besluitvormingsproces en in het geloof dat de ‘waarheid’ wordt ontdekt door een ongebonden en openbare discussie tussen verstandige mensen. Het parlement stond zo niet enkel symbool voor het democratisch karakter van de wetgeving, maar ook voor haar rationaliteit.

Daarbij hoorde het paradigma van ‘de rationele wetgever’. De vooronderstelling is dat de wetgever en zijn wetgeving rationeel zijn, waarbij rationaliteit wordt gezien in termen van eenheid, stabiliteit, coherentie en zekerheid.<sup>88</sup> De rationele wetgever, die deze kenmerken in zich draagt, roept de figuur op van een onfeilbare en almachtige schepper.<sup>89</sup> Zijn wetgeving wordt als rationeel beschouwd op alle niveaus.<sup>90</sup> Op taalkundig niveau wordt ervan uitgegaan dat de wet duidelijk en ondubbelzinnig is geformuleerd, zodat er geen misverstand kan bestaan over de precieze betekenis van elke term. Op epistemologisch niveau wordt ervan uitgegaan dat de wetgever kennis van zaken heeft over de maatschappelijke werkelijkheid en het domein waarin hij optreedt. Op praxeologisch niveau wordt er dan ook van uitgegaan dat de wet nuttig is en maximaal is aangepast aan de doelstellingen die ze nastreeft, zodat de gewenste effecten worden bereikt. Op axiologisch niveau wordt ervan uitgegaan dat de wet dezelfde waarden hanteert die in de maatschappij gangbaar zijn zodat de wet per definitie als rechtvaardig wordt beschouwd.

Dit paradigma, dat de democratische wet ook alle garanties biedt van een rationele wet, versterkte de positie van wet en wetgever. De onschendbaarheid van de wet sloot logisch aan bij dit schema. Deze volmaakte wetgeving kon niet onderuit worden gehaald door een toevallige rechter. Wel vormden de rationele vooronderstellingen richtlijnen voor de interpretatie van de wet, die het getrouwste beeld van de rationele wetgever moest weergeven – een methode die voorrang geeft aan grammaticale en systematische interpretaties en voorts ook aan theologische interpretaties.<sup>91</sup>

87 E. Sieyès, *Préliminaire de la Constitution*, in: ‘*Écrits politiques*’, 1985, p. 199.

88 F. Ost en M. Van De Kerchove, *Rationaliteit en soevereiniteit van de wetgever: ‘paradigma’s’ van de rechtsdogmatiek?*, in: ‘*R&R*’, 1986, p. 133.

89 *Ibid.*, p. 135.

90 Hierover: *ibid.* p. 126 e.v., P. Popelier, *Rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving*, 1997, p. 183-187 en Z. Ziembinski, *La notion de rationalité du législateur*, in: ‘*Archives de philosophie du droit*’, 1978, p. 179 e.v.

91 Zie in het bijzonder: N. Bobbio, *Le bon législateur*, in: H. Hubien (ed.), ‘*Le raisonnement juridique*’, 1971, p. 245, M. Van Hoecke, *De interpretatievrijheid van de rechter*, 1979, p. 14 en Z. Ziembinski, *l.c.*, p. 186. Volgens E. Baden wekt de rechter zo een valse schijn van wetsgetrouwheid, waar hij in werkelijkheid de wet rationeler maakt dan de wetgever zelf; zie: E. Baden, *Gesetzgebung und Gesetzesanwendung in Kommunikationsprozess*, 1977, p. 105 e.v.

## 2.2. Een (post)modern concept van rationele wetgeving

Een postmodern concept houdt in dat de idee van één absolute, objectieve waarheid wordt doorbroken. Het rationaliteitsbegrip wordt gesubjectiveerd en daardoor gerelativeerd. Rationaliteit wordt niet meer gezien als een absoluut gegeven, maar als een proces van rationalisering en optimalisering tussen de verschillende ‘rationaliteiten’.<sup>92</sup> Popper definieert ‘rationalisme’ als een houding van bereidheid te luisteren naar kritische argumenten en te leren van ervaringen.<sup>93</sup> Dat idee wordt ook weerspiegeld in de visies op de democratische besluitvorming. De wet wordt gepuurd vanuit een samenspel van verschillende meningen en inzichten, waarbij de precariteit van de machtsposities en de tijdelijkheid van de beslissingen ook de relativiteit van de ratio duidelijk maken.

In die visie worden de paradigma’s van de rationele wetgever en de rationele wet losgelaten. De wetgever heeft niet de absolute waarheid in pacht. Men kan niet langer er zonder meer van uitgaan dat de wet duidelijk is, gebaseerd op reële feiten en situaties, realiseerbaar, doeltreffend en efficiënt, en een coherente waardeschaal hanteert die door iedereen wordt gedeeld. De wetgever heeft hulp nodig om een zo goed mogelijke wet te maken: er is een zorgvuldige voorbereiding vereist, waarbij gegevens worden verzameld en geïnterpreteerd, en visies en inzichten daarover worden besproken. De vooronderstellingen over doelmatigheid en efficiëntie kunnen worden gefalsificeerd, de wet kan worden aangepast. De wet is in een postmoderne democratie niet meer onschendbaar. Democratie is een systeem geworden van ‘*trial and error*’.<sup>94</sup>

De rationalisering van het wetgevingsproces houdt dan in dat wordt getracht om besluitvorming zo veel mogelijk te laten steunen op een verzameling van gegevens en wetenschappelijke analyses, die later eventueel weer kunnen worden gefalsificeerd. Informatie wordt de nieuwe machtsfactor: op die basis wordt wetgeving gemaakt en hervormd.

Wetsevaluatie speelt in dat kader een sleutelrol. Wetsevaluatie is precies gericht op het genereren van informatie om wetsontwerpen en bestaande wetgeving te kunnen beoordelen. Evaluatie *ex ante* heeft als doelstelling wetenschappelijke gegevens aan te brengen op basis waarvan de meest redelijke beslissingen kunnen worden genomen. Evaluatie *ex post* heeft als doelstelling de wetgeving te blijven volgen zodat vooronderstellingen over realiseerbaarheid en doelmatigheid eventueel kunnen worden gefalsificeerd en nieuwe gegevens helpen om de wet bij te stellen.

## 3. STELLING 3 – WETSEVALUATIE IS EEN JURIDISCHE PLICHT

De verwetenschappelijking van het wetgevingsproces krijgt ook een juridische omkadering. Het staat de wetgever niet vrij om zijn wetgeving wetenschappelijk te onderbouwen: hij is juridisch verplicht dat te doen.

In juridische termen gaat het dan om het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Het zorgvuldigheidsbeginsel omvat een formeel aspect en een materieel

<sup>92</sup> Zie hierover ook: L. Mader, o.c., p. 97-101, die stelt dat de rationaliteit van de wetgever in de juridische dogmatiek een vooronderstelling is en in de wetgevingswetenschap een ideaal.

<sup>93</sup> K. Popper, *The open society and its enemies*, dl. II, 1969, p. 225.

<sup>94</sup> A.F.M. Brenninkmeyer, *Gedeelde rechtsorde*, 1998, p. 60.

aspect.<sup>95</sup> Het formeel aspect houdt in dat de overheid, die een beslissing neemt, zich dient te informeren over alle nuttige gegevens, dat die gegevens juist moeten zijn en correct beoordeeld worden. Het materieel aspect houdt in dat de besluitvorming tot stand komt na een behoorlijke afweging van alle ter zake dienende belangen, factoren en omstandigheden. Het materiële aspect sluit aan bij het evenredigheidsbeginsel, dat ook aandringt op een behoorlijke belangenafweging. Het evenredigheidsbeginsel vereist dat de wet een legitiem doel nastreeft, noodzakelijk is en proportioneel is met het nagestreefde doel.

Het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel werden in de eerste plaats geformuleerd als beginselen van behoorlijk bestuur. Via de toets aan het gelijkheidsbeginsel, zijn zij echter ook in de rechtspraak van het Arbitragehof terug te vinden als criteria bij de beoordeling van wetten en decreten.<sup>96</sup>

### 3.1. De rechtspraak noopt tot evaluaties *ex ante*

Als het Arbitragehof een wet of decreet toetst aan het gelijkheidsbeginsel, gaat het in het kader van de rechtvaardigheidstoets na of een wettelijke maatregel kan worden verantwoord op grond van concrete gegevens, die verband houden met het nagestreefde doel.

Ofschoon het Arbitragehof zich niet bevoegd acht om rechtstreeks het ontbreken van voorafgaande wetenschappelijke studies te veroordelen,<sup>97</sup> spelen deskundige onderzoeken wel degelijk een rol bij de vraag hoe verantwoord een wet, decreet of ordonnantie is. Het Hof kan het oordeel van de wetgever verwerpen wanneer blijkt dat de wetgever zich niet degelijk heeft voorbereid en zich niet voldoende heeft laten inlichten door deskundigen. Zo bijvoorbeeld wanneer aan het Arbitragehof wetenschappelijke studies worden voorgelegd die aantonen dat het uitgangspunt of de beoordeling van de wetgever niet klopt. Om die reden werd bijvoorbeeld het onderscheid in tarief dat de decreetgever had gemaakt tussen gewone meststoffen en meststoffen op basis van secundaire elementen ongrondwettig bevonden.<sup>98</sup> Met betrekking tot de geluidshinder voor omwonenden van de luchthaven van Bierset oordeelde het Arbitragehof dat het recht op eerbiediging van het gezins- en privéleven was geschonden, nu uit geen enkel van de voorgelegde rapporten viel af te leiden dat de omwonenden in hun woning konden leven zonder buitensporige hinder, bijvoorbeeld omdat zij verplicht zouden zijn steeds met gesloten ramen en deuren in hun geïsoleerde woning te blijven.<sup>99</sup>

Anderzijds kan een wet juist worden verantwoord door een verwijzing naar wetenschappelijke studies of statistieken waarop de wetgever zich heeft gebaseerd. Een decreet van de Franse Gemeenschap voerde voor het onderwijspersoneel een nieuwe ziekteverlofregeling in. Het verwijt dat die regeling geen rekening hield met het gegeven dat het ziekterisico toeneemt met de leeftijd, werd door het Arbitragehof verworpen met een ver-

95 Zie: W. Lambrechts, *Het zorgvuldigheidsbeginsel*, in I. Opdebeek (ed.): 'Algemene beginselen van behoorlijk bestuur', 1993, p. 30-31.

96 Zie meer uitgebreid: P. Popelier, *Democratisch regelgeven*, 2001, p. 193-201.

97 Arbitragehof nr. 51/03, 30 april 2003, nog niet gepubliceerd. De arresten van het Arbitragehof zijn terug te vinden op [www.arbitrage.be](http://www.arbitrage.be).

98 Arbitragehof nr. 1/93, 7 januari 1993, in: 'Belgisch Staatsblad', 19 januari 1993.

99 Arbitragehof nr. 51/03, *gecit.*



wijzing naar de statistieken op basis waarvan de decreetgever de berekeningen had gemaakt voor het ontwerp van zijn regeling.<sup>100</sup>

De waarde van wetenschappelijke statistieken en rapporten wordt nochtans niet verabsoluteerd. De wetgever mag zijn oordeel baseren op globale vaststellingen of redelijke vermoedens of hypoteses. Wetenschappelijke onderzoeken zijn daarbij vooral een hulp. De mogelijkheid bestaat dat over een bepaald probleem geen wetenschappelijke eensgezindheid bestaat. Zo oordeelde het Arbitragehof dat bij gebrek aan wetenschappelijke eensgezindheid over de milieuschadelijkheid van PVC, de wetgever die milieutaksen vaststelt, op grond van de hem bekende gegevens in redelijkheid kan aannemen dat aan PVC-verpakkingen meer milieuproblemen zijn verbonden dan aan andere verpakkingen.<sup>101</sup>

Het gelijkheidsbeginsel houdt ook een toets in aan het evenredigheidsbeginsel. Dat betekent dat de wetgever zich niet alleen moet informeren over de problematiek die hij wil regelen, maar dat hij ook de gevolgen en nevengevolgen van zijn maatregelen moet inschatten. De evenredigheidstoets veronderstelt dat de wetgever een bepaald doel voor ogen heeft en dat de maatregel die doelstelling kan realiseren zonder te grote schadelijke neveneffecten. Het arrest over het verbod op tabaksreclame kan hier als voorbeeld dienen. Het Arbitragehof vond dat de bepaling die het tabaksreclameverbod ook toepaste op internationale manifestaties niet in verhouding stond met het doel om de volksgezondheid te beschermen. De voorspelling van het Hof luidde dat de manifestaties die leven van sponsoring door de tabaksindustrie in de toekomst in het buitenland zouden worden gehouden, zodat enerzijds de wet zonder compenserend alternatief nadelige sociale en financiële neveneffecten zou teweegbrengen door de delokalisatie van de manifestaties, terwijl anderzijds het doel niet naderbij werd gebracht omdat die manifestaties in het buitenland ook op de Belgische televisie zouden worden vertoond, inclusief tabaksreclame.<sup>102</sup>

Dat de wetgever zijn wetgeving moet steunen op wetenschappelijke gegevens en onderzoeken en de gevolgen en impact van zijn maatregelen moet inschatten, blijkt ook uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens. Meest sprekend is het arrest inzake nachtvluchten die geluidsoverlast veroorzaken. De Britse overheid verantwoordde die regeling door de bijdrage van die nachtvluchten aan de gehele nationale economie. Het Europees Hof voor de rechten van de mens wees die verdediging in eerste instantie af, omdat de afweging van die bijdrage tot de economie nooit kritisch werd vastgesteld door de overheid zelf of door onafhankelijk onderzoek, omdat de omvang of impact van de inbreuk op de slaappatronen van de omwonenden niet werd geëvalueerd en omdat er geen voorafgaand, specifiek en volledig onderzoek was gedaan om de minst schadelijke oplossing te vinden.<sup>103</sup> In het heronderzoek door de Grote Kamer kreeg de Britse overheid evenwel gelijk. Het Hof beklemtoonde echter dat het toezicht kan houden op de besluitvormingsprocedure om na te gaan of er voldoende garanties werden ingebouwd voor een belangenafweging. Wanneer de besluitvormingsprocedure een complex thema als milieu en economisch beleid tot voorwerp heeft, moet de wetgever gepast onderzoek doen en studies verrichten om een goede belangenafweging te doen – wat echter niet betekent dat over elk aspect van de zaak volledige en meetbare data beschikbaar moeten zijn.

100 Arbitragehof nr. 134/98, 16 december 1998, in: 'Belgisch Staatsblad', 5 januari 1999.

101 Arbitragehof nr. 7/95, 2 februari 1995, in: 'Belgisch Staatsblad', 1 maart 1995.

102 Arbitragehof nr. 102/99, 30 september 1999, in: 'Belgisch Staatsblad', 12 oktober 1999.

103 Hof Mensenrechten, Hatton, 2 oktober 2001, te consulteren op de website [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

De Grote Kamer vond dat de wetgever zorgvuldig was opgetreden, nu hij op diverse studies steunde, de vluchtbeperkingen rekening hielden met de individuele belangen van de omwonenden, de materie onder voortdurende evaluatie stond en in de procedure inspraak- en beroepsmogelijkheden waren voorzien voor de betrokkenen.<sup>104</sup>

### 3.2. De rechtspraak noopt tot evaluaties *ex post*

Uit de rechtspraak van het Arbitragehof komt ook het belang naar voren van evaluaties *ex post*. In de eerste plaats kan een wet worden verantwoord juist doordat postlegislatieve evaluaties worden aangekondigd. Zo maakte de decreetgever een onderscheid tussen gezinsveeteeltbedrijven en niet-gezinsveeteeltbedrijven, hoewel de notie ‘gezinsveeteeltbedrijf’ geen statisch gegeven is en de vooropgestelde normen niet zouden worden bereikt indien een groot aantal niet-gezinsveeteeltbedrijven zich zouden herstructuren tot gezinsveeteeltbedrijven. Het Arbitragehof zag daarin geen probleem, omdat in de parlementaire voorbereidingen herhaaldelijk werd gewezen op het belang van periodieke evaluaties om de normen bij te sturen indien mocht blijken dat de initiële doelstellingen niet met de aangenomen maatregelen zouden worden verwezenlijkt.<sup>105</sup>

In de tweede plaats wordt duidelijk dat de wetgever een zaak niet als afgehandeld mag beschouwen zodra de wet is gestemd. De wetgever moet zijn producten blijven evalueren in het licht van nieuwe evoluties. De toets van de wet aan het gelijkheidsbeginsel kan immers geschieden in het licht van intussen gewijzigde omstandigheden. Zo is bijvoorbeeld het onderscheid tussen arbeiders en bedienden volgens het Arbitragehof niet meer verantwoord in het licht van de ontwikkelingen in het arbeidsproces en de arbeidstaken.<sup>106</sup>

Ook het Europees Hof voor de rechten van de mens wijst bij de toetsing aan grondrechten op een nazorgverplichting in hoofde van de wetgever. Het Europees Hof achtte bijvoorbeeld het nazigeren van het recht aan transsexuelen om de aanduiding van de sekse in de geboorteregisters te doen wijzigen in eerste instantie aanvaardbaar in het licht van de sociale werkelijkheid, maar dit zou blijvend moeten worden beoordeeld met het oog op wetenschappelijke en maatschappelijke ontwikkelingen. Met name zou het rechtmatigheidsoordeel wijzigen indien de wetenschap significante ontwikkelingen zou kennen die een operatie mogelijk maken waaruit de verwerving van alle biologische karakteristieken van de andere sekse zou resulteren.<sup>107</sup> In latere arresten vond het Hof dat de omstandigheden en normen inderdaad voldoende gewijzigd waren om de wetgever te verplichten ook de wetgeving in die zin aan te passen.<sup>108</sup>

Een zorgvuldige evaluatie *ex post* kan de redelijkheid aantonen van een wet en meer bepaald van het wijzigen of juist niet wijzigen ervan. Zo oordeelde het Europees Hof voor de rechten van de mens dat de Italiaanse wetgeving, die een progressieve sociale reïntegratie van gedetineerden voorstond, voldeed aan de redelijkheidseisen van het Verdrag, ook al werd een voorbijganger vermoord door een gevangene die de gunst had gekregen van een

104 Hof Mensenrechten, Hatton, 8 juli 2003.

105 Arbitragehof nr. 42/97, 14 juli 1997, in: ‘Belgisch Staatsblad’, 3 september 1997.

106 Arbitragehof nr. 56/93, 8 juli 1993, in: ‘Belgisch Staatsblad’, 27 augustus 1993.

107 Hof Mensenrechten, Rees, 17 oktober 1986, in: ‘Publications de la Cour Européenne des droits de l’homme’, Reeks A, nr. 106 en Hof Mensenrechten, Cossey, 27 september 1990, in: ‘Publications de la Cour Européenne des droits de l’homme’, Reeks A, nr. 184.

108 Hof Mensenrechten, Goodwin, 11 juli 2002 en Hof Mensenrechten, I., 11 juli 2002.

alternatieve maatregel. Het Hof achtte zich in die visie bevestigd door de evaluatie van de wetgeving, die de overheid had uitgevoerd, en die aantoonde dat het percentage misdrijven van gevangenen die de gunst van dergelijke maatregelen genoten, erg laag lag.<sup>109</sup>

#### 4. STELLING 4 – WETSEVALUATIE KAN BIJDAGEN TOT DEMOCRATISCHE WETGEVING

Het Vlaams regeerakkoord van 8 juli 1999 vangt aan met een hoofdstuk over ‘meer democratie en een beter bestuur’. De Vlaamse regering wenst meer democratische regelgeving en hoopt dat in de rubriek ‘meer inspraak’ te verkrijgen door middel van volksraadplegingen, referenda en volksdecreten, en via het subsidiariteitsbeginsel, dat wil dat beslissingen worden genomen op het meest functionele niveau.<sup>110</sup> Wetsevaluatie komt in dat onderdeel niet ter sprake, maar wordt hogerop verbonden aan een andere doelstelling, met name om het aantal decreten te verminderen. Nochtans kan juist wetsevaluatie een instrument zijn om meer democratische wetgeving te maken.<sup>111</sup> Ze kan om drie redenen bijdragen tot meer democratische wetgeving.

In de eerste plaats kan wetsevaluatie bijdragen tot democratische wetgeving doordat ze gegevens aandraagt die het democratisch debat kunnen funderen, voeden en richting geven. Het democratisch besluitvormingsproces steunt juist op de kritische afweging van argumenten en tegenargumenten. De gegevens die door een wetsevaluatie worden aangedragen helpen ook om beslissingen te verantwoorden. Debat en verantwoording zijn twee cruciale aspecten van democratische wetgeving. Wetsevaluatie past zo bij de opvatting van democratische wetgeving als het verantwoordbaar resultaat van een integrale belangenafweging op een openbaar forum.<sup>112</sup>

De angst dat wetsevaluaties leiden tot een machtsovername door wetenschappers en een machtsverlies van democratisch verkozen politici is onterecht. Wetsevaluatie versterkt integendeel de politici, die op basis van specifieke informatie een rationeel debat kunnen voeren. Het is de wetgever die uiteindelijk een coherent verhaal moet vertellen op basis van de aangedragen informatie en dus de uiteindelijke beslissing moet nemen.

In de tweede plaats kan wetsevaluatie bijdragen tot meer democratische wetgeving, omdat wetsevaluatie een beeld kan geven van hoe wetgeving wordt uitgevoerd en toegepast en zij dus de controle op de uitvoerende macht versterkt.<sup>113</sup>

109 Hof Mensenrechten, Mastromatteo, 24 oktober 2002.

110 Over de onvolkomenheid van die instrumenten om meer democratische wetgeving te krijgen, zie: P. Popelier, *Hoe democratisch zijn het referendum en de volksraadpleging?*, in: ‘Tijdschrift voor wetgeving’, 2001, p. 350-355 en *Bieden referendum en volksraadpleging een democratische meerwaarde?*, in: M. Elst en B. Hubeau (eds.), ‘Democratie in ademnood?’, 2002, p. 293-304.

111 Hierover: P. Popelier, *Naar een democratisch wetgevings(evaluatie)beleid*, in M. Elst en B. Hubeau (eds.), ‘o.c.’, p. 357-369. Over de democratische functie van wetsevaluatie, zie ook: C.-A. Morand, *Fores et fonctions de l'évaluation législative*, in B. Jadot en F. Ost, ‘o.c.’, p. 220 en K. Van Aeken, *o.c.*, p. 93.

112 Zie overigens ook: H.B. Winter, *Evaluatie in het wetgevingsforum*, 1996, p. 322 en 325 en *Het forummodel en de toekomst van evaluatie van wetgeving*, in: ‘RegelMaat’, 1997, p. 135.

113 Op federaal niveau bepaalt artikel 154 Kamerreglement dat elke zes maanden aan de Conferentie van voorzitters een lijst wordt voorgelegd van wetten waarvoor nog niet alle vereiste uitvoeringsmaatregelen zijn genomen. De bedoeling was dit in de vorm van een parlementair stuk te publiceren, Verslag, Parl.St. Kamer, 1999-2000, nr. 448/1, 42, maar in de praktijk is er geen publieke verspreiding.

Een laatste reden is dat wetsevaluatie vaak gebeurt op basis van inspraakformules en hoorzittingen, die de betrokkenheid van de burgers bij het besluitvormingsproces verhogen. Uit OESO-rapporten blijkt dat beleids- en wetsevaluaties in veel landen gepaard gaan met processen van inspraak en overleg.<sup>114</sup> Het gebruik van inspraakprocedures versterkt de democratische legitimiteit van de aanbevelingen in een evaluatieverslag, wat de implementatie in het politieke besluitvormingsproces kan bevorderen.

Wetsevaluaties bieden echter niet noodzakelijk een democratische meerwaarde. Er zijn evaluaties in vele soorten en maten. Zij kunnen ook heel andere, tactische doeleinden dienen. De toezegging van een toekomstige evaluatie kan de besluitvorming over een materie waarover geen consensus bestaat of die aan veel kritiek onderhevig is, versnellen.<sup>115</sup> Niet toevallig beklemdoende de federale regering bij de bespreking van het ontwerp van de zogenaamde ‘snel-Belg-wet’<sup>116</sup> dat de nieuwe regeling één jaar na haar inwerkingtreding zou worden beoordeeld.<sup>117</sup> Omgekeerd kan de besluitvormingsprocedure worden vertraagd door een dossier door te verwijzen voor een evaluatie *ex ante*.<sup>118</sup> Ten slotte kan een evaluatie *ex post* ook een excuus geven om een regeling die men niet genegen was weer af te schaffen, omdat de evaluatie aantoont dat de wet niet werkt zoals verhoopt. Belangrijk in dat opzicht is het moment waarop wordt geëvalueerd: die mag niet te kort na de inwerkingtreding van de wet zijn omdat de regeling dan nog niet voldoende is geïncorporeerd in de samenleving.<sup>119</sup>

Er moeten dus democratische garanties worden ingebouwd die voorkomen dat evaluaties worden gebruikt in een politiek spel dat er niet op uit is om een rationeel debat te funderen, maar dat debat integendeel uit de weg wil gaan. De belangrijkste democratische garantie in dat verband is transparantie. De resultaten van een evaluatieonderzoek moeten worden bekendgemaakt, zodat zij ook het maatschappelijk debat kunnen stimuleren en zodat de wetgever ze niet kan negeren of vervormen.<sup>120</sup> Ook de evaluatieprocedure moet transparant zijn om een objectief onderzoek te garanderen én om te verzekeren dat een aangekondigde evaluatie daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Indien in de procedure ook inspraak van betrokkenen en/of het ruimer publiek wordt georganiseerd, wordt het democratisch gehalte van de procedure nog versterkt.

114 Zie: P. Van Humbeeck, *Wetsevaluatie vanuit bestuurskundig perspectief*, in: M. Adams en P. Popelier (eds.) ‘Wie waakt over de kwaliteit van de wet?’, 2000, p. 191.

115 Hierover ook: H.B. Winter, *Evaluatie van wetgeving*, 2002, p. 24.

116 Wet van 1 maart 2000, in: ‘Belgisch Staatsblad’, 6 april 2000.

117 Parl.St. Kamer 1999-2000, 292/7, 6 en 45. Deze evaluatie werd zelfs ‘het sluitstuk’ van de hervorming genoemd. Zij is er uiteindelijk pas twee jaar later gekomen. De bespreking vond plaats in de Kamer op 23 mei 2002.

118 H.B. Winger, o.c., p. 121 spreekt in dat geval over de ‘ijskastfunctie’ van evaluaties.

119 Over het tijdstip van evaluatie zie: M. Lokin, *Evaluatie van wetgeving: van praktijk naar beleid*, in: ‘RegelMaat’, 1997, p. 132; A. Ringeling, *Evaluatie: hoe en wat?*, in: ‘RegelMaat’, 1997, p. 144-145; H.B. Winter, o.c., p. 329-330. De auteurs zien een periode van zeven tot tien jaar als een redelijke termijn vooraleer tot evaluatie van een wet wordt overgegaan; een evaluatie na een kortere termijn zal voornamelijk informatie kunnen verschaffen over de uitvoering van de wet.

120 Over de openbaarmaking met het oog op het democratisch debat zie ook: F. Leurquin-De Visscher, o.c., p. 239 en P. Popelier, *Democratisch regelgeven*, p. 262. Zie eveneens: H.B. Winter, o.c., p. 336 over de noodzaak om de bevindingen van een wetsevaluatie bekend te maken.

## 5. STELLING 5 – WETSEVALUATIE KAN BIJDAGEN TOT VERMINDERING VAN WETGEVING

Wetsevaluaties kunnen vele doeleinden dienen. De evaluatiemethode hangt af van het doel van de evaluatie. Wanneer men wil nagaan of wetgeving een concreet doel realiseert en niet te veel schadelijke neveneffecten sorteert, is een ruimere impactanalyse noodzakelijk. Effectenstudies concentreren zich op de impact van een regeling op een welbepaalde categorie of materie – bijvoorbeeld kindeffecten, bedrijfseffecten, milieueffecten. Bij wetsevaluaties die vooral de kosten van reglementering in verhouding tot de opbrengsten willen houden, worden kosten-batenanalyses uitgevoerd.<sup>121</sup> Hier spelen de inspecteurs van financiën een belangrijke rol.<sup>122</sup> Meer beperkte evaluaties hebben enkel een rechtmatigheidscontrole als doel. Deze vorm van evaluatie is het meest geïnstitutionaliseerd: de Raad van State, afdeling wetgeving staat in voor de externe rechtmatigheidscontrole van (vooralnog) ontwerpen van besluit en van voorontwerpen en voorstellen van wet, decreet of ordonnantie.

Het Vlaams regeerakkoord brengt wetsevaluatie nadrukkelijk in verband met het verminderen van regelgeven. Het is meer bepaald de bedoeling om ‘aan het einde van de bestuursperiode tot een vermindering van 25 percent van de Vlaamse regelgeving te komen’. Dat betekent dat de Vlaamse regering ervan uitgaat dat een kwart van de Vlaamse regelgeving overbodig is. Dát betekent dan weer dat er wat schort met de *ex ante* evaluatie, die zou moeten voorkomen dat dergelijke overbodige regelgeving tot stand komt. Hoe dan ook, gegeven het uitgangspunt dat er te véél regelgeving is, rijst de vraag of dit doel kan worden bereikt via wetsevaluatie *ex post*. De stelling luidt dat wetsevaluatie kan bijdragen tot een vermindering van regelgeving, maar dat dit regelingstechnische doel niet mag worden verward met deregulering.<sup>123</sup>

Deregulering is een politieke optie. Deregulering in zijn meest zuivere connotatie houdt de keuze in om de markt vrij te maken van economische regulering. Men wil een kwantitatieve vermindering van rechtsregels, zodat het juridisch beslissingskader wordt vervangen door de vrijemarktwerking. Het gaat dus om de problematiek van de *regelingsdichtheid*: de verhouding tussen de geregelde en de regelingsvrije gebieden van de maatschappelijke werkelijkheid.<sup>124</sup> Op zich heeft dat weinig te maken met de kwaliteit van de wet. Minder regelgeving betekent niet noodzakelijk betere regelgeving.<sup>125</sup> De vraag rijst vooral welke regelgeving zal worden afgeschaft.

121 Dat is de methode die in de meeste landen wordt gebruikt, hierover: P. Van Humbeek, l.c., p.195.

122 Hierover: P. Van Sprundel, Een kijk op doelmatigheid, in: ‘Beleidsanalyse’, 1998, p. 4-13 en De doelmatigheidsanalyse als evaluatie-instrument binnen de Vlaamse Gemeenschap, in: ‘Vlaams tijdschrift voor Overheidsmanagement’, 2000, p. 33-46.

123 Zie ook: D. Voorhoof, Enkele beschouwingen bij de actuele en de virtuele ontwikkelingen inzake het wetgevingsbeleid in België, in: M. Adams en P. Popelier (eds.), ‘o.c.’, p. 63-65 voor een kritiek op het natuurlijk verband dat het Vlaams regeerakkoord legt tussen vermindering van regelgeving en wetsevaluatie. Zie over dat verband ook: J. Van Nieuwenhove, Wetsevaluatie in België, 2002, p. 4-5.

124 Voor deze definitie van regelingsdichtheid, zie de inleiding bij: A.R.J. Groot en H.J.L.M. Van de Luytgaarden, Zonder meer recht, 1993, p. IX.

125 Onderzoek van H.B. Winter, o.c., p. 372 toont aan dat systematische wetsevaluaties, gericht op de kwaliteit van de wet, leidt tot betere wetgeving, maar wetsevaluaties die ideologisch geïnspireerd zijn in het kader van een dereguleringsoperatie niet een betere wetgeving als resultaat hebben.

Dat het makkelijker is een resultaat voorop te stellen dan daadwerkelijk tot een vermindering van regelgeving te komen zonder de politieke kleur daarvan te bekennen, toont het Nederlandse resultaat aan. De dereguleringsoperatie die in Nederland in het midden van de jaren tachtig op de politieke agenda kwam, was weinig succesvol, onder meer omdat de operatie werd voorgesteld als politiek neutraal, terwijl deregulering steeds politieke beleidskeuzes veronderstelt.<sup>126</sup> Het daaropvolgende MDW-project (Marktwerving, Deregulering, Wetgevingskwaliteit), dat een uitgesproken politiek opzet heeft en beperkt is tot regulering met een economische invalshoek, heeft meer succes. De vraag rijst dan ook of de vooropstelling van de afschaffing van een kwart van de Vlaamse regelgeving een politiek doel van deregulering verbergt, of enkel ertoe strekt het regelgevingscomplex beheersbaar en overzichtelijk te houden.

Hoe dan ook is afschaffing van wetgeving moeilijker dan op het eerste gezicht lijkt, omdat wetgeving steeds strekt tot bescherming van bepaalde belangen en vaak, door de loutere erkenning van bepaalde problemen, maatschappelijke situaties of belangen, een symbolische waarde heeft.<sup>127</sup>

De vermindering van wetgeving kan wel politiek neutraal zijn, indien het de bedoeling is het regelgevingscomplex overzichtelijk te maken door het te zuiveren van overbodige, onrechtmatige en tegenstrijdige regels, en door wetgevingscomplexen en procedures te vereenvoudigen en coherent te maken. Hiertoe dient men eerst over een volledige inventaris van de bestaande regelgeving te beschikken. Dat is ook de eerste stap die werd gezet in het project juridisch-technische vereenvoudiging dat werd aangestuurd door de Kenniscel Wetsmatiging.<sup>128</sup>

Voorbeelden uit het buitenland tonen aan dat het louter schrappen van overbodige herhalingen, van verouderde bepalingen die reeds lang zijn overstemd door nieuwe regelingen of van bepalingen in strijd met rechtsregels die hoger staan in de hiërarchie, reeds een aanzienlijke uitzuivering van het gehele regelbestand kunnen meebrengen.<sup>129</sup> Het schrappen van een bepaling zal echter niet in alle gevallen tot een vermindering van het geheel van rechtsregels leiden. Een systematische evaluatie van de wetgeving op overbodigheden, tegenstrijdigheden en onrechtmatigheden zou minstens een structurele opvolging moeten inhouden van de arresten van het Arbitragehof. Wanneer men bepalingen opheft die na een prejudiciële vraag onrechtmatig werden geacht door het Arbitragehof, kan in sommige gevallen een juridische lacune opduiken die weer moet worden opgevuld door nieuwe regelgeving. Elke wet kristalliseert immers bepaalde belangen die de wetgever wil beschermen; de afschaffing van een rechtsregel doet ook deze bescherming wegvallen.

Omdat het afschaffen van wetgeving vaak moeilijker is dan het tot stand brengen, moet vooral de input van regelgeving in het oog worden gehouden. Het is beter ervoor te

126 L.A. Geelhoed, *Deregulering, herregulering en zelfregulering*, in Ph. Eijlander, P.S. Gilhuis en J.A.F. Peters (eds.), 'Overheid en zelfregulering', 1993, p. 38. De auteur ziet dit zelfs als de voornaamste oorzaak van het geringe succes van de dereguleringsoperatie.

127 Hierover: P. Popelier, *Rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving*, p. 419-421.

128 Zie: [www.vlaanderen.be/wetsmatiging](http://www.vlaanderen.be/wetsmatiging).

129 Zie: het voorbeeld in Noorwegen, aangegeven door de Noorse professor Smith in: *La déréglementation*, 1986, p. 177 e.v.; voor Duitsland, zie: U. Karpen, *Germany*, in: U. Karpen (ed.), 'Legislation in European Countries', 1996, p. 209.

zorgen dat in de eerste plaats reeds geen overbodige, tegenstrijdige of onrechtmatige wetten tot stand komen dan ze achteraf weer af te schaffen. Wetsevaluatie *ex ante* kan precies die controle tot doel hebben. In de wetgevingsleer wordt dan voornamelijk verwezen naar de ‘noodzakelijkheidstoets’, die de initiatiefnemer van een nieuwe rechtsregel oplegt de noodzakelijkheid ervan te verantwoorden. Belangrijk is dat dit aandachtspunt in een zo vroeg mogelijk stadium wordt getoetst, vooraleer afspraken worden gemaakt met maatschappelijke geledingen.<sup>130</sup> Een dergelijke noodzakelijkheidstoets dwingt in elk geval tot de verantwoording van een nieuwe wet en tot het situeren van deze wet in het bestaande regelgevingscomplex. De politieke betekenis van een nieuwe wet op zich en de politieke profileringsdrang die daarbij speelt, vallen nochtans niet te onderschatten. Een waterdichte bewaking van de *input* kan niet worden geleverd omdat de totstandkoming van wetgeving uiteindelijk steeds een politiek moment is.

#### 6. STELLING 6 – INZAKE WETSEVALUATIE BEKLEEDT HET PARLEMENT EEN BELANGRIJKE PLAATS

Evaluatie van wetgeving is geen exclusieve bevoegdheid van één instantie. Iedereen die bijdraagt aan het wetgevingsproces, heeft ook zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteitsbewaking en dus voor de evaluatie van wetgeving.

Alleszins moet de evaluatie *ex ante* gebeuren door iedereen die regelgeving maakt. De grootste verantwoordelijkheid ligt hier bij de regering, die zeventig percent van de decreetgeving ontwerpt en ook instaat voor de uitvoeringsbesluiten. Die evaluatie moet zo vroeg mogelijk gebeuren, tijdens de beleidsvoorbereiding.<sup>131</sup> Dat is om verschillende redenen belangrijk: omdat men door het uitvoeren van berekeningen en analyses inzicht verkrijgt in de problematiek en de mogelijke oplossingen daarvoor<sup>132</sup> en omdat men nog niet te veel vastzit aan één bepaalde denkpiste door politieke afspraken en afspraken met het middenveld, zodat nog verschillende alternatieven openstaan en er ruimte is voor correcties.

De evaluatie *ex post* moet gebeuren door iedereen die uiteindelijk verantwoordelijk is. Dat kan zowel van de regering zelf uitgaan als van het parlement. Die moeten de evaluatie niet noodzakelijk zelf uitvoeren. Bij *ex post* evaluaties raadt men vooral onafhankelijke analyses aan.<sup>133</sup> Banden met de overheid en de wetgever zijn evenwel nodig om informatie op te vragen en om de implementatie van de evaluatieresultaten te verzekeren.

Toch bekleedt het parlement een belangrijke plaats inzake evaluatie, om drie redenen.

De eerste reden is dat het parlement de uiteindelijke verantwoordelijkheid heeft voor de kwaliteit van de wetgeving. Ook als de regering de eigenlijke evaluatie *ex ante* moet uitvoeren, dient het parlement erop toe te zien dat er wel degelijk een behoorlijke evaluatie heeft plaatsgevonden. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de wetgeving stopt

130 De Nederlandse Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten haalt in een advies over de wetsprocedure precies dat tijdstip aan als knelpunt met betrekking tot de toetsing van de noodzakelijkheid en geschiktheid van wetgeving, in: ‘CTW’, 92/6, p. 9 en 11.

131 P. Van Humbeeck, l.c., p. 198.

132 *Ibid.*, p. 198.

133 *Ibid.*, p. 199.

bovendien niet eens een wet is gestemd. Het parlement moet er ook op blijven toezien dat zijn wetgeving behoorlijk werkt.

De tweede reden is dat het parlement controle moet uitoefenen op de regering en hoe die de wetgeving uitvoert en toepast. Evalueren betekent het genereren van informatie over wetgeving, haar gevolgen en de uitvoering die eraan wordt gegeven. Informatie maakt het parlement sterker.<sup>134</sup>

De derde reden is dat evaluatie van wetgeving het debat over wetgeving stuurt.<sup>135</sup> Evaluatie genereert informatie op basis waarvan beslissingen kunnen worden genomen. Evaluatie is dus een hulp voor de wetgever, die de uiteindelijke beslissing neemt.

Het parlement moet dus niet zelf de evaluaties uitvoeren, maar wel een controle kunnen uitvoeren.

Inzake evaluaties *ex ante* gaat het dan in het gros van de gevallen om een controle op de evaluatie die door de regering is uitgevoerd. Ook wetsvoorstellen moeten echter van behoorlijke kwaliteit zijn. Het initiatiefrecht van de leden van het Vlaams Parlement kan maar betekenis hebben indien ook parlementsleden in staat worden gesteld om voorstellen van decreet aan een *ex ante* evaluatie te onderwerpen.

Inzake evaluaties *ex post* moet het parlement niet het alleenrecht hebben, maar moet het wel systematische evaluaties laten doorvoeren voor een selectie van wetten waarvan de werking in het oog moet worden gehouden of problematisch lijkt. Het mag daarvoor niet afhankelijk zijn van de regering, die juist door het parlement moet worden gecontroleerd.

## 7. STELLING 7 — WETSEVALUATIE HEEFT EEN IMPACT OP DE ORGANISATIE VAN DE BESLUITVORMINGSPROCEDURE

Evaluatie van wetgeving heeft implicaties voor de wijze waarop het besluitvormingsproces is georganiseerd. Dat geldt reeds indien evaluaties worden beperkt tot een legistische en rechtmatigheidscontrole. Om de legistische kwaliteit te bewaken werd in 1946 de Raad van State opgericht met een afdeling wetgeving, die ook rechtmatigheidscontroles begon uit te voeren.<sup>136</sup> De kwaliteitsbewaking door de Raad van State, afdeling wetgeving aan het einde van de wetgevingsprocedure, is echter het zinvolst wanneer ze gepaard gaat met een versterking van de interne wetgevingstechnische en rechtmatigheidscontrole op die besluiten.<sup>137</sup>

Dat men de organisatie van de besluitvormingsprocedure moet aanpassen, geldt zeker indien men meer omvattende evaluaties wil institutionaliseren.<sup>138</sup> Behoorlijke wetgeving wordt niet verzekerd door losstaande maatregelen en initiatieven op allerlei niveaus, zoals die nu in de verschillende departementen en wetgevende vergaderingen

134 Zie evenwel weinig hoopvol in dat verband: J. Van Nieuwenhove, o.c., p. 6-7.

135 Zie hoger: p. 75-76.

136 De Raad van State deed dit uit eigen beweging; de wetgever zelf had die rechtmatigheidscontrole niet in eerste instantie voor ogen, zie: J. Velaers, *De grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving: vijftig jaar adviezen aan wetgevende vergaderingen*, in het licht van de rechtspraak van het Arbitragehof, 1999, p. 19-26.

137 Zie: P. Popelier, *Plaats en functie van de Raad van State in staatsrechtelijk perspectief*, in L.J. Wintgens(ed.), *De adviesbevoegdheid van de Raad van State*, 2003 en *De wet juridisch bekeken*, 2004, randnrs. 487-389.

138 Over de behoefte aan institutionalisering van het evaluatieproces, zie ook: K. Van Aeken, o.c. en *Wetsevaluatie tussen woord en daad*, in: *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2003, p. 34-35. Zie over de bevoegdheidsproblematiek met betrekking tot de organisatie van wetsevaluatie: J. Van Nieuwenhove, o.c., p. 17-20.



ontspruiten. Wetsevaluatie vereist systeemdenken en procesdenken:<sup>139</sup> er moet een coherentie visie ontstaan over hoe de kwaliteit van de wet kan worden bewaakt van het begin tot het einde en welke de verantwoordelijkheid is van elke actor in het proces.

### 7.1. De organisatie van de regering en haar administratie

In de eerste plaats heeft de institutionalisering van wetsevaluaties implicaties voor de organisatie van regering en administratie. Dat geldt zowel voor de evaluatie *ex ante* als voor de evaluatie *ex post*.

Inzake wetsevaluaties *ex ante* ligt de grootste verantwoordelijkheid bij de regering, die het gros van de regelgeving ontwerpt. Die moet voor een organisatie zorgen die ontwerpen kan evalueren wat betreft hun rechtmatigheid, te verwachten kosten en baten, effecten en neveneffecten. Hiertoe werd al vaak gepleit voor de invoering van een corps van wetgevingsambtenaren.<sup>140</sup> Van Humbeek pleitte meer specifiek voor een ‘steunpunt voor de evaluatie van de reglementering’ die het evaluatieproces *ex ante* begeleidt.<sup>141</sup>

In die zin is alvast de ‘Kenniscel Reguleringsmanagement’ omgedoopt tot ‘Kenniscel Wetsmatiging’, te verwelkomen binnen de Vlaamse Regering. De Kenniscel moet het ‘reguleringsmanagement’ sturen, moet adviseren nopens het aantal en de aard van de uit te voeren impactanalyses *ex ante* en *ex post* en moet nagaan of de algemene beginselen van goede regelgeving werden nageleefd en een ‘checklist’ ter zake behoorlijk werd ingevuld.<sup>142</sup> Dat moet nog worden aangevuld met departementale ‘aansturingsorganen’ verantwoordelijk voor het eigen reguleringsmanagement.

Maar ook voor evaluaties *ex post* is de inrichting van de administratie belangrijk. Evaluatie vereist immers informatiegaring waarbij de administratie vaak een sleutelpositie bezit omdat zij instaat voor de uitvoering en toepassing van de wet. De administratie moet dan leren om relevante informatie te herkennen, op te vragen en bij te houden. Zo stelde het Rekenhof in zijn verslag over het onderzoek naar subsidies in de Vlaamse Gemeenschap, nog een tekort vast aan evaluatieve momenten in de administratieve organisatie.<sup>143</sup> De doorstroming van informatie kan dan gebeuren via jaarverslagen en bestuurseffectenrapportering.<sup>144</sup> Zo worden op permanente en goedkope wijze gegevens beschikbaar gesteld die de wetgever toelaten controle uit te oefenen op de wijze waarop de wetgeving wordt uitgevoerd, toegepast en gehandhaafd.<sup>145</sup> Een dergelijke rapporte-

139 P. Van Humbeek, l.c., p. 187-188.

140 Zie: K. Declercq, Enkele beschouwingen omtrent een pool van wetgevingsambtenaren, ‘Tijdschrift voor Wetgeving’, 2000, I, p. 32-38, P. Delnoy, Pour une nouvelle génération des légistes, in: ‘Journal des tribunaux’, 1979, p. 653-655 en Pour un (ou plusieurs) corps de légistes?, in B. Jadot en F. Ost (eds.), ‘o.c.’ p. 197-206 en P. Popelier, De organisatie van het besluitvormingsproces inzake wetgeving, in: M. Adams en P. Popelier (eds.), ‘o.c.’, p. 31-32.

141 P. Van Humbeek, o.c., p. 207. Dit steunpunt moet aansluiten bij de administratie of bij het parlement, aldus de auteur.

142 Vereenvoudiging van Wetgeving, formulieren, procedures en regels, Voortgangsrapport 2000-2001.

143 Verslag over het onderzoek naar subsidies in de Vlaamse Gemeenschap, vastgesteld door de Nederlandse Kamer van het Rekenhof op 28 december 1998.

144 P. Popelier, De organisatie van de besluitvormingsprocedure inzake wetgeving, in: M. Adams en P. Popelier (eds.), ‘o.c.’, 38. Zie hierover: H.J.A.M. Van Geest en G.A.J. Tijbosch, Lagere overheden en (bestuurs)effecten van wetgeving, in: ‘RegelMaat’, 1986, p. 107-109.

145 Zie ook: M. Scheltema, De wondere wereld van het bestuursrecht, 1997, p. 8-11 en I.C. Van der Vlies, Handboek Wetgeving, 1991, p. 161 e.v.

ring door het bestuur is minstens van even groot nut als de jaarverslaggeving door de rechterlijke organen, omdat de administratieve praktijk getuigt van de normale werking van de wet, terwijl de rechter enkel te maken krijgt met de meer marginale gevallen waarin de uitvoering of toepassing van de wet tot een conflictsituatie leidt.

### 7.2. De organisatie van het parlement

Aangezien ook het parlement een belangrijke plaats bekleedt inzake evaluaties, moet echter ook dat parlement zo georganiseerd zijn dat het die rol kan waarmaken.

In de eerste plaats gaat het om het inwinnen en bijhouden van informatie. Evaluatie impliceert in de eerste plaats informatie: informatie over wetgeving, over de uitvoering van wetgeving en over de toepassing van wetgeving. Het Vlaams Parlement heeft bijgevolg behoefte aan een systeem dat toelaat het overzicht te houden over de decreetgeving en over de uitvoering van decreetgeving, en dat toelaat informatie over de toepassing van decreetgeving te krijgen en te kanaliseren. Dat wil zeggen dat alle gestemde decreten moeten worden bijgehouden met gegevens over de uitvoeringsmaatregelen die nog nodig zijn of reeds genomen werden, met gegevens over wijzigingen en eventuele vernietigingen van het Arbitragehof of door dat Hof vastgestelde ongrondwettigheden. Dat betekent eveneens dat moet worden gezorgd voor een systeem dat informatie inwint en doorspeelt naar het parlement. De openbaarmaking van jaarverslagen en rapporten vanuit onder meer de administratie en de rechtspraak is hiertoe belangrijk, evenals de inrichting van aan het parlement verbonden diensten zoals de Ombudsdienst, die vanuit de confrontaties met de bestuurspraktijk structurele tekortkomingen in de decreetgeving of haar toepassing aan het licht kan brengen. Opdat de parlementsleden de relevante informatie zouden kunnen winnen uit die bergen papier,<sup>146</sup> moet er ten slotte een dienst bestaan die alle verslagen en rapporten en arresten van het Arbitragehof verwerkt en de relevante informatie aanbiedt in een algemeen verslag aan het parlement, op basis waarvan de geïnteresseerden de beschikbare deelrapporten kunnen inkijken.<sup>147</sup>

In de tweede plaats moeten de parlementsleden in staat worden gesteld om wetsvoorstellen in te dienen die aan een voldoende *ex ante* evaluatie werden onderworpen om een behoorlijke kwaliteit te kunnen verzekeren. Een dergelijke ondersteuning kan natuurlijk ook komen vanuit de partijen en hun studiediensten die de fractieleden helpen, maar ook het parlement zelf heeft daarbij een rol te spelen. Vanuit het parlement kunnen handleidingen en aanwijzingen voor de regelgeving worden verspreid en de Cel Wetgeving zou reeds vanaf het begin kunnen worden betrokken bij de opmaak van een wetsvoorstel. Uiteindelijk dient het parlement dezelfde controle uit te oefenen op de kwaliteit van het voorstel en de *ex ante* evaluatie als bij ontwerpen die door de regering worden ingediend. De kwaliteitseisen inzake wetgeving maken immers geen onderscheid tussen wetten ontsproten uit het initiatief van een parlements lid en wetten ontsproten uit het initiatief van de regering.

<sup>146</sup> Zie in dat verband de opmerking van C. Nyssens, *Comment s'établit la règle de droit aujourd'hui? Le point de vue d'une assistente parlementaire*, in: 'Elaborer la loi, o.c.', p. 123.

<sup>147</sup> Zie reeds: P. Popelier, *De organisatie van het besluitvormingsproces inzake wetgeving*, in: M. Adams en P. Popelier (eds.), 'o.c.', p. 38.

Tenslotte gaat het om het uitvoeren van evaluaties. Hiervoor is een zekere deskundigheid vereist, omdat wetsevaluatie juist de beoordeling van een wet inhoudt aan de hand van wetenschappelijke methodes.<sup>148</sup> Zoals eerder werd aangegeven,<sup>149</sup> wordt inzake *ex post* evaluaties aangedrongen op een onafhankelijke analyse, omdat bestaande wetgeving te veel belangen kristalliseert. Anderzijds vereist een goede implementatie van de resultaten ook voldoende links met de wetgever zelf, omdat die implementatie zelf een politieke beslissing inhoudt. Aan het parlement moet daarom een evaluerende instantie worden verbonden, die een goed evenwicht bewaart tussen onafhankelijkheid en verbondenheid met de wetgever. Op een dergelijke instantie wordt verder nog ingegaan.<sup>150</sup>

## 8. STELLING 8 – WETSEVALUATIE HEEFT EEN IMPACT OP DE WETGEVINGSSTIJL

De invoering van systematische wetsevaluaties is niet vrijblijvend. Het heeft een impact op de organisatie van de besluitvormingsprocedure en het heeft eveneens een impact op de wetgevingsstijl. Dat geldt zowel voor de vorm waarin de begeleidende memories zijn opgesteld en de gegevens die daarin worden vermeld,<sup>151</sup> als voor de vorm waarin de wet zelf is opgesteld.

### 8.1. De impact op het regelgevingsdossier

Eerder werd erop gewezen dat evaluaties *ex ante* reeds vanaf de beginfase het ontwerpproces van een wet moeten begeleiden. Het parlement voert die evaluatie niet zelf uit, maar kan achteraf wel controleren of een behoorlijke evaluatie heeft plaatsgevonden. Naar internationaal model wordt hiervoor gewerkt met checklists en vragenlijsten.<sup>152</sup> Die dwingen de ontwerpers van wetteksten ertoe onder meer na te gaan welke gevolgen en neveneffecten te verwachten zijn en welke impact de wet zal hebben op burgers en ondernemingen. Concrete vragen kunnen luiden welk doel een voorgenomen maatregel nastreeft, of een nieuwe wet daartoe noodzakelijk is, welke alternatieven voorhanden zijn, welke impact de maatregel zal hebben op burgers en ondernemingen, of de wet uitvoerbaar is en of er een evenredige verhouding bestaat tussen kosten en baten.

In België wordt naar dat model gekeken. Op federaal niveau zou een handleiding voor de regelgeving worden ontworpen – die echter nog steeds op implementatie wacht<sup>153</sup> – die een dergelijke vragenlijst zou opleggen aan de regering.<sup>154</sup> De *ex ante* evaluatie die zo in de procedure wordt ingebouwd, zou moeten worden neergeschreven in de memorie van toelichting bij een wetsontwerp of in het verslag aan de Koning bij een ontwerpbesluit en

148 K. Van Aeken, *o.c.*, p. 359 en *l.c.*, p. 35 beklemtoont dat sociaal-wetenschappelijke wetsevaluatie een aanzienlijke methodologisch-technische expertise vereist.

149 Zie hoger: p. 79.

150 Zie lager: stelling 9.

151 Zie overigens voor een voorbeeld: P. Van Sprundel, *o.c.*, p. 40-42.

152 Zie met name het OESO-model, *OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making*, opgenomen als bijlage in de *Recommendation of the Council of the OECD on improving the quality of government regulation*, 9 maart 1995, OCDE/GD (95)95.

153 Zie ook: J. Van Nieuwenhove, *o.c.*, p. 34.

154 Zie hierover: M. Van Damme en K. Declercq, *Aanwijzingen voor de regelgeving in België*, in: M. Adams en P. Popelier (eds.), 'o.c.', p. 120-131.

zou in elk geval in het administratief dossier moeten terug te vinden zijn. De evaluatie zou worden gecontroleerd door de Inspectie van Financiën in het kader van de administratieve en begrotingscontrole en worden beoordeeld door de Raad van State, afdeling wetgeving en, voor wetsontwerpen, door het parlement.

Binnen de Kenniscel Wetsmatiging werd een checklist voor reguleringssimpactanalyse (RIA) ontworpen. De RIA-paragraaf zou deel moeten uitmaken van de nota aan de Vlaamse Regering bij de eerste principiële goedkeuring van het ontwerp van maatregel en bij het regelgevingsdossier moeten worden gevoegd.<sup>155</sup>

De invoering van een systematische *ex ante* evaluatie modelleert zo de wijze waarop de memories van toelichting zijn opgebouwd. Het parlement heeft daarmee een instrument in handen om na te gaan hoe onderbouwd de wetsontwerpen zijn die de regering indient. De gegevens die de regering aanbrengt kunnen het debat verder sturen.

Het valt niet uit te sluiten dat nietszeggende standaardantwoorden worden gegeven op een of meerdere vragen.<sup>156</sup> De ontwerper toont daarmee openlijk de kwaliteit van zijn voorbereiding – of het gebrek eraan – ten aanzien van het parlement, maar ook ten aanzien van de Raad van State, afdeling wetgeving en ten aanzien van het Arbitragehof, dat een degelijke voorbereiding mee in aanmerking neemt om de redelijkheid van een wet te beoordelen.<sup>157</sup>

### 8.2. De impact op de stijl van de wettekst

De invoering van een structurele *ex ante* evaluatie heeft ook invloed op de stijl van de eigenlijke wettekst. In de eerste plaats heeft een *ex ante* evaluatie ook betrekking op de formulering van de wettekst en op de inpassing in het bestaande regelgevende kader. De doelstelling is om duidelijke teksten te krijgen, een coherent wetgevingscomplex en een klaar idee van welke bepalingen in een wettekst moeten staan en welke bepalingen in een uitvoerend besluit.

Structurele *ex ante* evaluaties kunnen echter ook verstrekkender gevolgen hebben voor de wetgevingsstijl.

Een voortdurend onderzoek naar de impact van elk ontwerp op burgers en bedrijven en een voortdurende noodzakelijkheidstest, die wenst te achterhalen of een regeling niet reeds uit bestaande regels kan worden getrokken of door de sector zelf tot stand kan worden gebracht, zou kunnen leiden tot wetgeving die meer oog heeft voor vormen van zelfregulering.

Een structurele gevoeligheid voor wetsevaluaties zou kunnen leiden tot meer experimentele wetgeving, die regelingen invoert voor een korte termijn en meestal ook beperkt tot een beperkt gebied, om de gevolgen te testen alvorens de wetgeving veralgemeend en definitief wordt.<sup>158</sup> In de Verenigde Staten is men bijvoorbeeld vertrouwd met ‘sunset legis-

155 Zie: Consultatienota Reguleringssimpactanalyse van 26 maart 2004, [www.vlaanderen.be/wetsmatiging](http://www.vlaanderen.be/wetsmatiging), p. 16 – 20. Zie ook verder, de bijdrage van P. Van Humbeeck.

156 Dit bleek het lot te zijn van de federale administratieve lastentoets (de ‘Kafka-clausule’), zie de Nota van de Staatssecretaris voor Administratieve Vereenvoudiging, toegevoegd aan de Eerste Minister, Parl.St. Kamer 2003-2004, 29/9, p. 42.

157 Zie hoger: stelling 3.

158 Hierover: L. Mader, o.c., p. 47 en 123.

lation', die in een evaluatieprocedure voorziet na een bepaalde termijn en die op grond daarvan moet worden verlengd.<sup>159</sup>

Alleszins nopen *ex ante* en *ex post* evaluaties ertoe om doelstellingen voorop te stellen voor een wet. De verwetenschappelijking van het wetgevingsproces en de institutionalisering van wetsevaluaties nopen de wetgever tot het concipiëren van een wet in termen van doelstellingen en middelen. De keuze voor een doelmatigheidscontrole impliceert de vooropstelling van doelstellingen waarvan men de realisering wil controleren. Dat wil zeggen dat strategische doelstellingen moeten worden neergelegd die worden geconcretiseerd in operationele doelstellingen.<sup>160</sup> Dit is niet voor elke wet de geschiktste methode. Sommige wetten, zogenaamde symbolische wetten, poneren in de eerste plaats een waardestelsel, zonder dat concrete doeleinden op voorzienbare termijn worden vooropgesteld.<sup>161</sup> Hoe dan ook relateert het doorgedreven concipiëren van de wet in termen van doel en middelen de traditionele regel van wetgevingstechniek, dat de doelstelling van een wet niet mag worden ingeschreven in de tekst van de wet zelf. Indien een evaluatieclausule in de wet wordt ingeschreven, kan het wellicht aangewezen zijn dat de wet zelf vermeldt waaraan moet worden getoetst.

#### 9. STELLING 9 – WETSEVALUATIES EX POST MOETEN HET EVENWICHT HOUDEN TUSSEN ONAFHANKELIJKHEID VAN EN VERBONDENHEID MET DE WETGEVER

Evaluaties *ex post* gebeuren bij voorkeur op onafhankelijke wijze. Anderzijds is een goede band vereist met de wetgever, die moet zorgen voor de implementatie van de resultaten. Het orgaan dat zorg draagt voor *ex post* evaluaties moet dus een goed evenwicht bewaren tussen onafhankelijkheid en verbondenheid met de wetgever.

De onafhankelijkheid van het evaluerend orgaan moet in de eerste plaats waarborgen dat het orgaan op objectieve wijze een selectie kan maken van projecten. Daartoe is het wenselijk dat het orgaan zélf initiatieven kan ontplooien, bijvoorbeeld om projecten op te starten die niet hoog op de politieke agenda staan, en dat het voldoende toegankelijk is zodat van overal impulsen kunnen komen die een probleem onder de aandacht brengen. In de tweede plaats moet het voldoende bewegingsvrijheid hebben om de evaluaties door te voeren op basis van wetenschappelijke methodes, zonder een sturing naar een of ander vooropgesteld resultaat.

De verbondenheid met de wetgever impliceert dat er contacten bestaan tussen het evaluerend orgaan en de wetgever, om te voorkomen dat het onderzoek uiteindelijk nutteloos is omdat de besluitvormers niet geïnteresseerd zijn of omdat de materie politiek te controversieel is, en om voldoende belangstelling bij de wetgever te creëren om de aanbevelingen die worden gedaan op grond van de evaluatie op te volgen.

Een vergelijkend onderzoek toont diverse modellen waarin de ene keer het onafhankelijk karakter, de andere keer de verbondenheid met de wetgever doorweegt.

<sup>159</sup> Ibid. p. 123-124.

<sup>160</sup> P. Van Sprundel, o.c., p. 5-6.

### 9. 1. Onafhankelijke organen

Een voorbeeld van onafhankelijke organen vormen de zogenaamde *Law Commissions* of *Law Reform Commissions* waarover de meeste common-lawlanden beschikken. Dit zijn geen eigenlijke evaluatieorganen, opgericht om wetgeving te evalueren en gespecialiseerd in evaluatiemethodes. Het zijn commissies die de regeringen advies geven met het oog op rechtshervormingen. In hun opzet gaat het meer om louter juridisch-technische aanpassingen, wat verklaart dat zij uit juristen zijn samengesteld. Vaak wordt 'law reform' ook ruimer opgevat en omvat het ook hervormingen met het oog op nieuwe sociale en politieke doeleinden.<sup>162</sup> Interessant is evenwel dat deze commissies vanuit een objectieve invalshoek aansturen op wetwijzigingen en soms wetgeving uitzuiveren, en daartoe een evenwicht proberen te vinden tussen onafhankelijkheid en verbondenheid met de wetgever.

De Zuidafrikaanse *Law Commission* bijvoorbeeld bestaat uit zeven onafhankelijke leden, afkomstig uit de academische en gerechtelijke wereld,<sup>163</sup> die de projecten opstellen en opvolgen en de finale beslissingen nemen voor de conclusies en aanbevelingen. Die commissieleden beschikken over een secretariaat, dat bestaat uit onderzoekers en administratief personeel, en dat onder het ministerie van Justitie ressorteert. De commissie kan comités oprichten voor de uitwerking van projecten, waarvan de leden worden benoemd door de minister van Justitie, die ook goedkeuring geeft om tijdelijk deskundigen aan te werven. In de loop van de projecten worden informele contacten onderhouden met de besluitvormers om onder meer de politieke visies en beleidslijnen in het oog te houden. De *Law Commission* moet ook jaarlijks verslag uitbrengen bij de minister van Justitie en bij het parlement. De verslagen worden openbaar gemaakt. De *Law Commission* stelt zelf een lijst van projecten op. Voorstellen komen grotendeels van het ministerie van Justitie, maar ook van andere departementen, van de commissie zelf of – uitzonderlijk – van individuele personen of instellingen die daartoe onderbouwde dossiers toezenden. De minister van Justitie moet de lijst goedkeuren. Hij kan bepaalde projecten afkeuren of toevoegen. Enkel de goedgekeurde projecten mogen worden uitgewerkt. Tijdens het onderzoek worden deskundigen geconsulteerd, evenals betrokken personen en instellingen, belangengroepen en het ruime publiek. De commissie kan getuigen voordragen, onder ede ondervragen en boeken, documenten en voorwerpen opvragen.

Het resultaat is bevredigend: een implementatiegraad van bijna 88 percent is zeer hoog te noemen.<sup>164</sup> Op te merken valt dat de *South African Law Commission* wel erg dicht aanleunt bij het ministerie van Justitie, dat ook de meeste opdrachten geeft. De *Law Com-*

161 Zie over symbolische wetten en hoe deze geëvalueerd kunnen worden: B. Van Klink, *De wet als symbool*, 1998.

162 Over de definities van 'law reform' zie: W.H. Hurlburt, *Law Reform Commissions in the United Kingdom, Australia and Canada*, 1986, p. 3-9.

163 Op dit ogenblik is slechts één lid fulltime benoemd als Commissielid.

164 Het cijfer komt van A. Naylor, *Law Reform in Australia and overseas*, 1994, intern rapport voor parlementair onderzoek. Het jaarverslag 2001 van de *South African Law Commission*, in te zien op haar website, geeft een lijst met de gevolgen die werden gegeven aan alle projecten die totnogtoe werden beëindigd. Slechts in 11 gevallen van de 126 wordt vermeld dat de aanbevelingen niet werden geïmplementeerd (wat niet betekent dat in de overige gevallen de wetgeving werd gewijzigd. In sommige gevallen waren er geen aanbevelingen om wetgeving te wijzigen. In andere gevallen was de procedure nog hangende, of was een project opgeheven).

mission is daar vooral een hulp voor de regering, niet zozeer voor het parlement.

### 9.2. *Het administratief model*

In Nederland ligt de verantwoordelijkheid voor wetsevaluaties in hoofdzaak bij de ministeries, die daartoe een evaluatieprogramma opstellen. De beslissing om een wetsevaluatie uit te voeren komt er vooral op initiatief van beleidsdirecties; de uitvoering gebeurt onder verantwoordelijkheid van de materieel bevoegde minister.<sup>165</sup> Voor de concrete evaluatieprojecten worden specifieke werkgroepen opgericht, waarbij het eigenlijke onderzoek vaak wordt uitbesteed. Dit veronderstelt wel dat de departementen zelf over de nodige expertise beschikken om het onderzoek te volgen en om toe te zien op de kwaliteit ervan.<sup>166</sup>

Ofschoon er nog geen sprake is van een werkelijke institutionalisering, worden er vrij veel wetsevaluaties doorgevoerd in Nederland. De resultaten worden ook goed geïmplementeerd: ‘Slechts een minderheid van de onderzochte wetsevaluaties bleek op geen enkele wijze door te werken (iets minder dan 15 procent)’, aldus Winter, die daarvoor vooral wijst op het belang van openbaarheid.<sup>167</sup>

Het Nederlandse model opteert voor een meer administratief model. Dat moet garant staan voor objectiviteit en transparantie, en biedt meteen een rechtstreekse link met de minister, die verantwoordelijk is voor de evaluatie en voor haar implementatie. Winter sluit ‘machtsuitoefening in het kader van een wetsevaluatie’ niet uit, maar ziet minder risico dat wetsevaluaties de speelbal worden van een politiek belangenspel dan wanneer de evaluatie op parlementair niveau zou worden geïnstitutionaliseerd.<sup>168</sup>

In Nederland staat het ambtenarencorps evenwel sterker dan in België, waar de departementen veeleer worden beschouwd als het uitvoerend orgaan voor de politieke beslissingen van de minister en zijn kabinet. Indien men in België dit model zou navolgen, zou objectiviteit gegarandeerd moeten worden door het uitwerken van een geïnstitutionaliseerde wetgevingsprocedure, die bijvoorbeeld voorschrijft in welke gevallen een wetsevaluatie alleszins is aangewezen, het voorleggen van een jaarlijks evaluatieprogramma naar Nederlands model, en een volkomen transparantie aangaande de evaluatieprocedure, methode, uitbesteding en resultaten.

### 9.3. *Het parlementair model*

In Frankrijk is bij wet van 14 juni 1996 een werkelijk evaluatie-orgaan opgericht dat aansluiting vindt bij het parlement.<sup>169</sup> Dit is een gemengd orgaan, dat bestaat uit zowel leden van de *Assemblée nationale* als uit senatoren en dat politiek proportioneel is samengesteld. Het heeft als opdracht informatie te verzamelen en onderzoeken uit te voeren om de ade-

165 H.B. Winter, *Evaluatie van wetgeving. Structurering en institutionalisering van wetsevaluatie in Nederland*, 2002, p. 21 en 39.

166 *Ibid.*, p. 45-46.

167 *Ibid.*, p. 23-24.

168 *Ibid.*, p. 41.

169 Loi no. 96-516 van 14 juni 1996 tendant à créer un Office parlementaire d'évaluation de la législation, in: 'République française, Journal Officiel', no 138, 15 juni 1996.

quaatheid van de wetgeving te evalueren. De sturing daarvan is zeer nadrukkelijk politiek gehouden. De commissie bestaat uit parlementsleden. Het initiatief ligt bij het bureau van de *Assemblée nationale* en bij het bureau van de Senaat, die een project aanhangig maken bij de commissie op eigen initiatief of op verzoek van een fractieleider, en bij bijzondere en permanente commissies. Voor de uitvoering van de evaluatie kan de commissie wel een beroep doen op deskundigen. Het kan ook onderzoek doen bij administratieve diensten, betrokken beroepen en bij het publiek. Het verslag wordt meegedeeld aan degene die om het onderzoek had verzocht. Behoudens bezwaar van die persoon, kan de commissie besluiten het verslag openbaar te maken. Totnogtoe zijn twee verslagen gepubliceerd.<sup>170</sup> Het eerste onderzoek had betrekking op de civiele actie door verenigingen. Het rapport, neergelegd door de rapporterende volksvertegenwoordiger op 6 mei 1999, steunde op het verhoor van vertegenwoordigers van verschillende verenigingen, rechtspractici en een rechtsvergelijkend onderzoek uitgevoerd door het *Institut de criminologie* van Parijs. Het tweede onderzoek had betrekking op de preventie en behandeling van ondernemingen in moeilijkheden. Het rapport, neergelegd door de rapporterende senator op 5 december 2001, steunde op een onderzoek uitgevoerd door een magistraat bij het Hof van Cassatie, een universiteitsprofessor en een consulaire rechter, wat een bij uitstek juridische invalshoek geeft aan de evaluatie.

Wat opvalt is dat de politiek grote greep houdt, zowel op het initiatief als op het verloop van het onderzoek. De meerwaarde ten opzichte van de gewone parlementaire commissies is niet opvallend.

Ook in België vrezen de politici dat zij greep zullen verliezen op het wetgevend werk en kennen zij de grootste terughoudendheid om initiatiefrecht te geven aan andere instellingen en diensten, bijvoorbeeld om voorstellen te doen inzake vereenvoudiging en coördinatie van wetgeving.<sup>171</sup> Het is dan ook niet verwonderlijk dat de wetgever in België veeleer aansluiting zoekt bij het Franse model. Het door de Kamer goedgekeurde ontwerp wijkt op essentiële punten af van het Franse voorbeeld. De ruime toegang tot het Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie, die ook door particulieren kan worden bijgewoond, zou het Comité een ruimere blik kunnen bieden dan een louter politieke invalshoek. Het Comité zou bovendien zorgen voor een welgekomen kanalisatie van de diverse rapporten en verslagen over wetgeving. De vraag blijft nochtans wie de eigenlijke evaluatie gaat uitvoeren, hoe een dergelijk orgaan samengesteld zal zijn en welke bewegingsvrijheid ze kan genieten onder een politiek samengesteld Comité. Artikel 7 van het ontwerp voorziet erin dat het Comité een beroep kan doen op deskundigen, maar dit is slechts als een optie geformuleerd.

#### 10. STELLING 10 – WETSEVALUATIE IS EEN INTERDISCIPLINAIRE OPDRACHT

Terecht relativeerde Voorhoof eerder al de rol van juristen in het wetgevingsbeleid.<sup>172</sup> Wetgeving is een bij uitstek interdisciplinaire materie.<sup>173</sup> Dat geldt bij uitstek voor wets-evaluaties. Juridische vaardigheden zijn nodig om juridische tegenstrijdigheden, onver-

170 Zie voor een samenvatting: <http://www.assemblee-nationale.fr/documents/index-legislation.asp>.

171 Zie: P. Popelier, *De organisatie van het besluitvormingsproces inzake wetgeving*, in: M. Adams en P. Popelier (eds.), 'o.c.', p. 44-45.

172 D. Voorhoof, o.c., p. 66-67.

173 Zie o.m.: P. Noll, *Gesetzgebungslehre*, 1973, p. 64.



enigbaarheden en lacunes op te sporen alsook om aanbevelingen om te zetten in een ontwerp van wetsinitiatief, wat de implementatie door de wetgever vergemakkelijkt. Kosten-batenanalyses, effectenstudies, onderzoek naar adequaatheid en uitvoerbaarheid en dergelijke meer steunen echter op technieken zoals enquêtes, haalbaarheidsstudies, audits of computersimulaties, waarvoor juristen niet zijn opgeleid.

Het valt op dat als het om wetgeving gaat, toch in de eerste plaats aan juristen wordt gedacht. De Law Commissions worden bevolkt door juristen, die voor specifieke projecten deskundigen uit andere disciplines kunnen aantrekken. De twee verslagen die door de Franse *Office parlementaire d'évaluation de la législation* werden uitgebracht, steunden vooral op onderzoek door juristen. De 'medewerkers' die in het oorspronkelijke Belgische wetsvoorstel het Parlementair Comité belast met de wetsevaluatie zouden bijstaan, zouden ook juristen zijn. In het door de Kamer gestemde ontwerp worden de medewerkers niet meer vermeld, maar aangenomen kan worden dat de last in de praktijk zal vallen bij de parlementaire medewerkers, die grotendeels juristen zijn. Het Comité zou wel een beroep kunnen doen op deskundigen 'om zijn analyse te verfijnen'. Toch is het beter dat de medewerkers zelf al interdisciplinair zijn samengesteld, zodat een expertise in evaluatiemethodes kan worden ontwikkeld en het comité beter toezicht kan houden op de kwaliteit van het evaluatieonderzoek.

## 11. BESLUIT

Tot besluit is een kleine waarschuwing op zijn plaats. De uiteenzetting over wetsevaluatie werd geplaatst in het licht van de evolutie naar rationele wetgeving en de verwetenschappelijking van het wetgevingsproces. Politiek is echter geen exacte wetenschap. Wetgeving maken is ook een politiek proces, waarbij beslissingen worden genomen op basis van politieke motieven en tactieken. Politici zijn dan ook niet in de eerste plaats geïnteresseerd in de juridische kwaliteit en het wetenschappelijk onderbouwd karakter van de wet, maar in het sorteren van politieke effecten. Dat ook wetsevaluatie kan worden gebruikt als onderdeel van een politieke tactiek, bleek hierboven reeds.<sup>174</sup>

Het politiek besluitvormingsproces kan echter wel rationeler worden ingebed. Hoe meer gestructureerd de wetsevaluatie wordt uitgewerkt en hoe meer er wordt gezorgd voor openbaarheid van de procedure en de resultaten van een evaluatie, des te meer zullen politici ermee rekening moeten houden dat hun beslissingen, wat de politieke motieven ook moge wezen, redelijk verantwoord moeten worden. Met wetsevaluaties *ex ante* en *ex post* wordt munitie gegeven voor argumenten en tegenargumenten en worden doelstellingen en tactieken zichtbaar gemaakt. Daarbij mag niet worden vergeten dat ook de rechter een zeker toezicht houdt op de redelijkheid van een wet, via een toezicht op de voorbereiding en verantwoording ervan. De institutionalisering van de wetsevaluatie leidt onvermijdelijk tot een zekere rationalisering, zelfs van een politiek besluitvormingsproces – en rationaliteit is geen gegeven, maar een proces.

<sup>174</sup> Zie hoger p. 76.

4 De moeilijke verhouding tussen  
parlement en regering,  
historisch en prospectief

HENDRIK VUYE\*

## TER INLEIDING

### 1.1. *Probleemstelling*

Eenieder die nadenkt over de moeilijke verhouding tussen parlement en regering moet ongetwijfeld lang stilstaan bij het mooie boek van Wilfried Dewachter ‘*De mythe van de parlementaire democratie. Een Belgische analyse*’.<sup>175</sup> De titel van het boek is gewild uitdagend en blijkbaar wordt de auteur steeds radicaler op dit punt, de vorige edities werden immers nog gepubliceerd onder de titel ‘*Besluitvorming in politiek België*’ (1992 en 1995). Ik steek niet onder stoelen of banken dat ik veel bewondering heb voor dit boeiende werk. Het boek zet aan tot denken – zoals dat voor een goed boek hoort – maar na deze denkoefening ben ik het op fundamentele punten oneens met de auteur. Het scenario is minder verdoemd dan hij beschrijft.

Als uitgangspunt van mijn betoog neem ik enkele stellingen van de auteur over participatie. Een van de verklaringen van de participatie vindt hij in het verzwakken van andere potentieel machtige instellingen, zoals het parlement.<sup>176</sup> Het parlement werd voorbijgestoken door de regering. Die machtsverschuiving, schrijft Dewachter, ligt inherent besloten in de grotere capaciteit tot actie en dynamiek van de regering en in het parlementaire stelsel zelf. Hij ziet drie belangrijke oorzaken die het parlement tweederangs maken:

(a) het geven van het vertrouwen aan de regering. Dat betekent dat het parlement in wezen een deel van zijn macht afstaat en de regerings- en partijtucht aanvaardt;

(b) de verzwakking van het tweekamerstelsel uit de aard van die dualiteit. Hierdoor worden alle leidinggevende posities, zoals het voorzitterschap van de wetgevende verga-

\*Directeur ‘Protection Juridique du Citoyen (Projucit). Centre de recherche fondamentale’ (Universiteit Namen, <http://www.projucit.be>); gewoon hoogleraar Staatsrecht & Rechten van de mens Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix de Namur en deeltijds hoogleraar Universiteit Antwerpen.

175 W. Dewachter, *De mythe van de parlementaire democratie. Een Belgische analyse*, 2001. Zie tevens van dezelfde auteur: *Van oppositie tot elite. Over macht, visie en leiding*, Leuven, 2003.

176 W. Dewachter, *De mythe van de parlementaire democratie. Een Belgische analyse*, p. 370 e.v.

dering en het voorzitterschap van de fracties, in tweeën gesplitst. Niemand kan dus deze functies ten volle belichamen;

(c) de loodzware institutionele besluitvormingsapparatuur. Er is een starre grondwet en vele bijzonderere meerderheidswetten sieren het constitutionele landschap. Terecht schrijft Dewachter:

‘Het parlement, dat op zich al zo moeizaam tot 50+1-meerderheden komt, zet zich met deze bombastische meerderheidsvereisten nagenoeg volkomen buitenspel.’<sup>177</sup>

Enkel een pacificatiepolitiek, onderhandeld door een politieke elite en gekoppeld aan een ijzersterke partijtucht maakt het mogelijk dergelijke meerderheden te halen.

Deze analyse is voornamelijk gericht op het federale niveau. We zullen die analyse in de volgende paragrafen overplaatsen naar Vlaanderen en gedeeltelijk herdenken. Als we kijken naar het Vlaams Parlement, stellen we vast dat de oorzaken (b) en (c) minder prominent aanwezig lijken te zijn. Ik durf evenwel niet te stellen dat ze afwezig zijn, integendeel.

### 1. 2. Breuklijnen die de werking van het parlement beïnvloeden

Het politieke gebeuren wordt gevoed door breuklijnen, fundamentele tegenstellingen die onze maatschappij doorkruisen. Juristen zijn vaak geneigd om een dergelijke breuklijn te situeren in het beginsel van de scheiding der machten<sup>178</sup>: wetgevende versus uitvoerende macht. Andere, meer politologisch georiënteerde analyses vinden dan weer de breuklijnen terug tussen Vlamingen en Franstaligen, gelovigen en vrijzinnigen of tussen arbeid en kapitaal.<sup>179</sup>

Dergelijke breuklijnen drijven ons politieke bestel en zijn geenszins neutraal ten opzichte van de werking van de instellingen. Wanneer een breuklijn prominent op de voorgrond treedt, dan wordt de werking van onze instellingen hierdoor verregaand beïnvloed. Toen de schoolstrijd op haar hoogtepunt was, was bijvoorbeeld de oppositie tussen de vrijzinnigen en katholieken zo groot, dat er geen plaats meer was voor interne disidentie. Ieder kritisch geluid ten opzichte van de eigen groep moest in de kiem worden gesmoord. Men behoorde volledig tot het ene of volledig tot het andere kamp, en beide kampen verdedigden hun interne cohesie.

Zoals verder wordt aangetoond, is de door juristen vaak onderwezen breuklijn – de scheiding der machten – vanuit politiek oogpunt achterhaald. Men vindt die breuklijn althans niet meer terug in de verhouding tussen parlement en regering, wel blijft ze aanwezig in de verhouding tussen de beide ‘politieke machten’ en de rechterlijke macht. De breuklijn tussen parlement en regering was evenwel bijzonder prominent aanwezig in de beginjaren van de Europese democratieën. Op dit ogenblik is de scheiding der machten nog slechts een juridische regel waaraan allerlei rechtsgevolgen zijn verbonden, maar het is niet langer de drijfveer van ons politieke bestel.

177 W. Dewachter, o.c., p. 373.

178 Over de scheiding der machten, raadplege men: A. Alen, ‘Scheiding’ of ‘samenwerking’ der machten, in: ‘Academia Analecta’, Brussel, 1990; A. Alen, *Séparation ou collaboration des pouvoirs*, in: ‘Administration Publique (Trimestriel)’, 1990, p. 221 e.v.; A. Alen, ‘Scheiding’ of ‘samenwerking’ der machten, in: Jura Falconis, 1992–1993, p. 13 e.v.; A. Alen en L. J. Wintgens, *De trias politica ruimer bekeken*, 2000; *De scheiding der machten: twee eeuwen na Montesquieu*. Dossier samengesteld door Francis Delpérée op vraag van de Koning Boudewijnstichting, 1998.

179 Men denke aan de analyse van L. Huysse in zijn bekende *De gewapende vrede: politiek in België na 1945, 1993*.

De breuklijn tussen arbeid en kapitaal is vandaag ook minder prominent aanwezig. De paarse regeringen zijn hiervan een bewijs. Dergelijke regeringen zijn slechts levensvatbaar wanneer de tegenstellingen tussen arbeid en kapitaal tot een minimum beperkt kunnen worden.

De breuklijn tussen vrijzinnigen en gelovigen blijft ook steeds vaker afwezig. Recent ging zelfs de PSC ter ziele en de 'C' (CDH) staat voortaan voor 'centre'. Men kan evenwel niet stellen dat deze breuklijn in Vlaanderen afwezig is. Ze durft weleens op te duiken naar aanleiding van een onderwijsdebat in het Vlaams Parlement. Het lijkt er zelfs op dat die breuklijn steeds meer wordt beperkt tot een tegenstelling tussen vrij onderwijs en gemeenschapsonderwijs. Het is alvast opvallend dat dezelfde breuklijn heel wat minder prominent aanwezig was tijdens de parlementaire debatten over euthanasie – alles was minstens bespreekbaar – dan tijdens het abortusdebat dat in maart 1990 zelfs werd afgesloten met een minikoningscrisis.

De breuklijn tussen Franstaligen en Vlamingen blijft sterk op de voorgrond. Ze drijft de Belgische federatie tot steeds nieuwe staats hervormingen. In Vlaanderen daarentegen blijft die breuklijn, bij gebrek aan sparringpartner, noodzakelijk afwezig. Er wordt wel eens een rondje schaduwboxen beoefend tegen een imaginaire tegenstander, maar uiteindelijk hoeft Vlaanderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden geen compromissen te sluiten met de Franstaligen. Het kaderverdrag inzake minderheden is hiervan een treffend voorbeeld. Alle politieke fracties van het Vlaams Parlement weerleggen graag, liefst tijdens de zitting en onder het oog van de camera's, met veel brio de Franstalige, bijzonder ruime interpretatie van het begrip nationale minderheid. Eigenlijk hebben deze tremolo's en stemverheffingen weinig zin: het Vlaams Parlement beslist in volle onafhankelijkheid of het het goedkeuringsdecreet aanneemt.

Het is mijn overtuiging dat de wonderbaarlijke vermenigvuldiging van onze instellingen sinds het begin van de jaren zeventig, een andere breuklijn prominent op de voorgrond heeft gebracht. De besluitvormingsstructuur is, zoals Dewachter opmerkt, loodzwaar geworden. Dat leidt ertoe dat nagenoeg over ieder punt van discussie onderhandeld wordt tussen de partijpolitieke elites van de meerderheid. Zodra er over een akkoord onderhandeld is, vormt de meerderheid een gemeenschappelijk front, een 'union sacrée' om het op zijn Belgisch te zeggen. Met de opmerkingen van de oppositie kan geen rekening meer worden gehouden en binnen de meerderheid is geen plaats meer voor dissidentie.<sup>180</sup> Iedereen weet dat en de berichtgeving in de pers houdt er rekening mee. Hoe vaak horen we niet dat 'de regering vandaag die wet heeft goedgekeurd' of dat 'de Vlaamse regering een decreet heeft aangenomen'? De fundamentele breuklijn tussen diegenen die mee onderhandelen en zij aan wie de onderhandelingen voorbijgaan, is de nieuwe drijfveer van het politieke bestel. We noemen dit de breuklijn tussen meerderheid en oppositie.

Met de paars-groene regeringen, gevormd na de verkiezingen van 1999, werd deze breuklijn tussen onderhandelaars en oppositie merkbaar tot in de media. Het debat wordt tussen de meerderheidspartijen niet langer gevoerd achter gesloten deuren, maar wel achter microfoons. Men noemt dit een 'opendebatcultuur'. Toch gaat dat 'open debat' vrij ver: soms lijkt het er even op dat er geen meerderheid bestaat. Zo laat een

180 Zie: S. Depauw, *Rebellen in het parlement. Fractiecohesie in de Kamer van volksvertegenwoordigers (1991-1995)*, 2002.

minister-president wel eens zijn spierballen zien, wanneer hij een dossier ‘evoceert’ van zijn minister van Leefmilieu. Beide excellenties voeren dan een nauwelijks te volgen debat – zo snel evolueert het dossier – over meetpunten en nitraatnormen. Aan de overzijde van de taalgrens, waar een soortgelijk scenario zich afspeelt, vond Ecolo zelfs het begrip ‘participoppositie’ uit. Men kan zich nog nauwelijks voorstellen dat de communicatie vanuit regeringskringen in de jaren 90 vaak bestond uit het legendarische ‘geen commentaar’.<sup>181</sup>

Vanzelfsprekend maakt de oppositie ook gebruik van dezelfde ‘openmicrofooncultuur’, maar de oppositie richt zich daarbij niet tot de onderhandelingspartner, maar wel tot de kiezer. Wel is het zo dat zodra de onderhandelaars aan tafel gaan zitten en de deuren achter zich toetrekken, de oppositie verweesd achterblijft. De ‘opendebatcultuur’ belet dus niet dat de beslissingscultuur nog even gesloten is als vroeger. Op dat ogenblik staat de oppositie buitenspel en sluit de meerderheid haar rangen.

## 2. EEN EERSTE PROEVE VAN VERKLARING

### *2.1. Toegepast op het Vlaams Parlement: de multipliciteit van de parlementen*

Het eenkamerstelsel zorgt ervoor dat er in Vlaanderen van een verzwakking vanwege de dualiteit van wetgevende vergaderingen geen sprake is; dat overigens in tegenstelling tot de duale instellingen die Franstalig België in het leven heeft geroepen. Naast het eenkamerstelsel is er bovendien een principiële exclusiviteit van de bevoegdheden in federaal België (zowel materieel als territoriaal). Dat komt erop neer dat er op het vlak van de uitgeoefende bevoegdheden weinig raakpunten zijn met het federale niveau. Ten slotte zijn de deelstaten geenszins ondergeschikt aan de federatie, ons grondwettelijk recht kent bijvoorbeeld niet de regel van ‘Bundesrecht bricht Landesrecht’. Op basis van die vaststellingen mag men aannemen dat het Vlaams Parlement alvast voldoende gewapend is om weerwerk te bieden aan de Vlaamse regering.

De politieke realiteit is anders. Het voorgaande zijn slechts mijmeringen van een grondwetsspecialist, opgesloten in zijn ivoren toren van het recht. Besluitvorming is geen zuiver juridisch fenomeen, wel een politiek fenomeen in de ruime zin. Er komt wel wat recht bij kijken, maar dat blijft deels ondergeschikt aan andere factoren die het besluitvormingsproces geleiden en begeleiden. Het eindresultaat van een dergelijk besluitvormingsproces zal vaak bestaan uit een juridische tekst, maar dat wil geenszins zeggen dat het voorafgaande besluitvormingsproces eveneens een juridisch gegeven zou zijn.

Het politieke gebeuren in België verloopt geenszins via een strikte scheidslijn tussen de verschillende niveaus. Alles loopt door elkaar. Hoe kan het ook anders? Partijvoorzitters zijn soms lid van het Vlaams Parlement, maar mengen zich qualitate qua voortdurend in debatten, gevoerd op federaal niveau. Vlaamse ministers zijn kandidaat bij federale verkiezingen en verhuizen naar de federale regering.<sup>182</sup> Bij de verkiezingen van juni 2004 voor de deelstaatparlementen en het Europees Parlement waren zelfs alle federale ministers kandidaat. Het was hoogst merkwaardig vast te stellen dat de federale verkie-

<sup>181</sup> Eerste minister Jean-Luc Dehaene verdedigt zijn ‘communicatiestrategie’, in J.-L. Dehaene, *Er is nog leven na de 16*, 2002.

<sup>182</sup> Na de verkiezingen van mei 2003 werd minister-president Dewael zelfs federaal vice-eerste minister.

zingen van 2003 uiteindelijk hebben geleid tot een grondige vernieuwing van de Vlaamse regering... De juridische scheidslijn tussen federatie en deelstaten bleek een fictie te zijn. Meer nog, ministers-presidenten onderhandelen mee over staats hervormingen of andere politieke akkoorden die nog altijd behoren tot de exclusieve bevoegdheid van de federatie. De vijfde staats hervorming van 2001<sup>183</sup> en het politieke akkoord, genaamd 'Politieke vernieuwing'<sup>184</sup> van 26 april 2002<sup>185</sup> spreken op dit punt boekdelen.<sup>186</sup> De burger percipieert geen scheidslijn tussen de verschillende niveaus, gewoon door het feit dat die politiek gesproken onbestaande is. Er zijn meerdere theaters in dit land waar het parlementaire spel wordt opgevoerd door verschillende acteurs, maar de onderhandelingen gebeuren in de coulissen door steeds dezelfde onderhandelaars. Dat betekent dat de grondwettelijk verankerde autonomie van de deelstaten weliswaar een juridische realiteit is, maar tegelijk een politieke fictie.

Er is wel degelijk sprake van een verzwakking van de parlementaire instellingen, maar die verzwakking is niet te wijten aan een dualiteit – namelijk het tweekamerstelsel op federaal niveau – maar wel aan een wonderbaarlijke veelvuldigheid. Hoeveel parlementen heeft onze federatie? Ik stel deze vraag regelmatig als examenvraag en het blijkt een strikvraag te zijn, vele studenten geraken de tel kwijt... Wat moet het dan zijn voor de burger die men dan nog vaak voorziet van het adjectief 'gewoon'?

183 Over deze vijfde staats hervorming, zie: H. Vuys, C. Desmecht en K. Stangherlin, *La cinquième réforme de l'Etat devant ses juges*, in: 'Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles', 2003, p. 716-749; A. Alen (ed.), *De vijfde Staats hervorming van 2001, 2002*; A. Alen, *De vijfde staats hervorming van 2001. Een algemeen overzicht*, in: 'Documentatiebundel colloquium 'de vijfde staats hervorming van 2001'', Leuven, 16 november 2001, Postacademische vorming K.U.Leuven, 2001; F. Amez, *Premières réflexions sur la réforme des institutions bruxelloises*, in: 'CDPK', 2002, p. 72 e.v.; F. Amez, *Un aspect oublié de la réforme de l'Etat: le régime des cultes*, in: 'Journal des Tribunaux', 2002, p. 529 e.v.; F. Delpérée, *La nouvelle configuration de la Belgique*, in: 'Journal des Tribunaux', 2001, p. 601 e.v.; F. Delpérée (ed.), *Les lois spéciales et ordinaire du 13 juillet 2001. La réforme de la Saint-Polycarpe*, 2002; F. Ingelaere en G. Clémer, *Een verkenning van de vijfde staats hervorming*, in: 'De bevoegdheidsverdeling in het federale België. Deel 11. Lambermont: de Staats hervorming van 2001', 2001; St-Polycarpe, Lombard et St-Boniface: *une réforme à plusieurs visages*, in: 'Thema-nummer Administration Publique (trimestriel)', 2002, p. 97-329; K. Muylle en J. Van Nieuwenhove, *Kroniek parlementair recht*, in: 'Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht', 2001, p. 634 e.v.; C.I.R.C., *La Cour d'arbitrage et Saint-Polycarpe: un brevet de constitutionnalité mal motivé*, in: 'Journal des Tribunaux', 2003, p. 521 e.v.; J. Van Nieuwenhove, Lambermont en Lombardakkoord in juridische teksten, in: 'Tijdschrift voor Wetgeving', 2001, p. 268-274; *Les accords du Lambermont et du Lombard. Approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage?* Actes du colloque du 22 février 2002, 2003; zie ook: Instituut voor Constitutioneel recht (K.U.Leuven), K. Muylle, *Dossier: naar een (mogelijke) vijfde staats hervorming*, <http://www.law.kuleuven.ac.be/pubrecht/const/BIBIOTH/ Staats hervorming.htm>.

184 De tekst van het akkoord 'Renouveau politique: mise en œuvre' en 'Politieke vernieuwing' is beschikbaar op de site: <http://premier.fgov.be>. De tekst van het akkoord werd deels gepubliceerd – met verbetering van de vele taalfouten vervat in de oorspronkelijke tekst – als toelichting bij Wetsvoorstel tot wijziging van het kieswetboek, de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, de wet van 11 april 1994 tot organisatie van de geautomatiseerde stemming, evenals de wet van 3 juli 1971 tot indeling van de leden van de wetgevende kamer in taalgroepen en houdende diverse bepalingen betreffende de Cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap, in: 'Parl. St. Kamer', 2001-2002, nr. 1806/001, p. 3 e.v.

185 Zie: H. Vuys en K. Stangherlin, *Vers une sixième réforme de l'Etat? Réflexions sur l'accord dit de renouveau politique du 26 avril 2002*, in 'CDPK', 2002, p. 263 e.v.

186 Het regeerakkoord van Verhofstadt II stelt de oprichting van een 'forum' in het vooruitzicht dat de communautaire problemen zal behandelen. Hoewel dit een uitsluitend federale bevoegdheid is, leest men dat de gemeenschappen en de gewesten bij dit forum zullen worden betrokken (Federale regeringsverklaring, in 'Parl. St.', Kamer, B.Z., 2003, n° 51 20/001, p. 64.

Neemt men als uitgangspunt dat een parlement normen van wetgevend niveau uitvaardigt, dan komen we tot volgend lijstje: Kamer, Senaat, Vlaams Parlement, Waals Parlement, Parlement van de Franse Gemeenschap, de Raad van de Duitstalige Gemeenschap, de Raad van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest, de Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie en de Verenigde vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Instellingen met een soortgelijke naam zijn soms geen parlement in de zin van het vooropgestelde criterium (bijvoorbeeld de Vergadering van de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de Raad van Europa). Bovendien worden belangrijke bevoegdheden uitgeoefend door een parlement in wording, namelijk het Europees Parlement in de zogenaamde medebeslissingsbevoegdheid met de raad. Om de studenten nog meer in verwarring te brengen, doceert men in het vak verbintenissenrecht dat overeenkomsten diegenen die ze hebben aangegaan 'tot wet' strekken (art. 1134 B.W.)... zo zijn we allemaal een beetje wetgever.

Die inflatie aan wetgevers zorgt evident voor een deflatie van het maatschappelijke gezag van deze instellingen. Ze verzwakt tevens die parlementaire instellingen ten opzichte van de politieke besluitvormers, die de politieke partijen zijn.

## *2.2. Toegepast op het Vlaams Parlement: de loodzware besluitvormingsstructuur*

De loodzware besluitvormingsstructuur waarmee de federale kamers worden geconfronteerd is minder duidelijk aanwezig op het niveau van de deelstaten. Het lijkt mij evenwel dat dit een voorlopige situatie is.

In het Belgische politieke bestel worden de beslissingen genomen door een politieke elite. De parlementen zullen vervolgens de elders genomen beslissingen registreren. Men kan zich nog de woorden herinneren van een partijvoorzitter die, in de jaren 70, de onderhandelingen verliet – toen vonden die steevast plaats in kastelen – en aan de pers meedeelde dat het bereikte akkoord met de 'karwats' door het parlement zou worden gejaagd.<sup>187</sup> Dat was enigszins overdreven, Belgische parlementen zijn meer dan gedwee genoeg; men mag de karwats in de lade laten.

De parlementen moeten evenwel de genomen beslissingen ook nog kunnen uitvoeren: die politieke elite moet nog beschikken over een meerderheid in dat parlement. Op dat punt zal de veelheid aan parlementen, gekoppeld aan loodzware beslissingsprocessen de beleidsmakers parten spelen.<sup>188</sup> Het politieke akkoord van 26 april 2002 is een treffende illustratie van deze stelling. De federatie heeft beslist om provinciale kieskringen in te voeren met een kiesdrempel van 5 percent. Hiervoor is op federaal niveau een enkele wijziging van de kieswet nodig via een gewone meerderheid overeenkomstig artikel 53 van

187 Uitspraak van Hugo Schiltz, toenmalig voorzitter van de Volksunie, tijdens de onderhandelingen over het Egmontpact (H. De Ridder, *De keien van de Wetstraat*, Leuven, 1983, p. 134). Zie tevens de memoires van toenmalig eerste minister L. Tindemans, *De memoires. Gedreven door overtuiging*, 2002, p. 355.

188 Zie tevens: H. Vuye en K. Stangherlin, o.c., p. 278-279, alwaar er wordt op gewezen dat een paritair samengestelde Senaat – zoals voorgesteld in het politiek akkoord van 26 april 2002 – de zaken verregaand zal bemoeilijken daar de Franstalige stemmen in een dergelijke vergadering zwaarder doorwegen.



de Grondwet.<sup>189</sup> Eigenlijk is het er de Vlaamse onderhandelaars om te doen om dergelijke kieskringen ook in Vlaanderen in te voeren.<sup>190</sup> Dat behoort evenwel tot de constitutionele autonomie waarvoor volgens artikel 118, § 2, van de Grondwet in het Vlaams Parlement een tweederde meerderheid nodig is. Naar Belgisch grondwettelijk recht brengt enige loodgieterij, of met de woorden van Geert Vanistendael grondwettelijke koterij<sup>191</sup>, steeds een oplossing. Uiteindelijk heeft het Vlaams Parlement bij bijzonder decreet de provinciale kieskringen ingevoerd<sup>192</sup> en bij bijzondere wet heeft het federale parlement een kiesdrempel van 5 percent ingevoerd voor de deelstaatverkiezingen.<sup>193</sup> Deze keer kon het nog net, maar het scenario was bijzonder ingewikkeld.<sup>194</sup>

Zodra de verkiezingen van de deelstaatparlementen en de federale parlementen daadwerkelijk van elkaar worden losgekoppeld, zullen de regeringen soms echt anders samengesteld zijn. Op dit ogenblik zijn de verschillen in samenstelling gering, in die zin dat een gemeenschappelijke stam alle niveaus domineert. Een andere meerderheid naargelang van het beleidsniveau zal de politieke besluitvormers nog vele kopzorgen bezorgen en misschien zelfs leiden tot een nieuwe besluitvormingscultuur. Het is dan ook niet te verwonderen dat er recent in Vlaanderen gepleit werd om alle verkiezingen altijd op dezelfde datum te organiseren. Evenmin hoeft het te verbazen dat de federale regeringsverklaring van de regering-Verhofstadt II (2003) bepaalt dat men zich gaat buigen over de verkiezingsdata van de federale en de deelstaatverkiezingen.<sup>195</sup> Misschien worden in de toekomst de federale kamers en de deelstaatparlementen op dezelfde dag verkozen voor vijf jaar.<sup>196</sup>

189 De wet van 13 december 2002 houdende verschillende wijzigingen van de kieswetgeving (in: 'Belgisch Staatsblad', 10 januari 2003) voegt een artikel 165bis toe aan het Kieswetboek. Het Arbitragehof oordeelde dat de kiesdrempel van 5 percent niet in strijd is met de Grondwet (Arbitragehof, 26 februari 2003, nr. 30/2003, In: 'Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles', 2003, 452, noot H. Vuye, C. Desmecht en K. Stangherlin, *La réforme électorale devant la Cour d'arbitrage: trois petits tours et puis s'en va...*; Arbitragehof, 26 mei 2003, nr. 73/2003, met bespreking door H. Vuye, C. Desmecht en K. Stangherlin, *La réforme électorale de décembre 2002: la Cour d'arbitrage annule le passé et impose le futur!*, in: 'CDPK', 2003, nr. 3).

190 Actualiteitsdebat voorgenomen wijzigingen aan het kiesstelsel en de kieswetgeving, in: 'Vlaams Parlement, Handelingen plenaire vergadering', 2001-2002, 7 mei 2002, nr. 46, p. 4 en 29 (tussenkomsten minister-president Patrick Dewael).

191 G. Van Istendael, *Het Belgisch labyrint. Wakker worden in een ander land*, 2001.

192 Bijzonder decreet van 30 januari 2004 houdende wijziging van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur wat betreft de kieskringen voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement, in: 'Belgisch Staatsblad', 26 februari 2004.

193 Bijzondere wet van 2 maart 2004 houdende verschillende wijzigingen van de kieswetgeving, in: 'Belgisch Staatsblad', 26 maart 2004; zie tevens: Wet van 2 maart 2004 houdende verschillende wijzigingen van de kieswetgeving, in: 'Belgisch Staatsblad', 26 maart 2004.

194 Zie hierover: H. Vuye en C. Desmecht, *Vlaams Parlement en verkiezingen*, hoofdstuk XIV in dit boek. Zie tevens: Nota Vuye-Desmecht, in: 'Verslag namens de Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken uitgebracht door mevrouw Mieke Van Hecke, Parl. St. Vlaams Parlement', 2003-2004, nr. 1930/4, bijlage 1.

195 Federale regeringsverklaring, in: 'Parl. St. Kamer', B.Z. 2003, nr. 51 20/001, p. 64.

196 Artikelen 65 en 70 van de Grondwet, die bepalen dat Kamer en Senaat voor vier jaar worden verkozen, werden ingeschreven in de verklaring tot herziening van de Grondwet (in: 'Belgisch Staatsblad', 10 april 2003) en kunnen dus gewijzigd worden. Artikel 117 van de Grondwet, dat stelt dat de deelstaatparlementen voor vijf jaar worden gekozen, werd niet opgenomen in de verklaring.

### 2.3. *Toegepast op het Vlaams Parlement: machtsverlies na het investituurdebat*

De derde stelling van Dewachter is dat, als het parlement zijn vertrouwen aan de regering geeft, het parlement in wezen een deel van zijn macht afstaat. Kunnen we die stelling beamen?

Het investituurdebat zoals we dat vandaag de dag kennen, is een gewoonte – mijns inziens zelfs een grondwettelijke gewoonte – ontstaan vanaf 1919 in de Kamer en vanaf 1935 in de Senaat. Voor die tijd hadden sommige homogene katholieke regeringen tussen 1884 en 1914 soms weleens een verklaring afgelegd voor het parlement en soms werd die verklaring afgesloten met een stemming.<sup>197</sup> Het is geen toeval dat de vertrouwensstemming net na de Eerste Wereldoorlog doorbreekt: vanaf dat ogenblik zijn er in België ook volop coalitieregeringen.

Mijns inziens is er evenwel meer aan de hand. Het is niet zozeer de vertrouwensstemming die ervoor zorgt dat het parlement aan machtsverlies lijdt, maar wel het feit dat er over een regeerakkoord onderhandeld moet worden. Onderhandelingen zijn slechts mogelijk tussen een beperkt aantal personen. Met andere woorden, dergelijke onderhandelingen kunnen niet gevoerd worden in een voltallig parlement. Men kan hier zelfs gewagen van een materiële onmogelijkheid.

Het opduiken van de verplichting tot onderhandelen hangt samen met de in die periode gewijzigde kieswetgeving. De wet van 29 december 1899<sup>198</sup> voert de evenredige vertegenwoordiging in (systeem-d'Hondt) en de wet van 9 mei 1919<sup>199</sup> het algemeen mannenstemrecht; beide wijzigingen werden naar aanleiding van de grondwetsherziening van 1920-1921 in de Grondwet ingeschreven<sup>200</sup>. Voortaan zijn coalitieregeringen de regel, homogene regeringen de grote uitzondering. De elites ontlenen hun macht voor een deel aan een kiesstelsel dat tot onderhandelingen en compromissen verplicht. De situatie is volledig anders in Engeland en de Verenigde Staten, waar het meerderheidsstelsel één partij aan de macht brengt: die partij kan, indien zij dat wenst, haar verkiezingsprogramma volledig uitvoeren.<sup>201</sup>

Dat alles houdt ook in dat onze regeringen geen monoliet vormen, het zijn veeleer broze gehelen. Toch heeft ieder regeringslid er meestal belang bij dat de regering overeind blijft, aangezien dat hem een machtspositie bezorgt. Parlementsleden mogen dat broze evenwicht dan ook niet aan het wankelen brengen, want zonder een ijzeren partijdiscipline wordt geregen onmogelijk.

197 C.-H. Höjer, *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940*, (heruitgave Crisp), 1969, p. 318 e.v.

198 Wet 29 december 1899, in: 'Pasinomie', 1899, p. 393 e.v.

199 Wet 19 mei 1919, in: 'Pasinomie', 1919, p. 188 e.v.

200 Grondwetswijziging 15 november 1920, in: 'Pasinomie', 1920, p. 621 e.v.

201 Zie hoofdstuk XIV, Vlaams Parlement en verkiezingen.

### 3. HISTORISCHE SCHETS VAN DE VERHOUDING TUSSEN REGERING EN PARLEMENT

#### 3.1. *De moeilijke verhouding tussen regering en parlement: een historische benadering*

Benadert men de verhouding tussen parlement en regering historisch, dan merkt men al snel dat die verhouding altijd bijzonder moeizaam is geweest. Dat is zeker geen nieuw fenomeen. Het Franse grondwettelijk recht, zoals het zich ontwikkeld heeft kort na de Franse Revolutie, biedt hiervan een bevoorrecht getuigenis. Bovendien is het oude Franse staatsrecht bijzonder leerzaam voor de verdere ontwikkeling van het Belgische politieke systeem, aangezien net niet de helft van de bepalingen, opgenomen in de Belgische grondwet van 1831, van Franse origine zijn.<sup>202</sup>

#### 3.2. *De Franse grondwet van 1791: weinig controlemiddelen*

In de Franse grondwet van 1791, de eerste na de val van het ancien régime, beschikt het parlement over weinig actiemiddelen om de Koning en zijn ministers te controleren. Er is een strafrechtelijk controlemiddel, de financiële controle en ten slotte het legercontingent.

De ministers zijn nog de ‘ministers van de Koning’ in de strikte betekenis van het woord, aangezien zij geen politieke verantwoording verschuldigd zijn aan het parlement. ‘La France est une monarchie constitutionnelle, mais n’est pas dotée d’un «régime parlementaire» au sens où on entend aujourd’hui cette expression’, schrijft de bekende Franse historicus Jacques Godechot over deze grondwet.<sup>203</sup> Toch kan het parlement de ministers strafrechtelijk in beschuldiging stellen. Met andere woorden, waar de ministers niet politiek verantwoordelijk zijn voor het parlement, zijn zij gedeeltelijk – het parlement mist immers de bevoegdheid om hen te berechten – strafrechtelijk verantwoordelijk voor datzelfde parlement. Het parlement zal van die bevoegdheid gebruik maken om de ministers de facto toch een beperkte politieke verantwoordelijkheid te doen dragen.<sup>204</sup> Het risico dat het parlement een minister strafrechtelijk in beschuldiging stelt, kan de Koning ertoe dwingen om een minister die het vertrouwen van het parlement heeft verloren, te ontslaan. De politieke verantwoordelijkheid van de ministers wordt op die manier een uitvloeisel van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid. In de bevoegdheid om de minister strafrechtelijk in beschuldiging te stellen, is de politieke verantwoordelijkheid al in de kiem vervat.

Het parlement oefent wel al een verregaande financiële controle uit op het beleid van de regering. Het parlement bepaalt jaarlijks de openbare uitgaven en de inkomsten.<sup>205</sup> Daar staat tegenover dat de ministers verplicht zijn om jaarlijks verslag uit te brengen, bij de opening van de zitting, over hun financiële beleid.<sup>206</sup> Dit controlemiddel is een vrij machtig wapen. Weigert het parlement de openbare uitgaven en het heffen van belastingen goed te keuren, dan wordt de uitvoerende macht volledig lam gelegd.

Ten slotte moet het parlement jaarlijks, op voorstel van de Koning, het legercontingent, dat wil zeggen het maximaantal personen dat gedurende dat jaar onder de

202 Zie: J. Gilissen, *La Constitution belge de 1831: ses sources, son influence*, in ‘Res Publica’, 1968, p. 107-141.

203 J. Godechot, *Les Constitutions de la France depuis 1789*, 1979, p. 31.

204 M. Duverger, *Les Constitutions de la France*, Parijs, 1991, p. 41-42.

205 Artikel 1, Titel III, Hoofdstuk III, sectie 1 grondwet 1791.

206 Artikel 7, Titel III, Hoofdstuk III, sectie 4 grondwet 1791.

wapens zal zijn, goedkeuren en de militaire uitgaven bepalen.<sup>207</sup> Ook dat was eertijds een belangrijk pressiemiddel. In een moderne democratie is het goedkeuren van het legercontingent verworpen tot een formaliteit en nog weinigen zullen daarin een controlemoment zien vanwege het parlement.<sup>208</sup> In minder democratische landen daarentegen blijft dat aspect nog altijd een belangrijk punt.

### 3.3. *De Franse grondwet van 1791: geen conflictoplossende mechanismen*

In alle politieke systemen ontstaan weleens crisissen. Het is dan ook belangrijk dat er conflictoplossende mechanismen bestaan, dat wil zeggen politieke noodscenario's waar men naar kan teruggrijpen, indien nodig.

De Franse grondwet van 1791 kent nauwelijks mechanismen die een conflict tussen regering en parlement kunnen oplossen. Zo kan de Koning in geval van conflict het parlement niet ontbinden, hetgeen een klassiek middel is om een dergelijk conflict op te lossen. Wanneer dergelijke politieke noodscenario's ontbreken, dan komt men noodzakelijk terecht in een politieke patstelling tussen wetgevende en uitvoerende macht. Dat is dan ook vrij snel gebeurd met het regime van Lodewijk XVI. Een factor die dat alles op de spits dreef, was het opschortende vetorecht dat aan de Koning was toebedeeld.<sup>209</sup> De decreten ('décrets'), goedgekeurd door het parlement werden wet ('loi') na bekrachtiging door de Koning. Die kon evenwel gedurende drie opeenvolgende legislaturen – de legislatuur bedroeg 2 jaar – weigeren om de tekst, goedgekeurd door het parlement, te bekrachtigen. Men moet bovendien voor ogen houden dat dit opschortende veto de enig mogelijke 'tussenkomst' van de Koning in het wetgevend proces was: de Koning had geen initiatiefrecht, noch amendementrecht. Hij kon dus onmogelijk voor de stemming corrigerend ageren. Telkens als de Koning dat vetorecht gebruikte, gaf dat niet alleen aanleiding tot een politieke crisis, maar zelfs tot ware volksopstanden.<sup>210</sup> Dat is onvermijdelijk. Het vetorecht is immers opgebouwd volgens een zwart-witstramien waarbij iedere mogelijkheid tot nuancering ontbreekt. De Koning komt immers pas tussenbeide wanneer het wetgevend proces nagenoeg beëindigd is. De vorst wordt zo verplicht om zich af te zetten tegen een decreet, goedgekeurd door het parlement, dat wil zeggen tegen de uitdrukkelijke wil van de vertegenwoordigers van de natie.

Bij het ontbreken van conflictoplossende mechanismen, verwordt een dergelijke crisis tot een machtsstrijd tussen regering en parlement. Enigszins karikaturaal kan men zelfs stellen dat er maar twee mogelijkheden zijn: ofwel stuurt de Koning het parlement naar huis – hetgeen een feitelijke terugkeer inhoudt naar het ancien régime – ofwel stuurt het parlement de Koning naar huis. Op 10 april 1792 werd Lodewijk XVI in zijn functie van staatshoofd geschorst en later ter dood veroordeeld. De dood van Lodewijk XVI was als het ware in de grondwet ingeschreven.

207 Artikel 1, Titel III, Hoofdstuk III, sectie I grondwet 1791.

208 Zie: P. Wigny, *Droit constitutionnel. Principes et droit positif*, dl. I, 1952, p. 210 e.v., n° 111: in 1950 werd het legercontingent niet tijdig gestemd door het parlement, hetgeen evenwel niet heeft belet om de 'miliciens' – de legerdienst was nog verplicht – toch onder de wapens te roepen.

209 Titel III, hoofdstuk 3, sectie 3 grondwet 1791.

210 M. Duverger, o.c., p. 42.

### 3.4. *De Charte constitutionnelle van 1814, de Charte van 1830 en de Belgische grondwet van 1831*

Een waarachtig parlementair systeem ontstaat in Frankrijk vanaf 1814, na de val van Napoleon.<sup>211</sup> Het feit dat de nieuwe koning Lodewijk XVIII een lange tijd in ballingschap heeft geleefd en de Engelse democratie aan het werk heeft gezien, is hieraan niet vreemd. Merkwaardig is dat dit parlementair systeem geenszins in de tekst van de grondwet staat vermeld, het ontstaat evenwel in de politieke praktijk.

Het parlement zal voortaan een effectievere controle uitoefenen op het beleid van de regering. Er ontstaan nieuwe controletechnieken.<sup>212</sup> Bij de bespreking van de begroting wordt elk ministerie doorgelicht. Het specialiteitbeginsel inzake begrotingen – een uitgave mag slechts dienen voor het daartoe door de begroting bestemde doel – ziet in die periode (1817) het levenslicht. Ten tweede zal het parlement over een motie stemmen als antwoord op de troonrede waarin de Koning het regeringsbeleid toelicht ter gelegenheid van de opening van de parlementaire zitting. Ten slotte waren er de petitie's. Naar aanleiding van de bespreking van een petitie werd er soms over een motie gestemd waarbij een bepaald aspect van het regeringsbeleid werd goedgekeurd of afgekeurd.

Nog veel belangrijker is evenwel dat er een conflictoplossend mechanisme ontstaat: de politieke ministeriële verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid staat niet letterlijk ingeschreven in de grondwet van 1814, maar ze bestaat in de politieke praktijk. Wanneer er een conflict ontstaat tussen Koning en parlement, dan kan dat worden opgelost door de ministers de laan uit te sturen. Hier blijkt ook het symbolische gehalte van de politieke verantwoordelijkheid. De Koning blijft dezelfde, het parlement blijft onveranderd, maar in de symbolen wordt een ommekeer verwezenlijkt die het mogelijk maakt met een nieuwe lei te beginnen.

Dit conflictoplossende mechanisme zorgt er ook voor dat Lodewijk XVIII het eerste Franse staatshoofd wordt sinds de Franse Revolutie waarvan de regeerperiode eindigt met een natuurlijke dood. De andere regimes – Danton, Robbespierre, Directoire, Napoleontisch regime – waren allemaal geëindigd op gewelddadige wijze. Wanneer Charles X in 1825 de troon bestijgt als opvolger van Lodewijk XVIII, begaat hij de politieke fout om het parlementaire regime terug te schroeven en de ministers opnieuw te beschouwen als zijn ministers.<sup>213</sup> De regering van Charles X houdt slechts enkele jaren stand en in 1830 gaat hij in ballingschap.

Na de revolutie van 1830 betreft Louis-Philippe de Franse troon. In de nieuwe grondwet van 1830 – eigenlijk een herwerkte versie van de grondwet van 1814 – staat de politieke verantwoordelijkheid van de ministers evenmin letterlijk ingeschreven. Toch zal de politieke verantwoordelijkheid nu echt doorbreken in de politieke praktijk.<sup>214</sup> In die periode ontstaan de volwaardige interpellaties.

De Belgische grondwet van 1831 is een nazaat van deze Franse grondwetten van 1814 en 1830. Het is de grote verdienste van die grondwet om de politieke verantwoordelijkheid een grondwettelijke verankering te geven. Dat betekent evenwel nog niet dat de politieke verantwoordelijkheid letterlijk in de grondwet werd ingeschreven. Wel heeft

211 G. Burdeau, F. Hamon en M. Troper, *Droit constitutionnel*, 1997, p. 319-320.

212 G. Burdeau, F. Hamon en M. Troper, o.c., p. 319-320; M. Duverger, o.c. p. 61-62.

213 M. Duverger, o.c. p. 62.

214 G. Burdeau, F. Hamon en M. Troper, o.c., p. 321-322; M. Duverger, o.c. p. 64-65.

men logischerwijze deze verantwoordelijkheid afgeleid uit het feit dat de kamers de aanwezigheid van de ministers kunnen vorderen.<sup>215</sup> Het is immers precies omdat de ministers verantwoordelijk zijn voor het parlement dat de kamers hun aanwezigheid kunnen vorderen. Zo leest men bij Thönissen reeds in de eerste uitgave van zijn handboek staatsrecht (1844):

‘... comme les chambres sont appelées à contrôler les actes du pouvoir exécutif, il serait en même temps injuste et absurde de refuser aux représentants de ce pouvoir la faculté de se faire entendre devant leurs juges.’<sup>216</sup>

Die politieke verantwoordelijkheid houdt in dat een minister, of een regering, die niet langer het vertrouwen geniet van het parlement, moet aftreden.<sup>217</sup> Concreet betekent dat dat het parlement de regering controleert en, zo nodig, de regering ten val kan brengen.

### 3.5. *Het evenwicht tussen regering en parlement in de Belgische grondwet van 1831*

De Belgische grondwetgever heeft met de grondwet van 1831 een evenwicht gerealiseerd tussen de uitvoerende en de wetgevende macht dat lang stand zal houden en dat door vele landen zal worden overgenomen. Sommige Franse auteurs stellen zelfs ronduit dat de Belgische grondwet van 1831 aan de basis ligt van een nieuw politiek systeem, namelijk de *parlementaire monarchie*.<sup>218</sup>

Het bereikte evenwicht bestond in twee discretionaire bevoegdheden.<sup>219</sup> Enerzijds kan het parlement de regering doen vallen op welk moment en om welke reden ook en anderzijds kan de uitvoerende macht, op welk moment en om welke reden ook, het parlement ontbinden. Beide exorbitante bevoegdheden zorgen voor een evenwicht. De Belgische grondwetgever van 1831 paste zo op sublieme wijze de leer van Montesquieu toe: ‘Pour qu’on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir’<sup>220</sup>. De Franse grondwetgever zal op zijn beurt dit evenwicht tussen uitvoerende en wetgevende macht opnemen in de grondwettelijke wetten van 1875 (de derde Republiek).

Dat evenwicht, dat conflictoplossende mechanisme kan duidelijk geplaatst worden op de breuklijn tussen de uitvoerende macht en de wetgevende macht. In het negentiende-eeuwse België was dat, net zoals in Frankrijk, een fundamentele breuklijn.

215 Artikel 88, al. 3 Grondwet 1831: ‘Les Chambres peuvent requérir la présence des Ministres’.

216 J.-J. Thönissen, *Constitution belge annotée*, 1844, p. 232.

217 Over deze politieke verantwoordelijkheid, zie: L. Huysse, *De opmars van de Calimero's. Over verantwoordelijkheid in de politiek*, 1999; Y. Sacreas, *De politieke ministeriële verantwoordelijkheid*, in: ‘Tijdschrift voor Bestuurswetenschap en Publiekrecht’, 2001, p. 624 e.v.

218 Zie hierover: J. Gillissen, o.c., p. 132 e.v.

219 Zie: J. De Meyer, *Constitutionele aspecten van de parlementsontbinding*, in: ‘Res Publica’, 1972, p. 185-193; A. Mast, *La nomination et la révocation des ministres*, in ‘Journal des Tribunaux’, 1949, p. 649 e.v.; P. Lauvaux, *Le droit de dissolution. Quelques aspects constitutionnels de l'exercice et des effets du droit de dissolution au cours de crises politiques récentes*, ‘Administration publique (Trimestriel)’, 1979-80, p. 246 e.v.; P. Lauvaux, *La dissolution des assemblées parlementaires*, 1983; J. Velu, *La dissolution du parlement*, 1966; B. Waleffe, ‘Le Roi nomme et révoque ses ministres’. *La formation et la démission des gouvernements en Belgique depuis 1944*, 1971.

220 Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Boek XI, Hoofdstuk IV.

Dat systeem heeft ook vrij lang feilloos gewerkt.<sup>221</sup> Het uitgangspunt van dit nieuwe evenwicht is de stelling dat regeringen vallen voor het parlement en dat parlementen worden ontbonden na conflicten met de regering. Dat is in België evenwel niet meer zo vanaf 1870.<sup>222</sup> De politieke partijen zullen zich steeds meer gaan organiseren en ze beschikken voortaan over een volgzame meerderheid in het parlement. Regeringen vallen niet meer na een negatieve stemming in het parlement. Het lot van een regering wordt bezegeld door de politieke elite: het is de interne onenigheid die regeringen doet barsten. In de negentiende eeuw daarentegen was dat niet het geval. Er is slechts één voorbeeld van een regering die gevallen is na interne strubbelingen, namelijk de regering Van De Weyer in 1846.<sup>223</sup>

De opkomst van de politieke partijen doet de breuklijn tussen regering en parlement grotendeels verdwijnen. Deze partijen zullen mettertijd parlement én regering koloniseren. Dat zorgt er wel voor dat er politiek gesproken geen sprake meer is van een scheiding tussen wetgevende en uitvoerende macht, maar wel van een verregaande vermenigving der machten. Een nieuwe breuklijn treedt op de voorgrond, die tussen meerderheid en oppositie. Sommige politieke partijen hebben zitting in de regering en vormen een meerderheid in het parlement. De andere partijen hebben geen zitting in de regering en vormen de parlementaire oppositie. De tekst van de Belgische Grondwet blijft evenwel ongewijzigd. Vandaar dat de lezer van onze Grondwet nog steeds de indruk krijgt dat in België de fundamentele breuklijn die is tussen Koning en parlement. Met andere woorden, de Grondwet geeft een verkeerd beeld. In de politieke realiteit is die breuklijn allang verdwenen en vervangen door de breuklijn tussen meerderheid en oppositie.

### 3.6. *Het systeem werkt niet... of toch wel?*

Regeringen vallen niet voor het parlement en het parlement wordt zelden ontbonden omdat er een conflict bestaat tussen regering en parlement.<sup>224</sup> Het lijkt er dus op dat het evenwicht, uitgedacht door de grondwetgever van 1831, niet langer werkt. Het scenario is anders. Regeringen worden gevormd wanneer politieke partijen dat willen en regeringen gaan ten onder wanneer politieke partijen dat willen. Sommigen zullen dat aanduiden met de negatieve connotatie van 'particratie'.

Wanneer we nu datzelfde politieke bestel analyseren aan de hand van een meer economische categorie, namelijk vanuit het oogpunt van de efficiëntie of de stabiliteit, dan blijkt het systeem wel te werken. Het Belgische parlementaire bestel getuigt van een grote stabiliteit. Sinds Wereldoorlog II is de Belgische kiezer slechts 19 keer naar de stembus getrokken om een nieuw parlement te kiezen.<sup>225</sup> Gemiddeld hebben parlementen het

221 H. Vuys, *A la recherche d'un équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif*, in: 'Revue belge de droit constitutionnel', 1999, p. 44 e.v.

222 J. Gol, *Naissance et mort des gouvernements belges au XIXe siècle*, in: 'Annales de la Faculté de Droit de Liège', 1966, p. 505.

223 *Ibid.*, p. 510.

224 Zie onze analyse: H. Vuys, *A la recherche d'un équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif*, in: 'l.c.', p. 39 e.v.

225 Er werd gekozen voor het federale parlement in volgende jaren: 1946; 1949; 1950; 1954; 1958; 1961; 1965; 1968; 1971; 1974; 1977; 1978; 1981; 1985; 1987; 1991; 1995; 1999 en 2003.

dus meer dan drie jaar uitgehouden, terwijl de grondwettelijk vastgelegde maximumduur van de legislatuur vier jaar bedraagt.

Ook de regeringen scoren bijzonder goed op deze stabiliteitsbalans. Sinds Wereldoorlog II kan men slechts twee korte periodes aanduiden van instabiliteit. Tussen 1944 en 1950 kende België negen regeringen.<sup>226</sup> Dat is niet verwonderlijk aangezien gedurende deze periode niet alleen afgerekend moest worden met de koningskwestie, maar bovendien het oorlogsverleden verwerkt moest worden. Dit is de periode van de repressie en de epuratie. Een tweede korte periode van instabiliteit ligt tussen 1978 en 1981 toen zes regeringen elkaar zijn opgevolgd.<sup>227</sup> Ook dat is weinig verwonderlijk. Het is de nasleep van het Egmontpact en de periode van de tweede staatshervorming. Op de keper beschouwd is het zelfs merkwaardig dat alle andere staatshervormingen – we hebben er intussen al vijf achter de rug, en een zesde lijkt op komst – nooit aanleiding hebben gegeven tot regeringsinstabiliteit. De verklaring is eenvoudig: een partijtop die de teugels strak houdt. Akkoorden waarover onderhandeld is, worden als een ongrijpbare wervelwind door het parlement gejaagd.

### 3.7. *Het systeem werkt... en toch zal men het aanpassen*

Door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 hebben de deelstaten hun huidige contouren gekregen: de deelstaten hebben een parlement en een regering. De verhouding tussen de deelstaatarlamenten en hun regeringen wordt bij deze gelegenheid grondig door elkaar geschud. Naar Frans en Duits voorbeeld wordt gekozen voor een *gerationaliseerd parlementair systeem*.<sup>228</sup>

Artikel 71 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen regelt de wijze waarop de regering kan vallen.<sup>229</sup> Tegen de regering of één of meer van haar leden kan een motie van wantrouwen worden goedgekeurd. Een dergelijke motie wijst een opvolger aan op straffe van onontvankelijkheid, en zij wordt aangenomen bij een meerderheid van de leden – niet van de stemmen – van het parlement. Tevens wordt er een ‘genadetermijn’ ingesteld voor de regering: tussen het indienen van de motie en de stemming moeten minstens achtenveertig uur verlopen, zodat de regering nog een laatste kans krijgt om de brokken te lijmen. In 1993 wordt vervolgens het beginsel van het legislatuurdeelstaatarlament in de Grondwet opgenomen.<sup>230</sup> De ontbinding van het parlement is voortaan niet meer mogelijk.

226 Deze regeringen waren: Pierlot (27/9/1944 – 7/2/1945); Van Acker (12/2/1945 – 2/8/1945); Van Acker (2/8/1945 – 9/1/1946); Spaak (13/3/1946 – 19/3/1946); Van Acker (31/3/1946 – 10/7/1946); Huysmans (3/8/1946 – 12/3/1947); Spaak (20/3/1947 – 27/6/1949); Eyskens (11/8/1949 – 6/6/1950); Duvicourt (8/6/1950 – 11/8/1950).

227 Deze regeringen waren: Tindemans (3/6/1977 – 13/10/1978); Vanden Boeynants (20/10/1978 – 18/12/1978); Martens (3/4/1979 – 9/4/1980); Martens (15/5/1980 – 7/10/1980); Martens (22/10/1980 – 31/3/1981) en Eyskens (31/3/1981 – 21/9/1981).

228 Reeds in 1960 pleitte François Perin voor meer stabiliteit: F. Perin, *La démocratie enrayée. Essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958, 1960*. Later zal hij hieromtrent een wetsvoorstel indienen: Parl. St., Kamer, 1972-73, nr. 477/1.

229 A. Alen en K. Muylle, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, 2003, p. 321 e.v., nr. 333; J. Vande Lanotte en G. Goedertier, *Inleiding tot het publiek recht. II Overzicht publiek recht*, 2003, p. 1023, nr. 1538.

230 Artikel 117 Grondwet.



Blijkbaar acht de grondwetgever dit nieuwe evenwicht bijzonder succesvol, want in 1993 wordt gekozen voor een soortgelijk systeem op federaal niveau.<sup>231</sup> De Kamer van volksvertegenwoordigers kan de regering nog slechts ten val brengen in de specifieke gevallen, vermeld in de Grondwet.<sup>232</sup> Ten eerste wanneer de Kamer van volksvertegenwoordigers een constructieve motie van wantrouwen goedkeurt. Een dergelijke motie moet worden goedgekeurd door een volstreekte meerderheid van de kamerleden, een meerderheid van stemmen is onvoldoende. In een dergelijke motie wordt aan de Koning de benoeming voorgedragen van een opvolger voor de eerste minister. Ten tweede, wanneer de Kamer op constructieve wijze, bij absolute meerderheid van haar leden, aan de regering het vertrouwen weigert en een opvolger voordraagt aan de Koning voor de eerste minister. In beide gevallen wordt de Koning verplicht de door de Kamer aangewezen opvolger te benoemen. Dat betekent dat het koninklijke prerogatief om de ministers te benoemen op dit punt is uitgehold tot een louter formele handeling. De opvolger is in feite een soort formateur die zal trachten een regering te vormen. Hij treedt in functie als eerste minister op het ogenblik van de eedaflegging van de nieuwe federale regering.

### 3.8. *Proeve tot verklaring van de keuze voor een gerationaliseerd parlementair systeem*

De keuze voor een gerationaliseerd parlementair systeem is verrassend. Rationaliseren staat hier synoniem voor het zoeken naar stabiliteit. Dat veronderstelt dat de politieke wereld verregaand onstabiel was en dat hiervoor een oplossing gevonden moest worden. In België was het politieke bestel evenwel niet onstabiel, zoals hierboven werd aangetoond.

De keuze van 1980 heeft grotendeels te maken met de toenmalige politieke omstandigheden.<sup>233</sup> De optie werd genomen gedurende een van de twee momenten van instabiliteit die ons bestel heeft gekend sinds Wereldoorlog II (tussen 1978 en 1981 waren er zes regeringen). Bovendien was de politieke wereld volop enkele wonden aan het likken. In 1977 werd het parlement ontbonden door een regering die niet langer over een meerderheid beschikte binnen het parlement. Sommige partijvoorzitters spraken van een staatsgreep.<sup>234</sup> In 1978 was er het spectaculaire ontslag van eerste minister Tindemans op het hoogtepunt van de Egmontpact-crisis, tijdens de vergadering van de Kamer en zonder overleg met de regeringspartners of partijvoorzitters. Velen herinneren zich de eertijds legendarische woorden van de eerste minister:

231 Zie: A. Alen en J. Clement, 'Legislatuurregering' en 'legislatuurparlement': politieke gadgets of een wezenlijke innovatie?, in: A. Alen en L.-P. Suetens, 'Het federale België na de vierde staatshervorming. Een commentaar op de nieuwe grondwet en haar uitvoeringswetten', 1993, p. 195 e.v.; C. Daubie, *Parlement et gouvernement de législature ou les perspectives d'une révision de l'article 71 de la Constitution belge*, in: 'Annales de Droit' 1980, p. 21-66; P. Lavaux, *L'introuvable notion de gouvernement de législature*, in: 'Administration publique (trimestriel)', 1982, p. 185-197; K. Muylle, *Legislatuurparlement of legislatuurregering, een hervorming naar bestaande voorbeelden?*, in: 'Jura Falconis', 1992-93, p. 27-156; F. Perin, *Le parlementarisme amendé*, in: 'Administration publique (trimestriel)', 1994, p. 265-267; X. Reumont, *Le parlementarisme rationalisé en Belgique*, in: 'Annales de Droit', 1994, p. 197-232; M.F. Rigaux, *Le parlementarisme rationalisé: quelques réflexions sur les réformes constitutionnelles du 5 mai 1993* in: 'Administration publique (trimestriel)' 1994, p. 261-265; M. Van Der Hulst, *Moties na interpellaties en regeringsverklaringen in het federale parlement*, in: 'Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht', 1996, p. 65-71; H. VUYE, *A la recherche d'un équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif*, in: 'l.c.' p. 39 e.v.

232 Artikel 96, alinea 2 Grondwet.

233 H. Vuye, *A la recherche d'un équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif*, in: 'l.c.', p. 41.

234 Zie hierover de memoires van toenmalig eerste minister L. Tindemans, o.c., p. 329.

‘Wanneer ik in de speciale commissie het standpunt van de regering heb verduidelijkt, heb ik gezegd dat “de Grondwet voor mij geen vodge papier is”. Ik wil niet dat avonturiers van links of van rechts ooit een precedent van Tindemans zouden invoeren om hun daden goed te praten. Daarmede rekening houdend, na de scheldwoorden, beledigingen en aanvallen waarvan ik de laatste dagen het voorwerp ben geweest, en zoëven nog de insinuaties op deze tribune, is de conclusie voor mij duidelijk; ik verlaat deze tribune; ik ga naar de Koning en bied hem het ontslag van de regering aan.’<sup>235</sup>

Die woorden zullen hun uitwerking niet missen. In vele huisgezinnen werd eertijds een familiale ruzie zelfs afgesloten met de woorden ‘ik verlaat deze tribune en ik ga naar de Koning’. De politieke wereld percipieerde zichzelf als instabiel, vandaar dat de roep naar stabielere instellingen bijzonder groot werd.

De Belgische bijzondere wetgever en grondwetgever hebben zich bij het rationaliseren van het parlementaire bestel verregaand laten inspireren door Frankrijk en Duitsland. Het loont dan ook de moeite om, in kort bestek, na te gaan op welke wijze dat al dan niet aanleiding geeft tot stabiliteit in beide landen. Worden de moties aldaar toegepast? Werkt het ‘generationaliseerde parlementarisme’?

In Frankrijk was de instabiliteit van de derde Republiek (1875-1940) legendarisch. De gemiddelde levensduur van regeringen bedroeg slechts acht maanden. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de grondwet van de vierde Republiek (1946-1958) bovenvermelde moties van wantrouwen invoerde.<sup>236</sup> Het bracht geen soelaas, want de gemiddelde levensduur van de regeringen viel terug op zes maanden.<sup>237</sup> Blijkbaar brengen dergelijke moties van wantrouwen geen stabiliteit, als het politieke bestel echt onstabiel is.

Het ‘constructieve’ karakter van de motie – dat wil zeggen de verplichting om een opvolger aan te stellen – is dan weer van Duitse origine (art. 67-68 Duitse grondwet van 23 mei 1949). Sinds 1949 is dat mechanisme nog maar twee keer gebruikt.<sup>238</sup> In 1972 is de vervanging van kanselier Willy Brandt (SPD) door Rainer Barzel (CDU) niet gelukt. De politieke toestand was dramatisch: enerzijds bestond er geen meerderheid van de leden om de kanselier te vervangen, maar evenmin bestond er een parlementaire meerderheid (van de stemmen) die de kanselier nog steunde. De constructieve motie heeft geenszins voor stabiliteit gezorgd, want het resultaat van dat alles was dat het parlement werd ontbonden. Naar aanleiding van de crisis van 1982-1983 werd Helmut Schmidt (SPD) vervangen door Helmut Kohl (CDU). Dat betekende dat een nieuwe meerderheid (CDU-CSU-FDP) de macht overnam van de oude meerderheid. Men zou kunnen besluiten dat de constructieve motie dus gezorgd heeft voor stabiliteit. De realiteit is anders. De gehele operatie ging gepaard met het politieke akkoord om verkiezingen te organiseren, hetgeen ook is gebeurd. Met andere woorden, de beoogde stabiliteit werd niet bereikt.

Deze buitenlandse voorbeelden tonen aan dat constructieve moties op zich geen stabiliteit brengen.

235 *Handelingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, 11 oktober 1978, p. 16.

236 Artikel 49 e.v. Grondwet 27 oktober 1946. Voordien kende de tijdelijke grondwet van 2 november 1945 reeds dergelijke moties.

237 M. Duverger, o.c., p. 99.

238 P. Lauvaux, o.c., p.81 e.v.

### 3.9. Constructieve motie: een verzwakking van de positie van het parlement

Maar er is meer. De techniek van de moties is naar Belgisch recht onaangepast, aangezien men uitgaat van de hypothese dat regeringen vallen door het parlement. Zoals eerder gezegd, wordt het lot van een regering bezegeld door de politieke elite: het is de interne onenigheid die regeringen doet barsten. Zodra de regering intern gebarsten is, wordt er geen ommetje meer langs het parlement gemaakt. De bekende Franse hoogleraar staatsrecht Burdeau komt tot hetzelfde besluit in zijn analyse van de instabiliteit van de vierde Republiek:

*'Rares ont été les ministères ouvertement renversés par un vote hostile. Dans la plupart des cas c'est leur désagrégation interne qui provoquait la crise. Faute de pouvoir gouverner, le gouvernement démissionnait.'*<sup>239</sup>

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de moties van wantrouwen niet worden gebruikt. Een typevoorbeeld was de crisis rond Vlaams minister Johan Sauwens in mei 2001. Sauwens had een vergadering bijgewoond van oud-oostfronters verenigd in het Sint-Maartensfonds en moest onder druk van het Vlaams Parlement 'vrijwillig' aftreden.<sup>240</sup> Deze crisis had, in theorie, aanleiding kunnen geven tot de toepassing van een motie van wantrouwen. Dat is niet gebeurd, omdat de crisis op een ander niveau werd opgelost. Men kan toch moeilijk verwachten dat een politieke fractie, in volle theaterzaal en onder de spots van de camera's, gaat stemmen tegen een van haar leden? Men mag toch niet vergeten dat de betrokkene nadien vaak opnieuw plaatsneemt in diezelfde fractie als parlamentslid. Een motie zou maximaal kunnen dienen om van regeringspartner te ruilen, maar niet om een minister van een partij door een ander minister van diezelfde partij te vervangen. De minister die voelt dat hij door zijn politieke vrienden in de steek wordt gelaten zal, zoals Sauwens het deed, de eer aan zichzelf houden. Zich vastklampen aan het ministerieel mandaat en de stemming van een constructieve motie afwachten zou immers voor de betrokkene neerkomen op politieke zelfmoord.

Het generationaliseerde parlementaire systeem is naar Belgisch recht vrij cynisch. Toen de parlementen de regeringen nog konden doen vallen door het goedkeuren van een gewone motie, slaagden die parlementen er niet in om deze bevoegdheid uit te oefenen. Nu is het allemaal nog moeilijker geworden: er moet een opvolger aangesteld worden en er is een meerderheid van de leden - en niet langer van de stemmen - nodig. Men heeft het de parlementen nog moeilijker gemaakt een bevoegdheid uit te oefenen die ze voordien al niet meer konden uitoefenen. Bovendien kan het onderscheid tussen 'meerderheid van de leden' en 'meerderheid van de stemmen' in de toekomst weleens voor verrassingen zorgen. Wat zal er gebeuren wanneer het Vlaams Parlement de regering niet tot aftreden kan dwingen en vervangen door een nieuwe ploeg bij gebreke aan een 'meerderheid van de leden'<sup>241</sup>, maar wanneer tegelijk die regering in het parlement niet langer over een 'meerderheid van de stemmen' beschikt<sup>242</sup> om de ontwerpen van decreet te laten goedkeuren? Het politieke bestel is in deze hypothese volledig verlamd.

239 G. Burdeau, F. Hamon en M. Troper, o.c., p. 407.

240 Zie: M. Goossens, *Dertig jaar Vlaams Parlement. Historiek en dynamiek van een parlementaire instelling*, 2002, p. 256 e.v.

241 Artikel 71 Bijz. Wet hervorming instellingen: de constructieve motie van wantrouwen moet worden gestemd door een meerderheid van de leden.

242 Artikel 35 Bijz. Wet hervorming instellingen: decreten worden gestemd bij meerderheid van de stemmen.

De grondwetgever en de bijzondere wetgever hebben hun doel gemist. Op zich maken de constructieve moties ons politiek bestel noch stabiel, noch instabiel. Het gaat om een nuloperatie. Ik vermoed dat een dergelijke motie uitsluitend zal worden gebruikt in die uitzonderlijke gevallen wanneer iedereen verkiezingen wil vermijden, en de toppolitici besloten hebben tot partnerruil. In een dergelijk geval zal het parlement mogelijk enkele ministers vervangen. Dat is evenwel een oneigenlijk gebruik van de constructieve motie. Het is niet het parlement dat beslist, het is niet het parlement dat de regeringswissel uitvoert: het parlement neemt uitsluitend akte van een beslissing die elders is gevallen. De enige keer dat er ernstig werd gedacht aan het stemmen van een constructieve motie betrof dan ook een dergelijke hypothese van partnerruil. Tijdens de legislatuur 1995-1999 was de Waalse meerderheid PS-PSC duidelijk vermoed geraakt. Er ontstond een verre gaande toenadering tussen de PSC en het oppositievoerende liberale PRL. Er was zelfs even sprake van dat beide partijen bij de verkiezingen van 1999 een gezamenlijke lijst 'Union pour la Wallonie' gingen indienen. Tijdens die onderhandelingen zou PSC-voorzitter Nothomb voorgesteld hebben om de Waalse meerderheid omver te gooien en te vervangen door een Waalse regering samengesteld uit christen-democraten, liberalen en groenen.<sup>243</sup> De onderhandelingen mislukten evenwel en het zijn uiteindelijk de christen-democraten die na de verkiezingen van 1999 op de Waalse oppositiebanken zijn beland.

*3.10. De constructieve motie kan de instabiliteit niet beletten wanneer ze inherent is aan het politieke bestel*

De stabiliteit of de onstabiliteit van de Belgische politieke wereld heeft niets te maken met de verhouding tussen regering en parlement. Stabiliteit en instabiliteit ontstaan op regeringsniveau.<sup>244</sup> De beide bovenvermelde periodes van instabiliteit zijn telkens veroorzaakt door de implosie van de regeringen. Die factor van instabiliteit is evenwel ongewijzigd gebleven.

De federale regering kan nog altijd haar ontslag aan de Koning aanbieden, bijvoorbeeld wegens interne spanningen. Met andere woorden, aan de werkelijke oorzaak van de instabiliteit werd niets gewijzigd. In Vlaanderen liggen de zaken enigszins anders. De Vlaamse regeringen hebben steeds getuigd van een grote interne stabiliteit, een stabiliteit die nog groter is dan op federaal niveau. Dat is ook niet verwonderlijk. Een belangrijke breuklijn van de Belgische politiek, namelijk de tegenstelling tussen Vlamingen en Franstaligen, blijft afwezig. Er zijn geen communautaire spanningen in de Vlaamse Gemeenschap omdat de Franstalige sparringpartner ontbreekt. De andere aloude politieke breuklijnen, namelijk tussen katholieken en vrijzinnigen en tussen arbeiders en kapitaalbezitters, zijn bovendien steeds minder prominent aanwezig en lijken zelfs te verdwijnen.<sup>245</sup> Dat zijn de factoren die de grote stabiliteit verklaren van de Vlaamse regeringen. Het feit dat het Vlaams Parlement de regering enkel kan doen vallen na het stemmen van een constructieve motie is hierbij van ondergeschikt belang.

<sup>243</sup> Zie hierover: B. Vanpetheghem, *Paars met groen. De vorming van Verhofstadt I*, 2001, p. 26 e.v.; P. Delwit, *Composition, décomposition et recomposition du paysage politique en Belgique*, Brussel, 2003, p. 124.

<sup>244</sup> Zie F. Perin, *La démocratie enrayée. Essai sur le régime parlementaire belge de 1918 à 1958*, 1960, p. 81 e.v.

<sup>245</sup> Zie hoger: punt 1.2.

### 3.11. *Legislatuurparlementen: een gevaarlijke techniek?*

Het Vlaams Parlement is een legislatuurparlement in de strikte betekenis van het woord en kan dus niet worden ontbonden.<sup>246</sup> In 1993 werd het federale parlement omgevormd tot een 'quasi-legislatuurparlement' in die zin dat de bevoegdheid van de uitvoerende macht om het parlement te ontbinden verregaand werd ingeperkt.<sup>247</sup> Voortaan kan de Koning de kamers nog slechts ontbinden in de verschillende hypothesen, vermeld in de Grondwet.<sup>248</sup> Ten eerste, wanneer de Kamer een motie van vertrouwen in de regering verwerpt, zonder een opvolger voor de eerste minister voor te dragen. Ten tweede, wanneer de Kamer een motie van wantrouwen aanneemt tegen de regering zonder een opvolger voor de eerste minister aan te wijzen. Ten derde, wanneer de regering haar ontslag heeft aangeboden, maar dan enkel wanneer de Kamer, bij absolute meerderheid van haar leden, instemt met de ontbinding. Een vierde hypothese werd niet uitdrukkelijk voorzien, namelijk wanneer de door de Kamer aangewezen opvolger er niet in slaagt om een regering te vormen. In de parlementaire voorbereiding leest men dat deze hypothese er eigenlijk op neer komt dat geen opvolger werd aangewezen en dat de Koning dan het recht heeft om de kamers te ontbinden.<sup>249</sup>

Sommige auteurs hebben het gerationaliseerd parlementarisme afgedaan als een 'politieke gadget'.<sup>250</sup> Mijns inziens is er meer aan de hand. Het gerationaliseerd parlementarisme is niet zonder gevaar.<sup>251</sup> Een klassieke techniek om de echt zware politieke crisissen op te lossen, bestond in het ontbinden van de kamers. Hoe heeft men bijvoorbeeld de koningskwesie opgelost? De verkiezingen van 26 juni 1949 hadden niet gezorgd voor een meerderheid die de crisis kon lichten. Op 4 juni 1950 werden opnieuw verkiezingen uitgeschreven en deze keer kwam een werkbare meerderheid uit de stembus. Hieruit blijkt dat het niet verstandig is om deze conflictoplossende strategie te bemoeilijken.

In Nederland is het kabinet-Balkenende I (CDA-VVD-Lijst Pim Fortuyn) gevallen enkele maanden na de verkiezingen van mei 2002 als gevolg van de interne verdeeldheid van de LPF. Uiteindelijk werd deze zware politieke crisis opgelost door nieuwe verkiezingen te organiseren in januari 2003. Het klassieke conflictoplossende mechanisme heeft gewerkt en een regering-Balkenende II (CDA-VVD-D66) zag het levenslicht.

Hetzelfde geldt eveneens voor Vlaanderen. Wat doet men met een parlement, samengesteld na een Fortuyn-trauma? Moet zo'n verdeeld en verlamd parlement het vijf jaar volhouden, zelfs indien er onregeerbaarheid dreigt? Beseft men wel ten volle dat men in dergelijke omstandigheden het Vlaams Parlement niet kan ontbinden?

246 Artikel 117 Grondwet.

247 Zie de verwijzingen in voetnoot 231.

248 Artikel 96 Grondwet.

249 Verslag-Vandenberghen in: 'Pasinomie', 1993, p. 1054 e.v.

250 Alen en J. Clement, 'Legislatuurregering' en 'legislatuurparlement': politieke gadgets of een wezenlijke innovatie?, in 'L.c.', p. 195 e.v.; F. Delpérée, *Les autorités fédérales*, in F. Delpérée (ed.) 'La Constitution fédérale du 5 mai 1993', 1993, p. 11.

251 H. Vuye, *A la recherche d'un équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif*, in: 'L.c.' p. 39 e.v.

#### 4. PROSPECTIE: ENKELE BEDENKINGEN OVER MOGELIJKE PISTES

##### 4.1. *Het Vlaams Parlement: een stand van zaken*

Zoals terecht wordt gesteld in het benchmarkrapport van het Vlaams Parlement, is de werking van de deelstaatparlementen ontstaan uit een lange traditie, namelijk de werking van het federale parlement.<sup>252</sup> De vele parlementen van ons land zijn nog spiegelbeelden. Het eertijds bestaande dubbelmandaat heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld. De politieke zeden van de federatie werden door deze parlementsleden meegenomen naar het deelstaatparlement.

Wanneer men het Reglement van het Vlaams Parlement leest<sup>253</sup>, vindt men in het hoofdstuk over het toezicht op de regering vele klassiekers terug<sup>254</sup>. De regeringsverklaring met vertrouwensstemming, de interpellaties, de vragen, het stemmen over de begroting, het recht van onderzoek, de moties,...

Opvallend is wel dat het Vlaams Parlement minder gebruik maakt van de mogelijkheid tot parlementair onderzoek dan het federale parlement. Sedert 1980 installeerde de Kamer 15 onderzoekscommissies, de Senaat 7 en het Vlaams Parlement 4.<sup>255</sup> Anderzijds maakt het Vlaams Parlement wel meer gebruik van het recht van onderzoek dan de andere deelstaatparlementen. Ik wil hieruit evenwel geen voorbarige conclusies trekken. Het recht van onderzoek is een vrij dubbelzinnige techniek. Tot het midden van de jaren 80 werd nauwelijks gebruik gemaakt van deze bevoegdheid. Zo schrijft Jacques Velu nog in 1986 dat dat het gevolg is van het feit dat de regering zich niet wil laten controleren door het parlement.<sup>256</sup> Nauwelijks enkele jaren later worden die onderzoekscommissies schering en inslag, althans op het federale niveau. Hieruit afleiden dat de regering nu meer op de vingers wordt gekeken, is manifest onjuist. Bijna alle onderzoekscommissies concentreren zich op een probleem dat regeringsvreemd of regeringsongevaarlijk is. Ik durf zelfs te stellen dat de onderzoekscommissies meer en meer een parlementaire bezigheidstherapie worden die de aandacht moet afleiden van de controle op de regering.

Vernieuwend in het Reglement van het Vlaams Parlement is wel de beleidsbrief waarbij de minister niet alleen een overzicht geeft van de uitvoering van de begroting en een prognose over de beleidsinvulling tijdens het volgende begrotingsjaar, maar tevens een overzicht van de wijze waarop de regering gevolg heeft gegeven aan het regeerakkoord en de beleidsnota's, resoluties en moties die door het parlement zijn aangenomen.<sup>257</sup> De minister heeft dus een duidelijke informatieverplichting ten opzichte van het parlement.

252 Benchmark 2001. *Ontwikkelingen in Europese regionale en nationale parlementen*, 2001, p. 8.

253 Zie het Reglement zoals aangepast in februari 2004 in: 'Parl. St. Vl. Parl.' 2003-2004, nr. 7/3.

254 Over de wijze waarop het Vlaams Parlement vanaf de wet van 8 augustus 1980 gebruik heeft gemaakt van zijn controlerende opdracht, zie: M. Goossens, o.c., p. 114 e.v.

255 1986: Opera van Vlaanderen; 1987: gewestplan Halle-Vilvoorde; 1993: besteding van de KS-Gelden; 2000: toekenning en aanwending van scheepskredieten.

256 J. Velu, P. Quertainmont en M. Leroy, *Droit public. T.1. - Le statut des gouvernants (I)*, 1986, p. 869, nr. 593.

257 Reglement van het Vlaams Parlement, artikel 74.

#### 4.2. *Over de nutteloosheid van het parlement en het gevaar van de partitatie*

Wanneer men de effectiviteit van een parlement wil ontleden, zijn er meerdere benaderingen mogelijk. Een van die benaderingen bestaat erin dat men wijst op de 'afwezigheid' van het parlement: afwezigheid bij de besluitvorming en afwezigheid als controle-instrument.

Die benadering kan bovendien cijfermatig worden onderbouwd. In het wetgevende proces zijn er veel meer ontwerpen die decreet worden dan voorstellen. Tijdens de legislatuur 1995-1999 was 30 percent van de aangenomen decreten het gevolg van voorstellen en 70 percent van ontwerpen.<sup>258</sup> Het Vlaams Parlement scoort hiermee overigens merkkelijk beter dan de andere parlementen. De vraag is evenwel in welke mate sommige voorstellen geen vermomde ontwerpen zijn. Een ontwerp indienen als voorstel maakt het immers mogelijk om een advies van de Raad van State te ontwijken.

Ook met de controlefunctie loopt een en ander mis. Interpellaties geven zelden aanleiding tot het ontslag van een minister. Geen enkel van de talrijke parlementen die ons land rijk is, scoort goed op dit punt, de buitenlandse parlementen al evenmin.

De boosdoener is vrij snel gevonden en wordt makkelijk aangeduid met de term *partitatie*, het parlement wordt een mythe genoemd. Die stelling botst evenwel op een paradox. Men mag de politieke partijen als boosdoener aanwijzen, als men tegelijk maar beseft dat er daar waar politieke partijen afwezig zijn nooit sprake is van democratie. Iets soortgelijks geldt voor het parlement. Indien het parlement dan toch zo nutteloos is, zo afwezig, waarom schaffen we het dan niet af? Opnieuw botsen we op dezelfde paradox: overal waar deze schijnbaar nutteloze instellingen niet bestaan, bestaat de democratie evenmin. Blijkbaar is deze nutteloze instelling dan toch een *conditio sine qua non* voor de democratie.

#### 4.3. *Omdat parlementen en partijen nuttig zijn*

België kent een *partijdemocratie*, geen parlementaire democratie in de klassieke betekenis van het woord. Onze Grondwet en de bijzondere wet van 8 augustus 1980 roepen ten onrechte het beeld op van een parlementaire democratie waar parlement en regering sleutelementen zijn van het besluitvormingsproces. In onze partijdemocratie is het besluitvormingsproces toevertrouwd aan een politieke elite, aan vertegenwoordigers van de partijen.

Dat wil evenwel geenszins zeggen dat we in een *predictatuur* leven. De politieke elite is allesbehalve almachtig, ze is intern verdeeld en vele besluitvormingsprocessen ontsnappen aan haar macht. Bijvoorbeeld omdat het besluitvormingsproces aan een ander niveau toekomt (bijvoorbeeld de landbouwpolitiek, waar Europa almachtig is), maar voornamelijk omdat het besluitvormingsproces in se niet tot het politieke gebeuren behoort.<sup>259</sup> De sluiting van Renault-Vilvoorde is hiervan een treffend bewijs. Een eensgezinde politieke elite heeft de beslissing van het internationale concern om de fabriek te Vilvoorde te sluiten niet kunnen afwenden: op dergelijke beslissingen heeft de politiek

258 Vlaams Parlement: *Legislatuurverslag 1995-1999*, p. 46.

259 Zie ook L. Huyse, *De politiek voorbij. Een blik op de jaren negentig*, 1994.

geen vat. De interne verdeeldheid van de politieke elite maakt bovendien dat beslissingen compromissen zijn waarover onderhandeld is. Niemand slaagt er in om volledig zijn standpunt op te leggen en het gaat bijna altijd om een compromis tussen strijdige opvattingen. Eerste minister Gaston Eyskens stelde het ooit bijzonder treffend: 'Een dromedaris is een paard dat door de kabinetsraad is gelopen'.<sup>260</sup>

De ware breuklijn van onze democratie is niet die tussen regering en parlement, noch tussen wetgevende macht en uitvoerende macht, maar wel de strikte scheiding tussen meerderheid en oppositie. De regering is de emanatie van een meerderheid in het parlement, ze legt verantwoording af aan die meerderheid. Het is daarbij niet de bedoeling om in dialoog te treden met de oppositie. Verder moet men voor ogen houden dat regering en parlementaire meerderheid niets anders zijn dan het verlengstuk van de politieke partijen binnen de instellingen van dit land. De regering valt wanneer er onenigheid ontstaat tussen die partijen, die op hun beurt gedomineerd worden door hun elites.

In dit model blijft het parlement een noodzakelijk instrument, zij het niet als controlerend orgaan. Het parlement is niet de plaats waar beslissingen worden genomen, maar wel de plaats waar de kaarten worden verdeeld. Na de verkiezingen beschikt iedere partij over een aantal manschappen en om tot politieke besluitvorming te komen, heeft men nu eenmaal een parlementaire meerderheid nodig. Of anders uitgedrukt, het parlement bepaalt de representativiteit van de onderhandelaars.

De partijdemocratie mag dan al geen parlementaire democratie zijn in de ideële betekenis van het woord – een vergadering waar eenieder naar eer en geweten stemt – toch biedt het bestaan van het parlement een belangrijke meerwaarde. Het parlement blijft voor de oppositie een bevoorrecht mediatick hoogtepunt, de plaats waar de oppositie openlijk in debat gaat met de meerderheid. Dat zorgt ervoor dat de arrogantie, eigen aan elke meerderheid, ingetoomd wordt. De kritiek van de oppositie werkt niet repressief – de oppositie zal slechts uiterst zelden een minister de laan kunnen uitsturen – maar wel preventief: de meerderheid beseft dat niet 'alles' mogelijk is omdat de oppositie niet zal nalaten de zwakke punten bloot te leggen. Bovendien kunnen partijen zo bepaalde aspecten onder de aandacht brengen. Dat heeft soms verregaande en onverwachte gevolgen. Sommige partijen hebben nog weinig regeringsdeelname op hun actief, maar hebben wel al belangrijke punten van hun programma verwezenlijkt. Voorbeelden daarvan waren de Volksunie en Agalev.

Een ander voordeel van de participatie mag evenmin worden onderschat. In het begin van mijn betoog heb ik gewezen op de dramatische afloop van het regime van Lodewijk XVI en het feit dat dat deels kan worden toegeschreven aan het ontbreken van conflictoplossende mechanismen.<sup>261</sup> De participatie en de onderhandelingen tussen politieke elites werken als een bijzonder efficiënt conflictoplossend mechanisme: ons land kent weinig diepe crisissen. De onderhandelingen hebben een matigende invloed, de scherpste kantjes worden weggevlind en de oplossing is er noodzakelijk één waar meer partijen mee kunnen leven. Degenen die ervoor pleiten om de burger meer en rechtstreeks bij het politieke gebeuren te betrekken, moeten beseffen dat dat niet zonder gevaar is. Het politieke debat zal ongetwijfeld boeiender worden indien men de burger rechtstreeks

260 H. De Ridder, o.c., p. 108.

261 Zie hoger p. 100.



bij het debat betreft, maar onvermijdelijk volgt een polarisatie van de standpunten. Het te bereiken compromis zal verderaf liggen dan ooit.

Tevens moet men voor ogen houden dat dit rechtstreekser betrekken van de burger bij de politiek onverwachte neveneffecten zal hebben. Een maatschappij is nu eenmaal gebaseerd op machtsrelaties: er zijn maatschappelijk sterken en maatschappelijk kwetsbaren. Het nader betrekken van de burger bij het beleid kan deze machtsrelaties verregaand bevestigen en zelfs nog versterken. Het risico is groot dat petitierecht, klachtenrecht, ombudsdienst, enzovoort grotendeels een monopolie worden in handen van de maatschappelijk sterken. Laten we althans niet leven met de illusie dat men hiermee het hele maatschappelijke veld bij de politiek zal kunnen betrekken, de desillusie zou des te groter kunnen zijn.

Misschien kan het nuttig zijn om de burger op een andere wijze bij de politiek te betrekken, namelijk door de politieke partijen intern te democratiseren. Als dat gebeurt, dan kan men de participatie in de parlementaire betekenis van het woord, nog nauwelijks bestempelen als een euvel. Partijen zijn dan niet alleen een wezenlijk, maar tevens een democratisch onderdeel van de maatschappij. Vandaag kan men evenwel niet stellen dat de politieke partijen, zelfs niet die partijen die hardop de democratie uitdragen, aan een hoog democratisch gehalte beantwoorden. De statuten van de meeste politieke partijen mogen dan al democratisch ogen<sup>262</sup>, het interne besluitvormingsproces is het geenszins<sup>263</sup>. De rechtstreekse verkiezing van een partijvoorzitter is vaak veeleer een plebisciet van een gedoodverfde winnaar die vooraf is aangewezen door de partijtop. Congresresoluties zijn vaag en geven de partijtop een bijzonder ruime bewegingsmarge. Bovendien is het doorgaans de partijtop die beslist welke programmapunten prioritair zijn tijdens de onderhandelingen met de coalitiepartners. Politieke partijen zijn aristocratieën en geen democratieën. Moet de wetgever dan een democratische structuur opleggen aan de politieke partijen? Deze piste van de democratisering van politieke partijen heeft evenwel grenzen en een te verregaande inmenging zal onvermijdelijk in botsing komen met de vrijheid van vereniging en vergadering als gewaarborgd door de Grondwet (art. 26-27) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (art. 11). Het lijkt mij wel mogelijk om via de publieke partijfinanciering onrechtstreeks bepaalde regels aan partijen op te leggen.

#### *4.4. De fundamentele breuklijn in de partijdemocratie: meerderheid ten opzichte van oppositie*

De fundamentele breuklijn van ons politiek bestel is de dichotomie tussen meerderheid en oppositie. Wanneer die breuklijn op de voorgrond treedt, dan worden de rangen gesloten, dan geldt de ijzersterke partijtucht. In die gevallen zal het parlement als geheel, dat wil zeggen bestaande uit meerderheid en oppositie, weinig of niets kunnen veranderen aan elders gesloten akkoorden. Op die momenten is de regeringscohesie immers het grootst. Men denke hierbij aan interpellaties, het goedkeuren van begrotingen, het geven

262 Zie: J. Jagers, *Eigen democratie eerst! Een comparatief onderzoek naar het intern democratisch gehalte van de Vlaamse politieke partijen*, in 'Res Publica', 2002, p. 73 e.v.

263 Zie ook S. Depauw, *Rebellen in het parlement. Fractiecohesie in de Kamer van volksvertegenwoordigers (1991-1995)*, 2002, p. 23.

van het vertrouwen, enzovoort. Dat de cohesie net dan het grootst is, is ook verklaarbaar. Op die momenten is de, weliswaar theoretische, dreiging die uitgaat van het parlement bijzonder groot. In theorie kan het parlement de regering aan het wankelen brengen en dat wordt, tot elke prijs, voorkomen door de partijdiscipline. Zo botsen we op een paradox: wanneer de macht van het parlement in theorie het grootst is, is de effectiviteit het laagst want partijdiscipline maakt het onmogelijk om deze verreгаande bevoegdheden uit te oefenen.

In die optiek is de beleidsbrief als belangrijke innovatie die het Vlaams Parlement heeft opgenomen in het Reglement minder gelukkig.<sup>264</sup> De minister moet immers net op een ogenblik dat de cohesie bijzonder groot is – namelijk bij de bespreking van de begroting – meedelen welk gevolg werd gegeven aan de resoluties en moties, aangenomen door het parlement. De stalen partijtucht zorgt er echter voor dat de minister zich op dat ogenblik gedekt weet. Wil men een ware inbreng van het parlement bewerkstelligen, dan lijkt het verstandiger om de minister te laten antwoorden op een moment dat men hem kan naar huis sturen met het verzoek om zijn huiswerk over te doen, zonder dat dat meteen politieke gevolgen heeft. We kunnen de zopas negatief geformuleerde paradox ook positief herformuleren: de effectiviteit van het parlement stijgt, naarmate het parlement minder dreigt met het wapen van de politieke verantwoordelijkheid.

In het Vlaams Parlement wordt de breuklijn meerderheid-oppositie nog doorkruist door een tweedeling binnen de oppositie. Door het ‘cordon sanitaire’ is er een ‘goede’ en een ‘slechte’ oppositie. Ik wil mij niet uitspreken over de politieke opportuniteit van het cordon sanitaire. Wel stel ik vast dat het cordon sanitaire de oppositie binnen het parlement verreгаand verzwakt. Wanneer de ‘goede oppositie’ zich verzet tegen het regeringsbeleid stelt ze zich bloot aan de beschuldiging dat zij het cordon doorbreekt. De enkele vraag tot advies aan de Raad van State is soms al voldoende opdat deze verdoemenis zou worden uitgesproken. Wil de ‘goede oppositie’ die beschuldiging ontwijken, dan moet ze zich maar aansluiten bij de regering. Zo staat de democratische oppositie voor een onmogelijke opdracht: ofwel voert ze constructief oppositie, ofwel wordt ze beschuldigd het cordon sanitaire te doorbreken. Dat verzwakt aanzienlijk de democratische oppositie. De ‘slechte oppositie’ staat van meet af aan buitenspel. Het ‘cordon sanitaire’ zorgt er ook voor dat een aantal maatschappelijke problemen in het halfrond nauwelijks ter sprake kunnen komen, ze lijken wel het monopolie van de betogen van de ‘slechte oppositie’. Parlementaire debatten over immigratie en veiligheid zijn daardoor verreгаand ‘gehypothekeerd’.

Bij wijze van afsluiting grijp ik terug naar het benchmarkrapport van het Vlaams Parlement. Het rapport analyseert de ‘Committee on the Constitution’ (‘Konstitutionsutskottet’). Die commissie wordt in Zweden als een belangrijke commissie beschouwd en ze toetst het regeringsbeleid aan de geldende regels en beslissingen van het parlement. Verder lees ik hierover in het rapport: *‘Van haar werkzaamheden stelt de commissie jaarlijks een rapport op. Dit rapport kan echter geen gevolgen hebben voor de samenstelling van de regering (ontslag van de regering of ministers), maar geeft wel aanleiding tot een uitgebreid jaarlijks parlementair debat.’*<sup>265</sup> Dit beantwoordt volledig aan wat ik hierboven heb gesteld. Het parlement wordt effectiever en

264 Reglement van het Vlaams Parlement, artikel 74.

265 Benchmark 2001. Ontwikkelingen in Europese regionale en nationale parlementen, 2001, p. 29.

efficiënter wanneer het niet onmiddellijk gaat dreigen met de ministeriële verantwoordelijkheid. Een politiek wapen van een te groot kaliber zal men nooit ongestraft te pas en te onpas kunnen hanteren.

Het is belangrijk te beseffen dat de fundamentele breuklijn tussen meerderheid en oppositie de werking van de instellingen verregaand beïnvloedt. Het parlement moet die breuklijn ook verder blijven bespelen: het parlement is geen mythe, maar een wezenlijk onderdeel van onze partijdemocratie. Anderzijds moet het parlement ook werken buiten deze breuklijn, want net hier kan het parlement aan doeltreffendheid winnen.

# 5 Het Vlaams Parlement en zijn verhouding met de regering

PAUL VANPARYS\*  
MARC LE BRUYN

## 1. DE KLASSIEKE CONTROLE-INSTRUMENTEN

Het Reglement van het Vlaams Parlement werkt een aantal controle-instrumenten uit. Voornamelijk gaat het over interpellaties en vragen aan de regering. Interpellaties en vragen vinden we in min of meer vergelijkbare vorm in zowat alle parlementen terug. Meestal is de plenaire vergadering de plaats waar de regering wordt geïnterpelleerd en ondervraagd. In het Vlaams Parlement komt het controlerecht vooral in de commissievergaderingen aan bod. Dat wil zeggen dat heel wat vergadertijd van de commissies wordt besteed aan het stellen van vragen aan de regering en aan het interpelleren van ministers. Een verklaring voor die werkwijze is dat commissievergaderingen in het Vlaams Parlement in beginsel openbaar zijn, terwijl in het buitenland commissies doorgaans achter gesloten deuren vergaderen. Het is vooral van belang dat de controle-instrumenten in het openbaar worden gebruikt, en niet zozeer de plaats waar dat gebruik aan bod komt, in plenaire vergadering of in commissievergadering.

Het Vlaams Parlement kent drie soorten vragen<sup>266</sup>:

- schriftelijke vragen aan een lid van de regering, waarop een minister binnen twintig werkdagen moet antwoorden. Vragen en antwoorden worden gepubliceerd in een *Bulletin van Vragen en Antwoorden*;
- actuele vragen, die door een lid aan een minister kunnen worden gesteld tijdens het wekelijkse vragenuur in de plenaire vergadering. Het aantal actuele vragen dat per week kan worden gesteld, is beperkt;
- vragen om uitleg, die door een lid aan een minister kunnen worden gesteld in een commissievergadering.

Interpellaties kunnen in het Vlaams Parlement in een commissie of in de plenaire vergadering worden gehouden.

Van interpellaties en vragen in de commissies worden altijd woordelijke verslagen gepubliceerd in de *Handelingen van de commissies*.

\* Adviseur – Legistische cel Vlaams Parlement

<sup>266</sup> Zie: Reglement van het Vlaams Parlement, Titel VI procedures, hoofdstuk 4 parlementair controlerecht, afdeling 4 vragen.

De laatste jaren is de kwantitatieve verhouding tussen interpellaties en vragen om uitleg veranderd, zoals blijkt uit de volgende tabel:

Zittingsjaar	Aantal behandelde interpellaties <sup>267</sup>	Actuele vragen <sup>268</sup>	Behandelde vragen om uitleg <sup>269</sup>	Schriftelijke vragen <sup>270</sup>
1998-1999	108 (0)	211	291	1155
1999-2000	142 (0)	326	602	1984
2000-2001	148 (0)	293	670	1677
2001-2002	239 (4)	302	1001	1897
2002-2003	238 (9)	236	908	1930
2003-2004 <sup>271</sup>	117 (2)	173	662	1333

De cijfers wijzen op een forse stijging van het aantal interpellaties, vragen om uitleg en schriftelijke vragen. In het zittingsjaar 1998-1999 werden 399 interpellaties en vragen om uitleg gehouden, in het zittingsjaar 2001-2002 was dat opgelopen tot 1240. Dat is een stijging met meer dan 310 procent.

Het valt op dat het aantal interpellaties in plenaire vergadering erg laag ligt. Er kan hierbij worden opgemerkt dat bij de controle-instrumenten de interpellatie het enige instrument is dat aanleiding kan geven tot een motie van het parlement, die het bestaan van de regering in het gedrang kan brengen. Om die reden is het denkbaar dat interpellaties eigenlijk meer in de plenaire vergadering thuishoren dan in commissies. Er kan ook worden geargumenteed dat dat een bijdrage zou kunnen leveren tot een herwaardering van de plenaire vergadering als plaats van politiek debat.

Bij de laatste reglementswijziging in 2004, werd een nieuwe vorm van interpellaties ingevoerd, de actuele interpellatie over dringende aangelegenheden die van algemeen belang en politiek zwaarwichtig zijn.<sup>272</sup> Actuele interpellaties kunnen alleen in de plenaire vergadering worden gehouden.

Het hoeft geen betoog dat het hoge aantal interpellaties en vragen om uitleg een zware belasting voor de commissiewerkzaamheden betekent. De vraag rijst dan ook of de commissiewerkzaamheden niet kunnen worden geherwaardeerd door een normering voor

267 Zie *Vlaams Parlement: Jaarverslag, 2002-2003*, p. 71. Het cijfer tussen haakjes heeft betrekking op het aantal interpellaties dat tijdens het betrokken zittingsjaar in plenaire vergadering werd gehouden.

268 Zie *Vlaams Parlement: Jaarverslag, 2002-2003*, p. 80. De daling in zittingsjaar 2002-2003 is te wijten aan de reglementswijziging van 3 juli 2002, waarbij een wekelijkse beperking van het aantal actuele vragen werd ingevoerd (Zie: *Reglement van het Vlaams Parlement*, artikel 82,2)

269 Zie *Vlaams Parlement: Legislatuurverslag, 1995-1999*, p. 98; *Vlaams Parlement: Jaarverslag, 1999 en 1999-2000*, p. 80; *Vlaams Parlement: Jaarverslag, 2000-2001*, p. 76; *Vlaams Parlement: Jaarverslag, 2001-2002*, p. 92; *Vlaams Parlement: Jaarverslag, 2002-2003*, p. 84.

270 Ontvankelijke schriftelijke vragen. Zie *Vlaams Parlement: Legislatuurverslag, 1995-1999*, p. 101; *Vlaams Parlement: Jaarverslag, 1999 en 1999-2000*, p. 85; *Vlaams Parlement: Jaarverslag, 2000-2001*, p. 79; *Vlaams Parlement: Jaarverslag 2001-2002*, p. 95; *Vlaams Parlement: Jaarverslag 2002-2003*, p. 88.

271 Het aantal vragen en interpellaties ligt in het zittingsjaar 2003-2004 lager dan in de voorgaande jaren, omdat de werking van het parlement, met het oog op de hernieuwing van het parlement bij de verkiezingen van 13 juni 2004, reeds werd beëindigd op 30 april 2004.

272 *Reglement – aanpassingen: verslag namens de Commissie voor Reglement en Samenwerking uitgebracht door mevrouw Mieke Van Hecke*, in: 'Parl. St. Vl. Parl.', 2003-2004, nr. 7/1, p. 12-13.

vragen om uitleg en interpellaties in het reglement vast te leggen. Gedacht kan worden aan een contingent per fractie en per tijdsperiode of aan een normering op grond van criteria die door het Uitgebreid Bureau worden beoordeeld.

Wat de schriftelijke vragen betreft, is het mogelijk dat frequent terugkerende vragen wijzen op een of ander probleem. Een periodieke inventarisatie en een statistische verwerking van de schriftelijke vragen kunnen dan een knipperlichtfunctie vervullen, wat een rentabilisering van het controle-instrument kan inhouden.

Men kan ervan uitgaan dat controle-instrumenten gerangschikt kunnen worden volgens het belang van het behandelde onderwerp. Vertrekkende bij schriftelijke vragen over vragen in commissie en actuele vragen tot interpellaties kan de controle dan intenser worden. De indruk bestaat evenwel dat de diverse controle-instrumenten niet altijd worden ingezet volgens hun controle-intensiteit, maar veeleer volgens de persoonlijke inzichten van de controlerende volksvertegenwoordiger. De controle-instrumenten worden multi-inzetbaar: ongeacht het belang van het onderwerp wordt elk controle-instrument gebruikt.

## 2. CONTROLE OP DE UITVOERING VAN RESOLUTIES EN ANDERE PARLEMENTS-BESLISSINGEN

In Zweden en Baden-Württemberg moet de regering regelmatig rapporteren over de uitvoering van de beslissingen van het parlement. In de Zweedse Riksdag toetst een Commissie voor de Grondwet (*Konstitutionsutskottet*) het regeringsbeleid aan de geldende regels en aan de beslissingen van het parlement. Die commissie onderzoekt ook of de regering is ingegaan op de vragen van het parlement om nieuwe wetgeving tot stand te brengen. De rapportering van die commissie aan het parlement kan aanleiding geven tot een parlementair debat, maar niet tot een bestraffing van de regering.

In het Vlaams Parlement is de controle op de uitvoering van de resoluties niet aan een bijzondere commissie toevertrouwd. Wel moeten de regeringsleden in hun jaarlijkse beleidsbrieven een onderdeel opnemen over de uitvoering die gegeven werd aan de resoluties van het Vlaams Parlement.<sup>273</sup> Beleidsbrieven gaan over alle beleidsdomeinen van de Vlaamse regering. Zo werden in het zittingsjaar 2001-2002 bijvoorbeeld 27 beleidsbrieven ingediend. Die beleidsbrieven worden in hun geheel in verschillende commissies besproken, maar wat er verder met de mededelingen over de uitvoering van parlementaresoluties gebeurt, is niet reglementair vastgesteld.

Over één categorie van resoluties, namelijk twaalf resoluties met een financieel-budgettaire strekking, heeft het Rekenhof in zijn vergadering van 11 april 2000 verslag uitgebracht. Dat verslag werd vervolgens in verschillende commissies van het Vlaams Parlement besproken.<sup>274</sup> De conclusie van het Rekenhof<sup>275</sup> was dat de resoluties al concrete resultaten hadden opgeleverd (bijvoorbeeld de financiële rapportering over de NV Tunnel Liefkenshoek, de uniformisering en modernisering van de boekhoudvoorschriften

273 Reglement van het Vlaams Parlement, artikel 74, punt 2.

274 Verslag van het Rekenhof over de uitvoering door de Vlaamse regering van de resoluties van het Vlaams Parlement, in: 'Parl. St. Vl. Parl.' 1999-2000, nrs. 39/1-8.

275 Zie: Parl. St. Vl. Parl. 1999-2000, nr. 39/1, p. 72-73.

voor de Vlaamse openbare instellingen, de reglementering van de beleggingspraktijk van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij), maar dat de Vlaamse regering na verscheidene jaren nog dient tegemoet te komen aan tal van essentiële aanbevelingen.

In dat verslag wijst het Rekenhof er wel op dat het niet steeds duidelijk is in hoeverre de resoluties de totstandkoming van de resultaten hebben bevorderd of bijgestuurd. Men kan ervan uitgaan dat de efficiëntie van de controle op de uitvoering van parlementaire resoluties en andere opdrachten van het parlement aan de regering, toeneemt als die controle wordt toevertrouwd aan een parlementaire commissie, naar het voorbeeld van de Commissie voor de Grondwet in de Zweedse Riksdag.

### 3. NIEUWE CONTROLE-INSTRUMENTEN IN HET VLAAMS PARLEMENT

De zorg voor een vernieuwend overheidsoptreden, die bleek uit het decreet houdende oprichting van een Kinderrechtencommissariaat en instelling van het ambt van Kinderrechtencommissaris<sup>276</sup> en uit het decreet houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst<sup>277</sup> leidde bij de aanvang van de eenentwintigste eeuw tot een bijzondere aandacht van het Vlaams Parlement voor nieuwe en vernieuwende controle-instrumenten.

Die nieuwe instrumenten zijn allemaal tot stand gekomen na een parlementair initiatief. In de loop van de legislatuur 1999-2004 werden voorstellen van decreet ingediend op de controle op de 'grote projecten'<sup>278</sup> en op de controle op de communicatie van de Vlaamse overheid<sup>279</sup> en op de controle op de regeringsmededelingen.<sup>280, 281</sup> Met de goedkeuring door het Vlaams Parlement van die voorstellen, zijn die nieuwe controle-instrumenten decretaal verankerd. De procedures werden in het reglement van het Vlaams Parlement opgenomen.<sup>282</sup>

Het decreet van 8 november 2002 houdende controle op grote infrastructuurprojecten verplicht de regering om aan het Vlaams Parlement informatie en voortgangsrapporten te verstrekken over in voorbereiding of in uitvoering zijnde grote infrastructuurprojecten. De Vlaamse regering en de Vlaamse openbare instellingen worden bovendien verplicht om aan risicobeheer te doen.

276 Zie: Belgisch Staatsblad, 7 oktober 1997.

277 Zie: Belgisch Staatsblad, 25 augustus 1998.

278 Voorstel van decreet van de heren Marc van den Abeelen c.s houdende controle op grote projecten, in: 'Parl. St. Vl. Parl.', 2000-01, nr. 493/1. Dit voorstel werd op 27 februari 2002 ingetrokken en vervangen door het Voorstel van decreet van de heren Marc Van den Abeelen, Johan De Roo, Robert Voorhamme, Ludo Sannen, Etienne Van Vaerenbergh en André Denys houdende controle op grote infrastructuurprojecten in: 'Parl. St. Vl. Parl.', 2001-02, nr 1099/1.

279 Voorstel van decreet van de heren Norbert De Batselier, Ludwig Caluwé, Dirk Holemans, Francis Vermeiren en Sven Gatz houdende controle op de communicatie van de Vlaamse overheid: in 'Parl. St. Vl. Parl.', 2000-2001, nrs. 515/1-5 leidde tot het decreet van 19 juli 2002 in: 'Belgisch Staatsblad', 14 september 2002.

280 Voorstel van decreet van de heren Norbert De Batselier, Ludwig Caluwé, Dirk Holemans, Francis Vermeiren en Sven Gatz houdende controle op de regeringsmededelingen, in: 'Parl. St. Vl. Parl.' 2001-2002, nrs. 948/1-4 leidde tot het decreet van 19 juli 2002 in: 'Belgisch Staatsblad', 14 september 2002.

281 Een analoge controle betreft de controle op de mededelingen van de voorzitter van het Vlaams Parlement. Een voorstel van bijzonder decreet van de heren Norbert De Batselier, Ludwig Caluwé, Dirk Holemans, Francis Vermeiren en Sven Gatz houdende controle op de mededelingen van de voorzitter van het Vlaams Parlement, in 'Parl. St. Vl. Parl.', 2001-2002, nrs. 947/1-4 leidde tot het bijzonder decreet van 19 juli 2002, in: 'Belgisch Staatsblad', 6 september 2002.

282 Grote infrastructuurprojecten: Reglement van het Vlaams Parlement, artikel 83bis en 83ter; controle op de regeringsmededelingen: Reglement van het Vlaams Parlement, artikel 84bis.



Het decreet van 19 juli 2002 houdende controle op de regeringsmededelingen richt bij het Vlaams Parlement een Controlecommissie voor Regeringsmededelingen op. Die Controlecommissie controleert of een regeringsmededeling niet tot doel heeft het imago van de regering, één of meer van haar leden, van een politieke partij of van één van haar geledingen te beïnvloeden. Indien dat naar het oordeel van de Controlecommissie het geval is, dan legt ze de betrokken minister of ministers een gemotiveerde blaam op. De voorzitter van het Vlaams Parlement maakt die blaam publiek in de eerstvolgende vergadering van het Vlaams Parlement na de kennisgeving door de Controlecommissie.

Naast de Controlecommissie werd met het decreet op de controle op de communicatie van de Vlaamse overheid ook een Expertencommissie voor Overheidscommunicatie opgericht. Die Expertencommissie waakt over de naleving van de normen die van toepassing zijn op de communicatie-initiatieven van de Vlaamse overheid. Die normen worden door de Expertencommissie vastgesteld en bij decreet goedgekeurd. Wanneer ze overheidscommunicatie toetst, gaat de Expertencommissie over tot het toekennen en bekendmaken van een negatieve of positieve beoordeling, behalve wanneer het gaat om een regeringsmededeling of een mededeling van de voorzitter van het Vlaams Parlement. In die gevallen geeft de Expertencommissie een gemotiveerd advies aan de parlementaire Controlecommissie voor Regeringsmededelingen.

#### 4. BEGROTING EN PARLEMENTAIRE CONTROLE

##### 4.1. Begrotingsopmaak en begrotingsvoorstelling

De belangrijke internationale ontwikkelingen in het kader van het zogenaamde *new public management* moeten vanuit het Vlaams Parlement worden opgevolgd. Het nieuwe comptabiliteitsdecreet<sup>283</sup>, dat samenhangt met de voorstellen voor Beter Bestuurlijk Beleid<sup>284</sup> en de hertekening van het advieslandschap<sup>285</sup>, is in dat verband van groot belang.

Op 24 juni 2002 vond in de Verenigde Commissies voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken en voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting van het Vlaams Parlement een hoorzitting plaats over het voorontwerp van comptabiliteitsdecreet. Naar aanleiding van die hoorzitting heeft de voorzitter van het Vlaams Parlement het Rekenhof gevraagd om een begrotingsbenchmarking uit te voeren. Die vraag resulteerde in het *Verslag van het Rekenhof over de rol van parlementen en rekenkamers inzake begrotingen: een vergelijkend onderzoek*.<sup>286</sup> Het Rekenhof onderzoekt in dat verslag de vernieuwende ontwikkelingen in de rol van parlementen en rekenkamers bij het behandelen van begrotingen in Nederland, Frankrijk, Zweden en Canada.

283 Decreet houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof, in: 'Parl. St. Vl. Parl.', 2003-2004, nr. 2132/4.

284 Het ontwerp van kaderdecreet bestuurlijk beleid werd op 13 maart 2003 ingediend bij het Vlaams Parlement, in: 'Parl. St. Vl. Parl.', 2002-2003, nr. 1612/1en leidde tot het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, in: 'Belgisch Staatsblad', 22 augustus 2003.

285 Het ontwerp van decreet tot regeling van strategische adviesraden, in: 'Parl. St. Vl. Parl.' 2002-2003, nr. 1607/1, dat op 6 maart 2003 bij het Vlaams Parlement werd ingediend leidde tot het decreet van 18 juli 2003 tot regeling van de strategische adviesraden, in: 'Belgisch Staatsblad', 22 augustus 2003.

286 Zie: Parl. St. Vl. Parl., 2002-2003, nr. 37/1.

Het recht om begrotingen goed te keuren is nauw verbonden met de ontstaansgeschiedenis van de eerste parlementen. Dat recht mag in geen enkel geval verglijden tot een louter formele goedkeuring van een door de regering opgesteld ontwerp. De begroting staat ten dienste van de bevolking, die door haar vertegenwoordigers recht heeft op een eenvoudige en begrijpelijke begrotingsvoorstelling. In de mate dat een regering een begroting wil inzetten als een instrument voor beter management en beter beleid, kan dat alleen worden toegejuicht. Dat mag er evenwel niet toe leiden dat de begroting, nog meer dan nu al het geval is, een ingewikkeld beleidsdocument wordt dat alleen door een handvol specialisten begrepen kan worden. Elke burger heeft als het ware een grondrecht op kennis en uitleg over de begroting. De herkomst en de bestemming van alle begrotingsgelden moeten glashelder kunnen zijn voor iedereen die de begrotingsdocumenten raadpleegt zonder dat voor een dergelijk basisinzicht in de begrotingsdocumenten uren studie nodig zijn.

Indien de begroting inhoudelijk complexer wordt om te beantwoorden aan een veelvoud van managementdoeleinden, mag die complexiteit alleen een interne uitwerking voor de regering en haar diensten hebben. Met andere woorden, als externe bestemming heeft het parlement (en ook de bevolking) recht op begrotingsdocumenten die eenvoudig, begrijpelijk en transparant zijn.

Het taalgebruik van de begrotingsdocumenten is nu nog al te dikwijls onverzorgd. Het moet mogelijk zijn om het kwaliteitsniveau van dat taalgebruik te verbeteren. Inspanningen in die richting betekenen ongetwijfeld een eenvoudige, maar effectieve bijdrage tot een betere communicatie over de begroting.

De conclusies van het Rekenhof in het hierboven genoemde verslag zijn dan ook duidelijk. Er is bij de voorstelling van de begroting in het parlement behoefte aan een transparante structuur en er moet een duidelijk verband kunnen worden gelegd tussen de begrotingscijfers en de realisatie van de vooropgestelde beleidsopties. Het Rekenhof stelt dat de begrotings- en verantwoordingsdocumenten moeten evolueren tot een controle-instrument van het Vlaams Parlement met betrekking tot de uitvoering van de beleidsdoelstellingen. Het Rekenhof adviseert in dat kader dat zowel Vlaamse regering als Vlaams Parlement gedurende de eerste jaren waarin het comptabiliteitsdecreet wordt toegepast, voldoende tijd besteedt aan de kwaliteit van de formulering van de doelstellingen en van de geleverde informatie.<sup>287</sup>

#### 4.2. *Begrotingsbehandeling*

In Zweden, Rheinland-Pfalz en Oberösterreich evolueert de opstelling en de behandeling van de begroting in de richting van de doelstellingen van het *new public management*. Begrotingen worden er aan doelstellingen gekoppeld en er is een evolutie in de richting van contractmanagement. In de Nederlandse Tweede Kamer wordt de bespreking van de begroting in de vaste Commissie voor Financiën begeleid door een ambtenaar van het ministerie van Financiën. Uit de voorbeelden van deze parlementen, die tijdens het benchmarkonderzoek van het Vlaams Parlement werden onderzocht, blijkt dat het succesvol invoeren van een nieuwe benadering van de behandeling van de begroting in het parlement afhankelijk is van een aantal randvoorwaarden:

<sup>287</sup> *Ibid.*, p. 43.

- samenwerking tussen parlementaire administratie en regeringsadministratie;
- ondersteuning van de parlementsleden door de parlementsadministratie;
- externe ondersteuning door begrotingspecialisten.

De samenwerking tussen de parlementaire administratie en de regeringsadministratie stelt geen bijzondere problemen in het Vlaams Parlement. Wel is de parlementsadministratie onvoldoende uitgewerkt om inzake begrotingen een diepgaande ondersteuning te kunnen geven aan de parlementsleden. De externe ondersteuning is op dit ogenblik beperkt tot de inbreng van het Rekenhof. Men merkt dat die inbreng belangrijker wordt, nu het Rekenhof deelrapporten van zijn auditonderzoeken van Vlaamse overheidsdiensten bij het Vlaams Parlement indient. Die deelrapporten worden in principe in de bevoegde commissie besproken en ze bieden de mogelijkheid om de werking van specifieke overheidsdiensten te controleren.<sup>288</sup>

Er bestaat een spanningsveld inzake technisch-budgettaire kennis tussen de regering en de volksvertegenwoordigers. Die kennis is hoog bij de regering en beperkt bij de volksvertegenwoordigers. Die spanning zou kunnen worden verminderd met de oprichting van een begrotingscel bij de parlementaire diensten. Zoals in de Zweedse Riksdag en de Nederlandse Tweede Kamer zou een dergelijke begrotingscel dan uit gespecialiseerde ambtenaren kunnen bestaan die de volksvertegenwoordigers bij hun begrotingswerkzaamheden ondersteunen met technisch-budgettaire raadgevingen. Die ambtenaren zouden ook een beroep moeten kunnen doen op externe begrotingspecialisten.

In elk geval is bij de parlementaire bespreking van het nieuwe comptabiliteitsdecreet duidelijk gesteld dat het primaat van de politiek volledig moet worden gerespecteerd<sup>289</sup>. Dat betekent dat alle begrotingen en algemene rekeningen moeten worden voorgelegd aan en worden goedgekeurd door het Vlaams Parlement. Omdat door de Beter Bestuurlijk Beleid-operatie de operationele werking van de Vlaamse overheid wordt toevertrouwd aan agentschappen<sup>290</sup> is het van belang dat ook de begrotingen en rekeningen van die agentschappen aan het Vlaams Parlement worden voorgelegd, zodat het parlement hun werking kan opvolgen en controleren.

## 5. EEN NIEUW CONTROLEORGAAN: EEN VLAAMSE REKENKAMER

In het buitenland hebben heel wat deelstaatparlementen hun eigen rekenhof of rekenkamer. Het Vlaams regeerakkoord van 1999 en 2004 erkent de noodzaak hiervan overigens ook voor Vlaanderen: 'Bij het Vlaams Parlement hoort een Rekenhof.'<sup>291</sup>

288 Een voorbeeld uit het werkjaar 2003-2004: *Verslag van het Rekenhof over de contractuele uitgaven voor marketing en promotie bij Toerisme Vlaanderen: gedachtewisseling, verslag namens de Commissie voor Economie, Landbouw, Werkgelegenheid en Toerisme uitgebracht door de heer Jacky Maes*, in: 'Parl. St. Vl. Parl.', 2002-2003, nr. 37-E/2.

289 *Ontwerp van decreet houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof: verslag namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting uitgebracht door de heer Lucien Suykens*, in: 'Parl. St. Vl. Parl.', 2003-2004, nr. 2132/3, p. 16.

290 *Intern Verzelfstandigde Agentschappen (IVA's) met of zonder rechtspersoonlijkheid en Extern Verzelfstandigde Agentschappen (EVA's)*. Zie: *Ontwerp van Kaderdecreet bestuurlijk beleid: verslag namens de Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken uitgebracht door mevrouw Mieke Van Hecke en de heer Leo Peeters*, in: 'Parl. St. Vl. Parl.', 2002-2003, nr. 1612/4.

291 *Regeerakkoord van de Vlaamse regering*, in: 'Parl. St. Vl. Parl.', 1999, nr. 31/1, p. 21. *Regeerakkoord 2004: Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen*, p. 84.

De oprichting van een Vlaamse Rekenkamer voor de Vlaamse Gemeenschap en voor het Vlaamse Gewest ligt voor de hand<sup>292</sup>, al was het maar omdat het Vlaams Parlement de Vlaamse regering benoemt. Dat het Vlaams Parlement wel een regering zou kunnen benoemen, maar niet de financiële en budgettaire controleur van die regering, is met redelijke argumenten niet verdedigbaar. In de huidige toestand worden de Vlaamse financiën uiteindelijk gecontroleerd door een federale instelling.

Het verdient aanbeveling om de Vlaamse instelling 'Rekenkamer' te noemen om elke verwarring met het federale Rekenhof te vermijden.

## 6. DE CONTROLE OP DE WAPENHANDEL

Een specifiek geval van parlementaire controle op de regering is het controlerecht van het Vlaams Parlement op de handel in wapens, militair materieel en militaire technologie. De bevoegdheid voor het afleveren van exportvergunningen voor wapens werd in augustus 2003 overgedragen aan de gewesten. Sindsdien behoort de uitvoering van de federale wetgeving ter zake tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.<sup>293</sup>

Naar aanleiding van de omstreden levering van wapens aan Nepal, die de oorzaak was van een beperkte regeringscrisis in de federale regering, werd de wapenwet van 1991 aangepast en uitgebreid met een systeem van strenge parlementaire controle. De aangepaste federale wet van maart 2003 werd overigens nooit op het federale niveau toegepast.

De wet bepaalt in artikel 17 dat de (Vlaamse) regering elke zes maanden een verslag moet uitbrengen bij het (Vlaams) Parlement over de verstrekte en de geweigerde vergunningen voor de goederen die onder de wet vallen. Daarnaast moet de regering jaarlijks verslag uitbrengen over de toepassing van de wet en over de evolutie van de wapenhandel.

In maart 2004 werd voor de eerste keer een zesmaandelijks verslag over de wapenlicenties door de Vlaamse Regering ingediend en besproken in een daartoe speciaal opgerichte Commissie ad hoc voor Wapenhandel.<sup>294</sup> Als gevolg van die eerste bespreking van een dergelijk rapport, werd op 4 mei 2002 een resolutie aangenomen door het Vlaams Parlement, waarin wordt bepaald dat de federale wapenwet nog minstens een jaar van kracht blijft. Daarna wordt een nieuw decreet op de controle op de wapenhandel in het Vlaamse Gewest uitgewerkt.<sup>295</sup>

Op 5 mei 2004 nam het Vlaams Parlement ook het voorstel van decreet houdende oprichting van een Vredesinstituut bij het Vlaams Parlement aan. Die nieuwe paraparlementaire instelling zal in de toekomst ook een rol spelen in de controle van het beleid van

292 Zie S. Mergaerts, *Het Rekenhof en de federalisering van België*, in: 'Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht', 2002/5, p. 291-303.

293 Wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van en de bestrijding van illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, in: 'Belgisch Staatsblad', 10 september 1991, gewijzigd bij wet van 25 maart 2003 en bij wet van 26 maart 2003, in 'Belgisch Staatsblad', 7 juli 2003.

294 Zesmaandelijks verslag van de Vlaamse regering aan het Vlaams Parlement over de verstrekte en geweigerde vergunningen voor wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie: periode 30 augustus 2003 tot 29 februari 2004, in: 'Parl. St. Vl. Parl.', 2003-2004, nrs. 333/1 en 2.

295 Resolutie betreffende de in-, uit- en doorvoer van wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie, in: 'Parl. St. Vl. Parl.', 2003-2004, nr. 2292/2.

de Vlaamse regering inzake wapenhandel. Artikel 6 van het decreet bepaalt dat het Vredesinstituut een advies aan het Vlaams Parlement moet uitbrengen over de beleidsbrief van de minister bevoegd voor de wapenexportlicenties. Na dat advies wordt de beleidsbrief door het Vlaams Parlement besproken. Dat debat wordt besloten met een resolutie aan de regering.<sup>296</sup>

Het voorbeeld van de parlementaire controle op de wapenhandel toont aan dat het parlement in specifieke gevallen een bijzondere en strenge controlefunctie kan hebben.

## 7. MONITORING VAN DE BESTAANDE REGELGEVING

De monitoring van de bestaande regelgeving vormt een bijzondere vorm van controle op de werking van de uitvoerende macht. Het gaat daarbij dan vooral over het uitvoeren van ex post evaluaties.

Hoewel er geen decreet bestaat dat de Vlaamse regering in het algemeen verplicht tot een evaluatie van de decreten, verplichten tal van decreten de Vlaamse regering om aan het Vlaams Parlement te rapporteren over de uitvoering van bepaalde onderdelen ervan. Verschillende Vlaamse openbare instellingen zijn bijvoorbeeld op grond van een decreet verplicht om aan het Vlaams Parlement een jaarverslag voor te leggen. Die rapporten en jaarverslagen kunnen aanleiding geven tot het wijzigen van bestaande decreten en het bijsturen van het beleid. De indruk bestaat evenwel dat die rapporten en jaarverslagen in het Vlaams Parlement slechts op een geringe belangstelling kunnen rekenen.

Artikel 36 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid heeft die jaarlijkse rapportage van de nieuw gevormde IVA's en EVA's overigens vervangen door een jaarlijks verslag van de Vlaamse regering aan het Vlaams Parlement over de activiteiten van de agentschappen en over de uitvoering van beheersovereenkomsten. Het jaarlijks opvolgen van de werking van die instellingen, kan als een vorm van ex post evaluatie worden beschouwd.

Bij de evaluatie ex post van bestaande regelgeving<sup>297</sup>, kan de uitvoerende macht een belangrijke rol spelen, bijvoorbeeld door de verplichting tot rapportage, zoals in het voorbeeld van de rapportage over de werking van de agentschappen.

De denkpiste van een paraparlementaire instelling, die multidisciplinair is samengesteld, zoals Patricia Populier in hoofdstuk III voorstelt,<sup>298</sup> moet worden afgewogen tegenover een dienst in het Algemeen Secretariaat van het Vlaams Parlement. In beide gevallen moet de vraag worden gesteld of enkel in opdracht wordt gewerkt, dan wel of er ook op eigen initiatief wordt opgetreden.

<sup>296</sup> Decreet houdende oprichting van een Vlaams Instituut voor vrede en geweldpreventie bij het Vlaams Parlement, in: 'Parl. St. Vl. Parl.', 2002-2003, nr. 1814/6.

<sup>297</sup> Bedoeld wordt een evaluatie die systematisch verloopt en steunt op wetenschappelijke methodes.

<sup>298</sup> Zie hoger, p. 85-88.

## 8. OVERWEGINGEN TOT BESLUIT

- Intensieve politieke debatten in de plenaire vergadering dragen bij tot een herwaardering van de plenaire vergadering. Daarom zou kunnen worden onderzocht of interpellaties niet veeleer in de plenaire vergadering moeten worden gehouden, in plaats van in commissies.
- De bespreking van het luik 'uitvoering van de resoluties van het Vlaams Parlement' uit de beleidsbrieven zou aan één commissie kunnen worden toevertrouwd.
- De actieve ontwikkeling door het Vlaams Parlement van nieuwe controle-instrumenten moet onverminderd worden voortgezet.
- De begrotingsvoorstelling met de herkomst van de ontvangsten en de bestemming van de uitgaven moet voor de volksvertegenwoordigers, maar ook voor de burgers, onmiddellijk en volledig begrijpbaar zijn.
- Het taalgebruik van de begrotingsdocumenten kan ongetwijfeld worden verbeterd.
- Binnen de parlementaire diensten kan een begrotingscel worden opgericht die de parlementsleden kan ondersteunen inzake begrotingsaangelegenheden. Die cel moet een beroep kunnen doen op externe deskundigen.
- De oprichting van een Vlaamse Rekenkamer is een logisch verlengstuk van de opeenvolgende staatshervormingen.
- De goedgekeurde decreten moeten systematisch en volgens wetenschappelijke methodes worden geëvalueerd. De regering heeft ter zake een grote rol te spelen, maar het laatste woord berust bij het Vlaams Parlement.



# *6 Parlement als maatschappelijk forum*

GERIT VERMEYLEN\*  
PIETER DE COSTER\*\*



## 1. INLEIDING

Een klassieke, parlementaire democratie is gebaseerd op een eenvoudig theoretisch model. De grondwet legt de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende machten vast, waarbij meestal wordt uitgegaan van de klassieke indeling in en scheiding van de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. Het parlement stemt de wetten die, al dan niet op initiatief van het parlement zelf, worden ingediend. De uitvoerende macht (de regering en het ambtelijk apparaat dat daarmee verbonden is) is belast met de omzetting van die wetgeving in concrete beleidsdaden; het parlement controleert de uitvoering ervan. Een complex stelsel van burgerlijke, strafrechtelijke, administratieve en grondwettelijke rechtbanken vormt de sluitsteen van dit stelsel.

Het principe van de scheiding der machten neemt niet weg dat er tussen de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht ook vormen van samenwerking en wisselwerking ontstaan. Hoewel de drie machten in principe evenwaardig zijn, hebben zich in de loop van de vrij korte geschiedenis van de parlementaire democratie ingrijpende wijzigingen voorgedaan. Meer bepaald is het gewicht van de uitvoerende macht in het politieke spel aanzienlijk toegenomen, ten koste van de wetgevende macht.

Deze verschuiving is het gevolg van een historische ontwikkeling. De parlementaire democratie zoals wij die kennen vindt zijn grondslag in het negentiende-eeuwse liberalisme, dat streefde naar een minimale 'nachtwakersstaat'. De grondwet legde de vrijheden van de burgers nauwkeurig vast en voor het overige werd gestreefd naar zo weinig mogelijk overheidsbemoediging, omdat dit nefast werd geacht voor de economische ontwikkeling. Als gevolg van sociaal-economische ontwikkelingen aan het einde van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw werd de rol van de overheid ingrijpend veranderd en uitgebreid. Dit proces culmineerde na de Tweede Wereldoorlog in de creatie van de verzorgingsstaat.

Dat alles had vanzelfsprekend gevolgen op het wetgevende werk. De overheid begon op steeds meer domeinen van het maatschappelijk leven in te grijpen, waardoor het wet-

\* Directeur bij de Directie Decreetgeving van het Vlaams Parlement

\*\* Assistent bij de dienst Commissies van het Vlaams Parlement

gevende werk enorm expandeerde. Tegelijk werd de wetgeving – net als de samenleving – steeds technischer en complexer. Ten slotte zorgden de versnelde maatschappelijke en technologische evoluties voor de noodzaak om sneller op de bal te spelen.

Die evoluties verklaren dat het gros van het wetgevende werk vandaag op rekening van de uitvoerende macht te schrijven valt. Die beschikt immers over een uitgebreide administratie met een grote knowhow. De uitvoerende macht werkt bovendien volgens minder formele en snellere procedures dan een parlement. De evolutie wordt nog het best geïllustreerd door een vergelijking te maken tussen enerzijds het aantal koninklijke besluiten, ministeriële besluiten en wetsontwerpen en anderzijds het aantal wetsvoorstellen dat jaarlijks gepubliceerd wordt (waarbij een groot aantal wetsvoorstellen dan nog verkapte wetsontwerpen zijn).

In het licht van deze evolutie hoeft het geen verbazing te wekken dat het parlement zijn eigen rol in een democratisch staatsbestel poogt bij te sturen, zoals reeds uitgebreid is geargumenteed in hoofdstuk I.

Een belangrijk element van die bijsturing is de rol van maatschappelijk forum, die het parlement meer en meer wenst te spelen. Die forumfunctie kan worden gedefinieerd als het organiseren van debatten rond algemene, specifieke of actuele maatschappelijke thema's, al dan niet met deelname van de maatschappelijke actoren of het middenveld, met het oog op parlementaire opinie- en besluitvorming.

Het forum heeft als taken het opvangen van signalen uit de samenleving, de verwerking van die signalen, eventueel aangevuld met extra informatie, en het formuleren van de passende conclusies. Dit kan leiden tot een aanpassing van de bestaande wetgeving of creatie van nieuwe wetgeving. Al is het niet strikt noodzakelijk dat het maatschappelijk debat aanleiding geeft tot gewijzigde of nieuwe wetgeving, toch moet het altijd een bepaalde finaliteit hebben. Het mag dus niet vrijblijvend zijn. Essentieel gaat het om het ontwikkelen van visies voor het beleid voor de middellange en de lange termijn.

## 2. FORUMFUNCTIE IN HET VLAAMS PARLEMENT

In het Vlaams Parlement wordt de forumfunctie vooral waargemaakt door de themadebatten, waarvan er per zittingsjaar maximaal twee worden georganiseerd, op gemotiveerd verzoek van een commissie. Het themadebat wordt inhoudelijk voorbereid door een ad-hoccommissie, die zich hiervoor kan laten bijstaan door een aantal experts. Het themadebat zelf vindt plaats in de plenaire vergadering.<sup>299</sup> Ook de actualiteitsdebatten kunnen tot de forumfunctie gerekend worden, hoewel een actualiteitsdebat meer een controlemiddel is van het parlement ten overstaan van de regering.<sup>300</sup>

Een andere invulling van de forumfunctie zijn de openbare hoorzittingen in de parlementaire commissies.<sup>301</sup> Hoorzittingen worden meestal georganiseerd in de marge van

299 Zie: *Reglement van het Vlaams Parlement*, artikel 70.

Zo werden tijdens de legislatuur 1995-1999 drie themadebatten gehouden: armoede en sociale uitsluiting (19 februari 1998), mobiliteit (17 maart 1999) en bijzondere jeugdzorg (31 maart 1999).

300 Zie: *Ibid.*, artikel 71.

301 Zie: *Ibid.*, artikel 32.

de bespreking van een decreetgevend initiatief. De genodigden voor hoorzittingen kan men opdelen in twee groepen: enerzijds experts, die een juridische of technische toelichting geven bij het decreetaal initiatief, anderzijds vertegenwoordigers van het middenveld, die hun visie kunnen geven over de haalbaarheid, (on)zin en impact van een bepaald initiatief voor hun sector of voor de maatschappij.

Ten slotte zijn ook de verzoekschriften een middel om burgers of groepen van burgers nauwer bij het beleid te betrekken. Een burger kan een verzoekschrift indienen waarbij hij wijst op een bestaande anomalie of lacune in de wetgeving. Na onderzoek of aan de ontvankelijkheids- en bevoegdheidsvoorwaarden is voldaan, kan de inhoudelijk bevoegde commissie beslissen om de verzoeker te horen.<sup>302</sup>

Daarnaast kan het Vlaams Parlement zich laten adviseren door een aantal decreetaal opgerichte adviesraden. In de praktijk maakte het parlement in het verleden niet zo vaak gebruik van deze mogelijkheid.<sup>303</sup> Het decreet tot regeling van de strategische adviesraden, dat het advieslandschap in Vlaanderen grondig hervormt in het kader van de operatie Beter Bestuurlijk Beleid, bepaalt uitdrukkelijk dat die strategische adviesraden ook tot taak hebben het Vlaams Parlement te adviseren.<sup>304</sup>

De oprichting van het Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek levert een illustratie van de noodzaak voor parlementsleden om correct geïnformeerd te kunnen worden over de nieuwste technologische ontwikkelingen en hun maatschappelijke impact.

De Vlaamse Ombudsdienst functioneerde oorspronkelijk vooral als een ombudsdienst waarbij burgers terecht konden met klachten over de administratie. De Ombudsdienst liet echter niet na om algemene aanbevelingen of adviezen voor het Vlaams Parlement te formuleren op basis van concrete dossiers. Deze rol is nog versterkt sinds de goedkeuring van het klachtendecreet, waardoor de administraties verplicht worden zelf een eerstelijnsklachtendienst te organiseren.<sup>305</sup>

### 3. BUITENLANDSE VOORBEELDEN VAN DE FORUMFUNCTIE

Hoorzittingen zijn in de meeste parlementen gemeengoed geworden.

De adhoccommissies die in het Vlaams Parlement ter voorbereiding van themadebatten worden opgericht, zijn te vergelijken met de Duitse *Enquetekommissionen* en met de

302 Zie: *Ibid.*, artikel 86.

303 Een voorbeeld is het advies dat het Vlaams Parlement in februari 2000 heeft gevraagd aan de Vlaamse Land- en Tuinbouwraad, de Vlaamse Raad voor Wetenschapsbeleid, de MiNa-Raad en de SERV over het genetisch gemanipuleerd voedsel. Hierover werd op 25 september 2001 een hoorzitting georganiseerd door het Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek. Later zou onder andere op basis van dat advies een resolutie door het Vlaams Parlement worden aangenomen. Zie: *Voorstel van resolutie betreffende genetisch gewijzigd voedsel en het geven van nieuwe impulsen aan het debat over genetisch gewijzigd voedsel*: verslag namens de Commissie voor Economie, Landbouw, Werkgelegenheid en Toerisme uitgebracht door de heer Cis Schepens, in: 'Parl. St. Vl. Parl.', 2002-2003, nr. 1799/4.

304 Decreet van 18 juli 2003 tot regeling van de strategische adviesraden, in: 'Belgisch Staatsblad', 22 augustus 2003, artikel 2, 1°.

305 Decreet van 1 juni 2001 houdende toekenning van een klachtrecht ten aanzien van bestuursinstellingen, in: 'Belgisch Staatsblad', 17 juli 2001, gewijzigd bij decreet van 20 februari 2004, in: 'Belgisch Staatsblad', 15 maart 2004.

Schotse *cross-party groups*. Het verschil is dat in (sommige) Enquetekommissionen de experts volwaardig deel uitmaken van deze commissies, en dan ook op gelijke hoogte met de parlementsleden meediscussiëren en medeverantwoordelijk zijn voor de commissiebesluiten. *Cross-party groups* hebben een vergelijkbare werkwijze. Ze zijn bedoeld om leden van het parlement samen met belanghebbenden en experts te laten discussiëren over specifieke onderdelen van het beleid. Het reglement op die *cross-party groups* stelt wel expliciet dat het parlementaire instanties zijn, waarin de parlementsleden de centrale rol en in feite ook de eindverantwoordelijkheid hebben.<sup>306</sup>

Er bestaan ook voorbeelden van themadebatten die handelen over vrij algemene politieke aangelegenheden (Rheinland-Pfalz) of over onderwerpen die niet behoren tot de bevoegdheid van de deelstaat (Baden-Württemberg). In het laatste geval worden de conclusies van het debat dan medegedeeld aan het bevoegde beleidsniveau.

Een van de verregaandere invullingen van het parlement als maatschappelijk forum is het Schotse Civic Forum, dat bij de start van het Schots parlement werd opgericht. Het Civic Forum is bedoeld als een representatie van de civil society. De taak van het Civic Forum is een verbinding te maken tussen burgers en parlement, én tussen de diverse geledingen van de samenleving. Concreet ziet het Civic Forum toe op de uitvoering van de basisprincipes volgens dewelke het Schotse Parlement moet werken (klemtoon op gelijke kansen, burgerparticipatie, toegankelijkheid). De participatieve werkwijze komt tot uiting in een aantal discussiefora die worden opgericht en waarin burgers met politici discussiëren over wetsvoorstellen die aanhangig zijn gemaakt bij het parlement.<sup>307</sup>

De forumfunctie kan ook nog anders worden ingevuld. In Nederland en Oostenrijk worden sommige parlementaire initiatieven publiek aangekondigd, waarna de burger kan vragen gehoord te worden, of waarna hij zijn eigen mening kan geven over een voorstel. Het staat de volksvertegenwoordigers vrij hiermee al dan niet rekening te houden.

Een soortgelijke procedure wordt gehanteerd door de Europese Commissie met de zogenaamde Groenboeken. Een Groenboek wordt aan alle belangengroepen toegestuurd en is tevens consulteerbaar via internet. Zo is er participatie mogelijk van bij de aanvang van het debat. Op die manier wordt het lobbywerk zichtbaar gemaakt. Een aantal Vlaamse hoogleraren pleitten in een opiniestuk in *De Standaard* van 9 juni 2004 voor het gebruik van Witboeken bij het voorbereiden van nieuwe regelgeving. Een Witboek is in hun optiek een conceptnota, voorafgaand aan de redactie van de regelgeving, met als bedoeling politiek en maatschappelijk overleg te organiseren over de wenselijkheid en de inhoud van die nieuwe regelgeving.<sup>308</sup> Het zou niet onlogisch zijn dat het Vlaams Parlement in dergelijke procedure van Groen- of Witboeken zou worden betrokken.

#### 4. KANSEN EN RISICO'S

De realisatie van de burgerparticipatie kan de parlementaire democratie nieuwe zuurstof geven, maar men moet zich hoeden voor overtrokken verwachtingen.

306 Regulation of Cross-Party Groups, in: 'Code of Conduct for Members of the Scottish Parliament', Section 8, p. 54-61.

307 Zie: [www.civicforum.org.uk](http://www.civicforum.org.uk).

308 Prof. zkt. pol. om betere wetten te maken, in: 'De Standaard', 9 juni 2004, p. 40.

Vanzelfsprekend is het onmogelijk een vorm van directe communicatie met elke burger te onderhouden; zelfs indien dit mogelijk zou zijn, blijft nog de vraag of de burger hierop wel zit te wachten. Een aanzienlijk deel van de burgers blijkt zich immers volstrekt niet betrokken te voelen bij het maatschappelijk en politiek gebeuren.<sup>309</sup> Op dit vlak heeft het onderwijs een belangrijke rol te vervullen. Hoe vroeger en hoe beter burgers geïnformeerd zijn over politiek en democratie, hoe zinvoller het is om burgers te laten participeren bij het beleid.

Het internet draagt ongetwijfeld bij tot een directere betrokkenheid van de individuele burger bij politieke besluitvormingsprocessen, onder meer via interactieve websites. Zo kan men nog tijdens het debat in de commissies via een chatsessie reageren op besprekingen die in het Schots parlement aan de gang zijn. Dit initiatief staat echter nog in de kinderschoenen en doet de vraag rijzen hoeveel burgers tijd hebben om live parlementaire besprekingen te volgen en daarop te reageren... Dit kanaal lijkt bovendien enkel toegankelijk voor goed geïnformeerde, hooggeschoolde en mondige burgers, die daarenboven voldoende vertrouwd moeten zijn met de nieuwe communicatietechnologieën. Ook hier rijst de vraag naar de representativiteit van de reacties, naar de wenselijkheid of mogelijkheid om te censureren,... Nieuwe media kunnen een hulp zijn bij het organiseren van inspraakrondes, maar het mag zeker niet het enige communicatiekanaal zijn.

Men moet er zich ook voor hoeden om te grote verwachtingen te wekken bij het publiek. Suggesties van burgers zijn niet steeds realistisch of politiek haalbaar. Er is een grote kans dat burgers gedesillusioneerd geraken wanneer dit het geval zou zijn. Ten tweede mag men ook niet de indruk wekken dat 'participatie' betekent dat burgers echt mee kunnen beslissen. Participatie houdt in dat het parlement zich kan informeren over wat er bij de burgers leeft. Het mag voor de volksvertegenwoordigers geen alibi zijn om hun eigen verantwoordelijkheid te ontlopen, en het mag al evenmin inhouden dat ze slaafs alles navolgen wat burgers suggereren.

Om die redenen treedt het parlement vooral op als maatschappelijk forum wanneer het in dialoog treedt met maatschappelijke organisaties. Hieronder kan men zowel het klassieke middenveld verstaan als andere organisaties (consumentenverenigingen, ngo's, actiecomités, zelfhulpgroepen, belangenverenigingen,...), die allemaal als gemeenschappelijk kenmerk hebben dat ze de gewenste maatschappelijke opties van een bepaald deel van de samenleving structureren en kanaliseren. Het is immers niet mogelijk om heel de maatschappij te laten participeren aan politieke debatten, ook niet door referenda en volksraadplegingen. Het lijkt dan ook wenselijker het bestaande representatieve systeem te optimaliseren.

Een van de struikelstenen daarbij is de dichotomie tussen het 'klassieke' middenveld, bestaande uit een aantal verzuilde organisaties (vakbonden, sociaal-culturele verenigingen) die een nauwe band hebben met politieke partijen en historisch gezien een vrij grote invloed uitoefenden op de politieke besluitvorming, en de minder sterk gestructureerde nieuwe sociale bewegingen die rond diverse maatschappelijke activiteiten ontstaan zijn.

309 Zie onder andere ook de conclusies van de Nederlandse Commissie Toekomst Overheidscommunicatie. Er werd onderzoek uitgevoerd naar de verschillende burgerschapsstijlen. 16 percent van de Nederlandse bevolking blijkt tot de 'buitenstaanders/inactieve burgerschapsstijl' te behoren. Dat zijn mensen die zich helemaal niet maatschappelijk of politiek betrokken voelen. In dienst van de democratie: eindrapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie. Hoofdstuk 4, De Burger, 2001.

Indien men een democratisch platform wil oprichten, naar het voorbeeld van het Schotse Civic Forum, dan mag men zich niet beperken tot een klassiek adviesorgaan waarin de klassieke middenveldorganisaties zitting hebben.

Zowel bij het ‘verzuilde’ als bij het ‘nieuwe’ middenveld is het niet steeds eenvoudig om in te schatten hoe representatief een bepaalde organisatie is, of in welke mate de standpunten die ze verdedigt legitiem zijn. Namens hoeveel mensen spreekt iemand? Gaat het om een standpunt dat vooraf met de achterban is overlegd? Vooral bij grotere organisaties blijkt er weleens een verschil te bestaan tussen wat de top en wat de basis denkt. Dergelijke organisaties zijn aanvankelijk vaak ontstaan als een klankbord voor de individuele leden, maar, doordat ze in de loop van de tijd uitgegroeid zijn tot geïstitutionaliseerde gesprekspartners van de overheid, zijn de doelstellingen verschoven van de behartiging van de belangen van de leden naar de realisatie van de eigen agenda van de organisatie zelf.

Indien het parlement in dialoog wil treden met het middenveld, zal het er steeds nauwlettend over moeten waken dat de representativiteit en het interne democratische gehalte van zijn gesprekspartner(s) gegarandeerd blijven.

In elk geval zien we bij het begin van de 21ste eeuw een hernieuwde waardering voor middenveldorganisaties, als behoeders van het sociaal kapitaal van de samenleving en als gesprekspartners van de politieke wereld, en dus ook van het parlement. In de toekomst zal de relatie met dat zich herstructurende middenveld een belangrijk gegeven zijn voor de forumfunctie van de volksvertegenwoordiging.<sup>310</sup>

310 Zie de oprichting van de ‘Staten-generaal van het Middenveld’.

Over de evolutie in de maatschappelijke rol en de waardering van het middenveld zie:

Jaak Billiet, *Van verwerpelijke verzuiling naar geprezen middenveld: bilan van 30 jaar onderzoek*, in: ‘Tijdschrift voor sociologie’, vol. 25, nr. 1, 2004, p. 129-157.



7 Het petitieright in het Europa van de regio's: een onderzoek naar participatieve democratie

LUDO M. VENY\*  
SISKA CASTELAIN\*\*



## 1. INLEIDING

### 1.1. *Een modieus recht?*

Het petitierecht wordt de laatste tijd vaker en vaker in de spotlights gezet. Dit (participatie)mechanisme wordt immers de laatste jaren, weliswaar in een ietwat aangepaste vorm, (opnieuw) naar voren geschoven als een van de meest aangewezen en efficiëntste instrumenten om de overal in Europa ervaren kloof tussen burger en politiek te dichten; getuige hiervan vormen de talrijke wetgevende initiatieven om het petitierecht fundamenteel te herdenken en die daartoe in meerdere landen in de assemblees zijn besproken.<sup>311</sup> Doelstelling hierbij is telkens tegemoet te komen aan de bij de burger relatief geringe bekendheid die het petitierecht heeft, aan de vaak omslachtige en gebrekkige behandeling van

\* Gewoon hoogleraar vakgebied publiek recht Universiteit Gent

\*\* Assistentie vakgebied publiek recht Universiteit Gent

311 Voor België werden tijdens de zittingsperiode 1995-1999 zowel artikel 28 als artikel 57 van de Grondwet voor herziening vatbaar verklaard, terwijl in de legislatuur 1999-2003 enkel artikel 28 van de Grondwet behouden werd in de lijst van de voor herziening vatbare artikelen. Ondertussen werd er reeds een voorstel ingediend om artikel 57 van de Grondwet opnieuw op te nemen in de lijst van de voor herziening vatbare artikelen: Voorstel van de heren Bacquelaine en Michel van verklaring tot herziening van artikel 57 van de Grondwet, teneinde de federale wetgevende Kamers te verplichten een openbaar debat te organiseren als antwoord op een door burgers ingediend verzoekschrift, in 'Parl. St. Kamer', 1999-2000, nr. 538/1. Verder werden er drie voorstellen ingediend om artikel 28 van de Grondwet te modificeren: Voorstel van de heren Chastel en Decroly tot herziening van artikel 28 van de Grondwet betreffende het petitierecht door er het College van federale ombudsmannen in op te nemen, in: 'Parl. St. Kamer', 2000-2001, nr. 1244/1, en Voorstel van de heren Lefevre en Pacque tot herziening van artikel 28 van de Grondwet betreffende het petitierecht en het College van federale ombudsmannen, in: 'Parl. St. Kamer', 2001-2002, nr. 1623/1, beide voorstellen ingediend in de Kamer van volksvertegenwoordigers, en Voorstel van de heren Dallemagne en Thissen tot herziening van artikel 28 van de Grondwet, in 'Parl. St. Senaat', 2001-2002, nr. 2-972/1, wat de Senaat betreft. Daarnaast werden er ook voorstellen geformuleerd om de desbetreffende artikelen in het Kamerreglement te wijzigen, in: 'Parl. St. Kamer', 2000-2001, nr. 1406/001 en bevat de federale regeringsverklaring het voornemen dat de Belgische wetgever werk wil maken van de opwaardering en de modernisering van het petitierecht tot een volksinitiatief, in: 'Parl. St. Kamer', B.Z. 1999, nr. 20/1, p. 15. Inzake het Vlaams Parlement, zie lager. Voor andere landen is melding te maken van de Spaanse *Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición*, een organieke wet die het gehele klachtrecht behandelt.

de ingediende verzoekschriften, en aan de (te) beperkte afdwingbaarheid voor de parlementaire assemblees.

### 1.2. *Afbakening van het onderzoeksdomein*

Aangezien deze bijdrage geredigeerd werd in het kader van de Vide CALRE-conferentie, onder auspiciën van de Belgische regionale parlementen, is het onderzoek voornamelijk toegespitst op het petitierrecht zoals dat geconcipieerd is voor de regionale parlementen in Europa. Dit impliceert dat onze analyse zich beperkt tot het Europa van de regio's en dat het recht om verzoekschriften in te dienen bij nationale parlementen niet als dusdanig wordt onderzocht. Bovendien wordt de eventuele mogelijkheid om petitieën in te dienen bij andere staatsmachten, besturen of overheden dan de parlementaire vergaderingen evenmin in beschouwing genomen. Met andere woorden: het voorwerp van dit onderzoek beperkt zich tot de regionale parlementen, in tegenstelling tot de nationale assemblees enerzijds, en de uitvoerende en rechterlijke macht anderzijds.

## 2. HET PETITIERECHT: BEGRIPSBEPALING

### 2.1. *Begripsomschrijving en aanverwante rechtsfiguren*

Grosso modo kan het petitierrecht worden omschreven als een procédé dat ieder individu of elke groep natuurlijke personen<sup>312</sup> de mogelijkheid biedt een overheidsinstantie een brief toe te zenden waarin de indiener of de indieners van het verzoekschrift een standpunt innemen over een bijzondere aangelegenheid of over een thema van algemeen belang. Veelal betreffen petitieën onderwerpen waarover een actueel maatschappelijk en politiek debat wordt gevoerd, en waaromtrent het verzoekschrift voorstellen voor de beleidsverantwoordelijken formuleert, wijzigingen aan de geldende regelgeving betracht, of een standpunt bevat dat de vorm kan aannemen van een scherpe kritiek.<sup>313</sup>

<sup>312</sup> Inzake een nauwkeurigere afbakening van de adressanten van dit grondrecht, zie lager punt 3.2.

<sup>313</sup> Zie M. Elst, *Het petitierrecht: moet de marginaliteit gekoesterd worden?*, in B. Hubeau en M. Elst (ed.), 'Democratie in ademnood? Over legitimiteit, legitimatie en verfijning van de democratie', 2002, p. 242-243 en de verwijzingen aldaar. Wat het Vlaams Parlement betreft, kunnen de volgende gegevens worden vermeld: onder de gelding van de eerste decreten (van juli 1998 tot augustus 2001) zijn er 45 verzoekschriften ingediend, waarvan er vier onontvankelijk bevonden werden, negen een strikt individueel dossier betroffen en de rest betrekking had op beleidsvoorstellen. Van de ontvankelijke verzoekschriften werden er zeven ongegrond verklaard en vijftien doorverwezen naar een andere instantie (ombudsman, minister,...) of werd er geen uitspraak gedaan (lopende juridische procedure,...). In een zestal gevallen werd er een beslissing in de eigen commissie genomen en in acht gevallen gaf dit aanleiding tot één of meerdere resoluties. Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe decreten (op 13 augustus 2001) werden er reeds 204 verzoekschriften ingediend (stand van zaken bij het einde van de legislatuur 1999-2004). Hiervan werden 49 verzoekschriften onontvankelijk verklaard. De oorzaken van een dergelijke opmerkelijke stijging worden in het jaarverslag 2001-2002 als volgt geëxpliciteerd: enerzijds de inwerkingtreding van de nieuwe decreten, die een gemakkelijkere procedure voorschrijven dan tot dan toe het geval was, en anderzijds de media-aandacht, die gepaard ging met een toename van het aantal verzoekschriften.

In het kader van de participatieve democratie heeft het petitierecht een aantal aanverwante rechtsfiguren<sup>314</sup>, zoals het referendum, de volksraadpleging en het volksinitiatief. Het referendum is een procédé inzake rechtstreekse democratie met een duidelijk bindend karakter. Hierbij wordt de bevolking uitgenodigd haar wil te kennen te geven over een beslissing die een overheidsinstantie of een deel van de bevolking haar voorlegt. Hierin verschilt het referendum van de volksraadpleging; aan deze vorm van volksbevraging wordt geen juridisch bindend karakter gehecht.<sup>315</sup> Integendeel, ze vormt een van de stadia in het politieke besluitvormingsproces en wordt georganiseerd met het oog op het nemen van een latere – al dan niet normatieve – beslissing. Het volksinitiatief is een procédé inzake rechtstreekse democratie dat een deel van de bevolking de mogelijkheid biedt een of meer parlementaire assemblees in verband met een voorstel tot grondwetswijziging, een voorstel van wet, van decreet of van ordonnantie aan te zoeken en daardoor meteen de parlementaire procedure op te starten; dat onderscheidt het van het referendum omdat bij dat laatste procédé de beslissingsmacht bij het volk berust, terwijl bij het volksinitiatief het aangezochte parlement enkel verplicht is om het voorstel op de agenda te plaatsen (en eventueel bij de parlementaire besprekingen het voorstel kan verwerpen). Evenwel vormen in België, volgens de Raad van State en een gedeelte van de rechtsleer, de drie voornoemde rechtsfiguren een inbreuk op het representatieve stelsel zoals het door de grondwetgever werd bepaald<sup>316</sup>; het toekennen van het wetgevend initiatiefrecht aan de bevolking vereist dan ook een voorafgaande grondwetsherziening<sup>317</sup>.

## 2.2. Potentiële functies van het petitierecht

Het petitierecht kan vanuit twee verschillende perspectieven worden benaderd: dat van de burger en dat van de overheid. Als politiek recht symboliseert het recht om verzoekschriften in te dienen, de bevestiging van een soort rechtstreeks (*grond*)recht op toegang van de burger tot de overheid, waarbij het kan worden gekoppeld aan een viertal beginselen, met name vrijheid, openbaarheid, rechtsbescherming en participatie.

Wat die vier visies betreft, zijn de volgende conclusies te trekken:

Primo, elke geschreven grondwet van de Europese nationale staten, alsook het in alle lidstaten geldende artikel 10 EVRM huldigen als vrijheid, de vrijheid van mening en het recht op vrije meningsuiting. In de bestuurspraktijk kan de uitoefening van die rechten uiteraard de vorm aannemen van een beleids- en/of bestuursvoorstel dat aan de overheid

314 Zie: De politieke vernieuwing: directe democratie (Referendum, Volksraadpleging, Volksinitiatief en Petitierecht), advies uitgebracht door het wetenschappelijk comité van de Commissies voor de Politieke Vernieuwing, in: 'Parl. St. Kamer', 2000-2001, nr. 797/2 en 'Parl. St. Senaat', 2000-2001, nr. 2-416/2.

315 Zie echter het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State met betrekking tot de organisatie van een volksraadpleging op Vlaams niveau, Voorstel van decreet van de heren Dirk Holemans, Sven Gatz, Peter De Ridder en André Denys houdende instelling van een deelstatelijke volksraadpleging kaderend in de procedure van onderzoek: Advies van de Raad van State, in: 'Parl. St. Vl. Parl.', 2001-2002, nr. 1131/2, p. 3.

316 Met name van de artikelen 195 van de Grondwet als het een grondwetgevend initiatief is en van artikel 75 als het een wetgevend initiatief betreft.

317 De Raad van State stelt dat een gelijkstelling van voorstellen die in een verzoekschrift geformuleerd worden, met 'gewone' voorstellen van wet of decreet, niet verzoekenbaar is met de beginselen van de representatieve democratie. Zie: Voorstel van decreet van de heer Steve Stevaert houdende de invoering van een nieuwe wettelijke bepaling genaamd 'overweging van decreet': advies van de Raad van State, in: 'Parl. St. Vl. Parl.', 1996-1997, 470/2, p. 6-11.

kenbaar wordt gemaakt. Het petitierecht in het bijzonder impliceert dan mogelijkwijze een constructieve of onverholen kritiek op de overheid en haar beleid, maar als fundamenteel en klassiek (politiek) vrijheidsrecht kan een bestuursoverheid dit niet verhinderen, noch de uitoefening van dit principiële grondrecht aan banden leggen.

*Secundo*, op het vlak van de 'openbaarheid' kan een burger via een verzoekschrift een overheidsinstantie benaderen met het verzoek om uitleg. Weliswaar vormt het petitierecht als informatiekanaal een weinig voor de hand liggend middel, omdat die informatiefunctie en -rol meer en meer wordt gewaarborgd door de toenemende invloed van de massamedia en de (actieve en passieve) openbaarheid van bestuur.<sup>318</sup> Evenwel kan bij het stilzwijgen of het stilzitten van de regering of een ander bestuur een aan het parlement gericht verzoek nog wel enig soelaas bieden.

*Tertio*, als middel tot rechtsbescherming heeft het petitierecht – in vergelijking met het verleden – vandaag veel aan belang ingeboet. Dat is onder meer het gevolg van een aanzienlijke uitbreiding van het toepassingsgebied van talrijke formele rechtsbeschermingsprocedures. Te denken valt hierbij aan verschillende vormen van jurisdictioneel of bestuurlijk beroep, en de creatie van de ombudsman de laatste decennia in het continentale Europa. Daarnaast mag evenmin het informele discours uit het oog worden verloren; ondanks een 'nieuwe politieke cultuur' blijft het politieke dienstbetoon in meerdere West-Europese landen een grote rol spelen.

Ten slotte vormt de uitoefening van het petitierecht ook een (zij het ietwat theoretische) vorm van semi-directe<sup>319</sup> politieke participatie. Ofschoon de afdwingbaarheid van de behandeling van en de gevolgtrekking uit een verzoekschrift in de meeste (regionale) parlementen op pretoriaanse wijze gebeurt, is het niet uitgesloten dat door middel van een petitie een (minder actueel of heikel politiek) thema wordt aangekaart en zo op de politieke agenda wordt geplaatst.

Daarnaast kan vanuit het gezichtspunt van het politieke systeem aan het petitierecht ook een aantal functies worden toegekend: een (auto)controlerende functie, een legitimerende functie en een integratiefunctie.

De (auto)controlerende functie is ruimer dan het parlementaire controlerecht op de regering op te vatten; ook andere staatsrechtelijke organen en machten (bestuursoverheden en hun diensten, rechterlijke macht,...) kunnen worden beoordeeld, zelfs interne audit kan hieronder worden begrepen. Bepaalde wantoestanden kunnen aan de kaak worden gesteld, waarbij ook lacunes en anomalieën in de wetgeving aan het licht kunnen komen. In die zin vormt het petitierecht eveneens een instrument om wets- en beleidsevaluerend op te treden. Een petitie kan latente ontevredenheid of misnoegdheid bij de burger(s) over bepaalde zaken aan de oppervlakte brengen en zodoende voor de overheid een waarschuwingssignaal betekenen, waarbij de regering en/of het parlement vroeger

318 Wet van 11 april 1994 op de openbaarheid van bestuur, in: 'Belgisch Staatsblad'; 17 mei 1994 en het Vlaams Decreet van 18 mei 1999 betreffende de openbaarheid van bestuur, in: 'Belgisch Staatsblad', 15 juni 1999.

319 P. De Keyser, *Het petitierecht afgestoft?*, in: 'Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht', 2000, p. 607 en de verwijzingen aldaar. Het plaatsen van die rechtsfiguur heeft evenwel tot onderscheiden visies aanleiding gegeven: bepaalde auteurs beschouwen haar als enigszins atypisch, maar toch indirect democratisch, zoals H. Van Maarseveen, *Petitierecht in ontwikkeling*, in: 'Nederlands Juristenblad', 1984, p. 145. Anderen ontkennen elke band met het beginsel van de directe democratie zonder evenwel haar politieke participatiefunctie te negeren, zie bijvoorbeeld C. Riezebos, *Recht van petitie: Een rechtsvergelijkend onderzoek naar een juridische mogelijkheid van toegang tot het politieke systeem in Nederland en in de Bondsrepubliek Duitsland*, 1992, p. 135.

remediërend kunnen optreden en zo vermijden dat de problematiek verder escaleert. Het parlement verkrijgt op die wijze ook directe inlichtingen van de betrokkene(n) in plaats van de veelal selectieve of gekleurde informatie die door de media en/of beleidsverantwoordelijken wordt verstrekt. Op die manier kan ook van de *interactieve of communicatieve functie* van het petitierecht worden gesproken, zeker indien aan de indiener van het verzoekschrift nadien verslag wordt gedaan van de behandeling en de eventuele consequenties van de petitie.

De *legitimatiefunctie* kan zowel direct als indirect plaatsvinden. Enerzijds, versterkt de petitie het vertrouwen in de democratische werking van onze instellingen door de aanwezigheid van een (louter processuele) mogelijkheid om een bijdrage te leveren aan het beleids- en bestuurlijk handelen. Anderzijds zal een gewraakte praktijk, waartegen een verzoekschrift wordt ingediend, extra erkenning krijgen indien ook het parlement oordeelt dat de petitie ongegrond is. Kortom, de bovengenoemde mogelijkheden betrekken de burger – of zouden dat althans moeten – bij het politieke en juridische gebeuren, en vormen in die zin een aanvulling of variante op het representatieve stelsel en verantwoordten zo haar *integratiefunctie*.

Of het petitierecht het meest aangewezen instrument is om aan al die functies tegemoet te komen, kan echter worden betwijfeld. Zeker voor klachtpetities bestaan er geschiktere kanalen dan een parlement om die op een bevredigende manier te behandelen. M. Elst schuift dienaangaande de marginaliteit van het petitierecht naar voren<sup>320</sup>, waarbij men dat – relatief weinig benutte – fenomeen toch als geruststellend kan ervaren, aangezien het belang en de invloed van inzonderheid de ombudsdienst(en) alsmaar toenemen<sup>321</sup>.

Hier tegen kan echter worden ingebracht dat een van de verdiensten van het petitierecht precies zijn individuele karakter is, in die zin dat het de monopoliepositie doorbreekt van de belangengroepen en gespecialiseerde (beroeps)lobbyisten bij hun pogingen om inspraak te verwerven in het beleid van regering en parlement. Ook het bijna onbegrensde toepassingsgebied – zowel naar vorm als naar inhoud kan vrijelijk worden gepetitioneerd – geeft aan dit grondrecht een democratische status.<sup>322</sup> Bovendien blijft het petitieverzoek potentieel beperkt tot een – eventuele – politieke inbreng; anders gesteld, het petitierecht is geen garantie voor effectieve en directe<sup>323</sup> politieke inspraak. Voor het merendeel van de parlementaire assemblees weegt daarom het – ten minste formele – behoud van initiatief- en beslissingsrecht op tegen de onmiskenbaar reële organisatorische perikelen die met de institutionalisering van het petitierecht gepaard gaan. Niettegenstaande de grote vrijblijvendheid inzake de gevolgen die parlamentsleden willen hechten aan een petitie, is dit participatiemechanisme bezwaarlijk gelijk te stellen met een 'zoethoudertje' voor het volk.

320 M. Elst, l.c., 267–270.

321 Over de verhouding tussen het petitierecht en de ombudsman, zie: E. Clement en L. Goutry, *Klachtenbehandeling: petitierecht en/of ombudsfunctie*, in: 'Rechtskundig Weekblad', 1997–98, p. 358–361. De ontketende polemiek vond zijn weerslag in: Het College van Federale Ombudsmannen, P.-Y. Monette en H. Wuyts, *Antwoord op het artikel (...)*, in: 'l.c.', 1997–98, p. 1089–1093 en E. Clement en L. Goutry, *Wederantwoord (...)*, in: 'l.c.', 1997–98, p. 1093–1094.

322 Waarbij de aanwezigheid van het petitierecht in een staatsstelsel niet noodzakelijk garant staat voor een hoog democratisch gehalte; ook dictatoriale systemen formuleren vaak – weliswaar enkel pro forma of de jure – een recht om verzoekschriften in te dienen.

323 Daarom dat hierboven ook van 'semi-directe politieke participatie' is gewaagd.

### 3. RECHTSVERGELIJKENDE ANALYSE EN BENADERING: RECHTSGROND, BESTANDDELEN EN RECHTSBESCHERMING VAN HET PETITIËRECHT, GEÏLLUSTREERD AAN DE HAND VAN HET BELGISCHE FEDERALE EN VLAAMSE MODEL

#### 3.1. Rechtsgrond

##### *Constitutionele, wettelijke en decretale bepalingen*

In de Belgische constitutionele rechtsorde wordt zowel op federaal als deelstatelijk vlak – bijvoorbeeld het Vlaams niveau – een nagenoeg soortgelijke bepaling gehanteerd. Artikel 28, eerste lid, van de Grondwet stelt: 'Ieder heeft het recht verzoekschriften, door een of meer personen ondertekend, bij de openbare overheden in te dienen', terwijl artikel 57 van de Grondwet de uitoefening van het petitie recht ten aanzien van de federale parlementaire assemblees als volgt verfijnt: 'Het is verboden in persoon aan de Kamers verzoekschriften aan te bieden. Elke Kamer heeft het recht de bij haar ingediende verzoekschriften naar de ministers te verwijzen. De ministers zijn verplicht omtrent de inhoud uitleg te verstrekken, zo dikwijls als de Kamer het eist.'<sup>324</sup>

De opname in de Belgische Grondwet van twee onderscheiden artikelen benadrukt de perceptie van de opstellers ervan, in die zin dat het petitie recht zowel als een individueel politiek mensenrecht als een institutioneel parlementair recht geconcipeerd werd.<sup>325</sup>

In het kader van de Belgische federale staatsstructuur bevat artikel 41 van de bijzondere wet op de hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 (hierna BWHI) een voor de deelstatelijke parlementen aangepaste regeling.<sup>326</sup> Op grond van de aan de deelparlementen toegekende *constitutieve autonomie*<sup>327</sup> ex. artikel 118, §2, Grondwet, juncto artikel 49, §1, BWHI, kan de voormelde wetsbepaling met een bijzonder decreet aan de eigenheid van elke deelstatelijke overheid worden aangepast.

<sup>324</sup> Het volledige artikel 28 van de Grondwet, dat trouwens een plaats vindt in Titel II met betrekking tot de fundamentele rechten en vrijheden, is van gelijke toepassing op de federale en de deelstatelijke overheden, en geldt dus ook voor de wetgevende en de uitvoerende machten op die onderscheiden niveaus (evenzeer de rechterlijke macht, met dien verstande dat in het Belgisch federalisme de deelstaten geen bevoegdheid inzake de organisatie van die staatsmacht genieten), terwijl artikel 57 van de Grondwet is opgenomen in 'Hoofdstuk I. De federale Kamers' en bijgevolg enkel toepasselijk is voor de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat.

<sup>325</sup> En bijgevolg een parlementair controlemechanisme op de regering.

<sup>326</sup> Artikel 41 van de BWHI stelt de volgende regeling voorop: 'Het is verboden in persoon aan de Raden verzoekschriften aan te bieden. Elke Raad heeft het recht de bij hem ingediende verzoekschriften naar de Regering te verwijzen. De Regering is verplicht omtrent de inhoud uitleg te verstrekken zo dikwijls als de Raad het vordert.' Die wetsbepaling is een nagenoeg exacte blauwdruk van artikel 57 van de Grondwet.

<sup>327</sup> Die bevoegdheid houdt in dat de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, alsook het Vlaamse en Waalse Gewest door middel van een 'bijzonder decreet' – dat wil zeggen, een decreet aangenomen met een bijzondere meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van de betrokken Raad aanwezig is – de bepalingen van enkele vooropgestelde artikelen van de (federale) bijzondere wet op de hervorming der instellingen kan wijzigen. De Raad van State koppelt aan de uitoefening van de constitutieve autonomie evenwel een aantal voorwaarden: de decreterende bevoegdheid beperkt zich tot de aangelegenheid die in het oorspronkelijke artikel was geregeld en mag geen afbreuk doen aan andere bepalingen van de Grondwet of andere bijzondere wetten. Zodoende mag een decreetgever wel normerend optreden inzake het petitie recht, maar kan artikel 41 van de BWHI geen rechtsgrond bieden voor de invoering en de regeling van het 'volksinitiatief'.

Totnogtoe heeft enkel het Vlaams Parlement van zijn constitutieve autonomie gebruik gemaakt en een decretale regeling omtrent het petitierecht vastgesteld. De deelstatelijke tegenhanger van het petitierecht op Vlaams niveau, met name artikel 2, eerste zin, van het bijzonder decreet van 6 juni 2001<sup>328</sup> bepaalt: 'Ieder heeft het recht verzoekschriften, door een of meer personen ondertekend, bij het Vlaams Parlement in te dienen.' De uitvoeringsmodaliteiten en nadere regelen zijn vastgelegd in een gewoon decreet, waarbij een aantal ontvankelijkheidsvoorwaarden<sup>329</sup>, wegens essentiële bezwaren met betrekking tot hun grondwettigheid<sup>330</sup>, in de huidige regeling niet langer zijn opgenomen.

Beide vandaag geldende regelingen inzake het (federale en Vlaamse) petitierecht hanteren dus een parallel concept, waarbij enkel een verschil op het vlak van de mogelijk te benaderen instanties is vast te stellen: terwijl de grondwettelijke bepaling het indienen van een verzoekschrift bij elke overheid mogelijk maakt, is dit op Vlaams niveau vernauwd tot uitsluitend het Vlaams Parlement.<sup>331</sup>

### 3.2. 'Ieder heeft het recht': de adressant of de titularis van het petitierecht

Wat de personele voorwaarden betreft, komt het petitierecht volgens het bijzonder decreet 2001 aan eenieder toe. Dit betekent dat ook in België verblijvende vreemdelingen<sup>332</sup>, minderjarigen en bepaalde categorieën personen die in een bijzondere verhou-

328 Bijzonder decreet van 6 juni 2001 houdende regeling van het recht om verzoekschriften bij het Vlaams Parlement in te dienen, in: 'Belgisch Staatsblad', 3 augustus 2001 (hierna: bijzonder decreet 2001), verder uitgewerkt in het gewoon Decreet van 6 juni 2001 houdende nadere regeling van het recht om verzoekschriften bij het Vlaams Parlement in te dienen, in: 'Belgisch Staatsblad', 3 augustus 2001 (hierna: gewoon decreet 2001). Beide decreten hebben alle voorafgaande regelingen inzake het petitierecht opgeheven, met name het bijzonder decreet van 14 juli 1998 tot wijziging van artikel 41 van de BWHI en het gewoon decreet van 14 juli 1998 houdende regeling van de bij het Vlaams Parlement ingediende verzoekschriften, gewijzigd bij het decreet van 15 december 1998. De memorie van toelichting verduidelijkt hieromtrent: 'de (eerdere) decreetgeving heeft echter ook een aantal problemen aan het licht gebracht. Die hebben te maken met de ongrondwettelijkheid en oncontroleerbaarheid van bepaalde ontvankelijkheidsvoorwaarden, met een procedure die enerzijds te strak is en anderzijds in sommige onderdelen niet nauwkeurig genoeg geregeld werd, en met het feit dat de procedure voor de behandeling van verzoekschriften in het Parlement niet op het juiste niveau geregeld werd. De bedoeling van dit bijzonder decreet is duidelijk: een nieuwe stap in de herwaardering van het petitierecht'. Zie: Parl. St. Vl. Parl., 2000-2001, nr. 606/1, p. 2.

329 Het Vlaams Parlement negeerde destijds het advies van de Raad van State, uitgebracht naar aanleiding van de decreten van 1998, dat stelde dat de decreetgever geen extra voorwaarden kon formuleren, zelfs niet in de vorm van ontvankelijkheidsvereisten of procedurevoorschriften. Zie: Parl. St. Vl. Parl., 1996-1997, nrs. 497/2, 498/2 en 500/2.

330 Ratione personae werd er voor bij het Vlaams Parlement ingediende verzoekschriften een aantal extra voorwaarden geformuleerd (cf. de artikelen 2 en 3, tweede alinea, gewoon decreet 1998). Zo moest de indiener de leeftijd van 16 jaar hebben bereikt en woonachtig zijn in het Vlaamse Gewest of het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad – waarbij de woonplaats ook moest worden vermeld in het verzoekschrift –; kiesgerechtigdheid was niet vereist.

331 Het komt ons echter voor dat de uitvoering van het Lambermontakkoord, waarbij de materiële bevoegdheid inzake het gemeente- en provinciewezen aan de Gewesten werd toegewezen, in de toekomst ook het decretaal vaststellen van uitvoeringsmodaliteiten voor de uitoefening van het petitierecht bij die overheden zou kunnen inhouden,... zonder dat evenwel aan het grondrecht als dusdanig zou kunnen worden getornd.

332 Luidens artikel 191 van de Grondwet hebben vreemdelingen die in België verblijven dezelfde rechten inzake hun persoon en hun goederen als de Belgische onderdanen, behoudens de bij de wet gestelde beperkingen. Aangezien het petitierecht geen politiek recht sensu stricto is en een vreemde onderdaan niet uitdrukkelijk van het genot van dit grondrecht is uitgesloten, kan de in België verblijvende vreemdeling zich evengoed op artikel 28 van de Grondwet beroepen om een petitie in te dienen. Mutatis mutandis geldt dit ook voor de petitionaris bij het Vlaams Parlement. De commentaar bij de artikelen bepaalt daaromtrent: 'De woonplaats, de nationaliteit, de leeftijd maar ook de inhoud van het verzoek spelen voor de ontvankelijkheid van het verzoekschrift geen enkele rol.', zie: Parl. St. Vl. Parl., 2000-2001, nr. 606/1, p. 2.

ding tot de overheid staan – zoals ambtenaren<sup>333</sup>, militairen en gedetineerden – in beginsel<sup>334</sup> een petitie kunnen indienen. Er wordt niet vereist dat de indiener van een eigen belang<sup>335</sup> doet blijken, zodat een *actio popularis* evenzeer mogelijk is.

Met betrekking tot de verzoekschriften in gemeenschappelijke naam<sup>336</sup> bepaalt artikel 28, tweede lid, Grondwet dat alleen de gestelde overheden<sup>337</sup> het recht hebben om deze in te dienen. Hiermee werd historisch de uitsluiting van de particuliere verenigingen beoogd, al erkennen de Vlaamse decreetgever en de rechtsleer tegenwoordig dat die bepaling in onbruik is geraakt, aangezien bijvoorbeeld privaatrechtelijke rechtspersonen – zoals een onderneming, een vakbond of een vereniging zonder winstoogmerk – van het genot van het petitierecht verstoken blijven. Die constitutionele vereiste werd niet aangehouden in de beide Vlaamse decreten van 2001, maar blijft niettemin geldig.

### 3.3. 'Verzoekschriften, door een of meerdere personen ondertekend': het petitiebeprip

#### *Het petitum of de vraagvereiste*

In de petitie moet een (expliciet) verzoek worden geformuleerd. Die vraagvereiste<sup>338</sup> is essentieel en moet de petitie duidelijk onderscheiden van een loutere meningsuiting tot de overheid gericht. Niettegenstaande de bewering dat de inhoud van het verzoekschrift geen enkele rol speelt voor haar ontvankelijkheid<sup>339</sup>, worden brieven met een verzoek dat kennelijk niet ernstig bedoeld is, niet als verzoekschrift beschouwd<sup>340</sup>.

#### *Klachtpetities en politieke petitities*

Klachtpetities hebben betrekking op een aangelegenheid van individueel belang en strekken ertoe de overheid te bewegen tot een concreet, individueel optreden; ze zijn vaak gericht tegen het 'onbehoorlijk' of 'laattijdig' handelen, of het stilzitten van het

333 Zie: R.v.St., Van Dijk, nr. 13449, 18 maart 1969, in: 'Verzameling van Arresten van de Raad van State', 1969, p. 305; R.v.St., Leenders, nr. 37113, 29 mei 1991, in: 'Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht', 1992, p. 754 en 'Pasicrisie belge', 1993, p. 151, en 'Administration Publique (mensuel)', 1991, p. 83.

334 Al moet die theoretische mogelijkheid worden genuanceerd. De Senaat verklaart de petitities ingediend door gedetineerden en gevangenen, systematisch onontvankelijk. P. De Keyser spreekt hier van een ongrondwettige gewoonte, zie: P. De Keyser, l.c., p. 609.

335 Zie ook in die zin de commentaar bij de artikelen van het bijzonder decreet 2001. Zie: Parl. St. Vl. Parl., 2000-2001, nr. 606/1, p. 2-3.

336 Hieronder zijn te verstaan de verzoekschriften die door een of meer personen mede in naam van anderen worden ondertekend en ingediend; in zekere zin kan hier worden gesproken over een uitoefening van het petitierecht bij mandaat. Te benadrukken valt dat *gemeenschappelijke* petitities verschillend zijn van de *collectieve* verzoekschriften, die door meerdere personen in eigen naam worden ingediend.

337 Een jurisdictioneel orgaan kan op die manier bijvoorbeeld aandringen op bepaalde wijzigingen inzake de rechterlijke organisatie (zie de brief van de Auditeur-Generaal van de Raad van State gericht aan de Senaatsvoorzitter, in: 'Parl. St. Senaat', 1988-89, nr. 984/2, p. 4-5).

338 De meningen omtrent de exacte vraagstelling in een verzoekschrift zijn echter verdeeld. Bepaalde auteurs beweren dat die letterlijk moet worden gesteld (vgl. J. Vande Lanotte, *Het petitierecht ont(k)leed? Participatie, rechtsbescherming en openbaarheid van bestuur*, 1986, p. 35), terwijl anderen de stelling verdedigen dat het voldoende is dat die uit de petitie kan worden afgeleid (bijvoorbeeld C. Riezebos, o.c., p. 97 en A. Van Mensel, *De Belgische federatie: het labyrint van Daedalus. Een artikelsgewijze commentaar van de Belgische grondwet*, 1996, p. 123-124).

339 Commentaar bij de artikelen van het bijzonder decreet 2001, zie: Parl. St. Vl. Parl., 2000-2001, nr. 606/1, p. 2-3.

340 Reglement van het Vlaams Parlement, Artikel 86, 1, tweede lid.



bestuur in een welbepaald dossier. In politieke petitie daarentegen wordt een kwestie van algemeen belang aangebracht en wordt de overheid gevraagd om een bepaald beleidsmatig optreden – bijvoorbeeld het wijzigen, afschaffen of invoeren van een bepaalde wetgeving of beleidslijn – te realiseren; hier functioneert de petitie veeleer als een politiek middel van participatie, en van mobilisatie tot en uiting van collectief verzet.

#### *Ontvankelijkheidsvereisten ratione materiae*

Zowel op het federale<sup>341</sup> als op het Vlaamse<sup>342</sup> niveau moet de petitie geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op een materie waarvoor het niveau in kwestie bevoegd is. Volgens artikel 3 van het gewoon decreet 2001, kan het Vlaams Parlement evenwel een petitie ontvankelijk verklaren indien de in het verzoek aangekaarte aangelegenheid op enige wijze de belangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest raakt.<sup>343</sup>

#### *Vormvereisten*

Opdat verzoekschriften geen exclusieve aangelegenheid van een bepaalde hoger opgeleide klasse zouden worden, moeten de vormelijke vereisten tot een minimum beperkt blijven. Het bijzonder decreet 2001 schrijft daarom enkel voor dat petitie schriftelijk moeten worden ingediend en moeten zijn ondertekend<sup>344</sup>, terwijl het gewoon decreet aanvult dat het verzoekschrift op leesbare wijze de naam en voornaam van de indiener(s) moet vermelden<sup>345</sup>.

341 Reglement van orde van de Commissie Verzoekschriften, opgesteld met toepassing van artikel 95, nr. 9 van het Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers (hierna RO), Artikel 1.1.b).

342 *Ratione materiae* was er in de vroegere regeling op Vlaams niveau een aantal extra vereisten gestipuleerd. Artikel 5 van het decreet van 15 december 1998 bepaalde: 'Het verzoekschrift (1) mag er niet toe strekken dat een rechterlijke uitspraak in vraag wordt gesteld of mag geen betrekking hebben op het concrete geschil dat aan die uitspraak ten gronde ligt en (2) mag geen betrekking hebben op een aangelegenheid waaromtrent een "mogelijkheid van beroep" bestaat en waarbij de verzoeker heeft nagelaten die mogelijkheid te gebruiken en (3) mag geen betrekking hebben op aangelegenheden die tot de uitsluitend federale, provinciale of gemeentelijke bevoegdheid behoren.' Ook die bepaling werd wegens grondwettigheidbezwaren niet aangehouden in de decreten van 2001.

343 De commentaar bij de artikelen verduidelijkt: 'Daarbuiten heeft het Vlaams Parlement ook de functie van maatschappelijk forum, waar de Vlaamse politieke wereld standpunten inneemt in verband met problemen die op één of andere wijze betrekking hebben op Vlaanderen, ook zonder dat de Vlaamse instellingen zelf over de bevoegdheid beschikken om deze problemen op te lossen. Zo kan het Vlaams Parlement resoluties goedkeuren – en een verzoekschrift zou daartoe aanleiding kunnen zijn – waarin een andere (federale of gefedereerde, of een buitenlandse) overheid opgeroepen wordt om een bepaald initiatief te nemen of juist te laten.'

344 Zie artikel 2 van het bijzonder decreet 2001. Anonieme petitie kunnen de jure dus niet in aanmerking worden genomen, hoewel dit vroeger door een aantal auteurs betwist werd (zie o.a. C. Riezebos, o.c., p. 109 en J. Vande Lanotte, o.c., p. 36). In die zin konden elektronische petitie evenmin worden aanvaard, daar de authenticiteit van de handtekening niet kon worden nagegaan (Zie: Parl. St. Vl. Parl., 2000-2001, nr. 606/1, p. 3); vanaf het ogenblik echter dat de elektronische handtekening juridisch gelijkgesteld wordt met een traditionele handtekening, valt dit onder de evolutieve interpretatie van het petitierecht en zal een decreetwijziging overbodig zijn. Sinds de inwerkingtreding van de wet op de elektronische handtekening is hieraan dus tegemoet gekomen; zie: Wet van 9 juli 2001 houdende vaststelling van bepaalde regels in verband met het juridisch kader voor elektronische handtekeningen en certificatie diensten, in: 'Belgisch Staatsblad', 29 november 2001.

345 De commentaar bij de artikelen verduidelijkt hieromtrent: 'Het staat de indiener vrij om al dan niet andere persoonsgegevens in zijn verzoekschrift te vermelden (bijvoorbeeld woonplaats, telefoonnummer, leeftijd). Het verzoekschrift is ook zonder deze gegevens ontvankelijk maar de vermelding ervan kan wel nuttig, zo niet onontbeerlijk blijken als de indiener ook effectief een antwoord op zijn verzoek wil krijgen, of uitgenodigd wenst te worden voor een eventuele hoorzitting, kortom als hij op de hoogte gehouden wenst te worden van de verschillende stadia in de behandeling van het verzoekschrift.'

Omdat artikel 28 van de Grondwet een intrinsiek informeel karakter heeft en een limitatieve opsomming van vereisten vooropstelt, verzet die constitutionele bepaling zich tegen het invoeren van bijkomende wettelijke of decretale uitvoeringsmodaliteiten inzake de ontvankelijkheid van een petitie; inzonderheid kan hier worden gedacht aan de taal waarin het verzoekschrift is gesteld<sup>346</sup> of het aantonen van een bijzonder belang. Wel kan een huishoudelijk reglement een gedifferentieerde behandeling vooropstellen, zoals bijvoorbeeld op Vlaams niveau werd uitgewerkt.<sup>347</sup>

#### 3.4. *'In te dienen': voorbereidingshandelingen en indienmodaliteiten*

Het moet worden benadrukt dat naar Belgisch recht uitsluitend het indienen – in strikte betekenis – van een petitie wordt beschermd. Wat de voorbereidende stappen en handelingen betreft, zoals de gevoerde publiciteit voor het verkrijgen van het gewenste aantal handtekeningen, wordt in de rechtsleer meestal aangenomen dat dit onder de vrijheid van vergadering en meningsuiting valt; dat impliceert dan uiteraard dat de eventuele extra voorwaarden voor de uitoefening van die rechten – onder meer op de openbare weg<sup>348</sup> – moeten worden vervuld.

Wat de wijze van indiening betreft, kan de verzoeker via brief, fax of op elektronische wijze het verzoekschrift aan het Vlaams Parlement of zijn voorzitter doen toekomen; evenwel geldt een verbod van persoonlijke aanbieding.<sup>349</sup>

#### 3.5. *Petitieadressaten: het Vlaams Parlement*

Op federaal niveau kan aangaande de petitie-adressaten een aantal categorieën van overheden worden onderscheiden. Naast de wetgevende vergaderingen, waarvoor het indienen van petitie aan strengere voorwaarden onderworpen is, zijn de informele verzoeken mogelijk aan de volgende instanties: de Koning, de bestuurlijke overheden en de verschillende rechterlijke instanties.

Op Vlaams niveau, daarentegen, bepaalt artikel 2 van het bijzonder decreet 2001 dat het verzoek enkel gericht kan zijn aan de voorzitter van het Vlaams Parlement of aan het gehele Vlaams Parlement. Andere Vlaamse overheden kunnen evenwel worden benaderd op grond van artikel 28 van de Grondwet, maar decretale uitvoeringsmaatregelen en -modaliteiten ontbreken ter zake.

<sup>346</sup> Er kan echter worden betwijfeld of een petitie in een andere dan een van de drie officiële lands- en bestuurstalen zou kunnen worden geformuleerd; in elk geval heeft de Raad van State wel de ongrondwettigheid opgeworpen van het verplichte gebruik van het Nederlands voor bij het Vlaams Parlement ingediende verzoekschriften.

<sup>347</sup> Zie lager, p. 147.

<sup>348</sup> Zie o.a. A. Alen, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, 2000, nr. 75, p. 55.

<sup>349</sup> Zie artikel 57, eerste lid, van de Grondwet, artikel 41 van de BWHI en artikel 2 van het bijzonder decreet 2001.

### 3.6. De behandeling van de petitie voor de onderscheiden parlementaire assemblees

#### *Institutionele structuur: eigen commissie of verwijzingsmechanisme*

Het recente petitierecht in het Vlaams Parlement heeft inzake institutionele structuur reeds een opvallende evolutie gekend: hoewel het gewoon decreet 1998 een afzonderlijke petitiecommissie oprichtte<sup>350</sup>, schafte het Vlaams Parlement die commissie reeds drie jaar later met het gewoon decreet 2001 weer af.<sup>351</sup>

Sindsdien verloopt de behandeling van verzoekschriften met toepassing van een vereenvoudigde procedure. Bij de indiening van de petitie wordt zowel het Uitgebreid Bureau als de plenaire vergadering van het verzoekschrift op de hoogte gebracht, en beoordeelt de voorzitter van het Vlaams Parlement de ontvankelijkheid van de petitie; eventuele vragen daaromtrent kunnen worden voorgelegd aan het Uitgebreid Bureau. Daarna verwijst de voorzitter de petitie naar, ofwel (1) de bevoegde vaste commissie<sup>352</sup>, ofwel (2) de ombudsman<sup>353</sup>, ofwel, indien nodig, (3) de plenaire vergadering; de voltallige assemblee zal zich hoe dan ook uitspreken over de petitie, hetzij door het verzoekschrift integraal te behandelen, hetzij door de conclusies van de desbetreffende commissie te horen.<sup>354</sup>

#### *Onderzoeksbevoegdheden*

Wat de onderzoeksbevoegdheden van de benaderde commissie betreft, kunnen – zonder hierover in detail te treden<sup>355</sup> – de volgende aspecten en een aantal specifieke garanties<sup>356</sup> worden aangestipt: (1) de commissie kan hoorzittingen houden; indien de petitie echter door meer dan 15.000 personen ondertekend wordt of door een gestelde overheid ingediend wordt, dan heeft de eerste ondertekenaar, respectievelijk de overheidsvertegen-

350 Artikel 5, eerste lid, van het bijzonder decreet 1998 bepaalde dat de voorzitter, nadat hij besloten had dat het desbetreffende verzoekschrift wel degelijk onder het petitiebeprip viel, de petitie binnen dertig dagen doorverwees naar de commissie betreffende de verzoekschriften, die de ontvankelijkheid, de bevoegdheid en de gegrondheid van het desbetreffende verzoekschrift onderzocht. Er moet hier trouwens nog worden opgemerkt dat die commissie niet gecreëerd werd om zich exclusief over de behandeling van verzoekschriften te buigen, maar dat die functie aan een reeds bestaande commissie werd toegevoegd. Zie hierover ook: M. Elst, o.c., p. 257.

351 Als reden hiervoor worden de volgende factoren aangehaald: 1° een nodeloos complexe procedure, aangezien de geringe werkdruk voor een dergelijke commissie de oprichting van een (al dan niet) uitsluitend met de behandeling van verzoekschriften belaste commissie niet rechtvaardigt, in het bijzonder in de mate haar bevoegdheid tot het louter doorverwijzen van de petitie beperkt blijft, 2° de 'kosten' die aan een specifieke petitiecommissie verbonden zijn en 3° de stringentheid van de na te leven termijnen, ofschoon geen eindtermijn was voorgeschreven.

352 Die commissie zal vervolgens onder haar leden twee verslaggevers aanwijzen, waarvan één lid tot een meerderheidspartij en één lid tot een fractie van de oppositie moeten behoren (zie *Reglement van het Vlaams Parlement*, artikel 86, 4).

353 Als het verzoekschrift verwezen wordt naar de ombudsman, dan moet dat gebeuren met toestemming van de petitionaris, enerzijds, en na overleg met de Vlaamse ombudsman, anderzijds; zie artikel 6 *Gewoon Decreet 2001*.

354 *Reglement van het Vlaams Parlement*, artikel 86,6 en 86,7.

355 Zie hierover: L. Veny, *Het Vlaamse petitierecht opnieuw herdacht*, in: 'Publiekrechtelijke Kronieken', 2002, p.164-171.

356 Zie de artikelen 4, 5 en 6 van het gewoon Decreet 2001.

woordiger het recht om gehoord te worden en zich hierbij eventueel te laten bijstaan door een persoon naar keuze. (2) Tevens kan de commissie aan de verslaggevers de opdracht geven om ter plaatse (bepaal)de feiten vast te stellen of (3) het verzoekschrift naar de regering verwijzen met een verzoek om uitleg binnen een door haar vastgestelde termijn<sup>357</sup>; en (4) als een verzoek verband houdt met de rechten van het kind<sup>358</sup>, moet het advies van de Vlaamse Kinderrechtencommissaris<sup>359</sup> worden ingewonnen.

#### *Rechtsgevolgen van de indiening: kennisname en antwoord*

Terwijl de reglementen van Kamer van Volksvertegenwoordigers en Senaat stilzwijgend blijven over de garanties voor de petitionaris, bepaalt artikel 4 van het bijzonder decreet 2001<sup>360</sup> wel dat de verzoeker een recht heeft op een gemotiveerd antwoord binnen zes maanden na de indiening van de petitie. Die termijn kan eenmaal worden verlengd met drie maanden, op voorwaarde dat de termijnverlenging schriftelijk en gemotiveerd gecommuniceerd wordt aan de verzoeker.<sup>361</sup> Is een verzoekschrift onontvankelijk, dan wordt dit eveneens medegedeeld aan de indiener ervan. Inzake de afdwingbaarheid van die decretale bepaling is er evenwel geen bestraffingsmechanisme opgenomen.

Als conclusie kan dan ook worden geponeerd dat het Vlaams Parlement in de huidige stand van regelgeving vooralsnog immuun is voor enig rechterlijk bestraffend optreden voor eventueel onbehoorlijk behandelen van petitie's; enkel een afstraffing van de kiezer vormt hier een (louter theoretische) bestraffingsmogelijkheid. Een plicht tot positief handelen door het parlement wordt evenmin erkend; in die zin kan niet worden verwacht dat het parlement ook daadwerkelijk het opgeworpen probleem oplost.

### *3.7 Besluit*

#### *Het afweerkarakter: grondwettelijk toegelaten beperkingen*

Uit het ontbreken van een uitdrukkelijke escapeclausule die de regelgever de mogelijkheid biedt om de uitoefening van dit grondrecht aan specifieke beperkingen te onderwerpen, is niet af te leiden dat dit recht absoluut is. Zo biedt artikel 28 van de Grondwet

357 Die mogelijkheid komt uiteraard ook aan de plenaire vergadering toe. Artikel 3 van het bijzonder decreet 2001 bepaalt dat het Vlaams Parlement de ingediende verzoekschriften naar de Vlaamse regering kan doorverwijzen, waarbij die omtrent de inhoud ervan uitleg moet verstrekken binnen een door het parlement bepaalde termijn; is dit niet mogelijk, dan moet zij het parlement hiervan schriftelijk en gemotiveerd op de hoogte brengen.

358 Zoals vastgelegd in het Verdrag inzake de Rechten van het Kind, aangenomen in New York op 20 november 1989.

359 Zie het decreet van 15 juli 1997 houdende oprichting van een Kinderrechtencommissariaat en instelling van het ambt van Kinderrechtencommissaris. Dit advies moet worden uitgebracht binnen de termijn die daarvoor bepaald wordt door het Vlaams Parlement. Bij ontstentenis van een tijdig advies kan het Vlaams Parlement toch uitspraak doen over het verzoekschrift.

360 Het decreet van 1998 kende een aantal tussentermijnen, maar legde geen eindtermijn vast.

361 De artikelsgewijze commentaar haalt de volgende redenen aan: 'De redenen voor de verlenging van de termijn kunnen verband houden met de interne werking van het Parlement (bijvoorbeeld de te hoge werkdruk in de periode van de begrotingsbesprekingen, het zomerreces, het feit dat de zitting gesloten was, enz.), maar ook met het onderwerp dat in een verzoekschrift aangekaart wordt (bijvoorbeeld een verzoekschrift dat in samenhang met een voorstel of ontwerp van decreet behandeld wordt.'

een petitionaris geen immuniteit voor mogelijke strafrechtelijke vervolging. Naarmate de inhoud van een verzoekschrift strafbaar is, zal de overtreder zich noch op het grondwettelijke petitierecht, noch op het recht op vrije meningsuiting ex. artikel 19 Grondwet kunnen steunen om aan vervolging te ontsnappen.

Onder bepaalde omstandigheden zijn evenzeer disciplinaire maatregelen denkbaar, met name bij een met de eer en waardigheid van een (openbaar) ambt strijdige uitoefening van het petitierecht, waarbij het bestuur jegens de betrokken ambtenaar vervolgens als tuchtoverheid kan optreden.<sup>362</sup>

#### 4. RECHTSVERGELIJKENDE ANALYSE EN BENADERING: EEN SUMMIERE BESPREKING VAN HET PETITIERECHT IN EEN AANTAL ANDERE EUROPESE LANDEN MET 'DEELPARLEMENTEN'

##### 4.1. Italië

###### *Grondwettigheidsproblematiek*

Artikel 50 van de Italiaanse grondwet stipuleert dat alle burgers het recht hebben om een petitie aan de Kamers te richten, bevattend een verzoek om wetgevende maatregelen of een voorziening in algemene behoefte.<sup>363</sup> Het petitierecht is in beginsel dus voorbehouden aan burgers, in deze context te begrijpen als Italiaanse onderdanen<sup>364</sup>, die bovendien over hun burgerlijke en politieke rechten beschikken; onderdanen van een andere lidstaat van de Europese Unie kunnen dus geen subjectieve aanspraak op dit specifieke politieke recht doen gelden. Opmerkelijk is ook dat de burger enkel petities kan richten aan de parlementaire vergaderingen; het bestuur en administratie zijn dus niet opgenomen als te benaderen instanties. Het Italiaanse petitierecht is dus een louter parlementair recht.<sup>365</sup>

###### *Het Italiaanse federaliseringsproces*

Het Italiaanse grondgebied is ingedeeld in 20 autonome regio's, waarvan er vijf nog een speciaal statuut hebben<sup>366</sup>; dat statuut moet bij constitutionele wet worden vastgelegd.

362 Zie: R.v.St., Van Dijk, nr. 13449, 18 maart 1969, in: 'Verzameling van Arresten van de Raad van State', 1969, p. 305; R.v.St., Leenders, nr. 37113, 29 mei 1991, in: 'Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht', 1992, p. 754 en 'Pasicrisie belge', 1993, p. 151, en 'Administration Publique (mensuel)', 1991, p. 83. De uitoefening van deze rechten (het petitierecht) kan in beginsel niet worden beschouwd als een deontologische tekortkoming die van aard is met tuchtmaatregelen te worden bestraft.

363 'Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni allle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessita.' Deze bepaling is opgenomen in het hoofdstuk betreffende het parlement, zodat hier van een zuiver politieke petitie kan worden gesproken.

364 'Cittadini' in de bovenvermelde zin geïnterpreteerd, wordt trouwens door een gedeelte van de rechtsleer bekritiseerd en als achterhaald opgevat.

365 S.M. Álvarez Carreño, *El Derecho de petición: estudio en los sistemas español, italiano, alemán, comunitario y estadounidense*, 1999, p. 638.

366 Artikel 116 van de Italiaanse Grondwet stelt: *Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale. La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e Bolzano.*

Met betrekking tot het hier behandelde onderwerp kan worden gesteld dat op dit ogenblik nog geen enkel speciaal statuut de mogelijkheid om petitie aan de respectieve regionale assemblee te richten, heeft ingeschreven.<sup>367</sup> De andere vijftien autonome regio's kunnen, overeenkomstig artikel 123, eerste lid, van de Italiaanse Constitutie<sup>368</sup>, zelf regelingen omtrent initiatieven en referenda uitvaardigen, in zoverre dat op een grondwetsconforme manier gebeurt. De mogelijkheid om het petitierecht te regelen, werd echter niet opgenomen. Volgens de rechtsleer mag er uit de afwezigheid van een dergelijke referentie niet worden afgeleid dat het onwettig zou zijn om, in de desbetreffende gewone statuten, bepalingen omtrent het petitierecht op te nemen. Integendeel, het petitierecht kan in een andere configuratie en volgens een autonome procedure worden ingeschreven, op voorwaarde dat artikel 50 van de Grondwet wordt gerespecteerd.<sup>369</sup>

#### *Het petitierecht in de regionale parlementen*

Op twee uitzonderingen na,<sup>370</sup> hebben alle Italiaanse regionale parlementen in nagenoeg identieke bewoordingen in hun statuut een regeling omtrent het petitierecht aangenomen.<sup>371</sup>

Als titularissen maken de statuten, vooreerst, melding van een recht dat aan alle burgers wordt toegekend. Er blijft controversie heersen in de Italiaanse rechtsleer of hier uitsluitend inwoners van de desbetreffende regio zijn bedoeld, dan wel of ook de burgers die een bijzondere relatie of een aanknopingspunt met de betrokken regio kunnen aantonen of nog ruimer alle Italiaanse staatsburgers een beroep op het petitierecht kunnen doen gelden voor de regionale parlementen.<sup>372</sup> Het komt ons voor dat de meeste auteurs aan de extensieve interpretatie de voorkeur geven.<sup>373</sup>

367 S.M. Álvarez Carreño, o.c., p. 77.

368 Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

369 S.M. Álvarez Carreño, o.c., p. 81. Immers, de autonome regio's zouden de hun toegewezen bevoegdheden, zoals opgesomd in artikel 117 Grondwet, niet naar behoren kunnen uitoefenen indien zij geen petitie omtrent die bevoegdheden kunnen ontvangen; verder zou dit een onconstitutionele beperking ratione materiae vormen van artikel 50, aangezien er in dit artikel niet in de mogelijkheid is voorzien om het petitierecht slechts inzake enkele materies toe te kennen.

370 Met name in de autonome regio's van Puglia en Veneto.

371 Statuto della regione Abruzzo, artikel 67; Statuto della regione Basilicata, artikel 64; Statuto della regione Calabria, artikel 41; Statuto della regione Campania, artikel 53; Statuto della regione Emilia-Romagna, artikel 38; Statuto della regione Lazio, artikel 36; Statuto della regione Liguria, artikel 35; Statuto della regione Lombardia, artikel 61; Statuto della regione Marche, artikel 33; Statuto della regione Molise, artikel 41; Statuto della regione Piemonte, artikel 63; Statuto della regione Toscana, artikel 74; Statuto della Regione de Umbria, artikel 13.

372 De restrictieve interpretatie wordt meestal op grond van de volgende argumenten bestreden: *primo*, het grammaticale argument, dat stelt dat er in deze context enkel van 'burgers' wordt gesproken terwijl er in andere bepalingen sprake is van 'inwoners', 'stemgerechtigde burgers', 'geïnteresseerde burgers', ... *Secundo*, het logische argument, dat als kan worden opgekomen voor het gemeenschappelijk belang, het ook maar vanzelfsprekend is dat evenzeer niet-residentiële burgers hiervoor kunnen ijveren. *Tertio*, het constitutionele argument, dat de regionale statuten geen restricties voor bepaalde categorieën titularissen kunnen inbouwen, daar artikel 50 Grondwet daar geen ruimte voor laat.

373 S.M. Álvarez Carreño, o.c., p. 86 en de verwijzingen aldaar.

Verder wordt in Italië het petitierecht voornamelijk als een collectief recht geconcipeerd. Dat blijkt duidelijk uit de expliciete toekenning aan publiek- en privaatrechtelijke rechtspersonen en entiteiten<sup>374</sup> van het recht om vragen te stellen en verzoeken om informatie te richten aan de deelparlementen, waarbij, enerzijds, de gemeenten en provincies<sup>375</sup> (en eventuele andere territoriale entiteiten) en, anderzijds, de vakverenigingen – als principiële verdedigers van het algemeen belang van hun onderhorigen<sup>376</sup> – nog eens afzonderlijk vermeld worden. Al naargelang van de instantie waarvan dergelijke collectieve 'petities' uitgaan, wordt soms een – louter – terminologisch onderscheid gemaakt in meningen, verzoekschriften en verzoeken om tussenkomst (voti, istanze e richieste di intervento) en petities, vragen en verzoeken om informatie (petizione, interrogazione e richieste di informazioni). Vaak wordt vereist dat de petitionaris ageert omwille van het algemene of collectieve belang<sup>377</sup>, of dat het een materie betreft die onder de aan de regionale entiteit toegewezen bevoegdheid begrepen kan worden.

Met betrekking tot de rechtsgevolgen bepalen de meeste statuten dat het regionale parlement kan interveniëren, zonder dat ze de aard van de tussenkomst specificeren.<sup>378</sup> Andere statuten refereren aan wetgevende of bestuurlijke procedures.<sup>379</sup> Evenwel wordt de term 'provvedimento' als dusdanig geïnterpreteerd, dat het parlement zowel zijn bestuurlijke, wetgevende als reglementaire bevoegdheden kan uitoefenen om een oplossing te bieden.<sup>380</sup>

### *Besluit*

Het petitierecht kent een uitgesproken erkenning in het Italiaanse (regionale) rechtssysteem, waarbij een tweevoudige functie benadrukt wordt: ten eerste, geldt het indienen van verzoekschriften als een middel om specifieke wensen te realiseren en, ten tweede, wordt dit recht gepercipieerd als het technische instrument bij uitstek om de communicatie tussen het regionale en/of centrale niveau met de burger te verzorgen<sup>381</sup>, getuige het opnemen van het recht om informatie te verzoeken en vragen te stellen, naast het eigen-

374 Het betreft hier meestal vakbonden en andere sociale organisaties, coöperatistische verenigingen en culturele organisaties. Artikel 64, lid 2, St. Basilicata, artikel 53, lid 2, St. Campania, artikel 33 St. Marche en artikel 41 St. Molise. In Basilicata werd zelfs voorzien in een spoedprocedure om petities uitgaande van deze of andere verenigingen te behandelen (artikel 66, tweede lid, St. Basilicata).

375 Artikel 57 St. Basilicata, artikel 49 St. Calabria, artikel 64 St. Campania, artikel 38.2 St. Emilia-Romagna, artikel 36, lid 2, St. Lazio, artikel 35, lid 2, St. Liguria, artikel 61 St. Lombardia en artikel 13, lid 5, St. Umbria.

376 Artikel 2, tweede en derde lid, van de Wet nr. 142 van 8 juni 1990 betreffende de lokale autonome entiteiten.

377 Artikel 61 St. Lombardia, artikel 41 St. Molise en artikel 74 St. Toscana. Hierbij wordt soms nog een onderscheid gemaakt al naargelang van de indiener van de petitie, zie artikel 41 St. Calabria en artikel 53 St. Campania.

378 De meeste statuten bepalen dat de modaliteiten van de behandeling moeten worden uitgewerkt in de onderscheiden parlementaire reglementen: artikel 57, vierde lid, en 64, derde lid, St. Basilicata; artikel 49, tweede lid, St. Calabria; artikel 53, tweede lid, en 64, eerste lid, St. Campania, artikel 36, derde lid, St. Lazio, artikel 35, derde lid, St. Liguria, artikel 33, tweede lid, St. Marche, artikel 41, tweede lid, St. Molise en artikel 63, tweede lid, St. Piemonte.

379 Artikel 63 St. Piemonte.

380 S.M. Álvarez Carreño, o.c., p. 89 en verwijzingen aldaar.

381 *Ibid.*, p. 76.

lijk recht om te petitioneren. Zo wordt de conformiteit van de fundamentele politieke, wetgevende of bestuursbeslissingen van de vertegenwoordigers met die van hun kiezers gegarandeerd.<sup>382</sup> Het merendeel van de Italiaanse rechtsgeleerden oordeelt dat de versterking van het petitierecht een instrument geworden is om het 'decentraliseringsproces' te ondersteunen en dat het petitierecht op deelstatelijk niveau beter tegemoet komt aan de verzuchtingen van de burger.<sup>383</sup>

#### 4.2. Spanje<sup>384</sup>

##### *Artikel 29 en 77 van de Spaanse Grondwet*

Artikel 29 kent het petitierecht toe aan elke Spanjaard om individueel of collectief, op schriftelijke wijze, en in de vorm en met de gevolgen die de wet voorschrijft, verzoekschriften in te dienen; enkel de uitoefening van dit grondrecht door militairen is aan extra voorwaarden onderworpen, zoals onder andere het verbod op collectieve petitie. Ook de Spaanse Grondwet behoudt het recht om verzoekschriften in te dienen in beginsel voor aan nationale onderdanen.<sup>385</sup> Dat artikel geldt uiteraard ook voor de regionale en federale assemblees.

Aangezien het petitierecht een fundamenteel grondrecht is, kan het Spaanse Constitutionele Hof de eventuele miskennis ervan behandelen en de betrokken assemblee 'veroordelen'.<sup>386</sup> Die rechtsscheppende rol van het Grondwettelijk Hof heeft dan ook de inhoud en het toepassingsgebied van het grondrecht verfijnd en uitgebreid. Een recent arrest<sup>387</sup> lag bijvoorbeeld ten grondslag aan een nieuwe organieke wet die specifiek het klachtrecht tot voorwerp heeft.<sup>388</sup>

Het recht om verzoekschriften in te dienen bij de *Cortes Generales* (het *Congreso de los Diputados* en de *Senado*), dat wil zeggen, bij de federale assemblees, wordt nader uitgewerkt in artikel 77 van de Grondwet en verder in de huishoudelijke reglementen van elke assemblee.<sup>389</sup>

382 E. Spagna Musso, *Diretto regionale*, 1992, p. 40.

383 S.M. Álvarez Carreño, o.c., p. 90.

384 *Ibid.*, p. 635-645; A.M. Márquez, *El derecho de petición: instrumento de participación directa de los ciudadanos, o manifestación de la función de control*, p. 137-167; F. González Navarro, *Derecho de petición: comentarios a la Ley orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, 2002*, p. 883-914 (*regímenes especiales*).

385 Evenwel werd hier gerefereerd aan 'todos los españoles' en niet aan de burgers (zoals bv. in de Italiaans Grondwet); hieruit kan men afleiden dat het volstaat dat de verzoeker een Spaans onderdaan is en dat het niet noodzakelijk is dat die over al zijn burgerlijke en politieke rechten beschikt.

386 *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, artikel 42.

387 *Sentencias del Tribunal Constitucional*, 242/1993 van 14 juli 1993, zie ook *lager*, voetnoot 93.

388 *Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición*. Aangezien deze wet niet geldt voor de speciale regimes van Kamer en Senaat – en evenmin voor de parlementen van de autonome regio's – wordt ze hier dan ook verder buiten beschouwing gelaten.

389 Artikel 49 van het reglement van het *Congreso de los Diputados* en de artikelen 192 tot 195 van het reglement van de *Senado*.



*De parlementen van de autonome regio's (Asambleas Legislativas de las Comunidades (Autónomas)*

Op voorwaarde dat het grondwettelijke karakter van het petitierecht gerespecteerd wordt<sup>390</sup> – en dus ook zijn conformiteit getoetst kan worden door het Grondwettelijk Hof – kan een deelparlement, als het dit opportuun acht, een specifieke procedure voor de behandeling van de petitie voorschrijven. Evenwel moet dit overeenkomstig het respectieve reglement gebeuren.<sup>391</sup>

Vanuit een organiek criterium zijn twee grote groepen inzake procedurele behandeling te onderscheiden. Aan de ene kant creëert een aantal parlementen een speciaal orgaan: dat kan een permanente, niet-legislatieve commissie zijn die zich uitsluitend aan de behandeling van petitie wijdt<sup>392</sup> of een commissie die niet exclusief de behandeling van petitie tot voorwerp heeft, maar daarnaast ook andere functies waarneemt.<sup>393</sup> Andere autonome regio's kennen geen geïnstitutionaliseerde behandeling; in dit kader valt voorts het onderscheid te maken tussen parlementen waar er in het reglement indicaties terug te vinden zijn over de te volgen procedure<sup>394</sup> en daarnaast reglementen die op geen enkele manier melding maken van de manier waarop petitie moeten worden behandeld.<sup>395</sup> In dat laatste geval zal er op een louter pretoriaanse manier een politieke oplossing worden voorgestaan.

Grosso modo wordt overal hetzelfde stramien gehanteerd. Het valt hierbij op dat er maar zelden sprake is van eigen bevoegdheden – en dus ook van onderzoeksmogelijkheden<sup>396</sup> – maar dat er meestal enkel een verwijzing wordt voorgeschreven naar de nationale

390 Vandaar dat er maar in één autonoom statuut (*Estatuto de Autonomía extremeño*, artikel 25,1) een eigen bepaling opgenomen werd over het petitierecht, die dan nog letterlijk overgenomen werd van artikel 77 van de Spaanse Grondwet (zie: F. González Navarro, o.c., p. 895).

391 Disposición adicional primera de Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.

392 In de volgende voetnoten wordt tussen haakjes verwezen naar het artikel in het reglement van het desbetreffende regioparlement. De Comisión de peticiones zijn terug te vinden in Extremadura (artikel 47.1), Islas Canarias (artikel 43.2.3°), Cantabria (artikel 44.2.3°), Galicia (artikel 45.2.3°), Islas Baleares (artikel 47.1), Rioja (artikel 45.i, hier werd het desbetreffende orgaan evenwel 'Comisión de peticiones y defensa del ciudadano' gedoopt) en Valencia (artikel 46.1).

393 In Aragón is de 'Comisión de peticiones y derechos humanos' eveneens belast met het leiden van de relaties tussen de rechterlijke en de wetgevende macht (artikel 62.5). In Asturias waakt de Comisión de peticiones y derechos fundamentales over de correcte toepassing van de fundamentele rechten (artikel 71.1). Ook Murcia institutionaliseerde een dergelijke Comisión de peticiones y defensa del ciudadano, terwijl daarnaast ook de 'Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno' in País Vasco (artikel 42) moet worden vermeld; in tegenstelling tot wat de benaming doet vermoeden, bezit die commissie wel degelijk een volwaardige bevoegdheid tot het behandelen van een petitie.

394 In Andalucía verwijst de 'Comisión de gobierno interior y derechos humanos' de petitie naar het bevoegde orgaan (artikel 50.2.4.). In Cataluña is het de Mesa die de 'sugerencia' verwijst naar de desbetreffende permanente legislatieve commissie (artikel 42). Wat Madrid betreft, stelt artikel 49.1. dat de Mesa zelf de behandeling van de petitie waarneemt; de procedure werd verder uitgewerkt in een *Resolución de la Presidencia sobre tramitación de los escritos de petición presentados en la Asamblea*.

395 Navarra, Castilla y León en Castilla-La Mancha.

396 De commissie bij het parlement van Murcia beschikt evenwel over verregaandere bevoegdheden: zij kan alle handelingen stellen die tot de bevoegdheid van de afgevaardigden behoren (vragen, moties, wetsvoorstellen,...), ze kan doorverwijzen naar de bevoegde commissie, de ombudsman of de creatie van een nieuwe commissie voorstellen. De commissie kan eisen dat de desbetreffende functionaris verschijnt en zijn hiërarchisch overste aanmanen de zaak te behandelen, waarbij hij de genomen maatregelen moet meedelen (zie de artikelen 205 en 206, Murcia).

of regionale<sup>397</sup> ombudsman, een andere parlementaire commissie of parlementaire groep<sup>398</sup>, een rechtscollege, de nationale of regionale regering, het gemeentebestuur,... Kortom, aan alle bestuurlijke organen onder wier bevoegdheid het voorwerp van de petitie ressorteert.<sup>399</sup> Is dat niet mogelijk, dan wordt de classificatie van het verzoekschrift voorgeschreven.<sup>400</sup> Uitzonderlijk kan de regering om uitleg worden gevraagd<sup>401</sup> of neemt de commissie zelf maatregelen.<sup>402</sup>

Wat de verdere behandeling betreft, is de commissie enkel verplicht om de ontvangst van het verzoekschrift te bevestigen en de indiener te informeren over de maatregelen die ze heeft genomen (verwijzing, archivering,...).<sup>403</sup> In een aantal commissies kan men de verschijning vragen van de indiener<sup>404</sup>; die mogelijkheid is facultatief voor de commissie en vrijblijvend voor de petitioneerder.<sup>405</sup>

Bepaalde commissies publiceren een overzicht van het aantal petities en de genomen maatregelen in een *Boletín Oficial del Parlamento*<sup>406</sup>, dat occasioneel voorgelegd wordt aan het parlement<sup>407</sup> en waarbij uitzonderlijk de goedkeuring vereist wordt<sup>408</sup>; in dat laatste geval is dit als een vorm van interne politieke controle te beschouwen.

### *Enkele speciale regimes*

In Murcia werd er een beroepsmogelijkheid ingesteld betreffende een onontvankelijk verklaarde petitie, omdat die reeds het voorwerp vormt van een jurisdictionele of parle-

397 'Diputado del Común' in Cantabria (artikel 46.2.1); 'Síndico de Agravios' in de Islas Baleares (artikel 48.2.1°).

398 Die neemt de petitie op zich en kan eventueel een wetgevend initiatief institueren, artikel 193.1.2° van het reglement van de Senado, artikel 47.2.2 van het reglement van het parlement van Cantabria; ook vragen en interpellaties zijn dan mogelijk. Speciaal voor de Senaat is ook voorzien in de mogelijkheid om in een motie de inhoud van de petitie aan te nemen.

399 In een aantal gevallen is die instantie verplicht om zo vlug mogelijk de gepaste maatregelen te nemen en de commissie daarop van de hoogte te brengen: Cantabria (artikel 47.2.3), País Vasco (artikel 42, 2°).

400 Islas Canarias (artikel 46.3), Cantabria (artikel 47.2.4), Galicia (artikel 48.3), Islas Baleares (artikel 48.3), la Rioja (artikel 38.4), Aragon (artikel 62.2) en País Vasco (artikel 42, 3°).

401 Artikel 77, 2 van het reglement van het Congreso de los diputados, dat dit recht kent voor beide federale Wetgevende Kamers. Extramadura (artikel 47.2 juncto 144 en 145), dat de verschijningsplicht van de leden van de Junta poneert om de nodige uitleg te verschaffen. La Rioja (artikel 46.2), voert een recht op inzage in van documenten en informatie voor de leden van de regering en het bestuur.

402 Asturias (artikel 71.2) voorziet in de mogelijkheid voor de commissie om de beslissingen te nemen die zij opportuun acht.

403 Dit juridisch afdwingbare rechtsgevolg werd in alle reglementen geïncorporeerd na een uitspraak van het Constitutionele Hof (*Sentencias del Tribunal Constitucional*, 242/1993). Hierbij werd het parlement van Islas Canarias veroordeeld omdat het geen enkel gevolg aan de petitie had gegeven: '*Desde la perspectiva del destinatario, se configuran dos obligaciones, una al principio, exteriorizar el hecho de la recepción, y otra al final, comunicar al interesado la resolución que se adopte.*'

404 Soms kunnen ook vertegenwoordigers van rechtspersonen of sociale groepen worden gehoord; zie Aragon, (artikel 62.4). Uitzonderlijk kan een assemblee andere belanghebbenden de mogelijkheid bieden om te verschijnen; zie Asturias (artikel 71.4). Het Baskische parlement kan enkel in speciale zaken besluiten de verzoeker te horen, zonder dat gespecificeerd wordt wat daaronder te begrijpen is (artikel 42.2).

405 Islas Baleares (artikel 48.4).

406 Cantabria (artikel 47.4).

407 Asturias (artikel 71.6) en País Vasco (artikel 42.3).

408 Congreso de los diputados (artikel 195), Islas Baleares (artikel 48.6) en la Rioja (artikel 39).

mentaire procedure. Hiertegen kan een burger een nieuwe beslissing vragen aan de Mesa en indien die niet hervormd wordt, kan hij een beroep instellen bij de *Junta de Portavoces*.

In Andalucia<sup>409</sup> kunnen de burgers rechtstreeks een vraag richten tot de regering in haar geheel of een van zijn leden in het bijzonder. Dit schriftelijk verzoek wordt, indien het de nodige elementen bevat, ontvankelijk verklaard en behandeld in een commissie of de plenaire vergadering, waarbij het benaderde lid mondeling uitleg zal verschaffen.

### *Besluit*

Concluderen dat in de Spaanse deelparlementen de petitiecommissie – indien er reeds één is opgericht of aangewezen – gereduceerd werd tot een intermediair orgaan, is wellicht te vergaand. Het is evenwel duidelijk dat de rechtscheppende rol hier op federaal jurisprudentieel niveau gesitueerd kan worden, waarbij de autonome regio's enkel de uitvoeringsmodaliteiten (kunnen) vastleggen.

Er moet hier evenwel nog aan worden toegevoegd dat – zoals in Italië – een bijzonder grote rol is weggelegd voor de *defensa del ciudadano* en het volksinitiatief, aanverwante rechtsfiguren die een gedifferentieerde behandeling vooropstellen en dus ook de behoefte aan het petitierecht minder groot maken.

### 4.3. Duitsland

#### *Artikel 17 van de Duitse Grondwet*<sup>410</sup>

Het recht van petitie wordt aan eenieder gewaarborgd, hetzij individueel, hetzij samen met anderen; vreemdelingen en staatlozen hebben eveneens petitierecht – op voorwaarde dat zij in Duitsland verblijven of dat de aangelegenheid waar de petitie betrekking op heeft, verbonden is met een doorgebracht verblijf in Duitsland – ambtenaren moeten zich bij de uitoefening van hun petitierecht vooraf tot hun ambtelijk superieur wenden.<sup>411</sup> Ook minderjarigen en gedetineerden hebben het recht om verzoekschriften in te dienen. Een anoniem verzoekschrift wordt niet in aanmerking genomen.

Over de vraag of aan publiekrechtelijke rechtspersonen een petitierecht toekomt, bestond veel controverse; er werd algemeen aanvaard dat grondrechten in beginsel tegen de overheid werken en dus geen rechtsgrond konden vormen voor het optreden van die overheid.<sup>412</sup> Enkele deelparlementen aanvaardden evenwel dat onder bepaalde voorwaarden andere overheden rechtsgeldig een verzoekschrift kunnen indienen, als het voorwerp tot hun absolute bevoegdheid behoort.<sup>413</sup>

Zowel politieke petitities (Bitte) als klachtpetities (Beschwerde) worden onder deze bepaling begrepen, zonder dat er letterlijk naar de term 'Petition' verwezen wordt; het algemeen

409 Andalucía (Artikel 162).

410 'Jedermann hat das Recht sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.'

411 Bundesbeamtengesetz, artikel 170 en 171.

412 C. Riezebos, o.c., p. 127.

413 Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag, Anlage 2 Bayerisches Petitionsgesetz; artikel 1; Gesetz über die Behandlung von Petitionen an das Abgeordnetenhaus von Berlin vom 25 November 1969, paragraaf 1 (4) en §1, (4) Gesetz über die Behandlung von Petitionen durch die Bremische Bürgerschaft vom 26. März 1991, paragraaf 1 (4).

verzoek om informatie valt echter onder artikel 5 van de Grondwet. Een tweede distinctie in artikel 17 van de Grondwet wordt gemaakt naargelang van de adressaat: de bevoegde bestuursverheden worden bewust onderscheiden van de volksvertegenwoordiging.

Het artikel wordt aldus geïnterpreteerd dat de geadresseerde niet alleen verplicht is tot de inontvangstneming van het verzoekschrift, maar dat ook moet behandelen, met name overgaan tot een zakelijke toetsing van de inhoud.<sup>414</sup> De indieners van de petitie moeten worden geïnformeerd over de manier waarop hun petitie afgehandeld werd, met opgave van de redenen. Het recht op een gemotiveerd antwoord binnen een redelijke termijn is dus een jurisprudentieel rechtsbeginsel.<sup>415</sup>

Wat de afdwingbaarheid van de behandeling van het petitierecht betreft, kan de petitioneris zowel een beroep doen op de bestuursrechter als een Verfassungsbeschwerde indienen bij het Bundesverfassungsgericht.<sup>416</sup>

*Länder. Rechtsgrond van het petitierecht voor en enkele markante verschillen in het recht in de verschillende deelstaten*

Nagenoeg elke<sup>417</sup> respectieve Grondwet<sup>418</sup> van de Länder heeft een vrij parallelle bepaling over het petitierecht opgenomen. De meeste artikelen zijn een exacte blauwdruk van hun federale variant – waarbij het recht soms vernauwd wordt tot de eigen ingezetenen<sup>419</sup> of de onder de respectieve bevoegdheden ressorterende materies – met dien verstande dat toch op een aantal specificaties kan worden gewezen; zo bepaalt de Grondwet van Hamburg expliciet dat de verzoekcommissie als parlementair controleorgaan dienst doet.<sup>420</sup>

Het petitierecht bij de deelstatelijke assemblees moet schriftelijk worden uitgeoefend; uitzonderlijk mag de petitioneris in Thüringen zijn verzoek mondeling aanhangig maken.<sup>421</sup>

414 Bundesverfassungsgericht, Beschl. v. 22.4.1953, in: 'Entscheidungen Bundesverfassungsgericht', Bd. 2, p. 225-232; zie ook: 'Die Öffentliche Verwaltung', 1953, p. 374-375 en 'Neue Juristische Wochenschrift', 1953, p. 817.

415 Wat niet wegneemt dat het soms in de gefedereerde constituties expliciet wordt ingeschreven: Verfassung des Landes Brandenburg, artikel 24; Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern, artikel 10; Sächsische Verfassung, artikel 35; Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, artikel 19; Verfassung des Freistaates Thüringen, artikel 14.

416 C. Riezebos, o.c., p. 167.

417 Een tweetal Länder nam geen constitutionele bepaling aan; het petitierecht wordt daar dus rechtstreeks geregeld in een wet of reglement. Wat Bremen betreft, door het Gesetz über die Behandlung von Petitionen durch die Bremische Bürgerschaft vom 26. März 1991 en in Niedersachsen door artikel 26 van de Niedersächsische Verfassung des Landtages.

418 Verfassung des Landes Baden-Württemberg, artikel 2, 35a; Verfassung des Freistaates Bayern, artikel 115; Verfassung von Berlin, artikel 34; Verfassung des Landes Brandenburg, artikel 24 en 71; Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, artikel 25a; Hessischen Verfassung, artikel 16 en 94; Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern, artikel 10, 35 en 36; Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, artikel 4 en 41a; Verfassung für Rheinland-Pfalz, artikel 11, 90 en 90a; Verfassung des Saarlandes, artikel 20, 78 en 79; Verfassung des Landes Sachsen, artikel 35; Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, artikel 19 en 61; Landessatzung für Schleswig-Holstein, artikel 19; Verfassung des Freistaates Thüringen, artikel 14 en 65.

419 Verfassung des Freistaates Bayern, artikel 115; de wetgeving stelt echter dat dit onafhankelijk van het domicilieadres of de nationaliteit moet worden beoordeeld. Verder Geschäftsordnung für den Bayerischen Landtag, Anlage 2 Bayerisches Petitionsgesetz, artikel 1.

420 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, artikel 25b, 2. Ook in Hessen en Schleswig-Holstein werd de controlefunctie op de regering expliciet ingeschreven: Geschäftsordnung des Hessischen Landtages, paragraaf 38 en Landessatzung für Schleswig-Holstein, artikel 19.

421 Verfassung des Freistaates Thüringen, artikel 14.

De procedurele organisatie wordt uitgewerkt in extra wetten en de respectieve reglementen van de deelparlementen.

*Commissies: structuur en bevoegdheden*

Vrijwel alle Länder zijn overgegaan tot de oprichting van ten minste één gespecialiseerde commissie, belast met de behandeling van de verzoekschriften<sup>422</sup>; enkel in Nedersachsen zendt de voorzitter van de Landtag de petitie onmiddellijk naar de bevoegde vaste commissie. Bepaalde Länder<sup>423</sup> hebben de werkzaamheden van hun petitiecommissie willen ontlasten, door een parlementaire ombudsman te installeren, die zich specifiek met de klachtpetities bezighoudt. In Hessen kan zelfs de voorzitter van de Landtag petitie naar zich toe trekken, indien hij oordeelt dat er bepaalde maatregelen noodzakelijk zijn om de wetgeving te verduidelijken.

De meeste commissies hebben grosso modo dezelfde bevoegdheden als het federale Petitionsausschuss: het recht op informatie, aktenvoorlegging en toegang tot alle Landesbesturen<sup>424</sup>, de mogelijkheid tot onderzoek ter plaatse, het horen van petitionarissen<sup>425</sup>, getuigen, deskundigen en informanten.<sup>426</sup> In bepaalde deelstaten is het recht op informatie beperkt tot de respectieve regering<sup>427</sup> of de ministeries<sup>428</sup>, de Senaat<sup>429</sup> of de onder de Senaat ressorterende besturen.<sup>430</sup> In die hoedanigheid functioneert de commissie dus als intern of extern controleorgaan.

Bepaalde commissies hebben expliciet recht op rechts- en ambtshulp vanwege de rechtscolleges<sup>431</sup>, terwijl andere commissies bepaalde controlebevoegdheden kunnen uitoefenen met betrekking tot de behandeling van gedetineerden en andere in bewaring gestelden.<sup>432</sup> In een aantal gevallen kan de commissie ook van ambtswege andere zaken naar zich toe trekken, met name als er sprake is van zwaarwichtige omstandigheden<sup>433</sup> of wederrechtelijk of ondoelmatig handelen van de desbetreffende overheid.<sup>434</sup>

422 Een Petitionsausschuss of een Ausschuss für Eingaben und Beschwerden. Die gespecialiseerde commissies kunnen uiteraard de petitie doorverwijzen naar een vaste commissie onder wier materiële bevoegdheid de inhoud van het verzoekschrift te classificeren valt.

423 Die Bürgerbeauftragte is terug te vinden in Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein en Thüringen.

424 Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, Brandenburg (incl. de regeringsleden en de minister-president), Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein en Thüringen (incl. regering).

425 Soms kan men ook andere belanghebbende partijen horen, zoals in: Berlin, Brandenburg (verplicht op verzoek van een commissiemedewerker), Nordrhein-Westfalen en Saarland.

426 Het verhoor kan in een aantal deelstaten onder ede gebeuren: Berlin, Brandenburg en Nordrhein-Westfalen.

427 Bayern, Hessen en Mecklenburg-Vorpommern (waarbij de aanwezigheid van regeringsmedewerkers gevorderd kan worden).

428 Nedersachsen.

429 Bremen en Hamburg.

430 Berlin.

431 Sachsen. In bepaalde gevallen wordt dit recht zelfs uitgebreid tot het inzien van stukken en andere informatie, t.e.m. de controle over de aard en de omvang van het diensttoezicht over de rechtscolleges (bijvoorbeeld Berlin en Brandenburg). Hier valt die bevoegdheid opnieuw te bestempelen als een controlemechanisme tussen de verschillende machten.

432 Berlin, Brandenburg en Sachsen.

433 Berlin.

434 Rheinland-Pfalz en Thüringen.

*Besluit*

Elke burger kan, zowel op federaal als op deelstatelijk niveau, zich op het petitierrecht beroepen, dat ondertussen een volwaardig afdwingbaar en geïnstitutionaliseerd grondrecht vormt. Niet alleen bestaat het op federaal en elk deelstatelijk niveau, de verslagen van de werkzaamheden van de commissies tonen bovendien aan dat er veelvuldig gebruik gemaakt wordt van deze vorm van rechtstreekse democratie. Daarbij is in een aantal gevallen ook de finaliteit van die instantie uitgebreid: van bestuurlijk correctief tot parlementair controleorgaan. Terwijl vroeger haar mediërende functie primordiaal was, is er nu een evolutie naar een uitermate geprofileerd<sup>435</sup> controlemechanisme vast te stellen, dat uiteraard ook de burger nauwer betreft bij haar politieke vertegenwoordiging.

## 5. ENKELE VOORLOPIGE CONCLUSIES

Uit de – weliswaar ietwat summier – bovenstaande analyse blijkt zeer duidelijk dat het petitierrecht kan worden opgevat als een bijzondere vorm van het recht op een vrije meningsuiting, enerzijds doordat het recht om verzoekschriften in te dienen toepassing vindt in de relatie burger-overheid en, anderzijds, het een vraagstelling betreft. Echter, de stelling plegen dat het petitierrecht enkel een bijzondere en declaratoire toepassing van het recht op een vrije meningsuiting is, gaat voorbij aan de essentie van het petitierrecht. Er kan dus ook niet met reden worden geconcludeerd dat het petitierrecht een louter exemplatieve bepaling is. Het is met andere woorden een algemeen erkend mensenrecht dat meer is dan een specifiek toepassingsgeval van het recht op vrije meningsuiting.

Zelfs een summier rechtsvergelijkende analyse van de situatie in West-Europese federale en regionale staten toont aan dat het recht van petitie als grondrecht niet beperkt is tot de federale parlementaire assemblees; bij vrijwel alle deelparlementen in Europa hebben burgers, en in een aantal gevallen ook private (of publieke) rechtspersonen, het recht om verzoekschriften in te dienen.

De wijze waarop het petitierrecht is geconcipieerd, verschilt echter sterk al naargelang van de betrokken parlementaire procedure. Die inhoudelijke en institutionele verschillen zijn (meestal?) te verklaren vanuit het nationale publiekrechtelijke systeem, waarbij – aan de ene kant – het beginsel van de hiërarchie van de rechtsnormen<sup>436</sup> en de rol van een Constitutioneel Hof een grote rol spelen en – vervolgens – de politieke visie inzake conflictbeheersing en -behandeling zijn stempel drukt.

In elke hiervoor besproken staat zijn de deelparlementen – vanzelfsprekend – gebonden aan de federale constitutionele bepaling die het petitierrecht als grondrecht huldigt,

435 Zie de uitgewerkte sites van alle parlementen, waarbij de meeste assemblees uitgebreide informatie over het petitierrecht verschaffen.

436 De vraag of, en onder welke voorwaarden de (al dan niet) gefedereerde entiteiten een eigen petitierrecht kunnen uitdenken, zal in elke nationale soevereine staat anders worden beantwoord. In het hierboven summier gevoerde onderzoek blijkt dat alle deelparlementen zich binnen de grenzen van de (federale) Grondwet moeten bewegen; overigens werd vastgesteld dat iets minder dan de helft (m.n. 48,6 percent) van alle landen het recht om verzoekschriften in te dienen onder één of andere vorm in zijn Grondwet heeft opgenomen, zie: H. Van Maarseveen, *Written constitutions: a computerized comparative study*, 1978, p. XIII en 112.

weliswaar met dien verstande dat bepaalde deelstatelijke assemblees een grotere bewegingsvrijheid op het vlak van het aannemen van inhoudelijke uitvoeringsmodaliteiten hebben dan andere deelparlementen. Dat varieert meer in het bijzonder van de mogelijkheid om eigen materiële rechtsnormen uit te vaardigen of het grondwettelijke petitierecht aan extra voorwaarden te onderwerpen, tot de beperking voor andere deelgebieden om enkel de procedurele organisatie te regelen.

De manier waarop de behandeling van het verzoekschrift is uitgewerkt, illustreert de rol of de functie die een (federale of deelstatelijke) overheid aan dit politiek recht toekent. In Duitsland bijvoorbeeld vervult de petitiecommissie de rol van een volwaardige onderzoekcommissie, terwijl soortgelijke commissies in bepaalde landen veeleer functioneren als aanspreekpunt en doorverwijzingscommissie. Het gekozen mechanisme hangt dikwijls samen met het bestaan van een ombudsman of volksinitiatief, waarbij beide procedures op elkaar afgestemd zijn.

Het recht van petitie kent evenwel in alle landen een ambigue evolutie. Op de eerste plaats hechten deelparlementen aan het recht om verzoekschriften in te dienen een groot belang en kent het petitierecht op het deelstatelijke niveau bijgevolg een sterke opmars. De laatste jaren heeft de (deelstatelijke) regelgever zich veel moeite getroost om dit grondrecht toegankelijker en kenbaarder te maken; als getuige hiervan zijn bijvoorbeeld de vele internetsites te vermelden, waarop soms gestandaardiseerde formulieren terug te vinden zijn en de burger rechtstreeks zijn verzoek(schrift) kan doormailen. De legitimatie- en integratiefunctie van het petitierecht blijft zo aan belang winnen, vooral in het kader van de alomtegenwoordige introductie van het e-government. Toch kan de vraag worden opgeworpen of het petitierecht wel het meest aangewezen instrument is om de – veronderstelde – kloof tussen burger en politiek te dichten.

Ten tweede gaat de groeiende aandacht voor en het gebruik van dit recht in de deelparlementen van de autonome regio's of gemeenschappen gepaard met een achteruitgang op het federale en grondwettelijke niveau. Als oorzaken voor de teloorgang van dit petitierecht kunnen naar onze mening de volgende redenen worden aangehaald: de verruiming van het stemrecht, de opkomst van de massamedia en de vaak gebrekkige behandeling (de ongedifferentieerde behandeling van politieke petitie's en klachtpetitie's, de zware vereisten om tot een werkelijke rapportering over te gaan, de gebrekkige follow-up na doorverwijzing, de afhankelijke positie van de petitiecommissie, de afwezigheid van de betrokkene,...).

Die ietwat tegenstrijdige evolutie wordt duidelijk in de universele discussie tussen de maximalisten en de minimalisten verwoord; eerstgenoemden zijn voorstander van een complete herdenking en heroriëntering van de functies en de finaliteit van het petitierecht, terwijl de anderen zich beperken tot loutere formele wijzigingen van het petitierecht. Voorstellen omtrent de versterking van het petitierecht, waarbij een (groep) burger(s) het recht wordt toegekend om legislatieve voorstellen te introduceren op de politieke agenda met de verplichting die te behandelen in de assemblee, leunen aan bij het volksinitiatief. De parlementen die een dergelijke decisieve stap niet willen, kunnen of durven nemen, schuiven maar al te graag het petitierecht naar voren, waarbij perikelen inzake institutionalisering en afdwingbaarheid niet opwegen tegen haar uitstekende public-relationsfunctie.

Het petitierecht degraderen tot een populistisch placebo dat het gebrek aan directe en effectieve politieke inspraak moet verdoezelen, is dan weer te verregaand. Dit zou immers impliceren dat men zijn controlefunctie negeert, hoewel die niet altijd even zichtbaar aanwezig is en uiteindelijk ook afhankelijk is van de parlementaire wil om zich te verdiepen in de aangehaalde problematiek.





# 8. De publiekswerking van het Vlaams Parlement

PIETER PLETINCKX\*

## 1. OVERHEIDSCOMMUNICATIE: GEEN SINECURE

Voor een democratische instelling zijn communicatie en openheid van cruciaal belang. Een parlement dat in een tijdperk van massamedia en voortschrijdende technologische ontwikkeling zijn communicatie met de burger verwaarloost, loopt het risico niet meer als ‘volksvertegenwoordiging’ (h)erkend te worden. Een parlement dat de burgers echt wil vertegenwoordigen kan zich niet veroorloven alleen naar aanleiding van de vijfjaarlijkse verkiezingen te communiceren.

De technologische ontwikkelingen van de laatste decennia hebben een zeer grote invloed gehad op de communicatie in onze samenleving. Men kan gerust spreken over een informatie-explosie: zowel overheidsinstellingen als bedrijven trachten de aandacht van de bevolking te trekken met de meest diverse technieken en boodschappen. Het parlement bevindt zich daarbij in een zeer concurrentiële omgeving. Het is dan ook voor de burger allesbehalve gemakkelijk om in het overaanbod aan informatie een selectie te maken tussen voor hem relevante en niet-relevante informatie. Het parlement moet in dit (over)aanbod zijn plaats verwerven en nagaan of zijn communicatie ook de beoogde doelgroep bereikt.

Overheidscommunicatie op zich is een zeer complex gegeven. De overheid bestaat uit verschillende bestuurslagen: Europees, federaal, niveau van de gemeenschappen en gewesten, provinciaal en gemeentelijk. Voor de burger is dit bestuurlijke labyrint een hinderpaal bij het ontvangen van boodschappen. Bovendien behoren de verschillende bevoegdheden niet altijd exclusief tot een bestuurslaag, wat voor toenemende verwarring kan zorgen. Niet alleen de veelheid aan bestuurslagen, maar ook het gebrek aan kennis bij een aantal burgers van een aantal staatsrechtelijke principes zoals de scheiding der machten, zorgt de facto voor heel wat misvattingen. Zo kennen sommige Vlamingen wel de Vlaamse regering, maar niet het Vlaams Parlement.

Overheidscommunicatie staat altijd naast politieke communicatie. Beide vormen van communicatie hebben eigen, in een aantal gevallen diverse, doelstellingen. Politici com-

\* Stafmedewerker van de directie Externe Relaties van het Vlaams Parlement

municeren vaak over ideeën, wenselijk beleid, beleid in voorbereiding. Vaak is de status van de boodschap niet duidelijk voor de burger: gaat het om een idee, een concreet voorstel of een beslissing? Dit leidt soms tot te hoog gespannen verwachtingen, onbegrip en frustratie.

Bovendien zijn de betrekkingen tussen burger en overheid de laatste decennia grondig gewijzigd. De burger neemt, terecht, een veel kritischer en zelfstandiger houding aan tegenover de overheid in het algemeen. Het democratisch gehalte van een overheid wordt mede bepaald door de bereidheid om met de burger te communiceren en hem informatie te verstrekken. Parlement en regering worden daarbij extra kritisch onder de loep gehouden.

De verwachtingen van de burger ten aanzien van overheidscommunicatie lopen bovendien uit elkaar. Zo zijn er burgers die participatief bij de besluitvorming betrokken willen worden, terwijl anderen niet eens bereid zijn om informatie van de overheid te ontvangen en veeleer een negatieve houding aannemen.<sup>437</sup>

De houding van de bevolking wordt voor een gedeelte gecreëerd door de pers, die als intermediair een belangrijke rol in de overheidscommunicatie speelt. Als massamedium heeft de pers een groot bereik en kan ze de communicatie sterk beïnvloeden. Aan de relaties met de media, die hoe dan ook een sleutelrol spelen in de beeldvorming over het parlement, wordt een afzonderlijk hoofdstuk gewijd.

## 2. PRINCIPES

Vooraleer dieper in te gaan op de communicatiemiddelen en hun efficiëntie, is het belangrijk vooraf duidelijk te definiëren wat de principes zijn die het communicatiebeleid van het parlement moeten schragen.

### 2.1. *Maatschappelijk draagvlak en vertrouwen*

Een goede communicatie die de bevolking effectief bereikt, is een basisvereiste indien het Vlaams Parlement voldoende maatschappelijk draagvlak wil creëren en het vertrouwen van de bevolking wenst te behouden of te krijgen. Dat er nog heel wat werk aan de winkel is, blijkt onder meer uit de VRIND-cijfers (Vlaamse Regionale Indicatoren) over het vertrouwen van de Vlaming in de instellingen: in 2003 had slechts 25 percent van de Vlamingen ‘veel tot zeer veel vertrouwen’ in het Vlaams Parlement.<sup>438</sup>

### 2.2. *Communicatie die rekening houdt met de burger*

Bij de ontwikkeling van zijn communicatiebeleid moet het parlement uitgaan van het principe dat de burger centraal staat. Het parlement moet de burger als een gelijkwaardige gesprekspartner aanzien met recht op informatie en recht op dialoog.

*Recht op informatie:* de burger heeft het recht om geïnformeerd te worden; de informatie moet correct, volledig, begrijpelijk, goed gedoseerd en gericht zijn;

437 Zie hierover het in andere hoofdstukken geciteerde Nederlandse rapport *In dienst van de democratie: eindrapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie*. Hoofdstuk 4, *De Burger*, 2001.

438 VRIND 2003, 2004, p. 60. Sinds 1997 is er een zekere stijging van dat vertrouwen van 17 tot 25 percent. De laatste jaren blijft dat cijfer stabiel.

- correcte informatie betekent dat de gegevens feitelijk juist moeten zijn;
- volledigheid houdt in dat alle relevante elementen ter beschikking gesteld moeten worden; het achterhouden van cruciale informatie is dodelijk voor het vertrouwen;
- informatie is slechts begrijpelijk indien de ruwe gegevens en het technische jargon ‘vertaald’ worden rekening houdend met de gesprekspartner;
- een goede dosering is belangrijk omdat de communicatie van het parlement enerzijds haar plaats moet vinden in het reeds bestaande overaanbod aan informatie en dus voldoende zichtbaar moet zijn; anderzijds kan een overaanbod leiden tot verwarring of zelfs een negatieve houding tegenover de aanbieder van informatie;
- uit het voorgaande vloeit voort dat informatie gericht moet zijn op verschillende doelgroepen die er elk op een verschillende manier mee omgaan.

*Recht op dialoog:* het parlement moet de actieve dialoog tussen de burgers en hun verkozen vertegenwoordigers mogelijk maken en stimuleren. Er mag geen eenrichtingsverkeer ontstaan waarbij het parlement enkel informatie verspreidt. De burgers moeten de kans krijgen iets met die informatie te doen en te reageren; het parlement moet de burgers daar ook toe uitnodigen en stimuleren.

### 2.3. *Samengevat*

Deze communicatieprincipes sluiten naadloos aan bij de transparantie en openheid die het Vlaams Parlement van bij de start als algemene beginselen heeft geponereerd. Het parlement moet immers meer ambiëren dan alleen passieve openheid in de vorm van toegankelijkheid voor de burgers tot de parlementaire vergaderingen en documenten. Het parlement moet een actieve openheid ontwikkelen en een doorgedreven inspanning doen om zijn rol in het proces van democratisch besluitvorming, zijn activiteiten, zijn werking en hoe de burger daarbij betrokken kan worden, beter bekend te maken. Een gedifferentieerde aanpak van de verschillende doelgroepen is daarbij noodzakelijk.

## 3. DOELSTELLINGEN

De informatie, die het Vlaams Parlement verspreidt, moet gericht zijn op:

- een beter begrip van en waardering voor de *democratie* in het algemeen;
- een beter onderscheid tussen het federale en het *Vlaamse niveau*;
- het verhogen van de kennis over en de interesse van de burger voor het *Vlaams Parlement*, de werking en de manier waarop beslissingen genomen worden en hoe de burger daarbij betrokken kan worden;
- een vlotte toegang voor de *geïnteresseerde burger* tot informatie over het Vlaams Parlement en zijn activiteiten.

### 3.1. *Democratie*

Het sterk toegenomen wantrouwen van het publiek tegenover de politiek, de spreekwoordelijke kloof tussen de burger en de politiek, is een signaal voor het parlement dat de burgers en volksvertegenwoordigers van elkaar vervreemd geraken. Er bestaan natuurlijk

geen eenvoudige oplossingen voor dit probleem maar een betere kennis van de principes van de democratie (en van de gevaren en consequenties van de negatie van democratie) kan in ieder geval een aanzet zijn om de constructieve dialoog tussen de burger en zijn volksvertegenwoordigers te stimuleren. Het is dan ook een uitdrukkelijke verantwoordelijkheid van het Vlaams Parlement zelf een inspanning te leveren om op zijn minst die kennis van een aantal democratische principes en instellingen te verdiepen.

Een van de voornaamste doelstellingen van het communicatiebeleid is aan de bevolking de nodige informatie aan te bieden om de kennis van en de interesse in het democratische beslissingsproces te stimuleren. De rol die parlement en regering daarin spelen moet duidelijk worden gesteld.

### *3.2. Onderscheid Vlaams en federaal niveau*

Een extra probleem in de Belgische context is dat burgers vaak niet het onderscheid (kunnen) maken tussen het federale en het Vlaamse bestuursniveau: de overheid wordt als één geheel gezien, het Vlaams en het federaal parlement en de verschillende regeringen vormen één kluwen van politieke instellingen.

De communicatie van het Vlaams Parlement moet er dan ook op gericht zijn de herkenbaarheid van het Vlaamse niveau en de naambekendheid van het Vlaams Parlement te verhogen.

### *3.3. Kennis van het Vlaams Parlement*

Vaak stellen we vast dat de bevolking moeilijk het onderscheid kan maken tussen de uitvoerende macht (Vlaamse regering) en de wetgevende macht (Vlaams Parlement). Ook de rol die de verschillende actoren (bijvoorbeeld adviesraden, Raad van State, pressiegroepen,...) in de politieke besluitvorming in Vlaanderen spelen, is allerminst duidelijk voor het brede publiek.

In het communicatiebeleid moet duidelijk tot uiting komen welke aangelegenheden in het Vlaams Parlement worden besproken, wat de rol van de Vlaamse volksvertegenwoordigers is in het totstandkomen van het beleid in Vlaanderen en hoe zij de controle op de regering uitvoeren.

Burgers moeten nadrukkelijk ingelicht worden over de mogelijkheden om actief bij de parlementaire werking en/of besluitvorming betrokken te worden: dit kan gaan van individuele contacten met volksvertegenwoordigers, over gebruik maken van het petitierecht, tot deelname aan het maatschappelijke forum.

De informatie die het Vlaams Parlement verspreidt moet tevens duidelijk maken op welke manier datgene wat zich afspeelt in het parlement, impact heeft of kan hebben op het dagelijkse leven van de burgers. Dat kan de interesse en de betrokkenheid aanwakkeren.

### *3.4. Toegang voor de geïnteresseerde burger*

Burgers wiens interesse gewekt is, moeten bij het Vlaams Parlement terecht kunnen voor specifiekere en meer gedetailleerde informatie over de Vlaamse volksvertegenwoordig-

gers, de parlementaire werking, de stand van zaken met betrekking tot de wetgeving die in het parlement besproken wordt, de manier waarop ze zelf impact op de besluitvorming kunnen hebben, enzovoort. Nu merken we vaak dat burgers er niet van op de hoogte zijn dat heel veel informatie vrij beschikbaar is in de vorm van verslagen van vergaderingen, voorstellen en ontwerpen van decreet en andere parlementaire documenten.

Daarom moet het Vlaams Parlement beschikken over uitgebreide informatielijnen, zowel in een informatiecentrum in het Vlaams Parlement zelf, als schriftelijk (brief, mail, fax), via de website of telefonisch. Van groot belang is dat parlementaire documenten niet enkel beschikbaar worden gesteld, maar dat wat in het parlement gebeurt naar de verschillende doelgroepen in begrijpelijke taal wordt omgezet.

#### 4. MIDDELEN

##### *4.1. Doelgroepenbeleid*

Uit het voorgaande blijkt het belang van een goed afgestemde communicatie op wie men wil bereiken. Het is nogal evident dat de leefwereld en de communicatiebehoeften van een zeventienjarige adolescent verschillen van die van pakweg een actieve senior. En ook binnen de groep van zeventienjarige adolescenten zijn er verschillen in interesses, opleidingsniveau, enzovoort.

De verschillen in behoeftes zijn zo groot dat effectief communiceren een permanente differentiatie vraagt. Essentieel is dat men aansluiting vindt bij de leefwereld en het referentiekader van de doelgroep: vaardigheden, taalgebruik, interesses, motivatie, mediagebruik,...

Om succesvol te communiceren is het belangrijk de te bereiken doelgroep écht te kennen. Veronderstellingen volstaan niet en zijn zelfs gevaarlijk omdat men vaak, onbewust, uitgaat van vooroordelen. Om niet in die val te trappen kan men bestaande onderzoeksresultaten gebruiken, onderzoeken laten uitvoeren, een aantal mensen uit de beoogde doelgroep bij de communicatieplanning betrekken en een eerste ontwerp of test laten beoordelen.

Het Vlaams Parlement kan enerzijds principieel moeilijk een deel van de zes miljoen Vlamingen uitsluiten; anderzijds is het natuurlijk ook budgettair en operationeel onmogelijk om op korte termijn alle segmenten van de samenleving met een specifiek doelgroepenbeleid te benaderen. Daarom zullen in eerste instantie een aantal keuzes moeten worden gemaakt. Naast algemene informatiepakketten (een basisbrochure, een website, cd-rom, dvd...) kan voor een aantal doelgroepen een specifiek communicatiepakket worden uitgewerkt.

##### *4.2. Educatieve dienst, niet enkel voor jongeren*

###### *Waarom een educatieve dienst?*

Uit het benchmarkrapport is gebleken dat verscheidene parlementen (Schotland, Denemarken,...) een educatieve dienst hebben die zich specifiek richt tot de jongeren. Ook

voor het Vlaams Parlement moeten de jongeren een belangrijke doelgroep zijn. Indien het parlement het uitdrukkelijk als een van zijn verantwoordelijkheden beschouwt een inspanning te leveren om de kennis van een aantal democratische principes en instellingen te ontwikkelen, kan men de jongeren als doelgroep niet uit de weg gaan. Zij zullen immers de komende jaren de evolutie van die democratische principes en instellingen mee bepalen.

Overigens behoort in Vlaanderen ‘het inzicht in de werking van parlementen’ tot de vakoverschrijdende eindtermen ‘opvoeden tot burgerzin’ van de derde graad van het secundair onderwijs.<sup>439</sup> Hiermee werd ingegaan op een uitdrukkelijke vraag van het Vlaams Parlement. Een reden te meer dus voor het parlement om zijn verantwoordelijkheid op te nemen en onder andere via communicatie en educatie een actieve bijdrage te leveren om de jongeren de kans te geven de democratische instellingen te leren kennen. Tijdens de talrijke rondleidingen die iedere dag in het Vlaams Parlement worden gegeven, blijkt overigens dat het met die kennis vaak droevig is gesteld.

#### *Rondleiding voor jongeren en ‘Flosj’*

Een parlementaire educatieve dienst kan een belangrijke rol spelen door, rekening houdend met de verschillende leeftijdsgroepen, aan opleidingsniveaus aangepaste instrumenten te ontwikkelen. Een eerste aanzet werd reeds gegeven met een specifieke rondleiding voor kinderen (8- tot 12-jarigen) en een stripverhaal ‘Flosj in het Vlaams Parlement’ dat in het najaar 2002 werd uitgebracht voor dezelfde leeftijdsgroep. Via ‘Flosj’ kunnen kinderen op een speelse en ontspannen manier kennismaken met het Vlaams Parlement: een stripfiguurtje belandt door toeval in het parlement en beleeft er allerlei avonturen. Het stripverhaal wordt gegeven aan alle kinderen tot 12 jaar die deelnemen aan een groepsbezoek met rondleiding in het parlement.

#### *Project ‘De Kracht van je Stem’*

De rondleiding voor jongeren en ‘Flosj’ vormden slechts een beginpunt. Een educatieve dienst moet voor de verschillende leeftijds- en opleidingsniveaus kant-en-klare educatieve pakketten ontwikkelen die men via de scholen en de leraars kan aanbieden. Het parlement kan daarbij lessen trekken uit en verder bouwen op het project ‘De Kracht van je Stem’.

‘De Kracht van je Stem’ werd in 1995 door de Vlaams Onderwijsraad (VLOR) opgestart onder impuls van de toenmalige Vlaamse regering. Het was de bedoeling leerlingen van het middelbaar onderwijs beter vertrouwd te maken met de democratische politieke instellingen. Uit een aantal studies was immers gebleken dat de kennis van de Vlamingen over hun politieke instellingen erg gebrekkig is. Algauw na de start van het project, was men het er in de VLOR evenwel over eens dat de doelstelling ruimer moest zijn dan alleen maar kennis van de instellingen. Uiteindelijk werd het een breed educatief project over burgerzin en democratische opvoeding.

<sup>439</sup> Decreet van 18 januari 2002 betreffende de eindtermen, de ontwikkelingsdoelen en de specifieke eindtermen in het voltijds gewoon en buitengewoon onderwijs, in: ‘Belgisch Staatsblad’, 8 februari 2002.



Een grote groep medewerkers uit de onderwijswereld heeft in de loop der jaren met veel inzet en enthousiasme een rijk en gediversifieerd aanbod van educatief materiaal ontwikkeld, voor alle doelgroepen in het onderwijs, vanaf de derde graad van het basis-onderwijs tot en met het volwassenenonderwijs. Dat lesmateriaal sluit aan bij de didactische praktijk van de leraren op school en past in de eindtermen (of ontwikkelingsdoelen) van het onderwijs en in de leerplannen, maar het houdt uiteraard rekening met de pedagogische vrijheid. Het materiaal kan door de leerkracht naar eigen goeddunken gebruikt worden in de lessen, maar het is ook uitstekend geschikt voor themadagen of projectwerken in de klas of zelfs in de gehele school.

Via een website<sup>440</sup> kan het materiaal ook via internet worden geconsulteerd en gedownload.

Eind 2002 was het gehele project bij de VLOR zo goed als afgerond. In december 2002 besliste het Bureau van het Vlaams Parlement, op vraag van de VLOR, om 'De Kracht van je Stem' te verankeren binnen het Algemeen Secretariaat van het Vlaams Parlement. Het werd de start van een nieuwe educatieve dienst, die het project zou voortzetten en verder ontwikkelen.

Een initiatief als 'De Kracht van je Stem' kan immers nooit helemaal afgerond zijn. De samenleving en de politieke wereld zijn constant in beweging. Een voortdurende actualisering van het lesmateriaal, het ontwikkelen van nieuwe dossiers, het inspelen op de behoeften van het onderwijsveld, het jeugdwerk en het vormingswerk zijn een permanente bekommernis.

De samenleving en de politieke wereld zijn constant in beweging. Na elke nieuwe verkiezing moet bijvoorbeeld al het lesmateriaal aan de nieuwe toestand worden aangepast. Ook is er aan de evolutie van onze politieke instellingen vooralsnog geen eind gekomen. Bovendien is het nuttig thematische dossiers samen te stellen, die inspelen op een specifiek aspect van de werking van de democratie of op een actuele gebeurtenis.<sup>441</sup>

Vanaf 2003 werd De Kracht van je Stem een volwaardige educatieve dienst van het Vlaams Parlement met twee vaste medewerkers, een begeleidende commissie van onderwijsexperts en academici en een schare van tijdelijke en vrijwillige medewerkers.

Het Vlaams Parlement volgt hier het voorbeeld van wat er onder andere in Duitsland bestaat. Daar worden in de deelstaten instituten voor politieke vorming door de deelstaatsparlementen gesponsord. De Kracht van je Stem is zo de eerste kern van een soortgelijke werking van het Vlaams Parlement ten behoeve van het onderwijs en het vormingswerk.

### *Scholen en leraars*

Cruciaal voor het welslagen van dergelijke educatieve projecten is de rol van de scholen en de leraars: hun medewerking is onmisbaar. In die zin vormen zij een even belangrijke

440 [www.dekrachtvanjestem.be](http://www.dekrachtvanjestem.be)

441 Zo werd een themadossier over de verkiezingen voor het Vlaams Parlement van 13 juni 2004 opgesteld voor de hoogste jaren van het Algemeen en het Beroepssecundair Onderwijs.

De Kracht van je Stem op 13 juni 2004', verkiezingsbrochure voor de derde graad ASO, TSO, KSO, 2004, 39 p.

Daarnaast werd er ook een verkiezingsbrochure in eenvoudige taal opgesteld in samenwerking met Toemeka: Kies-keurig 2004, 2004, 81 p.

doelgroep voor het parlement. Een educatieve dienst kan immers onmogelijk alle jongeren zelf bereiken. De intermediaire rol van de leraars kan niet worden overschat.

Een beperkt onderzoek heeft ondertussen uitgewezen dat de helft van de geschiedenisleerkrachten van de tweede en de derde graad van het secundair onderwijs niet op de hoogte was van het bestaan van De Kracht van je Stem. Sensibilisering van het onderwijsveld voor de werking van de educatieve dienst is dus belangrijk. Niet alleen is het nodig leerkrachten warm te maken voor burgerschapsvorming in het algemeen, ook moeten zij het materiaal leren kennen en moeten ze worden aangespoord het te gebruiken.

Om hen te motiveren en te overtuigen zal het noodzakelijk zijn een op hun maat gesneden vormingspakket aan te bieden. Het Deense en het Zweedse parlement organiseren cursussen voor leraren. De Kracht van je Stem doet iets vergelijkbaars door op regelmatige tijdstippen leerkrachtendagen te organiseren. Tijdens een leerkrachtendag wordt het lesmateriaal en de didactische aanpak van de educatieve dienst voorgesteld.<sup>442</sup> De leerkrachten worden er op een interactieve manier vertrouwd gemaakt met vorm en inhoud van de lespakketten.

Zo biedt de educatieve dienst een simulatiespel aan, waarbij kinderen leren hoe een parlement werkt. Dat spel wordt in het Vlaams Parlement zelf gespeeld. Het is noodzakelijk dat een dergelijk concept eerst op kleine schaal wordt uitgetest. Pas nadat uit die testfase de nodige lessen worden getrokken, kan het op grotere schaal worden gepromoot en georganiseerd.

Uit ervaring in andere landen en deelstaten (bijvoorbeeld Sachsen) is gebleken dat het uitermate nuttig kan zijn zelf met een tentoonstelling naar de scholen te stappen. Die tentoonstelling biedt aan de scholieren de kans op een interactieve manier kennis te maken met de parlementaire werking en tegelijk de stap te zetten naar de website van het parlement. Die website omvat bij voorkeur een aanbod dat op jongeren is gericht. Sommige parlementen ontwikkelden zelfs een specifieke jongerensite (Schotland, Zweden). Bovendien kan de tentoonstelling gekoppeld worden aan andere activiteiten in de school zoals het opzetten van discussiefora waarin jongeren op een democratische manier met elkaar in discussie leren gaan. De 'apothéose' kan dan plaatsvinden tijdens een bezoek aan het Vlaams Parlement, waar de jongeren een vergaderzaal ter beschikking krijgen om samen tot een eindconclusie van hun debatten te komen.

#### *De toekomst: ook andere doelgroepen*

In een volgende fase moeten meer doelgroepen aan bod komen. Zo kunnen ook bibliotheken een belangrijke rol spelen in het verspreiden van informatie. Ook hier spelen de parlementen van Denemarken, Zweden en Schotland een voortrekkersrol. Zij zorgen voor een opleiding voor bibliotheekmedewerkers, die dan geïnteresseerde burgers wegwijs maken in de parlementaire informatie die in de bibliotheken ter beschikking gesteld is.

Ook de ambtenaren van de Vlaamse overheid vormen een specifieke doelgroep: zij zijn immers nauw betrokken bij het totstandkomen en het uitvoeren van het beleid van de Vlaamse overheid. Uit diverse contacten, onder meer tijdens rondleidingen in het parlement, blijkt dat ook deze groep de rol van het parlement niet altijd juist kan beoordelen.

442 Een eerste leerkrachtendag op 18 februari 2004 bracht 160 leerkrachten samen in het Vlaams Parlement.

We merken ten slotte dat in verscheidene landen initiatieven genomen worden voor werklozen, migranten en kansarmen. Ook dit zijn bijzondere doelgroepen die in de toekomst door het Vlaams Parlement moeten worden aangesproken.

#### *4.3. Bezoeken aan het Vlaams Parlement*

Omdat face-to-facecommunicatie nog steeds de grootste impact heeft, voert het Vlaams Parlement een actieve politiek van georganiseerde bezoeken. Het directe contact blijft, ook in de multimediamaatschappij, het krachtigst. Een rondleiding in het Vlaams Parlement met een gids die oog heeft voor de signalen van zijn gesprekspartners, is krachtiger dan een rondleiding in virtuele realiteit op een pc.

Ervaren en goed opgeleide gidsen (allen personeelsleden die vrijwillig een opleiding gevolgd hebben) spelen in dit concept een sleutelrol. Zij leiden ieder jaar ruim 23.000 bezoekers rond. Meer dan de helft ervan zijn studerende jongeren, waarmee we pal in de hiervoor beschreven primaire doelgroep zitten. Ongeveer 15 procent van de bezoekers zijn actieve senioren. Niet toevallig gaat het om twee groepen (jongeren en senioren) die op weekdagen de kans hebben om in groepsverband (scholen en verenigingen) naar het parlement te komen. Dankzij de ervaring van de gidsen kan perfect worden ingespeeld op de behoeften van de verschillende doelgroepen: uitgaande van een basisstrategie wordt de rondleiding aangepast aan het aanwezige publiek.

De gidsen merken regelmatig op dat de kennis van de democratische instellingen op een zeer laag peil staat. De initiatieven van de educatieve dienst (informatieve pakketten op maat, tentoonstellingen,...) kunnen er ongetwijfeld voor zorgen dat een betere basis-kennis voor het bezoek wordt verworven. Daardoor zal de rondleiding meer ruimte bieden voor interessante discussies en kan nog beter ingespeeld worden op de specifieke wensen van de bezoekersgroepen.

Om dat deel van de bevolking te bereiken dat wegens zijn professionele activiteiten tijdens weekdagen het parlement niet kan bezoeken, worden op zaterdag rondleidingen georganiseerd. Het Vlaams Parlement probeert met gerichte mailings aan administraties, bedrijven en verenigingen die burgers te bereiken en aan te sporen om hun parlement te leren kennen. Minimaal wordt er jaarlijks één opendeurdag op zondag georganiseerd. Daarbij wordt zoveel mogelijk samengewerkt met externe organisaties (Vlaamse Gemeenschap, Rode Kruis, Erfgoed Vlaanderen, verenigingen,...) zodat regelmatig een nieuw publiek wordt aangeboord. Een bezoek aan het Vlaams Parlement zou ook een onderdeel kunnen vormen van een pakket dat door toeristische diensten wordt aangeboden.

Uit het benchmarkonderzoek van het Vlaams Parlement bleek dat de georganiseerde bezoeken aan parlementen doorgaans worden begeleid door parlementsmedewerkers. Dat is dus ook het geval voor het Vlaams Parlement. Maar over het algemeen wordt ook opgemerkt dat de aanwezigheid van volksvertegenwoordigers bij bezoeken en op open dagen sterk geapprecieerd wordt door bezoekers.<sup>443</sup> Het is dus belangrijk volksvertegenwoordigers te sensibiliseren voor het helpen begeleiden van bezoekersgroepen.

#### 4.4 Cultureel programma

Door de ingebruikneming in 2002 van het Huis van de Vlaamse Volksvertegenwoordigers, een nieuw administratief complex naast het Vlaams Parlementsgebouw, ontstaan nieuwe mogelijkheden om de naambekendheid van het Vlaams Parlement te ontwikkelen.

In 'De Loketten', een grote zaal waarin zich vroeger de loketten van de Postcheque bevonden, worden tentoonstellingen georganiseerd, die vrij toegankelijk zijn voor het publiek. In 2003-2004 werd bijvoorbeeld een grote overzichtstentoonstelling over het design in Vlaanderen georganiseerd.<sup>444</sup>

Een bezoek aan een dergelijke tentoonstelling moet tegelijk een kans bieden voor een eerste kennismaking met het Vlaams Parlement: in De Loketten bevindt zich immers ook het informatiecentrum van het parlement. Op die manier kunnen de bezoekers van de tentoonstellingen naast hun culturele ook hun politieke interesse aanscherpen. Hiermee kan het parlement een nieuw publiek aanboren. Mits de tentoonstellingen kwalitatief hoogstaand zijn, kunnen zij bijdragen aan de uitstraling en de naambekendheid van het Vlaams Parlement.

Een andere mogelijkheid bestaat erin dat het Vlaams Parlement, in samenwerking met de culturele wereld, een aantal culturele evenementen (poëziedagen, muziek, dans,...) binnen zijn muren organiseert. Een eerste aanzet werd gegeven met het poëziefest 'Vlaanderen en C°. Poëten in het Parlement' naar aanleiding van de opening van het Huis van de Vlaamse Volksvertegenwoordigers in juli 2002. Gezien het grote succes van de eerste poëziehappening (bijna 5000 inschrijvingen voor 1700 beschikbare plaatsen) besliste het parlement om in maart 2004 een tweedaags poëziefest te organiseren voor meer dan 3000 deelnemers, onder de titel 'Poëten in het Vlaams Parlement: Noord & Zuid'.<sup>445</sup>

#### 4.5 Bezoekers- en informatiecentrum

Uit de contacten met de buitenlandse parlementen is gebleken dat veel nadruk gelegd wordt op beschikbaarheid van informatie voor de bevolking en liefst niet alleen via brochures, boeken en multimedia. De brede waaier van voorlichtingsinstrumenten over het Vlaams Parlement is onmisbaar en nuttig, maar volstaat op zich niet. Een deel van de bevolking heeft geen toegang tot multimedia of weet die middelen (bijvoorbeeld de zoekfunctie op een website) niet op een optimale manier te gebruiken; niet iedereen getroost zich de moeite om een brochure over een vrij complexe materie aandachtig te bekijken. Zoals reeds eerder vermeld blijft het directe contact, naast alle voorlichtingsinstrumenten, het krachtigste communicatiemiddel.

Daarom is het noodzakelijk dat het parlement een bezoekers- en informatiecentrum heeft waar belangstellenden en toevallige bezoekers terecht kunnen voor alle informatie

444 Zie: *Iconen van design in Vlaanderen, Catalogus van de tentoonstelling*, 2003.

445 Van beide poëziehappenings werd een bloemlezing van de gepresenteerde gedichten samengesteld door Jozef Deleu:

Vlaanderen & Co: *Poëten in het Parlement, bloemlezing 2002*, Uitgeverij Van Halewijck, 2002.

Noord & Zuid: *poëten in het Vlaams Parlement: bloemlezing, 2004 = Nord & Sud: poètes au parlement flamand: anthologie*, 2004, Lannoo, 2004.

over het Vlaams Parlement. Het moet de bedoeling zijn dat de drempel van de multimedia zo laag mogelijk wordt gehouden of dat men op zijn minst hulp krijgt om met die multimedia om te gaan.

Om hieraan tegemoet te komen en om de drempel voor de geïnteresseerde burger te verlagen is in De Loketten in het Huis van de Vlaamse Volksvertegenwoordigers een informatiecentrum met een bemande informatiebalie opgericht. Personeelsleden van het Vlaams Parlement geven er de bezoekers alle gewenste inlichtingen over de werking en de actualiteit in het Vlaams Parlement.

#### *4.6 Merchandising*

Vaak vragen bezoekers bij het einde van een bezoek of het mogelijk is een aandenken te kopen (kijkboek, cd-rom, ansichtkaart,...). Uit de benchmarking is gebleken dat heel wat parlementen in het buitenland op die vraag inspelen.

Vanzelfsprekend moet het Vlaams Parlement zijn informatie (brochures) verder gratis ter beschikking stellen voor de bezoekers. Maar daarnaast is er ook een aanbod van stijlvolle maar betaalbare geschenken die de bezoekers kunnen kopen. Ook het stripverhaal voor kinderen 'Flosj' mag zeker niet ontbreken. Van die stripfiguur werden overigens pluchen exemplaren gemaakt, zodat het Vlaams Parlement nu ook een mascotte heeft.

Kortom, rond het parlement kan een volledige merchandising opgezet worden zodat de naambekendheid verhoogd wordt.

De merchandisingproducten zijn te koop in een parlamentswinkel in het bezoekerscentrum.

#### *4.7 Evenementen*

Het Vlaams Parlement opteert er sinds 1996, het jaar waarin het parlamentsgebouw in gebruik genomen werd, bewust voor om zijn deuren open te zetten voor verenigingen en groepen die een maatschappelijke rol spelen. Na een gemotiveerde aanvraag kunnen zij een gedeelte van de infrastructuur van het parlement ter beschikking krijgen voor debatten, congressen en colloquia over onderwerpen die aansluiten bij de Vlaamse bevoegdheden. Op die manier wil het parlement een actieve bijdrage leveren tot het maatschappelijke debat. Die opendeurpolitiek ten aanzien van evenementen sluit aan bij de forumfunctie die het parlement heeft.

Ieder jaar bieden deze evenementen aan tienduizenden geëngageerde Vlamingen de kans om met hun parlement kennis te maken en er te debatteren over alle mogelijke maatschappelijke vraagstukken. Uit de talrijke reacties blijkt dat die politiek, mede door de ondersteuning van de evenementen door de parlamentsmedewerkers, een zeer positieve invloed heeft op het imago van het parlement.

De beschikbare infrastructuur in het nieuwe Huis van de Vlaamse Volksvertegenwoordigers biedt een aantal extra mogelijkheden. Het Vlaams Parlement kan, op een selectieve manier, de grote lokettenzaal ter beschikking stellen voor colloquia, congressen en andere evenementen. In combinatie met het eerder vernoemde culturele programma (tentoonstellingen en andere culturele evenementen) en het bezoekers- en informatiecentrum, dat in dezelfde zaal een plaats moet vinden, kunnen De Loketten in

het Huis van de Vlaamse Volksvertegenwoordigers uitgroeien tot een Vlaamse ontmoetingsplaats in Brussel.

#### *4.8 Informatiecampagnes*

Verscheidene buitenlandse parlementen doen, onder meer via bibliotheken, extra inspanningen om informatie over het parlement bij de bevolking te verspreiden. Het Schotse parlement verspreidt bijvoorbeeld informatiefiches die de burger wegwijs moeten maken in de manier waarop hij zich tot het parlement kan richten (hoe kunt u een parlementslid bereiken en wat mag u van hem verwachten, hoe kunt u gebruik maken van uw petitieright,...?).

Dit voorbeeld verdient zeker navolging. Het moet perfect mogelijk zijn voor het Vlaams Parlement om een aantal items te selecteren zoals het petitieright of de deontologische code van de volksvertegenwoordigers en daarover korte en begrijpelijke informatiefiches of brochures samen te stellen. Een uitstekend verspreidingsmiddel zijn de infozuilen van de Vlaamse Gemeenschap, die in gemeentehuizen, bibliotheken, openbare gebouwen en zelfs in een aantal krantenwinkels opgesteld zijn. Het zou een deel van de bevolking er in ieder geval toe aanzetten om met het parlement of zijn volksvertegenwoordigers in dialoog te treden. De communicatiepolitiek van het Vlaams Parlement moet immers meer beogen dan een eenrichtingsverkeer waarbij het parlement enkel informatie verspreidt. De bevolking moet ook de kans krijgen iets met die informatie te doen en te reageren; het parlement moet de bevolking daar ook toe uitnodigen en stimuleren.

Het Vlaams Parlement moet gerichte informatiecampagnes opzetten naargelang de onderwerpen die in het maatschappelijk forum aan bod komen. Dit betekent niet dat het parlement als instelling in zijn communicatie bepaalde standpunten moet verdedigen (dat is immers de taak van de fracties) maar wel dat het parlement op zijn minst meedeelt over welke onderwerpen er gedebatteerd wordt en aan de burgers vraagt om daar hun mening over te geven. De Vlaamse volksvertegenwoordigers en de fracties kunnen daar dan op inspelen.

In Schotland organiseert het parlement regelmatig vergaderingen op lokatie. De ervaringen daarmee zijn erg positief, omdat daardoor de drempel om in contact te komen met het parlement en zijn leden opnieuw wordt verlaagd. Dat voorbeeld verdient in Vlaanderen navolging, bijvoorbeeld door het organiseren van open commissievergaderingen in de provincie.

#### *4.9 Rechtstreekse uitzending van parlementaire debatten: een meer aan de maatschappelijke realiteit aangepaste openbaarheid van de parlementaire werkzaamheden*

De openbaarheid van de vergaderingen impliceert dat de burgers kennis kunnen nemen van wat er in het parlement gebeurt. Op die manier weten ze welke standpunten hun verkozen vertegenwoordigers innemen.

De maatschappelijke realiteit is echter dat heel veel Vlamingen niet de tijd of de mogelijkheid hebben om op weekdays naar het parlement te komen en daar de debatten bij te wonen. De meeste burgers vernemen via de filter van de pers waarover er in het parle-

ment wordt gesproken. Een algemeen gehoorde klacht van de volksvertegenwoordigers is bovendien dat de pers, als ze al aandacht aan de parlementaire werkzaamheden geeft, vooral focust op een aantal mediatische twistpunten maar weinig of niet bericht over de inhoudelijk interessante en constructieve debatten die in het parlement plaatsvinden.

Het zou dan ook de moeite lonen uit te testen of het live of in uitgesteld relais uitzenden van parlementaire debatten over belangrijke onderwerpen een oplossing zou kunnen bieden. Hiervoor zijn verschillende scenario's mogelijk: overeenkomst met bestaande zenders (landelijk of regionaal), uitzenden in eigen regie, webbroadcast. Dergelijke initiatieven lopen trouwens al in verschillende landen: plenaire vergaderingen van de federale Kamer en Senaat worden via de website uitgezonden, uitzending van debatten in de Duitse Landtag door de regionale tv-stations, commissievergaderingen van het Schots parlement kunnen via de website gevolgd worden.

## 5. CONTROLE OP DE PARLEMENTAIRE COMMUNICATIE

De voorbije jaren werden een aantal decretale initiatieven genomen met betrekking tot een controleregeling voor de Vlaamse overheidscommunicatie die ook een impact hebben of zullen hebben op het communicatiebeleid van het Vlaams Parlement.

Het decreet houdende de controle op de communicatie van de Vlaamse overheid heeft tot doel een kwaliteitsvol Vlaams communicatiebeleid tot stand te brengen door het invoeren van een aantal normen en beginselen van behoorlijke communicatie en door een onafhankelijke commissie van experts op te richten die de naleving van de beginselen toetst. Alle voor het publiek bestemde voorlichtings- of sensibiliseringscampagnes, mededelingen of andere communicatie-initiatieven van de Vlaamse overheid, inclusief van het Vlaams Parlement, vallen onder de regeling.<sup>446</sup>

De expertencommissie waakt over de naleving van de normen, hetzij op (preventief) verzoek van de betrokken overheid, hetzij na een klacht, hetzij ambtshalve. Een preventief advies dat gegeven wordt op verzoek van de overheid zelf wordt niet openbaar gemaakt maar is enkel gericht aan de aanvragende overheid zelf. In de andere gevallen (klacht of ambtshalve controle) kent de commissie een negatieve of positieve beoordeling toe en maakt de gemotiveerde beoordeling ook bekend.

Hoewel een 'controleregeling' vaak een repressieve connotatie krijgt, heeft de regeling toch vooral een positieve bedoeling, namelijk de bevordering van een kwaliteitsvolle Vlaamse overheidscommunicatie. De mogelijkheid tot preventieve adviesaanvraag biedt de kans om, in geval van twijfel, voor de start van een campagne een duidelijk en gemotiveerd advies te krijgen van media-experts.

Het bijzonder decreet houdende de controle op de mededelingen van de voorzitter van het Vlaams Parlement werkt een regeling uit om te controleren of een mededeling van de voorzitter van het parlement niet geheel of ten dele tot doel heeft het imago van de voorzitter zelf of van een politieke partij of van een van haar geledingen, te beïnvloeden.<sup>447</sup>

446 Zie hoger, p. 120-121.

447 Zie hoger, p. 120.

Bedoeling is het eventueel oneigenlijk gebruik van de mogelijkheid om mededelingen te verspreiden (en dus het eventuele misbruik van overheidsmiddelen) te controleren en te bestraffen. Het is vanzelfsprekend niet de bedoeling iedere mededeling van de voorzitter van het Vlaams Parlement de facto onmogelijk te maken. Elke mededeling zal immers in zekere mate invloed hebben op het imago van degene die de mededeling verspreidt. Het uitgangspunt en het beoogde effect van een dergelijke mededeling moet echter wel degelijk de overdracht van informatie zijn en niet het in het zonnetje zetten van de voorzitter.

Een Controlecommissie, opgericht in het Vlaams Parlement, zal toezien op de mededelingen en voorlichtingscampagnes van de voorzitter van het parlement. De voorzitter kan de Controlecommissie vooraf om een advies verzoeken, Vlaamse volksvertegenwoordigers kunnen een klacht indienen, of de commissie kan een mededeling van de voorzitter ambtshalve toetsen.

De Controlecommissie zal telkens een gemotiveerd maar niet bindend advies inwinnen bij de hiervoor vermelde Expertencommissie. Indien de Controlecommissie na een klacht of bij ambtshalve onderzoek tot de vaststelling komt dat een mededeling van de voorzitter tot doel heeft het imago van de voorzitter zelf of van een politieke partij of van een van haar geledingen te beïnvloeden, bestaat de politieke sanctie in een gemotiveerde en publieke blaam voor de voorzitter.

Met het instellen van dat controlemechanisme wordt er een juridisch kader geschapen voor de manier waarop het Vlaams Parlement communiceert. Er moet naar worden gestreefd dat juridisch kader positief te gebruiken voor kwaliteitsvolle en burgergerichte informatie over de parlementswerking.





# *9 Media en parlement: een complexe relatie*

ELS WITTE\*

In de wetenschappelijke literatuur wordt de relatie tussen media en parlement vooral in drie disciplines bestudeerd: in de communicatiewetenschappen, de politieke wetenschappen en de hedendaagse politieke geschiedenis. Het ligt in de bedoeling in deze bijdrage stil te blijven staan bij een aantal problemen die door deze disciplines worden uitgewerkt, met inbegrip van het historisch perspectief.

We gaan achtereenvolgens in op de rol die de media spelen bij het concreet maken van het publiciteitsbeginsel, gaan na hoe de kranten er precies mee omgingen en welke evolutie hun verslaggeving doormaakte, om nadien de plaats van de verslaggeving over het parlement in de hedendaagse tv-democratie te analyseren. De wijze waarop parlementen reageren op deze ontwikkelingen vormt het laatste onderdeel van dit overzicht.

## 1. HET PUBLICITEITSBEGINSEL ALS WEZENLIJK ONDERDEEL VAN DE PARLEMENTAIRE DEMOCRATIE

De openbaarheid van de parlementaire debatten vormt een van de leidende principes waarop de democratie is gevestigd. Parallel met haar ontstaan en haar doorbraak in de eerste helft van de 19de eeuw, werd dan ook het publiciteitsbeginsel ingevoerd. Het achterliggende denken daarvan is bekend. Om een gemeenschappelijke beleidslijn te kunnen bepalen, waarin de verschillende maatschappelijke belangen convergeren, hebben in het parlement de vrije, rationele discussie en het overleg plaats waaruit bindende beslissingen resulteren. Binnen de publieke opinie moeten de verschillende stromingen aan de voorbereiding van dit debat kunnen deelnemen en ook achteraf een feedback kunnen geven. Het soevereine kiezerskorps moet op dat parlementaire werk bovendien controle kunnen uitoefenen. De openbaarheid van de debatten moet dus niet enkel ten behoeve van de parlementsleden informatie verschaffen over de wijze waarop de beraardslagingen precies plaatshebben, maar ze moet tevens de kiezers de mogelijkheid bieden toezicht op de verkozen mandatarissen uit te oefenen en hen op de hoogte brengen van wat de wet-

\* Gewoon hoogleraar Vrije Universiteit Brussel

gever juist beoogt. Zonder openbaarheid zijn de parlementsleden bovendien niet in staat bekendheid te verwerven bij hun kiezers, noch aan hun electoraat verantwoording af te leggen. De openbaarheid is voor de mandataris met andere woorden een belangrijk wapen om zijn parlementair optreden een ruime bekendheid te geven en op die manier zijn kiezersaanhang te verbreden, wat bij een herverkiezing uiteraard van essentiële betekenis is.

Iedere participant aan het parlementaire systeem heeft dus belang bij een getrouwe weergave van de debatten. Dat verklaart waarom in alle democratische regimes de woordelijke weergave, zowel voor intern als voor extern gebruik, gepubliceerd werd.

Het parlement en het individuele parlementslid zijn het best gediend door een snelle, maar vooral correcte en zo getrouw mogelijke weergave van de redevoeringen en de interventies. De dienst zelf leiding geven, vormt daartoe de beste garantie. Op die wijze kunnen de volksvertegenwoordigers er zelf over waken dat ze hun eigen imago en dat van hun instelling waardig blijven en kunnen ze zich beschermen tegen al wie hen in een negatief daglicht wil stellen of hun activiteiten wil trivialisieren. We zullen verder nog zien dat de bezorgdheid om het vertrouwen in de instelling onaangetast te laten, steeds aan de basis lag (en ligt) van het omgaan met het publiciteitsbeginsel.

Van bij de invoering van het parlementair systeem werden er overal parlementaire verslaggevingsdiensten in het leven geroepen en deed men de nodige inspanningen deze dienst op een professionele wijze te laten verlopen. Specialisten (stenografen, redactoren, correctoren) werden gerekruteerd en er werd over de kwaliteit van de eindtekst gewaakt. Parallel met de invoering van allerlei technologische hulpmiddelen in de samenleving, gaat een vast geluidssysteem ontwikkeld worden en gaat de verslaggeving op basis van digitale geluidsopnames gebeuren die op het internet beschikbaar worden gesteld.

Toch slaagt het parlement er niet in om die verslaggeving dicht bij de burger te brengen. De verslagen kenden aanvankelijk een bijzonder geringe verspreiding, althans buiten de parlementaire kringen en overheidskringen zelf. Men zocht dus naar aantrekkelijker formules en een lage verkoopprijs. De snelle publicatie van relevante, overzichtelijke samenvattingen had plaats. Het aantal abonnementen steeg nu weliswaar, maar van een ruime verspreiding was nog steeds geen sprake. Als drager van het publiciteitsbeginsel gingen dergelijke bondige verslagen wel overal een eersterangsrol spelen.

Het parlementslid bereikt op deze wijze echter niet zijn kiezers. De verslaggeving in de opiniepers was dus van het grootste belang. Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat alle parlementen van bij hun aanvang voluit kozen voor de verslaggeving door de vrije pers. Zowel de functie van openbaar discussieforum als die van controleorgaan werd door de opiniepers ter harte genomen. De nodige aandacht schenken aan de debatten vormde een wezenlijk onderdeel van de persactiviteiten. De media spelen op die manier een belangrijke intermediaire rol tussen het parlementslid en zijn buitenwacht. Journalisten ontlenen aan die functie een niet te onderschatten invloed.

## 2. DE PARLEMENTAIRE VERSLAGGEVING IN EN DOOR DE KRANTEN

Ten tijde van het 19de-eeuwse burgerlijke parlementarisme functioneerde de opiniepers inderdaad als een essentiële schakel in het besluitvormingsproces. Elke opinie beschikte

over zijn eigen nationale en regionale krant(en) en elke krant die zich respecteerde had dan ook een speciale rubriek waarin de soms ellenlange debatten in extenso weergegeven werden, zelfs als daartoe dure supplementen moesten worden ingeschakeld. Er werden commentaren op de debatten geleverd en polemieken met andere kranten aangegaan. Via de directeur of de hoofdredacteur was de band met de partij of de beweging niet alleen vrij hecht, maar kon ook de ideologische koers mee bepaald worden.

De massademocratie die na de Eerste Wereldoorlog tot stand kwam, bracht belangrijke wijzigingen in het politiek bestel teweeg. Aanvankelijk deed deze democratische opstoot de aandacht voor het parlement geenszins afnemen. Nieuwe partijen veroverden zetels. De partijen kregen in het algemeen meer macht, de band tussen de regering en de parlementaire meerderheid werd verstrakt en een gepolitiseerd systeem deed in alle regionen van het bestel zijn intrede. De partijpers, die rechtstreeks betrokken was bij de verdediging van de belangen van de partij, domineerde nu meer dan ooit. Hoofdredacteuren en journalisten werden niet zelden volksvertegenwoordiger. Hun parlementaire reportage en commentaar werden uiteraard door partijgebondenheid gekenmerkt.

In de neo-keynesiaanse verzorgingsstaat, die zich vooral in de periode 1950-1975 ontwikkelde, kwam de klemtoon veel meer te liggen op de uitvoerende macht. Er ontstond bovendien een sociaal-economisch overlegsysteem dat belangrijke bevoegdheden van het parlement overnam en ook het technocratische karakter van de besluitvorming werkte negatief in op de aandacht van het grote publiek voor het parlement. De echte macht lag meer en meer in de ministeriële kabinetten en dat wist de pers ook. De belangstelling van de media voor de parlementaire verslaggeving nam dan ook af.

Journalisten beschouwen het hoe langer hoe meer tot hun taak om vooral het politieke spel achter de schermen in kaart te brengen en een 'verstaanbaar' nieuwsverhaal te brengen in plaats van een loutere weergave te bieden van de zichtbare dimensie van het parlementaire proces, zoals debatten en speeches. Het toenemende belang van de leescijfers bracht mee dat toegegeven werd aan het verlangen van grote delen van het publiek om politieke onderwerpen minder 'saai' te behandelen. De dalende nieuwsaarde van de parlementaire activiteiten had ook tot gevolg dat toppolitici verkozen om briefings en speeches direct voor de televisiecamera's te brengen. De concurrentie van de tv, met veel aandacht voor politieke leidersfiguren en conflictsituaties, maar ook het parlementaire werk, dat steeds gediversifieerder en uitgebreider werd en dat bovendien vaak gebeurde in de beslotenheid van de commissies, was eveneens bepalend voor de geschreven pers om afstand te nemen van een woordelijke weergave van de debatten en discussies. Dat parlementaire debatten tot laat in de nacht voortgezet konden worden, lang na het verstrijken van de deadlines, vormde eveneens een oorzaak van de tanende belangstelling.

Tot de jaren zeventig besteedden kwaliteitskranten in beperkte mate ruimte aan de parlementaire discussies. Vandaag zijn ook die uitgevers niet meer overtuigd dat public-serviceargumenten het moeten halen op de geringe vraag van de lezers. *Le Monde* beëindigde zijn parlementaire rubriek omstreeks 1980, bij de *Financial Times* duurde het tot in 1993 vooraleer de traditionele parlementaire rubriek werd stopgezet. Hoewel het verdwijnen van de verslaggeving van de parlementaire debatten geenszins betekent dat de berichtgeving over het parlement verminderd is, verliest de berichtgeving over beleidsissues en debatactiviteiten, die vandaag gebracht wordt onder de algemene rubriek 'politiek', hoe dan ook terrein op de verslaggeving over fouten, mislukkingen, affaires, per-

soonlijke schandalen, oneerlijke praktijken en human-interestverhalen van de parlementsleden.

Deze ontwikkelingen tonen duidelijk aan dat de relatie tussen het parlement en de media, noch enkel een zaak van het parlement, noch een zaak van de media is, maar in sterke mate gerelateerd is aan de sociaal-politieke veranderingen in de samenleving. De introductie van de tv-democratie toont dit op een nog frappantere manier aan.

### 3. DE INTRODUCTIE VAN DE AUDIOVISUELE MEDIA IN HET PARLEMENT

Angst voor de manipulatieve kracht van de media en voor hun jacht op sensatie zetten er democratisch ingestelde parlementsleden toe aan, de radio verwijderd te houden uit het parlementaire halfroond wanneer dat medium in de jaren twintig en dertig doorbreekt. Dat heeft rechtstreeks tot gevolg dat het debat over de introductie van de radio in het parlement niet veel vroeger plaatsheeft dan dat over de televisering van de parlementaire activiteiten. Om te kunnen begrijpen waarom vanaf de jaren zestig de bereidheid groeide om de audiovisuele media toe te laten tot het parlement, moet er ontegenzeggelijk rekening gehouden worden met het fenomeen van de machtsaftakeling van de volksvertegenwoordiging. Die machtsuitholling veroorzaakte heel wat frustraties bij de parlementsleden. Vooral de concurrentie met de uitvoerende macht, met haar sterk ontwikkelde p.r.-diensten en haar professionele contacten met de pers, woog zwaar door. Het parlement ging dus aan de revalorisatie van de eigen instelling werken. De kloof tussen kiezer en mandataris, die steeds maar breder gepercipieerd werd, en de daarbij aansluitende toename van de politieke apathie versterkten deze behoefte aan herwaardering.

Binnen de vertegenwoordigende lichamen ontstonden langs verschillende zijden stromingen die het gevaar dat het parlement weggeconcurrereerd werd door de andere machtscentra, tot elke prijs wilden afwenden. De democratische verworvenheid van de parlementaire openbaarheid moest opnieuw beklemtoond worden; de inschakeling van de moderne media zorgde ervoor dat de informatiestroom vanuit het parlement uitgebreid werd en er op die wijze tegen de politieke apathie gereageerd werd. Met andere woorden: radio en tv dienden gebruikt te worden als een vorm van reputatiebehartiging en als een middel om de politieke participatie te stimuleren. Parlementsleden die positief stonden tegenover de introductie van de audiovisuele media alludeerden ook op een educatief aspect. Het publiek zou de procedures en conventies van het parlement leren kennen, op de hoogte gebracht worden van de hoofdissues van de dag, inzicht krijgen in de verschillende ideologische posities die ingenomen worden en op deze wijze het politieke proces beter kunnen begrijpen, wat de politieke empathie ten goede zou komen.

Niet alle parlementsleden waren het daar echter mee eens. Het aloude wantrouwen tegenover de media dook opnieuw op. Angst voor het in een verkeerd daglicht stellen van parlementaire debatten, voor trivialiseringen, voor een subjectieve voorstelling, voor tendentieuze berichtgeving en onvoldoende vertrouwen in de journalisten, lagen aan de basis van de negatieve reacties. Tegelijkertijd werd gevreesd dat kleinere partijen te weinig aan bod zouden komen en dat televisiecamera's parlementsleden zouden aanzetten tot theateraal gedrag en manipulatie van het debat. Omdat heel wat activiteiten in de beslotenheid van de commissies plaatsgrijpen, zouden de burgers bij het zien van een onderbezet parlementair halfroond een verkeerd beeld kunnen krijgen van de activiteiten

van de parlementsleden. Deze sceptici pleitten nadrukkelijk voor een preventief optreden tegen een potentieel gevaar dat zich tegen de democratie kon keren.

Zoals gezegd duurde het tot de jaren zestig vooraleer de discussie goed op gang kwam en tot resultaten leidde. In sommige landen nam het debat zelfs drie decennia in beslag. De voorstanders wonnen uiteindelijk toch het pleit, maar bijna overal gingen er heftige debatten aan vooraf, terwijl het compromis nagenoeg in alle landen in strenge voor- en tegenstand werd besloten. Men ging voorwaarden bepalen, verplichtingen opleggen en het controlerecht op de verslaggeving opeisen.

Dat het in praktijk brengen van de audiovisuele parlementaire verslaggeving overal met veel terughoudendheid gepaard ging, zegden we al. Aanvankelijk golden overal zeer veel restricties. Formeel bleven die bestaan, maar na verloop van tijd werden ze in de praktijk toch afgebouwd. Er ontstond een coëxistentiemodel, zij het dat de conflicten niet helemaal verdwenen en de toestemming voor bepaalde debatten steeds nodig blijft. Waar commissievergaderingen bijvoorbeeld meer in de beslotenheid plaatshebben, worden tv en radio zeker op een afstand gehouden. Voor de materiële infrastructuur werd ondertussen wel overal gezorgd. Sommige landen waren daar vlug bij, ook al om er de controle over te houden; andere talmde er lang mee om de introductie van de media op die manier af te remmen.

Een viertal types van parlementaire tv-verslaggeving kunnen onderscheiden worden. Enkele landen kennen het systeem van permanente livetransmissies, dat zich richt tot een publiek van direct geïnteresseerden (kranten-, radio- en tv-redacties, partijbureaus, onderzoekers, enzovoort). Doorgaans hebben die live-uitzendingen echter slechts plaats bij belangrijke plenaire debatten die een groter publiek kunnen interesseren: formele plechtigheden, regeringsverklaringen, debatten tijdens conflictsituaties, enzovoort. Bij belangrijke debatten met minder nieuwswaarde worden meestal periodieke samenvattingen gegeven. Die hebben het voordeel aantrekkelijker te zijn voor de kijker dankzij hun bondigheid en compacte vorm, en ook omdat ze saaie momenten vermijden. Een moeilijk genre is de parlementaire rubriek, samengesteld uit samenvattingen van de debatten, achtergrondinformatie, interviews en commentaar. Naast de nodige apparatuur, vereist dat genre zeer veel inside-informatie en kritisch inzicht van gespecialiseerde journalisten. Veel goede voorbeelden zijn er niet van te vinden. In de meeste landen beperkt men zich tot flashes in journaals, actualiteitsmagazines en politiek georiënteerde programma's. Dat die korte flitsen een geringe informatieve waarde hebben en vooral afgestemd zijn op eenvoudige en 'sprekende' beelden, hoeft niet beklemtoond te worden.

Hoe evalueert de literatuur nu de impact van de audiovisuele parlementaire verslaggeving? In elk geval niet op eenduidige wijze. Hoewel we over onvoldoende langetermijnonderzoek beschikken om een duidelijk antwoord te krijgen op de vraag of de introductie van de televisie aanleiding is geweest tot het brengen van meer parlementair nieuws, wijzen auteurs erop dat er inderdaad sprake is van een toename van informatie bij een beperkt, geïnteresseerd publiek. Of de tv-uitzendingen ook een betere kennis over de functies en activiteiten van parlementsleden en de werking van het parlement met zich meebrengen en een daling van het politieke wantrouwen kunnen genereren staat echter geenszins vast. Een door de BBC uitgebracht onderzoek liet zien dat de overgrote meerderheid van de ondervraagden ter zake positieve antwoorden gaven. In conflictperiodes scoren die uitzendingen in elk geval (relatief) goed. De Amerikaanse

hearings zijn daar een goed voorbeeld van. Activiteiten die zich voorheen achter de schermen afspeelden, komen nu in de openbaarheid. Er is dus een vorm van passieve participatie ontstaan die volgens de voorstanders een stap in democratische richting is. Degelijke, kritische parlementaire rubrieken dragen daar uiteraard in verhoogde mate toe bij. Over de impact van die rubrieken op de controlefunctie door de media is eveneens nog weinig bekend.

Maar de 'critici' onder de auteurs leggen meer de klemtoon op de negatieve aspecten. Er kan inderdaad niet ontkend worden dat het parlement zich aan het medium aanpast. De bekommernis om de beeldcapaciteit van het medium te valoriseren, leidt ertoe dat een aantal praktijken opduiken die erop gericht zijn visueel op te vallen. De personificerings-, dramatiserings- en entertainmentprocédés tracht men ook in deze uitzendingen toe te passen.

De aspecten van het parlementaire proces die de meeste dramatiek bieden, krijgen het vaakst de aandacht. Zo behoort Question Tag met levendige confrontaties tussen partijleiders, ministers en parlementsleden, tot de meest gecoverde delen van de parlementaire activiteiten in Groot-Britannië. Onder invloed van de tv werd het verloop en de inhoud van het vragenuur steeds meer geënceneerd en gemanipuleerd. Interventies worden zorgvuldig bij voorbaat gepland en georkestreerd. Antwoorden zijn voorspelbaar en worden zorgvuldig ingestudeerd, zodat er als het ware een politieke show wordt opgevoerd en de ware aard en betekenis van de interpellaties in het gedrang komen.

Daarbij is het zeer moeilijk om de omvangrijke en complexe stroom van informatie vanuit het politieke bedrijf via een visueel medium te kanaliseren. Droge analyses laten zich moeilijk in beelden vatten en voor de ingewikkelde thema's waarmee het parlement bezig is, is veel (dure) zendtijd nodig. Door manipulatietechnieken binnen te laten, visuele entertainmentaspecten te accentueren, moedigt men de kritische geest geenszins aan. Dat verlies aan betrouwbaarheid en diepgang leidt volgens de critici noodgedwongen tot oppervlakkigheid. Meerdere auteurs wijzen er ook op dat, hoewel parlementair nieuws regelmatig aan bod komt in nieuwsprogramma's, het hier vaak gaat om aanvullingen op een nieuwsitem, fungerend als ondersteuning en niet om de parlementaire activiteit zelf, zodat het rationele debat niet of nauwelijks aan bod komt. De BBC-kijkers bleken trouwens het meest geïnteresseerd te zijn in een wekelijks programma met hoogtepunten in plaats van dagelijkse berichtgeving of een televisiekanaal dat geheel voorbehouden is aan parlementair nieuws en debatten.

De parlementaire tv-verslaggeving bevoordeelt bovendien een bepaald type van politicus, stellen de critici. Dat heel wat parlementsleden oog hebben voor de kansen die de tv hun biedt om in de publiciteit te komen, om hun persoonlijke propaganda te verzorgen en een bepaald imago op te bouwen, staat inderdaad vast. Via opzienbarende speeches electorale doeleinden nastreven, telegenieke kwaliteiten ontwikkelen en voor de camera aan politiek doen, horen daar zeker bij. Het in beeld komen wordt hoe dan ook een belangrijke factor. Op die wijze versterken de toppolitici, naar wie immers de meeste aandacht gaat, hun monopolie. Hoewel achtergrondfiguren ook aan bod komen, krijgen de 'stille werkers' daarentegen veel minder aandacht.

Meerdere auteurs wijzen er ten slotte nog op dat de journalisten zelf niet altijd zeer positief staan tegenover deze programma's. Zeer dikwijls vinden ze het ondankbare jobs en werken ze veel liever rechtstreeks met mandatarissen die hun primeurs bezorgen voor



de camera of de microfoon. De moeilijkheidsgraad van deze programma's – en hierbij denken we vooral aan de parlementaire rubrieken – speelt in dat verband natuurlijk ook. Bij de krantenredacties bestaat trouwens de vrees dat de tv-verslaggeving de aandacht voor de rapportering door de gedrukte media gevoelig doet afnemen. Dat er via tv-belangstelling ook een verhoogde aandacht voor de kranten kan ontstaan, is echter ook juist.

#### 4. WELK PARLEMENTAIR MEDIABELEID?

Parlementen zijn zich hoe langer hoe meer bewust van het feit dat ze de media erg nodig hebben. Een grote mate van inschikkelijkheid vanwege het parlement tegenover de journalist resulteert eruit. De journalisten terdege ondersteunen bij hun werkzaamheden, is een bezorgdheid die al van bij het ontstaan van de perstribunes bestond. Naast die perstribunes, werd voor eigen ontmoetingsruimten gezorgd, soms zelfs voor eigen werkkamers. Er werd ook voorzien in de mogelijkheid om de parlamentsleden persoonlijk en apart te kunnen spreken. De parlamentsleden konden in bepaalde ruimten opgezocht worden.

Vandaag stellen de meeste parlementen zich ter zake heel soepel op en krijgen journalisten bijna overal in het Huis de vrije toegang. De accreditering van de parlementaire journalist gebeurt van oudsher in samenspraak met de beroepsorganisaties. Perssyndicaten worden zowat overal officieel erkend.

Met het oog op de introductie van radio en televisie is men ook de technische problemen die zich stelden, gaan oplossen. Daarvoor moesten aanpassingswerken gebeuren. De gebouwen moesten geschikt gemaakt worden voor verplaatsbare camera's, beeldaansluitingen, een regiekamer, behoorlijke geluidsinstallaties, de nodige verlichting, enzovoort. Sommige parlementen zetten zelfs een service ten behoeve van de media op. Firma's worden ingehuurd, en de door hen geregistreerde beelden worden aan de verschillende tv-zenders ter beschikking gesteld.

Een andere vorm van aanpassing aan de moderne communicatie betreft het functioneren van woordvoerders en voorlichters. De media stellen het op prijs als ze contacten kunnen hebben met ambtenaren die op een professionele wijze met hen omgaan. Er zijn op dit ogenblik nog weinig parlementen die daarin niet voorzien. De woordvoerders/voorlichters zorgen ervoor dat er systematisch persberichten verspreid worden, soms ook over zaken die nog in behandeling zijn. Daartoe onderhouden ze een goede interne communicatie, ook met de verschillende commissies. Voorlichters informeren dan ook grondig over wat er in het parlement gebeurt. Naast die communicatiespecialisten, worden soms ook beroepsjournalisten als consultants ingehuurd, met als doel de parlamentsleden op te leiden om efficiënt met de media om te gaan. Mediatraining is overigens zeer dikwijls een zaak van de partijen, de fracties en niet zelden ook van de individuele politicus.

Hoever kan/mag/moet dit aanpassingsproces van het parlement aan de media gaan? Een aantal parlementen heeft de laatste jaren de stap gezet naar een vrij verregaande symbiose. Ze beschouwen de journalisten als een volwaardig deel van de parlementaire gemeenschap. Ze ontvangen dezelfde interne informatie als de parlamentsleden en hun medewerkers, met inbegrip van de onderzoeksnota's die door de studiediensten worden opgesteld. Het pershuis is een geïntegreerd onderdeel van de parlementaire gebouwen.

Die opstelling van het parlement versterkt uiteraard het onderling gelieerd zijn van media en parlement. Het is een fenomeen dat in de literatuur al heel wat aandacht heeft gekregen. De interdependentie en de vertrouwensrelaties zijn nu zelfs van die aard dat sommige auteurs, zoals Pierre Bourdieu, over een politiek-journalistiek veld spreken.

Die symbiotische relatie tussen journalist en parlementslid wordt in de literatuur op verschillende wijzen geëvalueerd. Dat de communicator de politicus ook na het verschijnen van het artikel of programma nog nodig heeft, leidt er in vele gevallen toe dat andere, controversiëlere gegevens, niet openbaar gemaakt worden en dat zeer kritische informatie niet altijd doorgespeeld wordt, en dat in ruil voor nieuwsfeiten. Men vermijdt ook over conflictsituaties te berichten, behalve natuurlijk als het om openlijke conflicten gaat die deel uitmaken van het politieke spel. Op die manier heerst tussen journalist en politicus een ideologische consensus die de journalist niet wil verstoren. Ze zijn zo met elkaar verweven dat er zeer dikwijls autocensuur uit resulteert, en de journalist vaak nog slechts in de marge optreedt als tegenstander van het establishment, maar de macht niet fundamenteel ter discussie stelt.

Hoewel het zeer moeilijk is om aan te tonen waar in de relatie precies het zwaartepunt ligt, is het toch duidelijk dat men er tevens van uitgaat dat journalisten zich sinds de periode 1960-1970 nadrukkelijker laten voorstaan op hun persoonlijke onafhankelijkheid. Te opdringerige manipulatie vanwege de politicus wordt geenszins gewaardeerd, met ontwijkende antwoorden neemt men niet langer genoegen, kritische en indringende vragen krijgen de voorkeur, enzovoort. Kortom, journalisten laten goed voelen dat het gedaan is met de vroegere almacht van de politicus. De sfeer is over het algemeen ook zakelijker, deskundiger en harder geworden. Vooral als het om tv-‘vedettes’ gaat, laten sommige journalisten zelfs niet na uiting te geven aan een zeker superioriteitsgevoel. *‘C’est le pouvoir de l’image qui métamorphose certains présentateurs, qui se comportent dès lors à la manière d’oracles délivrant la vérité à travers leurs paroles et leur personne’*, concludeert Rieffel ter zake zelfs. Hoe men zich daar efficiënt tegen kan wapenen, is een vraag die geen eenduidig antwoord oplevert.

Het is dus voor parlementen vandaag allesbehalve gemakkelijk, het ‘juiste midden’ te vinden. Reflecties uit de wetenschappelijke literatuur kunnen er misschien mee toe bijdragen om de kritische zin, waarmee elk parlement zijn mediabeleid uittekent en benadert, te versterken.

## 5. BEKNOPTE BIBLIOGRAFIE

We hebben ons voor deze bijdrage op een aantal studies gebaseerd, die kunnen gelden als aanbevolen literatuur bij dit thema.

- Benchmark 2001. Ontwikkelingen in Europese regionale en nationale parlementen. Vlaams Parlement. Brussel, september 2001.
- N. Cramer, *Parlement en pers in verhouding tot de overheid*. Leiden, 1958.
- H. Haftendorn, *Die Politische Funktion der Parlamentsberichtsstattung*, in ‘Publizistik’, 1961.
- L. Kissler, *Die öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages*. Berlijn, 1976.
- T.F. Lindsay, *Parliament from the press gallery*. Londen, 1967.
- R. Negrine, *Parliaments and the Media: a Study of Britain, Germany and France*. Londen, 1998.

- Id., *Parliaments and the Media: A Changing Relationship?* in: 'European Journal of Communication', 1999, 3.
- T. Plancken, *Den Haag Vandaag: televisie en de zekerheid van een scheefbeeld*. Amsterdam, 1980.
- F. Williams, *Press, parliament and people*. Londen, 1976.
- C. Wilson (ed.), *Parliaments, people and massmedia*. Londen, 1970.
- E. Witte, *Media en Politiek. Een inleiding tot de literatuur*. Brussel, 2002.

# 10 *De relatie van het Vlaams Parlement met de media*

LAURENT PANEELS\*

## 1. INLEIDING

Het centrale politieke probleem van deze tijd is volgens veel analisten nog steeds de kloof tussen burger en politiek. Een herwaardering van de democratie in het algemeen en het parlementaire bestel in het bijzonder moet zorgen voor een overbrugging van deze kloof. Deze vaststellingen impliceren een belangrijk inzicht: democratie is niet alleen een kwantitatief (representativiteit, meerderheid) maar ook een kwalitatief begrip. In dat laatste geval betekent democratie de openbare verantwoording van de keuzen die door de vertegenwoordigers van het volk gemaakt worden. In het publieke debat worden stellingen namen geformuleerd en met goede redenen omkleed.

De vertaling van dit debat gebeurt niet altijd correct en op een duidelijke manier. Els Witte heeft in het vorige hoofdstuk geanalyseerd hoe de verslaggeving van de media over het parlement in de loop der jaren is geëvolueerd.<sup>448</sup> De burger heeft tegenwoordig vaak een verkeerde, soms ronduit slechte indruk van de werking van het parlement. Men kan in dat verband stellen dat het parlement zichzelf slecht verkoopt en dat de inspanningen die momenteel worden gedaan, ontoereikend zijn.

Een professionelere benadering van publiek en pers is nodig. Dat is zeer belangrijk omdat de pers het klankbord bij uitstek is voor de voorlichting van de burger. De pers heeft daartoe behoefte aan een aanspreekpunt binnen het parlement: een woordvoerder, voorlichter, persdienst.

## 2. PRINCIPES

Een parlement heeft een politieke functie. Dat maakt een aanspreekpunt voor de pers anders dan bijvoorbeeld een persdienst en/of woordvoerder van een bedrijf. Een parlement is immers samengesteld uit politieke fracties met ieder hun standpunten en poli-

\* Hoofd van de dienst Beknopt Verslag van het Vlaams Parlement

448 Zie hoger, hoofdstuk IX.

tieke overtuigingen. Bovendien bestaat er binnen het parlement een meerderheid en een minderheid, die na verkiezingen wijzigt. De vraag is op welke plaats een woordvoerder binnen een dergelijk gegeven kan acteren en optreden.

Uit het Benchmarkonderzoek van het Vlaams Parlement bleek duidelijk dat de meeste parlementen een actief professioneel persbeleid voeren met algemene erkenning van de rol van de pers in de publieke beeldvorming over het parlement.<sup>449</sup> Een dergelijke persdienst doet meestal een beroep op een voorlichter of woordvoerder voor de communicatie met de pers. Daarbij is het duidelijk dat dergelijke officiële woordvoerders een uitgesproken neutraal karakter moeten hebben zonder dat dit wil zeggen dat hun rol wordt beperkt tot louter feitelijke mededelingen.

De ervaringen in het buitenland worden binnen de betrokken parlementen als zeer positief omschreven (Zweden, Nederland, Oostenrijk, Schotland). Maar er wordt daaraan toegevoegd dat een professionele aanpak noodzakelijk is. In sommige parlementen zoals in het Schotse parlement, krijgen woordvoerder en medewerkers van de persdienst een opleiding en richtlijnen over de manier waarop met de pers moet worden omgegaan.

### 3. VERTALING NAAR HET VLAAMS PARLEMENT

#### 3.1 *Rol van een persdienst en/of woordvoerder*

In het Vlaams Parlement worden inspanningen gedaan voor de benadering van de media. Inmiddels stelt men vast dat die inspanningen niet tot het gewenste resultaat leiden: het Vlaams Parlement blijft doorgaans weinig aanwezig in de media.

Daarvoor zijn twee redenen aan te halen:

- er was in het verleden te weinig aandacht voor een professionele aanpak omdat er geen specifiek instrument voor de persrelaties bestond;
- het Vlaams Parlement kampt met een imago probleem. Het wordt al te vaak afgeschilderd als een parlement van tweede klasse. Dit is vooral te wijten aan toestanden uit het verleden: de vroegere benaming Vlaamse Raad, die pas in 2004 grondwettelijk werd veranderd in Vlaams Parlement; het dubbelmandaat, waardoor parlementsleden zich in de eerste plaats federaal volksvertegenwoordiger voelden; de aanvankelijk beperkte bevoegdheden. Ook heeft het Vlaams Parlement het imago van een saaie, technische assemblee, waar het zelden tot politiek vuurwerk komt.

Het Vlaams Parlement is ondertussen een volwaardige parlementaire instelling geworden. Daarvan kan gebruik worden gemaakt om de burger duidelijk te maken wat het belang van zijn regionale assemblee is, hoe zij werkt, welke beslissingen er worden genomen, hoeveel zij kost, wat de burger (met andere woorden: de kiezer) in de plaats krijgt.

Een persdienst en/of woordvoerder krijgt daarbij een centrale rol. Die instantie moet het verbindingspunt zijn tussen het parlement en de media, de vertaler van de parlementaire werking naar het publiek.

### 3.2 *Persdienst*

Wanneer men het heeft over de relaties met de pers, moet men een onderscheid maken tussen een persdienst en een woordvoerder. Het is duidelijk dat beiden zeer nauw moeten samenwerken en bij voorkeur vanuit één verantwoordelijkheid gecoördineerd en gestuurd moeten worden.

Een persdienst is een dienst die het praktische aanspreekpunt is voor de journalisten. Een dienst waar men terecht kan voor documenten en informatie. Het is ook de dienst die de journalisten bijstaat bij hun werk in het parlement, die ervoor zorgt dat ze werkruimte hebben, die uitnodigingen verstuurt, die persconferenties organiseert, die dagelijks een persoverzicht maakt, die persberichten verstuurt, die bijvoorbeeld een wekelijkse publicatie maakt en verspreidt in gedrukte en digitale versie...

Belangrijke kernwoorden hierbij zijn *snelheid, duidelijkheid en correctheid*. De media willen door de aard van hun werk snel worden bediend. Het heeft voor hen geen zin informatie te krijgen na het verstrijken van hun deadline.

Die persdienst is in het Vlaams Parlement inmiddels opgericht en gegroeid uit de dienst van het Beknopt Verslag. Zoals in hoofdstuk II is gesteld, is het Beknopt Verslag, dat een onmiddellijk beschikbare samenvatting is van de parlementaire debatten, een instrument dat zeer gewaardeerd wordt door de volksvertegenwoordigers en het geïnteresseerde publiek. Sinds maart 2004 functioneert de redactie van het Beknopt Verslag als persdienst. De redacteurs stellen beknopte, neutrale persberichten op over onderwerpen die in de commissies en de plenaire vergadering aan bod zijn gekomen. Die worden voor de deadlines aan de geschreven pers en de audio-visuele media bezorgd. Ze zijn consulterbaar op de website van het Vlaams Parlement.<sup>450</sup> Op dagen van vergadering kunnen zo meerdere persberichten per dag worden verspreid.

In dit kader moet ook gewezen worden op het belang van het aanleveren van informatie. Een persdienst kan maar goed werken als de andere betrokken ambtenaren, zoals de secretarissen van de commissies, de nodige informatie aanleveren voor de inhoud van de persberichten.

### 3.3 *Woordvoerder*<sup>451</sup>

De persdienst ressorteert bij voorkeur onder een woordvoerder, die de sturende factor en ook het aanspreekpunt is voor inhoudelijke informatie over de werking van het parlement in het algemeen. In het Vlaams Parlement stond men tot nu toe vrij weigerachtig ten opzichte van het aanstellen van een parlementaire woordvoerder. Het argument daarvoor was dat de politieke fracties zelf hun contacten met de pers moeten kunnen organiseren en dat de ambtelijke parlementaire woordvoerder geen politieke stellingnames kan verspreiden.

<sup>450</sup> Bij het verschijnen van dit boek is het nog te vroeg om een evaluatie van dit initiatief te maken. Het valt in elk geval op dat vooral persberichten over vragen om uitleg in de commissies, die dikwijls over zeer concrete feiten handelen, in de schrijvende pers worden overgenomen.

<sup>451</sup> Het is duidelijk dat hier met woordvoerder de functie wordt bedoeld en dat geen voorkeur wordt aangegeven voor het geslacht.

Op basis van het benchmarkonderzoek pleiten we nochtans voor een duidelijk herkenbaar parlementair woordvoerderschap. Buitenlandse voorbeelden tonen aan dat een goed functionerend en herkenbaar aanspreekpunt, de relaties met de pers ten zeerste verbetert. De media zelf zijn ook vragende partij voor een dergelijk betrouwbaar aanspreekpunt.

De plaats, de functie, de bevoegdheden en de bewegingsvrijheid van een woordvoerder moeten in elk geval duidelijk omschreven worden. Anders dan bij een groot bedrijf of een instelling met een bepaalde duidelijke opdracht moet hij de woordvoerder zijn van het hele parlement.

In de structuur van het parlement moet duidelijk zijn dat hij geen politieke aanhangelijkheid of gebondenheid heeft. Hij moet een plaats krijgen binnen de ambtelijke structuur (staffunctie binnen de ambtelijke top) en niet binnen de politieke structuur. Hij kan bijvoorbeeld optreden als woordvoerder van de voorzitter in diens functie als 'leider' van de vergaderingen en het parlementair gebeuren, maar hij kan niet spreken namens de voorzitter, een parlamentslid of een fractie als deze een mededeling wensen te doen in hun functie als lid van een bepaalde politieke familie. Om die functie werkbaar te maken, moeten duidelijke krijtlijnen worden getrokken.

#### *3.4. Krijtlijnen voor het woordvoerderschap*

Een woordvoerder kan maar functioneel zijn en doeltreffend werken indien aan een aantal voorwaarden wordt voldaan:

- De opdracht moet duidelijk omschreven zijn. Vooral in een instelling als het Vlaams Parlement moet vooraf vastgelegd worden onder welke voorwaarden, met het akkoord van alle betrokkenen, kan en mag worden opgetreden. Met de fracties moet duidelijk afgesproken worden dat de woordvoerder optreedt namens de hele parlementaire gemeenschap. Voor de vertaling van hun partijpolitieke standpunten moeten ze zelf instaan. Een persdienst en een woordvoerder kunnen wel praktische hulp bieden (bij het organiseren bijvoorbeeld, het terbeschikkingstellen van adreslijsten...).
- De woordvoerder moet toegang krijgen tot de informatie uit het eigen huis om op een volwaardige manier als aanspreekpunt te kunnen optreden voor iedereen, dus voor de hele parlementaire gemeenschap. Daartoe moet hij toegang hebben tot de beslissingen van de leidende instanties... Er moeten ook duidelijke afspraken gemaakt worden over de samenwerking met de aan het Vlaams Parlement verbonden instellingen... Hij wordt ook ingelicht over evenementen, extraparlamentaire gebeurtenissen.
- Correcte voorlichting of externe communicatie is maar mogelijk als die geschoeid is op een vlotte interne communicatie. Iedereen binnen de parlementaire gemeenschap heeft recht te weten welk imago naar buitenuit verspreid wordt. Maar de woordvoerder moet ten behoeve van zijn eigen werk ook weten wat er intern gebeurt, hoe de besluitvorming tot stand is gekomen, wie hierbij betrokken is, wat de bedoelingen zijn...
- De woordvoerder moet proactief optreden. De woordvoerder moet meer zijn dan een aanspreekpunt bij wie de journalisten terecht kunnen. Hij moet initiatieven nemen naar de media toe, telkens dat nodig is om een juiste toedracht toe te lichten. Het is



belangrijk dat hij voldoende op de hoogte is van de journalistieke zeden en van de werkwijze van journalisten en dat de journalisten hem kennen en vooral erkennen. De toon van zijn berichten is belangrijk: al te triomfalistische mededelingen of mededelingen die schijnbaar de waarheid geweld aandoen, hebben niet zelden een averechts effect. Zijn optreden moet gekenmerkt worden door doeltreffende soberheid. Hij mag zijn opdracht niet beperken tot positieve boodschappen. Het duiden van een negatieve boodschap kan bijdragen tot een positief imago. Fouten moeten kunnen toegegeven worden, maar wel met de nodige duiding. Een woordvoerder moet in elk geval het nieuws steeds zelf onder controle houden, ook al gaat het om minder positieve berichten.

- Een woordvoerder moet in zijn functie aanvaard worden door de media. Hij mag zich niet verheven voelen boven de journalisten als de 'grote gelijkhebber'. Hij moet kunnen luisteren. Het is inderdaad niet gemakkelijk tussen pers en instelling (hier het Vlaams Parlement, maar het kan ook een bedrijf zijn) een goede verhouding te vinden. Goede en objectieve informatie ontstaat uit een gesprek tussen gelijkwaardige partners. Een instelling die open is, creëert voor zichzelf de mogelijkheid om een gesprek aan te gaan en de mening van de journalist op een positieve manier te helpen vormen. Zo kan die met kennis van zaken schrijven zonder dat er sprake is van een overdreven beïnvloeding. De woordvoerder mag de pen van de journalist niet vasthouden. Hij moet de media overtuigen met argumenten.
- Een woordvoerder moet in geval van foute of verkeerde informatie op een positieve manier de pers benaderen. Dat mag niet betuttelend of bestraffend gebeuren. Journalistiek is meer dan ooit ploegwerk, waardoor het kan gebeuren dat het artikel dat een journalist heeft geschreven, door de eindredactie te ingrijpend is bewerkt, zodat de informatie niet meer volledig correct is. Een woordvoerder moet inzicht hebben in dat journalistieke productieproces. Het is daarom te verkiezen dat een woordvoerder de journalisten als partner en niet als tegenstrever beschouwd. Bovendien moet een woordvoerder er kunnen mee leven dat de pers veel kritischer is geworden dan in het verleden. De pers verwacht ten slotte ook dat de woordvoerder permanent beschikbaar of bereikbaar is.

### *3.5. Verdere uitwerking*

De rol van een persdienst en/of van een woordvoerder moet met het oog op het beoogde doel en de praktische haalbaarheid verder uitgewerkt worden om de doeltreffendheid te verhogen.

Binnen het Vlaams Parlement bestaat met de persdienst die is voortgekomen uit de redactie van het Beknopt Verslag, daartoe reeds de basis.

Het zal eropaan komen het politiek niveau te overtuigen van het nut van een persdienst en eventueel een parlementaire woordvoerder, die in het belang van het parlement als instelling werken.

*11 Het Vlaams Parlement en Europa:  
over democratie en de Europese rol van  
regionale parlementen*

HENDRIK VOS\*

## 1. EUROPA EN REGIONALE PARLEMENTEN<sup>452</sup>

### *1.1. Een transfer van bevoegdheden...*

De Europese integratie, die in de jaren vijftig begon als een in essentie economisch verhaal over kolen en staal, is in de loop van de voorbije halve eeuw een politiek project geworden. Ingrijpende verdragswijzigingen, die resulteerden in de Europese Akte, in het Verdrag van Maastricht en (in mindere mate) het Verdrag van Amsterdam, hebben de actieradius van wat intussen de Europese Unie (EU) is geworden, aanzienlijk uitgebreid.

Vanaf het midden van de jaren tachtig, toen de voltooiing van de interne markt een topprioriteit werd, nam het regulerend optreden van de Europese instellingen sterk toe: alleen al in de periode 1985-1992 lanceerde de Europese Commissie een driehonderdtal voorstellen met het oog op de realisatie van die interne markt. Ondanks het Europese 'malaisegevoel' sinds Maastricht, is deze dynamiek althans in het dagelijkse EU-beleid niet meer stilgevallen. Integendeel, het aantal beleidsdomeinen waarbinnen de EU regulerend optreedt, is alleen maar toegenomen. Europese verordeningen zijn rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat en richtlijnen laten weliswaar nog ruimte aan de nationale instanties om eigen accenten te leggen, maar ze zijn bindend ten aanzien van het te bereiken resultaat. Ook via nieuwe methodes, zoals 'open coördinatie', trekt Europa krijtlijnen waarvan wordt verwacht dat de lidstaten er rekening mee houden.

De Europese Unie grijpt dus van langsom meer in in het dagelijks leven van de Europeanen. Europa houdt zich niet enkel bezig met het statuut van grensarbeiders, het subsidiëren van uitwisselingsstudenten of andere exotisch aandoende dossiers. Europa beslist ook hoe lang een vrachtwagenchauffeur achter het stuur mag zitten, in welk lettertype de gezondheidswaarschuwing op een pakje sigaretten moet worden afgedrukt, hoeveel het overheidstekort mag bedragen, welke prijs een landbouwer voor zijn producten krijgt, hoe hoog en hoe breed de kooi voor een legkip minimaal moet zijn, hoeveel

\* Gewoon hoogleraar Universiteit Gent

452 Om de leesbaarheid te verbeteren werden de citaten in deze bijdrage vertaald in het Nederlands.

decibel een grasmaaier mag produceren en of een overheid bepaalde industrieën wel of niet mag subsidiëren en in welke mate. Het zogenaamde *acquis communautaire* omvat duizenden bladzijden regels en voorschriften.

De *facto* en de *jure* hebben de lidstaten aan soevereiniteit ingeboet en verliezen ze controle over beleidsinstrumenten die ze vroeger min of meer autonoom konden aanwenden.<sup>453</sup> Het handelsbeleid, het milieubeleid, het transportbeleid, het industriebeleid en vele andere beleidsdomeinen werden in de loop van de voorbije decennia in mindere of meerdere mate naar Europa overgeheveld. En de twaalf lidstaten die vandaag *Euroland* vormen, hebben zelfs hun muntpolitiek definitief uit handen gegeven. Nationale ministers spelen nog wel een (belangrijke!) rol in de besluitvorming, maar de afschaffing van het vetorecht in de meeste beleidsdomeinen die onder de zogenaamde eerste pijler vallen<sup>454</sup>, zorgt ervoor dat lidstaten soms geconfronteerd worden met beslissingen waar ze zelf manifest tégen zijn, maar die wel geïmplementeerd moeten worden<sup>455</sup>. Het is erg moeilijk om precies te bepalen hoeveel percent van de wetgeving die binnen de lidstaten wordt aangenomen slechts (geheel of gedeeltelijk) de ‘doorvertaling’ is van wat eerder op Europees niveau werd beslist, maar schattingen van parlementsleden zelf lopen op tot 70 percent.<sup>456</sup> Het is overigens markant dat parlementen zelf weinig onderzoek verrichten naar deze kwestie, of dat hieraan in elk geval weinig weerklank wordt gegeven. Misschien is de vrees voor een relativering van het eigen bedrijf nogal groot.

### 1.2. ... die ook de regio's raakt

De transfer van bevoegdheden naar het Europese niveau raakt uiteraard ook de regio's. Het valt bovendien op dat de bevoegdheidsdomeinen die het ‘makkelijkst’ aan de Unie werden overgedragen, vaak die domeinen zijn die in verscheidene lidstaten net geregionaliseerd waren. Mogelijk omdat het voor (nationale) onderhandelaars comfortabeler is om bij verdragswijzigingen die bevoegdheden die men zelf toch niet meer uitoefent aan Europa te geven. In elk geval hebben regionale overheden er na de grote onderhandelingsrondes (waarbij ze in het verleden maar heel marginaal betrokken werden) akte van moeten nemen dat de verplichtingen die de verdragen met zich meebrachten ook voor hen golden: voortaan zou de regionale wetgeving in veel van hun werkterreinen ondergeschikt zijn aan de Europese regels ter zake.

Alleen al een blik op de recente activiteiten van de Vlaamse overheid leert dat die in belangrijke mate (rechtstreeks of onrechtstreeks) beïnvloed worden door allerhande vormen van Europese beslissingen: de doelstellingen van het Mestactieplan zijn geformu-

453 Op de vraag wat nationale soevereiniteit *de facto* betekent in een geglobaliseerde economie en in een wereld die met talrijke grensoverschrijdende problemen wordt geconfronteerd, wordt verder in deze bijdrage nog ingegaan.

454 Het leeuwendeel van het Europese regelgevend optreden vindt plaats in deze eerste pijler. De unanimiteitsregel geldt hier nog voor (sommige onderdelen van) het landbouw- en visserijbeleid, fiscaliteit, het asiel- en migratiebeleid, de economische en monetaire unie, het handels- en concurrentiebeleid en meestal ook voor het sluiten van internationale overeenkomsten.

455 Sinds Maastricht overigens op straffe van fikse boetes. Zie: K. Bradley, *The European Court of Justice*, in: J. Peterson, M., Shackleton (eds.), ‘The institutions of the European Union’, 2002, p. 118-138.

456 W. Müller, *Austria*, in: H. Kassim, B.G. Peters, V. Wright (eds.), ‘The national co-ordination of EU policy: the domestic level’, 2000, p. 210.

leerd in de nitraatrichtlijn, de perikelen naar aanleiding van de bouw van het Deurganckdok of de monopoliepositie van een commercieel televisiestation vonden hun oorsprong in niet-nageleefde Europese regels, het Vlaamse Milieubeleidsplan is er in sterke mate op gericht de Europese milieuregelgeving te implementeren, de plannen met betrekking tot 'basismobiliteit' kunnen doorkruist worden door een verordening over openbaar vervoer die volop 'in onderhandeling' is, en onder druk van Europa moet er heel dringend een regeling in verband met het leenrecht worden uitgewerkt. En we kunnen zo nog heel lang doorgaan.

In sommige regio's heeft deze vaststelling aanleiding gegeven tot wrange gevoelens en een uiterst kritische, soms sceptische, houding ten aanzien van Europese integratie. De vaststelling dat veel EU-regelgeving een regionale dimensie heeft, biedt de regio's echter ook een aantal kansen. De Europese besluitvorming zit namelijk complex en vooral dynamisch in elkaar. Het voorbije decennium boemde in de wetenschappelijke literatuur het begrip *multi-level governance* als een benadering om het EU-systeem te beschrijven. 'Governance' verwijst naar een manier van besturen waarbij beslissingen genomen worden in netwerken waarin talrijke actoren (ook niet-verkozene, zoals drukkinggroepen) een rol spelen. Er is in deze benadering geen sprake meer van één machtscentrum (bijvoorbeeld een regering, 'government'). Hoewel haast iedereen het erover eens is dat nationale regeringen een belangrijke stem blijven hebben, vertoont de EU ongetwijfeld kenmerken van zo een governance-systeem. Bovendien zijn er bij de besluitvorming verschillende 'levels' ('lagen' of 'niveaus') betrokken: EU-instellingen en nationale overheden, maar ook regionale en soms lokale besturen en private actoren. Via netwerken zijn ze met elkaar verbonden en in zekere mate ook van elkaar afhankelijk. Het feit dat de diverse betrokken partijen elkaar in meer of mindere mate nodig hebben, verschaft elke partij een bepaalde machtspositie. Deze verschilt per definitie van beleidsdomein tot beleidsdomein. Op die manier ontstaat een ingewikkeld web, waarin ook de regio's een rol spelen. Zij beschikken bijvoorbeeld over informatie die de Europese instellingen nodig hebben voor de uitwerking van een structuurbeleid, milieubeleid, industriebeleid of sociaal beleid. Vele richtlijnen moeten bovendien door regionale overheden geïmplementeerd worden. Met ander woorden: regionale overheden zijn betrokken partij geworden bij de Europese integratie, hetgeen vaak complexe afhankelijkheidsrelaties met zich meebrengt. Omdat er zonder hun medewerking geen optimaal Europees beleid mogelijk is, beschikken ze ook over een zekere 'macht'.

Regio's hebben de voorbije jaren geprobeerd om die macht te verzilveren. Ze hebben niet alleen informatiebureaus en lobbygroepen opgericht, maar hebben ook getracht om zich formeler in het besluitvormingsproces te nestelen. Regionale ministers kunnen onder bepaalde voorwaarden mee aan tafel schuiven bij formele Raadszittingen en regionale ambtenaren zijn vaak betrokken bij de talrijke werkgroepen en comités binnen de Europese besluitvormingsstructuren. Bovendien werden in de federale lidstaten coördinatiestructuren opgezet om het Europese optreden te stroomlijnen (bijvoorbeeld om de nationale standpunten te bepalen), waaraan de regionale ministers, hun kabinetssmedewerkers en ambtenaren kunnen deelnemen. Bij de voorbije onderhandelingsrondes over verdragsherzieningen deden regio's talrijke voorstellen om hun plaats in de Europese besluitvorming op een duurzame manier te verankeren, maar een versterking van de rol van de regionale parlementen stond meestal niet bovenaan op het verlanglijstje. Doorgaans

kwamen zij in dit verhaal gewoon niet aan bod. Een versterking van de rol van het Europese Comité van de Regio's, dat gedeeltelijk bestaat uit regionale parlementsleden, kan wel als een klassieke regionale eis beschouwd worden maar de impact van dit Comité op het dagelijkse EU-beleid wordt door de meeste waarnemers nog steeds als erg beperkt, zo niet onbestaande, beschouwd.

### 1.3. De invloed van de parlementen op Europese besluitvorming...

Hoewel de rol van de nationale parlementen in de EU iets groter is dan die van regionale parlementen, moet worden vastgesteld dat de parlementen over het algemeen slechts marginaal betrokken zijn bij de Europese besluitvorming. In de westerse visie op democratie vormen parlementen nochtans cruciale schakels: ze worden traditioneel beschouwd als de locus van democratische besluitvorming. De concrete invulling verschilt van staat tot staat, maar in principe is het zo dat in parlementaire democratieën de wetten worden gemaakt en geamendeerd door een parlement dat tevens de regering controleert in haar uitoefening van de uitvoerende macht.

Lange tijd maakte niemand zich zorgen over het democratisch gehalte van de Europese constructie: er heerste een 'permissieve consensus'.<sup>457</sup> Dit veranderde geleidelijk aan toen duidelijk werd dat Europese regelgeving – hoe technisch ook op het eerste gezicht – politieke keuzes inhoudt: over de verhouding tussen ecologie en economie, over het belang van culturele diversiteit, over de draagwijdte van sociale thema's en van liberalisering, over landbouw en ontwikkeling, enzovoort. Alle richtlijnen en alle verordeningen weerspiegelen in zekere zin politieke keuzes en prioriteiten en vooral een visie op hoe de Europese samenleving er moet uitzien. Vandaag hebben de meeste (nationale én regionale) parlementen vastgesteld dat hun traditionele macht ernstig geërodeerd is: ze worden als het ware 'verplicht' om bepaalde wetten aan te nemen en een aanzienlijk aantal Europese richtlijnen wordt meteen door de uitvoerende macht in nationaal recht omgezet. Soms ontstaat de indruk dat parlementen zich nog slechts met triviale zaken bezighouden, met morrelen in de marge, terwijl de echte beslissingen aan hun controle ontsnappen. Bovendien is er voor de nationale en regionale parlementen geen plaats voorzien in de Europese verdragen<sup>458</sup>.

Uit onderzoek blijkt dat parlementsleden lang niet tevreden zijn met het democratische karakter van de Europese besluitvorming.<sup>459</sup> Het verlies aan parlementaire invloed

457 R. Katz, *Representation, the locus of democratic legitimation and the role of the national parliaments in the European Union*, in: R. Katz, B. Wessels (eds.), 'The European Parliament, the national parliaments, and European integration', 1999, p. 23.

458 Aan het Verdrag van Amsterdam is wel een Protocol (nr. 9) gehecht 'betreffende de rol van de nationale (sic) parlementen in de Europese Unie'. Hierin wordt gestipuleerd dat alle discussiedocumenten en voorstellen van de Commissie aan de (nationale) parlementen bezorgd moeten worden. Daarnaast wordt voorzien in een samenwerking tussen de commissies met betrekking tot Europese aangelegenheden van de verschillende (nationale) parlementen. Deze conferentie (COSAC: Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires) bestaat sinds 1989 en komt twee maal per jaar samen in de lidstaat die op dat moment het Europees voorzitterschap waarneemt. Het is voornamelijk een discussieforum, zonder feitelijke macht en zonder de ambitie om te wegen op de dagelijkse Europese besluitvorming. De commissie Institutionele Zaken van het Europees Parlement neemt deel aan de COSAC-bijeenkomsten.

459 B. Wessels, *Institutional change and the future political order*, in: R. Katz, B. Wessels (eds.), 'l.c.', p. 213.

op nationaal vlak werd namelijk niet gecompenseerd door de oprichting van soortgelijke structuren op Europees niveau. Er is weliswaar een Europees Parlement dat aanzienlijk aan macht gewonnen heeft en waarvan de invloed doorgaans onderschat wordt, maar dat Europees Parlement heeft niet de traditionele functies van de nationale parlementen overgenomen. In het beste geval is het Europees Parlement medewetgever (samen met de Raad van Ministers), maar het beschikt niet over een initiatiefrecht en de controle op de uitvoerende macht is beperkter, onder meer omdat er geen Europese 'regering' (in de klassieke betekenis) bestaat. De vraag stelt zich overigens of het realistisch en zinvol is om het Europees Parlement op Europees niveau een soortgelijke rol te geven als de nationale parlementen. Realistisch, omdat dat van de EU een federale constructie zou maken, hetgeen voor vele lidstaten (momenteel) geen beleids optie is. Zinvol, omdat de EU een tamelijk aparte constructie is. Misschien zijn er wel andere recepten nodig om democratische legitimiteit te verhogen dan een klassieke parlementaire benadering. Anders gezegd, hoe zinnig is het om de traditionele parlementaire democratie als blauwdruk te beschouwen van het model waarnaar de EU moet evolueren, wil ze als legitiem worden beschouwd? We komen hier verder nog op terug.

#### *1.4. ... en de zoektocht naar een nieuwe plaats in de EU*

De invloed van nationale en zeker regionale parlementen op de Europese besluitvorming blijkt vandaag in de praktijk erg beperkt. Tegelijk wordt een behoefte ervaren om de legitimiteit van de EU op te krikken. Vooral in de jaren negentig begon men te spreken over een democratisch deficit. De referenda over het Verdrag van Maastricht waren over het algemeen geen groot succes, opinieonderzoek wijst uit dat de doorsnee-Europeaan zich weinig betrokken voelt bij het Europese project, de opkomst bij de Europese verkiezingen van 1999 en 2004 zakte onder de 50 percent en recent nog verwierpen in een referendum de Ieren het Verdrag van Nice en de Denen de euro. De slogans tijdens demonstraties bij Europese topbijeenkomsten liegen er evenmin om.

Vaak wordt gesteld dat de parlementen zullen moeten bijdragen tot de legitimering van het Europese project. In de Conventie, die na de Europese Raad van Laken (december 2001) werd opgericht, was dat thema een belangrijk gespreksonderwerp. In de Conventie, die nadacht over de toekomst van Europa en op die manier een nieuwe verdragswijziging voorbereidde, namen twee vertegenwoordigers van elk (nationaal) parlement deel aan de besprekingen. De Verklaring van Laken, waarin min of meer een agenda werd geschetst voor de Conventiedebatten, haalde de kwestie expliciet aan en formuleerde uiteenlopende vragen:

*'Ook de nationale parlementen dragen bij tot de legitimering van het Europese project. In de Verklaring betreffende de toekomst van de Unie, die aan het Verdrag van Nice is gehecht, is onderstreept dat hun rol in het Europese bestel moet worden onderzocht.*

*(...)*

*Een (...) vraag, die ook verband houdt met de democratische legitimiteit, betreft de rol van de nationale parlementen. Moeten zij vertegenwoordigd zijn in een nieuwe instelling, naast de Raad en het Europees Parlement? Moeten zij een rol spelen op die domeinen van het Europese optreden waar het Europees Parlement niet bevoegd is? Moeten zij zich concentreren op de bevoegdheidsverdeling tussen Unie en lidstaten, bijvoorbeeld door een voorafgaande controle op het respect van het beginsel van de subsidiariteit?'*

In het ontwerp-Grondwettelijk Verdrag dat intussen door de Conventie is uitgewerkt en waarover de regeringsleiders op de top van Brussel van 18 juni 2004 een akkoord bereikten, gaat dan ook aandacht naar de plaats die de parlementen in de EU van morgen zullen innemen. Dat parlementen nog een rol te spelen hebben, lijkt dus het uitgangspunt.

### 1.5. De verdere opbouw van deze bijdrage

Als het over parlementen gaat, dan hebben we het over democratie. Eerst bekijken we wat democratie in de EU betekent. In een volgend deel wordt stilgestaan bij de Europese besluitvorming: voor verschillende soorten Europese beslissingen en voor verschillende fasen in de besluitvorming gaan we na welke rol parlementen hier vandaag (zouden kunnen) spelen. Er zal hierbij bijzondere aandacht gaan naar de specifieke positie van de regionale parlementen. Uit dit overzicht zullen concrete suggesties afgeleid kunnen worden over hoe een versterking van de invloed van de (regionale) parlementen het democratisch gehalte van de EU zou kunnen opkrikken.

## 2. DEMOCRATIE IN DE EUROPESE UNIE

Soms wordt ‘democratie’ gereduceerd tot ‘regeren door het volk’. Ten onrechte. Deze eerder formalistische invulling gaat over de *modus operandi* en vormt weliswaar een belangrijk facet van democratie, maar kan nooit op zichzelf staan. In de wetenschappelijke literatuur heeft men het, behalve over formalistische democratie, ook over een resultaatgericht aspect: een democratisch beleid is een beleid dat effectief is. Sommige auteurs spreken in dit verband over input- en output-democratie: democratie aan de input-zijde houdt in dat zoveel mogelijk stemmen gehoord moeten worden bij de totstandkoming van het beleid, terwijl democratie aan de output-zijde betekent dat het beleid uiteindelijk voor zoveel mogelijk mensen zo ‘goed’ mogelijk moet zijn. Twee van de meest geciteerde onderzoekers op dit vlak, zeggen het als volgt:

‘Democratische legitimiteit is zowel gebaseerd op de effectiviteit van het beleid als op de vertegenwoordiging en de deelname van de bevolking. Democratie als ideaal combineert de beide criteria, die nochtans vaak in een zekere spanning staan ten opzichte van elkaar (...). Er is een onvermijdelijke afweging tussen output-legitimiteit en input-legitimiteit, tussen een nadruk op bestuur voor het volk en een nadruk op bestuur door het volk (...)’<sup>460</sup>

Hieronder hebben we het eerst over het belang van de EU in een streven naar output-democratie (of inhoudelijke, substantiële democratie). Vervolgens hebben we het over de betrokkenheid van de Europese bevolking bij het Uniebeleid (of formele democratie), waarna we een balans opmaken.

### 2.1. Europese eenmaking als een democratisch project: naar de globalisering van de politiek

Hierboven stelden we dat een effectief beleid een belangrijk facet vormt van democratisch bestuur: actuele problemen moeten aangepakt worden. Vele van de hedendaagse proble-

<sup>460</sup> B. Wessels, R. Katz, Introduction: European parliament, national parliaments and European integration, in: R. Katz, B. Wessels (eds.), ‘l.c.’, p. 5. (Eigen vertaling)



men hebben een grensoverschrijdende dimensie. De milieuproblematiek is een bekend voorbeeld: water- en luchtverontreiniging houden niet op aan de staatsgrenzen, de opwarming van de aarde raakt niet enkel zij die hier verantwoordelijk voor zijn en het gat in de ozonlaag bevindt zich niet pal boven de CFK-gebruikers. Maar ook het terrorisme is een voorbeeld van een probleem dat nog onmogelijk geïsoleerd en binnen elke staat afzonderlijk kan worden aangepakt. Wegens de inherent grensoverschrijdende aspecten van actuele problemen is een grensoverschrijdende aanpak noodzakelijk. Effectieve antwoorden op deze uitdagingen vragen om een geïntegreerd beleid.

Bovendien zijn vele actuele problemen gelinkt met wat we tegenwoordig 'globalisering' noemen: de deterritorialisering van economische, culturele, technologische processen. Nationale overheden hebben weinig greep op deze processen, die sterk gelinkt zijn met de werking van de vrije markteconomie. Dat geeft aanleiding tot een democratisch deficit. Toch wordt de vrije markteconomie, om ideologische of pragmatische redenen, door de meeste staten verdedigd, ook al leidt dat tot een zeker machtsverlies. Tijdens een conferentie van de voorzitters van de (nationale) parlementen van de EU in Lissabon (1999) over de uitdaging van de globalisering had een van de sprekers het over het einde van het primaat van de politiek.<sup>461</sup> Als democratie betekent dat mensen op wie beslissingen een invloed hebben, betrokken moeten worden bij de totstandkoming van die beslissingen (input-democratie), dan duikt hier in elk geval een groot probleem op. De realiteit is bijvoorbeeld dat investeringsbeslissingen die worden genomen in de hoofdzetels van transnationale ondernemingen een impact hebben op het leven van vele duizenden mensen: op hun inkomen, op hun tewerkstelling, op hun gezondheid, op het leefmilieu in hun buurt, enzovoort. In een vrijemarkteconomie is het verhogen van de winst doorgaans het belangrijkste criterium voor investeringsbeslissingen. Overheden anticiperen hier ijverig op: het creëren van een vriendelijk ondernemingsklimaat wordt vaak een rode draad in het beleid. Het is dikwijls erg moeilijk voor een individuele staat om een geïsoleerd beleid te voeren en unilateraal spelregels op te leggen die verband houden met sociale rechtvaardigheid, met milieubescherming, met fiscaliteit, enzovoort. De overheid heeft dus steeds minder greep op de economie, hetgeen haar zeker niet machteloos maakt, maar haar handelingsvrijheid *de facto* wel ernstig inperkt. 'Nationale soevereiniteit' is tegenwoordig in vele opzichten een illusie; een mythe die het weliswaar nog goed doet in politieke retoriek, maar er na een ernstige toets veeleer zwak uitkomt.

Ingolf Pernice, een vooraanstaand academicus die verbonden is aan de Humboldt-universiteit in Berlijn, ziet het zo:

*'Staten zijn niet meer in staat om de uitdagingen waarmee ze geconfronteerd worden alleen aan te pakken. Om externe en interne veiligheid te garanderen, te zorgen voor welvaart en de bescherming van mensenrechten, om de globale markten en het internationaal financieel systeem te beheren, om de klimaatverandering, internationale misdaad en terrorisme tegen te gaan, etc. is er behoefte aan supranationale en internationale beheersystemen, die verder gaan dan de traditionele samenwerking tussen soevereine staten.'*<sup>462</sup>

461 Deze Conferentie vond plaats te Lissabon van 20 tot 22 mei 1999. Zie: Conferentie van voorzitters van de parlementen van de Europese Unie, Lissabon, 20-22 mei 1999: De uitdagingen van de globalisering voor de parlementen, in: 'Parl. St. Kamer', buitengewone zitting 1999, nr. 22/1.

462 I. Pernice, *The role of national parliaments in the European Union* in: 'Walter Hallstein Instituut-paper', 2001, 5/01, p. 9. (Eigen vertaling)

Het enige democratische antwoord op enerzijds de (economische) globaliseringsprocessen en anderzijds de vaststelling dat vele problemen een grensoverschrijdende dimensie hebben, is dan ook een politieke globalisering: het bepalen van spelregels op een hoger niveau dan dat van de traditionele staat. Het democratisch deficit dat op statelijk niveau opduikt kan (minstens gedeeltelijk) worden opgevuld door sterke internationale en supranationale instellingen te creëren die de internationale processen kunnen 'sturen', waar de afzonderlijke staten tekortschieten. In een ideaal scenario kan het hier gaan om mondiaal beheer: *global governance*, bijvoorbeeld binnen het raamwerk van de Verenigde Naties. In de praktijk ligt dat niet zo eenvoudig en blijken vele staten niet bereid om zich neer te leggen bij politieke beslissingen die op een hoger niveau worden genomen. Binnen Europa lukt dat in zeker opzicht wél. De EU is vandaag een interessant en ver doorgedreven 'laboratorium' voor mondiaal beheer. Voor de oplossing van bepaalde problemen kan een regionale (Europese) aanpak trouwens volstaan. Bovendien is de EU – onder meer door haar economische sterkte – ook in staat om met veel meer gezag én met veel meer effect te spreken dan de lidstaten afzonderlijk. Het beleid van de EU speelt in op de globaliseringstrend en faciliteert dit proces (de creatie van een interne markt met vrij verkeer van kapitaal en goederen, enzovoort). Op dat gebied heeft Europa zich de voorbije decennia uiterst effectief getoond. Maar tegelijk worden er ook regels opgelegd (hoewel vaak erg aarzelend<sup>463</sup>), onder meer in verband met concurrentie, op milieugebied en op sociaal vlak. Dat is in overeenstemming met een aantal waarden die door grote delen van de Europese publieke opinie als belangrijk worden ervaren. Peterson en Shackleton vatten de situatie recent heel goed samen:

*'In een politieke wereld waarin de meeste overheden geloven in de vrije markt vereist het beheer van de globale economie bovenal globale regels en uitspraken over tegengestelde belangen. In deze context kan de Europese Unie gezien worden als een belangrijke, drijvende kracht achter het vrijmaken van de internationale handel (...). Op hetzelfde moment blijft de EU een hardnekkig verdediger van een aantal waarden die makkelijk in het gedrang komen door vrije handel, zoals milieubescherming of minimale arbeidsvoorwaarden.'*<sup>464</sup>

Vanuit democratisch oogpunt is het dan ook wenselijk dat er een sterk politiek Europa groeit dat met één stem spreekt in de wereld, dat normen oplegt op onder meer sociaal vlak, fiscaal vlak of milieuvlak. Precies omdat de individuele staten niet meer (ten volle) bij machte zijn om hier een effectief beleid te voeren. Dit is de enige manier om weer meer democratische controle te verwerven op uiterst belangrijke processen. Hier schort er vandaag nog wat aan de EU, die wel krachtadig optreedt in het domein van de vrije markt, maar er minder vlot in slaagt om sociale en ecologische bescherming te garanderen, effectief werkgelegenheid te creëren en oneerlijke fiscale concurrentie aan te pakken. Sommige lidstaten staan erg weigerachtig tegenover Europese wetgeving op die domeinen. Toch

463 Er moet worden opgemerkt dat de capaciteit van de EU om marktcorrigerend op te treden (de zogenaamde positieve integratie) zonder meer beperkter is dan de capaciteit om markten te liberaliseren (de zogenaamde negatieve integratie). Vooralsnog is er slechts schoorvoetend sprake van een positief Europees milieubeleid, een sociaal beleid, een macro-economisch werkgelegenheidsbeleid en een fiscaal beleid. De handelingscapaciteit van de EU is dus het minst ontwikkeld in net die beleidsdomeinen waar als gevolg van de toegenomen internationale competitie de nationale capaciteit om effectief te besturen is afgenomen. De Europese integratie heeft tot nu toe in zekere zin bijgedragen tot een verminderde handelingsvrijheid van de lidstaten, zonder een voldoende compenserende toename van de handelingscapaciteit van de Unie.

464 J. Peterson, M. Shackleton, *Conclusion*, in: J. Peterson, M. Shackleton (eds.), 'l.c.', p. 365. (Eigen vertaling)

is het vanuit democratisch perspectief wenselijk dat Europa hier doeltreffend optreedt: niet vrijblijvend, niet met halve compromissen, niet met uiterst chaotische en complexe regelgeving en niet met jaren vertraging. Om snel op de bal te kunnen spelen en doortastend te kunnen optreden, is er behoefte aan een sterk en supranationaal Europa. Dat impliceert dat de lidstaten macht overdragen aan Europese instellingen, zoals de Commissie (als vertegenwoordiger van het 'Europese belang') en het Europees Parlement en dat beslissingen niet unaniem maar bij meerderheid worden genomen. De praktijk wijst uit dat besluiten op die manier veel vlotter tot stand komen dan wanneer de intergouvernementele methode wordt gebruikt, waarbij elke lidstaat een veto behoudt en de rol van de Commissie beperkt is.

Dat de EU soms als niet-democratisch wordt gepercipieerd, heeft niet enkel te maken met het feit dat ze op sommige beleidsdomeinen niet krachtig genoeg optreedt, maar waarschijnlijk ook met beeldvorming: in de media wordt Europa vaak als een boeman afgeschilderd. Nationale of regionale politici hebben de neiging om Europa de schuld te geven van wat er fout loopt, maar zullen de pluimen van het Europees beleid niet zelden op eigen hoed trachten te steken.

Maar we dwalen af. De legitimiteit van de Europese instellingen zal pas echt toenemen als duidelijk blijkt dat het door hen gevoerde beleid in overeenstemming is met wat de Europese bevolking wil en belangrijk vindt. En hier zijn we bij het tweede facet van democratie beland: het beleid moet een weergave zijn van wat een meerderheid van de bevolking wenst.

## 2.2. De betrokkenheid van de Europese bevolking bij het EU-beleid: nieuwe tendensen

Dat er zich processen voordoen waarop de bevolking geen greep heeft via het klassieke kanaal van de staten (omdat namelijk de staten zelf geen vat hebben op deze processen), mag geen excuus zijn om op EU-niveau (waar wel een meer doortastend beleid mogelijk is) elke vorm van inspraak te negeren. Integendeel, zegt de Noorse politoloog Öyvind Österud:

*'De allereerste uitdaging voor de supranationale integratie is de legitimiteit van de instellingen en de besluitvorming bij de bevolking.'*<sup>465</sup>

En hier blijkt zich een probleem voor te doen: opinieonderzoeken, de resultaten van referenda en de opkomst bij Europese verkiezingen wijzen erop dat een groot deel van de Europese bevolking in het beste geval onverschillig, maar vaak sceptisch en soms vijandig staat ten opzichte van de Europese instellingen.<sup>466</sup>

Toch kan het Europese beleid via verschillende kanalen effectief beïnvloed worden. Maar het is allemaal niet zo duidelijk als het er – althans op het eerste gezicht – in de lidstaten en hun regio's aan toegaat. Daar vormen parlementen de hoekstenen van de democratie: de bevolking kiest bij verkiezingen voor partijen die elk voor een min of meer

465 Ö. Österud, *Democracy between national government and supranationality – a concise exposition*, in: E. Smith (ed.), 'National parliaments as cornerstones of European integration', 1996, p. 179. (Eigen vertaling)

466 'On average, 53 percent of Europeans say they tend to trust the Union, 32 percent say they tend not to trust it and 15 percent lack an opinion. This is the most positive result since the question was first asked in Autumn 1997. At that time, only 37 percent of EU citizens said they trusted the EU.' Zie: *Standard Eurobarometer*, 56, fieldwork October–November 2001, april 2002, p. 49.

coherent programma staan. Vervolgens wordt een regering gevormd die een beleid voert dat gedragen wordt door een meerderheid in het nationale of regionale parlement. Op Europees vlak zijn er (nog) geen Europese politieke partijen, het Europees Parlement is niet de enige wetgever in de EU en het speelt niet de rol die nationale of regionale parlementen spelen bij de regeringsvorming; eigenlijk bestaat er zelfs geen Europese regering. Toch betekent dat niet dat er geen democratische controle mogelijk is op de Europese besluitvorming.

Sommige auteurs stellen dat er in de EU een 'systeem van tweeledige vertegenwoordiging' bestaat.<sup>467</sup> Hier wordt mee bedoeld dat er vanuit twee (parlementaire) kanalen gewaakt wordt over de legitimiteit van de Europese besluitvorming. In de eerste plaats kunnen de nationale (en eventueel regionale) parlementen invloed en controle uitoefenen op de activiteiten van 'hun' ministers in de Raad. Dat brengt sommige onderzoekers er zelfs toe om te spreken van 'nationale parlementen als de hoekstenen van de Europese integratie'.<sup>468</sup> Op de rol van de nationale parlementen (en uitgebreid naar regionale parlementen) komen we verder nog uitvoerig terug. In de tweede plaats speelt ook het Europees Parlement in de meeste domeinen die behoren tot de zogenaamde eerste (in oorsprong economische) pijler een doorslaggevende rol: het parlement beschikt hier in de meeste gevallen over medebeslissingsrecht. Bij politiek heel gevoelige thema's, zoals fiscaliteit, onderdelen van het landbouw- en werkgelegenheidsbeleid, enzovoort, is dat evenwel nog niet het geval, net zo min als in de tweede pijler (buitenlands beleid en veiligheidsbeleid) of de derde pijler (politieke en justitiële samenwerking). In die domeinen is de rol van het Europees Parlement zeer beperkt. Maar in het 'dagelijkse Europese beleid' beschikt het Europees Parlement over heel veel macht: het is in staat om regelgeving te blokkeren en slaagt er vaak in om de Commissievoorstellen ernstig te amenderen. Bovendien houdt de Commissie bij het opstellen van haar ontwerpen tegenwoordig rekening met de positie die het Parlement naar verwachting zal innemen. In die domeinen waar de medebeslissingsprocedure geldt, is het Europees Parlement dan ook veel machtiger dan vaak wordt aangenomen. Het zou de legitimiteit van de Europese besluitvorming aanzienlijk verhogen indien enerzijds het toepassingsgebied van de medebeslissingsprocedure uitgebreid zou worden naar die terreinen waar het Parlement vandaag enkel gehoord of in het slechtste geval louter geïnformeerd wordt en indien anderzijds aan de Europese bevolking duidelijk wordt gemaakt dat dit Parlement wel degelijk decisief is in talrijke dossiers.

Toch kunnen we er niet omheen: in het Europese besluitvormingsproces worden ook vele belangrijke stappen gezet die ontsnappen aan een directe democratische controle door nationale en Europese parlementen (ook in die domeinen waar het Europees Parlement medebeslisser is). We kunnen hier bijvoorbeeld denken aan de 'beleidsconceptie' (de fase die voorafgaat aan de indiening van een voorstel door de Commissie bij Raad en Parlement), aan de agendasetting, aan een deel van de beleidsuitvoering (onder meer de comitologieprocedures) of aan de cruciale besprekingen in (al dan niet in het Verdrag vermelde) raads werkgroepen. De rol van het Europees Parlement is in deze fasen beperkt en de precieze rol van de nationale regeringen is niet altijd helder geregeld. Bovendien treedt de Commissie (alleszins *de jure*) onafhankelijk op van deze regeringen. Lidstaten én hun

467 M. Hilf, F. Burmeister, *The German parliament and European integration*, in: E. Smith (ed.), 'l.c.', p. 65.

468 E. Smith, *Introduction: 'Sovereignty' - national and popular* in: E. Smith (ed.), 'l.c.', p. 3-18.

regio's worden dus geconfronteerd met politieke activiteiten waarover zij geen directe controle hebben. Maar op welke overwegingen zijn de beslissingen van bijvoorbeeld de Commissie dan gebaseerd? En is hier dan geen enkele link met de 'wil' van de Europese bevolking? Het antwoord is genuanceerd.

Elke beslissing (beleidsvoorbereidend, beleidsvormend, beleidsuitvoerend) is het resultaat van formele of informele onderhandelingen waarbij diverse belangen tegenover elkaar worden afgewogen. Als we het over belangen hebben, moet een onderscheid gemaakt worden tussen een territoriale en een functionele dimensie: er is het belang van een specifieke staat of regio (bijvoorbeeld bij de verdeling van subsidies of bij het veilig stellen van bepaalde sociale verworvenheden), maar er zijn ook specifiekere belangen, die vaak verbonden zijn aan bepaalde groepen (de belangen van landbouwers, van werknemers in overheidsdienst, van autoconstructeurs, van consumenten, van dierenrechtactivisten, enzovoort). Er is uiteraard wel een zekere overlapping tussen beide dimensies: een nationaal of regionaal parlementslid wordt weliswaar geacht het nationale of regionale (dus territoriale) belang te verdedigen, maar kan meestal ook geassocieerd worden met specifieke functionele belangen, onder meer via de politieke partij waartoe hij of zij behoort. Bovendien zullen lobbygroepen actief trachten om parlementsliden (op regionaal, op nationaal of op Europees niveau) van hun belang te overtuigen, om sterker te staan in het besluitvormingsproces.<sup>469</sup>

Functionele belangenverdediging is in Europa erg belangrijk. Europese besluitvorming behelst alsmaar meer domeinen en is vaak technisch van aard – hoewel er in wezen altijd politiek-ideologische keuzes aan ten grondslag liggen. Onderhandelingen over één richtlijn of verordening duren maanden, vaak jaren en zijn uiterst complex. Het wordt hierbij heel moeilijk voor (nationale, regionale, maar ook Europese) parlementsliden om van de veelheid aan processen, problemen en uitdagingen die in één concreet dossier op hen afkomen al de invalshoeken en finesses onder de knie te krijgen. De tijd en de technische kennis ontbreken hiertoe. Het oordeel van Andersen en Burns is hard:

*'De parlementen hebben niet meer de probleem-oplossende capaciteiten om om te gaan met de veelheid aan hedendaagse beleidsvraagstukken.'*<sup>470</sup>

Een gevolg is dat direct belanghebbenden rechtstreeks gehoord willen worden. Intermediaire organen, die belangen bundelen, zijn in de EU ontzettend belangrijk geworden. In de loop van de voorbije decennia hebben we vastgesteld dat er een enorme zwerm lobbyisten is neergestreken in de omgeving van het Brusselse Schumanplein.

Over belangrijke delen van de besluitvorming wordt dan ook onderhandeld in allerlei functionele netwerken. De ontwikkeling van die netwerken werd overigens aangemoedigd door de Europese Commissie: het laat haar toe om bijvoorbeeld in de beleidsvoorbereidende fase een correcter beeld te krijgen van wat er 'leeft' onder de talrijke rechtstreeks betrokkenen om op die manier met meer realistische voorstellen op de proppen te komen. Bovendien is de Commissie voor elementaire informatie vaak afhankelijk van de actoren op het terrein.

469 Voor een overzicht van enkele onderzoeksgegevens over het contact tussen leden van het Europees Parlement en lobbyisten, zie B. Wessels, *European parliament and interest groups*, in: R. Katz, B. Wessels (eds.), 'l.c.', p. 109.

470 S. Andersen, T. Burns, *The European Union and the erosion of parliamentary democracy: a study of post-parliamentary governance*, in: S. Andersen, K. Eliassen (eds.), *The European Union: how democratic is it?*, 1996, p. 243. (Eigen vertaling)

Dat besluiten in hoge mate gebaseerd zijn op wat er zich in de netwerken afspeelt, betekent niet dat er geen link zou bestaan tussen de bevolking en de Europese instellingen. Integendeel, een Europees burger is namelijk ook consument, lid van een vakbond of een milieubeweging of hangt voor zijn tewerkstelling af van een bedrijf dat een lobbykantoor heeft in Brussel. Zijn belangen komen dus aan bod, maar worden uiteraard afgewogen tegen de belangen van andere groepen. Sommigen hebben het in dat verband over ‘overlegdemocratie’: telkens worden zoveel mogelijk stemmen gehoord en bij voorkeur worden alle belangen die ‘geraakt’ worden door een specifiek voorstel bij de ontwerpfase van dat voorstel betrokken.<sup>471</sup>

Deze stappen in het besluitvormingsproces zijn zo belangrijk geworden dat sommigen al het einde van de parlementaire democratie aankondigen. Functionele organisaties (zoals belangengroepen) vervangen de territoriale vertegenwoordigers (de parlementsleden).<sup>472</sup> In wezen gaat het nog altijd om democratie, in die zin dat het beleid gebaseerd is op wat er leeft in de samenleving, maar het wordt anders ingevuld: het gaat nu over onderhandelingen tussen verscheidene (functioneel georganiseerde) belangen, zonder dat (territoriale) parlementen hier nog een voorname rol in spelen. In de wetenschappelijke literatuur wordt er over het algemeen van uitgegaan dat deze evolutie zich zal voortzetten:

‘Het meest waarschijnlijke scenario bestaat uit een verdere achteruitgang van de parlementaire democratie.’<sup>473</sup> Andersen en Burns hebben het over de postparlementaire democratie en bedoelen het volgende:

‘Formele parlementaire regelingen en besluitvormingsmethoden worden in grote mate vervangen door een bestuursvorm waarbij de direct betrokken partijen het recht hebben om deel te nemen aan de beleidsvorming en aan het maken van wetten en deze dus te beïnvloeden. Dit wordt de basis van zelfvertegenwoordiging en van gespecialiseerde vertegenwoordiging in specifieke beleidsnetwerken of subbesturen.’<sup>474</sup>

Het is wellicht wat vroeg om al over het finale einde van de parlementaire democratie te spreken, maar dat neemt niet weg dat er wel degelijk een verschuiving van de besluitvorming plaatsvindt: van parlementaire lichamen naar groepen en netwerken, waarin publieke en private actoren onderhandelen. Wanneer er in de beleidsnetwerken vertegenwoordigers van de overheden betrokken zijn (wat meestal het geval is), is het voor een parlement haast onmogelijk om controle uit te oefenen. Die bijeenkomsten hebben doorgaans een heel technisch karakter, dagelijks vinden op en rond het Schumanplein talloze meetings van dit soort plaats en vele hebben een hoogst informeel karakter. Maar ze zijn wel van cruciaal belang. Overigens heeft onderzoek uitgewezen dat ook regio’s erin slagen om in dit soort van netwerken door te dringen<sup>475</sup>, hoewel opnieuw moet opge-

471 M. Newman, *Democracy and accountability in the EU*, in: J. Richardson, (ed.), ‘European Union – power and policy-making’, 2001, p. 370-371.

472 Rainer Schmalz-Bruns heeft het in dit verband over de ‘associative democracy’, als alternatief voor de parlementaire democratie. Zie: B. Wessels, R. Katz, ‘o.c.’, p. 13.

473 *Ibid.*, p. 14. (Eigen vertaling)

474 S. Andersen, T. Burns, ‘o.c.’, p. 234-235. (Eigen vertaling)

475 Zie in dat verband onder meer:

T. Boucké, H. Vos, *Constitutional regions in the European Union – an examination of their added value, of critical success factors and political consequences*, 2001.

H. Vos, T. Boucké, Devos, C., *The conditio sine qua non of the added value of regions in the EU – upper-level representation as the fundamental precondition*, in: ‘Journal of European Integration’, vol. 24, 3, 2002, p. 201-218.

merkt worden dat de regionale parlementen hier niet aan te pas komen, er in de meeste gevallen zelfs niet van op de hoogte zijn dat een Vlaming, Catalaan of Schot meeonderhandelt over uiterst belangrijke regelgeving.

Een cruciale vraag die rijst, is of democratie *per se* via parlementen georganiseerd moet worden. Zijn parlementen niet veeleer een middel om democratie te bereiken in plaats van een doel op zich? Als zou blijken dat de postparlementaire democratie perfect werkt en ertoe leidt dat de stem van de Europese bevolking correct en evenwichtig wordt vertaald in het Europese beleid, dan is het niet alleen zeer legitiem om de meerwaarde van deze bestuursvorm bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering te erkennen, maar ook om de eindverantwoordelijkheid voor beslissingen, de grote ideologische keuzes en het vastleggen van algemene beleidslijnen aan de postparlementaire democratie en haar methoden en instellingen over te laten. In dat geval zou er geen reden meer zijn om nog te zoeken naar een nieuwe rol voor de parlementen, alleen maar ter wille van de parlementsleden en hun broodwinning. We stellen evenwel vast dat enerzijds parlementen wel degelijk nog een rol spelen of in elk geval kunnen spelen in het Europese besluitvormingsproces en dat er anderzijds kritiek kan worden geuit op de werking van de postparlementaire democratie. De meest fundamentele kritiek is dat sommige groepen er beter in slagen om in deze nieuwe bestuursvorm te participeren dan andere. Ook Andersen en Burns beseffen dat:

*'In dit type van bestuur zijn het vooral de economisch sterke groepen, de goed georganiseerde groepen en de bewegingen met heel concrete belangen die zich kunnen concentreren op specifieke beleidssectoren die voor hen van groot belang zijn.'*<sup>476</sup>

Uit onderzoek is gebleken dat ruim vier vijfde van de belangenorganisaties 'bedrijfsbelangen' vertegenwoordigen, terwijl minder dan één vijfde van de organisaties meer diffuse sociale en maatschappelijke belangen vertegenwoordigt.<sup>477</sup> Anders gezegd, bepaalde belangen zijn, om talrijke redenen, onvoldoende sterk georganiseerd om volop te participeren aan de besluitvorming.<sup>478</sup> Via onder meer subsidiebesluiten wordt dat binnen de EU enigszins gecorrigeerd (verscheidene ngo's ontvangen bijvoorbeeld ondersteuning van de Europese Commissie), maar lang niet volledig. Bovendien is het nogal wies dat de meeste belangengroepen kortetermijnbelangen nastreven. Bij het zoeken naar compromissen tussen die belangen dreigt een breder perspectief op de lange termijn soms verloren te gaan. We zullen verder argumenteren dat parlementen op dit vlak vast en zeker nog een rol te spelen hebben.

Tot slot nog enkele opmerkingen. We moeten ons afvragen of de machtsverschuiving van parlementaire lichamen naar informele groepen en netwerken wel zo nieuw is. Misschien gebeurde de besluitvorming vroeger ook op deze manier, maar minder openlijk en werd op die manier een illusie van parlementaire macht hoog gehouden. Het is een intrigerende kwestie, maar dit is niet de plaats om er verder op in te gaan.

476 S. Andersen, T. Burns, 'o.c.', p. 246. (Eigen vertaling)

477 R. Eising, *Interest groups and the European Union*, in: M. Cini (ed.), 'European Union Politics', 2003, p. 192-207; N. Nugent, *The government and politics of the European Union*, 2003, p. 292.

478 Toch mogen we dit ook niet te simpel bekijken en ervan uitgaan dat economisch sterke groepen (bijvoorbeeld de werkgevers) altijd een homogene groep vormen – soms zijn de meningsverschillen binnen deze groep zeer groot. Zie: B. Wessels, *European parliament and interest groups*, in: R. Katz, B. Wessels (eds.), 'l.c.', p. 115-116.

Een volgende opmerking heeft te maken met de toestand van de democratie binnen de lidstaten: op nationaal en regionaal niveau. Als we het gebrek aan democratie binnen de EU aan de kaak stellen, moeten we ervoor opletten dat we de situatie in de lidstaten niet idealiseren. Hoewel het overdreven is om te stellen dat nationale politiek alleen nog maar over triviale zaken gaat, moeten we in de eerste plaats herhalen dat vele cruciale beleidsbeslissingen gewoonweg niet meer door de lidstaten worden genomen. In de tweede plaats spelen informele netwerken ook op lidstaatniveau wel degelijk een belangrijke rol, al valt het misschien minder snel op dan op Europees niveau. Het hoger beschreven fenomeen van machtsverschuiving beperkt zich met andere woorden niet tot de EU: lobbying of diverse vormen van corporatisme treffen we ook elders aan. Als de auteurs Andersen en Burns het hebben over de erosie van de parlementaire democratie, bedoelen ze daar wel degelijk ook die binnen de lidstaten mee.<sup>479</sup> Ten slotte wijst onderzoek in binnen- en buitenland erop dat nationale en regionale parlementen veel van hun macht verloren hebben, meestal ten voordele van de regeringen. Hoewel de situatie van land tot land verschilt, zijn vele onderzoekers erg pessimistisch als het over de feitelijke macht van de nationale of regionale parlementen gaat. We mogen dus niet te snel concluderen dat binnen de lidstaten (de regio's) de nationale (regionale) parlementen het centrum van macht en gezag vormen. Een aantal rituelen dragen weliswaar bij tot dat gevoel. Om de zoveel jaar verkiest de bevolking een parlement, het parlement lijkt te beslissen (stemmen) over talrijke zaken, de regering lijkt verantwoording af te leggen aan het parlement en als er iets fout loopt, dan wordt in de eerste plaats gezocht naar de politiek verantwoordelijken. Maar ligt binnen de lidstaten de échte macht bij de parlementen? Of is ook dit intussen een mythe?

### *2.3. De complexe verhouding tussen effectiviteit en legitimiteit*

De bevolking verwacht dat de politiek antwoorden biedt op actuele maatschappelijke problemen. Vele van deze vraagstukken hebben een grensoverschrijdende dimensie en vragen om oplossingen die staten afzonderlijk niet meer kunnen formuleren. Er is dus behoefte aan een sterk Europa. Een Europa dat bovendien krachtadig, flexibel, liefst ook nog snel en met kennis van zaken kan inspelen op de uitdagingen. Hoewel ultieme knopen nog altijd door de ministerraad (al dan niet samen met het Europees Parlement) worden doorgehakt, is het in deze context dat een bestuursvorm opduikt waarbij allerhande betrokkenen via netwerken aan de beleidsvorming en -uitvoering deelnemen. De kracht van deze bestuursvorm is gebaseerd op haar relatieve effectiviteit. Belangenverdediging gebeurt hier in belangrijke mate op functionele basis. Als er al vertegenwoordigers van regio's of lidstaten betrokken zijn, is hun mandaat vaak niet scherp afgelijnd (de manier van werken maakt dat ook niet mogelijk); parlementaire debatten hierover zijn meestal onbestaand. Hoewel talrijke belangen die in Europa leven hun weg vinden naar het besluitvormingsproces, bestaat toch een gevoel van 'gebrek aan legitimiteit': het beruchte democratisch deficit.

Het legitimiteitsprobleem is ook op een andere manier aan de orde: een krachtig Europees beleid valt onmogelijk te rijmen met een besluitvormingsprocedure waarbin-

479 S. Andersen, T. Burns, 'o.c.', p. 244.



nen de betrokken partijen formeel over een veto beschikken. Als elke Europese maatregel met unanimiteit door de Raad aangenomen moet worden, blokkeert de machine. Wie pleit voor een Europees optreden in een bepaald beleidsdomein, moet dus accepteren dat hij geconfronteerd kan worden met beslissingen waarvoor binnen een bepaalde lidstaat of regio geen draagvlak bestaat. Dit is de logica van de communautaire methode en de enige manier om vooruitgang te waarborgen: als er eensgezindheid is over doelstellingen (zoals die bijvoorbeeld in de verdragen vermeld staan), dan moet aanvaard worden dat, om die doelstellingen te bereiken, soms specifieke maatregelen worden genomen die minder populair zijn in een bepaalde regio of lidstaat. Daardoor kan het probleem ontstaan dat de inwoners van deze regio of lidstaat zich niet betrokken voelen. Hier duikt het legitimiteitsprobleem dus opnieuw op.

Er is dan ook sprake van een zekere spanning tussen twee facetten van democratie: de behoefte aan een effectief beleid leidt tot een manier van besluitvorming die als minder legitiem ervaren kan worden. Andersen en Eliassen drukken het helder uit:

*‘De legitimiteit van politieke systemen is meestal afhankelijk van een acceptabele mengeling van representativiteit en effectiviteit. Deze twee dimensies kunnen elkaar versterken, maar er zijn zeker ook elementen van conflict.’<sup>480</sup>*

Er wordt dan ook gezocht naar manieren om het Europese beleid meer aansluiting te doen krijgen bij wat er leeft onder de bevolking van de lidstaten en de regio's.<sup>481</sup> De consequente toepassing van het subsidiariteitsbeginsel is in dat verband belangrijk, maar in een wereld waarin nationale of regionale soevereiniteit erg relatief is geworden, blijft de vaststelling dat er op talrijke domeinen een sterk Europees bestuur nodig is. En precies dan moet er een afweging worden gemaakt. Smith heeft het over een kostenafweging:

*‘Wat is een redelijke prijs die men wil betalen wanneer men meer democratie afweegt tegen het mogelijk minder effectief vervullen van de opdrachten waarvoor de supranationale besluitvorming in de EU precies in het leven is geroepen?’<sup>482</sup>*

Hoe meer participatie (bijvoorbeeld vanwege parlementen), hoe trager de besluitvorming verloopt en hoe meer ‘blokkeringsmogelijkheden’ er zijn en kort samengevat: hoe minder Europees beleid. Toch is het niet correct om dat als een *zero-sum game* te zien, waarbij participatie en effectiviteit elkaar uitsluiten en meer participatie ertoe leidt dat aan effectiviteit wordt ingeboet of vice versa. De relatie ligt namelijk veel complexer: indien het EU-beleid systematisch geen aansluiting vindt met wat er leeft in de lidstaten en in de regio's, zou het integratieproces hier al snel ernstig onder lijden. Je kan lidstaten of regio's niet ongestraft opzadelen met de uitvoering van beslissingen waar ze op geen enkele manier bij betrokken zijn geweest. Zoals we verder nog zullen argumenteren, kunnen parlementen (niet alleen het Europees, maar ook nationale en regionale) een cruciale rol spelen bij het verhogen van de legitimiteit van het EU-beleid. Want hoe groot de meerwaarde van informele netwerken ook is, er blijft behoefte aan een politieke eindver-

480 S. Andersen, K. Eliassen, *Introduction: dilemmas, contradictions and the future of European democracy*, in: S. Andersen, K. Eliassen (eds.), 'I.c.', p. 9-10. (Eigen vertaling)

481 In het kader van de conventiedebatten circuleerden er talrijke voorstellen, waarvan er vele weinig of niets te maken hebben met de versterking van de rol van regionale of nationale parlementen (bijvoorbeeld de pleidooien voor een rechtstreekse verkiezing van de commissievoorzitter, voor meer transparantie in de Raad, voor de vereenvoudiging van de instrumenten en procedures enzovoort). We gaan daar niet verder op in.

482 E. Smith, o.c., p. 15. (Eigen vertaling)

antwoordelijkheid, er is een langetermijnperspectief dat in de gaten gehouden moet worden<sup>483</sup>, er moeten principiële (misschien ideologische) keuzes worden gemaakt, er moet over worden gewaakt dat ook aan minder sterk georganiseerde groepen wordt gedacht.

Vooraleer we ingaan op de rol van nationale en regionale parlementen, nog enkele opmerkingen over het Europees Parlement.

Wie streeft naar een democratischere EU kan er niet omheen dat een versterking van het Europees Parlement belangrijk is.<sup>484</sup> Dat parlement is de enige rechtstreeks verkozen instelling in de EU. Tegen de tendens bij andere parlementen in, is de macht van het Europees Parlement in de loop van de voorbije jaren gegroeid, maar de beperkte betrokkenheid van dat Parlement bij cruciale beleidsbeslissingen in de eerste pijler en bij de tweede en de derde pijler leidt tot een democratisch deficit. Aan de rechtstreeks verkozen leden van het parlement kan zonder twijfel meer eindverantwoordelijkheid worden gegeven, zonder dat dat op een ernstige manier ten koste zou gaan van de effectiviteit van de besluitvorming. Een veralgemening van de medebeslissingsprocedure zou al een flinke stap vooruit zijn.

Soms wordt het Europees Parlement door de nationale parlementen als een concurrent aangezien. Dat is onterecht: zoals hieronder zal blijken, wanneer we de rol van nationale en regionale parlementen onder de loep nemen, hebben alle parlementen hun rol in het versterken van de legitimiteit van Europese beslissingen en zijn ze net erg complementair. Het is bijvoorbeeld weinig realistisch te veronderstellen dat het Europees Parlement op korte termijn binnen de Europese constructie eenzelfde rol zou krijgen als de nationale parlementen in de nationale politiek. Bovendien wijzen vele auteurs erop dat er eigenlijk geen Europese 'demos' is: Europeanen zullen het Europees Parlement pas percipiëren als 'hun' parlement als ze zich op een of andere manier ook Europeanen voelen. Er bestaan echter grote cultuurverschillen binnen de Unie en belangen kunnen soms flink uiteenlopen. Dat is op nationaal of regionaal niveau uiteraard ook het geval, maar op Europees vlak is dat veel grootschaliger (en misschien is er ook een historische erfenis: nauwelijks enkele decennia geleden sploten oorlogen Europa nog doormidden). Al bij al bestaan er erg weinig 'Europese organisaties' waarmee de bevolking zich kan verbinden en die zouden kunnen bijdragen tot een Europees burgerschap. Zo zijn er bijvoorbeeld nog geen Europese politieke partijen<sup>485</sup> en Europese verkiezingen gaan nog steeds vooral over nationale thema's. Mogelijk kan de euro een effect hebben op het gevoel een Europees burger te zijn. Daarnaast moet benadrukt worden dat de afstand tussen een verkozen en zijn kiezers op Europees niveau wel heel erg groot is: Wessels rekende uit dat er in de nationale parlementen gemiddeld één verkozen is voor 54.844 inwoners (in de regionale parlementen is de 'nabijheid' meestal nog groter), terwijl één Europees parlements lid gemiddeld 429.729 inwoners vertegenwoordigt.<sup>486</sup>

483 Dit is overigens ook een taak van de Commissie.

484 Het is paradoxaal dat die lidstaten die het gebrek aan democratie in de EU het sterkst aan de kaak stellen, vaak degene zijn die het minst uit zijn op een versterking van de macht van het Europees Parlement.

485 Artikel 191 van het Europees Verdrag vermeldt dat politieke partijen een belangrijke factor zijn voor integratie binnen de EU: 'Zij dragen bij tot de vorming van een Europees bewustzijn en tot de uiting van de politieke wil van de burgers van de Unie.' Tot op vandaag zijn er geen echte Europese politieke partijen; regionale en nationale partijen maken wel deel uit van eerder los gestructureerde politieke families op Europees niveau.

486 B. Wessels, *European parliament and interest groups*, in: R. Katz, B. Wessels (eds.), 'l.c.', p. 106.

Het Europees Parlement kan dus om uiteenlopende redenen niet meteen de plaats innemen of alle functies overnemen van de andere parlementen. Wie de democratie in Europa wil versterken, mag niet alleen aandacht hebben voor het Europees Parlement; ook de parlementen van regio's en lidstaten hebben een belangrijke rol te spelen.

### 3. DE PLAATS VAN NATIONALE EN REGIONALE PARLEMENTEN IN DE EUROPESE BESLUITVORMING

In dit deel gaan we na welke rol nationale en regionale parlementen vandaag in de Europese besluitvorming spelen of zouden kunnen spelen. We evalueren deze mogelijkheden op basis van de vaststellingen uit het vorige deel: een sterk Europa en dus sterke Europese instellingen vallen perfect te rijmen met een streven naar democratie, maar tegelijk moet aandacht gaan naar inspraak en betrokkenheid van de bevolking van de lidstaten en hun regio's.

We geven in dit overzicht een veeleer algemeen beeld en staan niet in detail stil bij de verschillende manieren waarop de inspraak geregeld is in afzonderlijke lidstaten en regio's. Ook bestaan in de verschillende pijlers en voor specifieke beleidsdomeinen soms aparte regelingen, onder meer in verband met transparantie, die van invloed zijn op de rol die nationale en regionale parlementen (kunnen) spelen. Ook hier beperken we ons tot algemeenheden en leggen voornamelijk nadruk op de eerste pijler (hieronder vallen de bevoegdheidsdomeinen van de regio's), maar de meeste vaststellingen gelden ook voor de tweede en derde pijler. Wel maken we een onderscheid tussen verschillende soorten beslissingen: in de eerste plaats gaat het om verdragswijzigingen en om wetgevende beslissingen. We besteden ook aandacht aan het erg belangrijke prelegislatieve verhaal en gaan ten slotte (beknopt) in op de uitvoering van de beslissingen.

#### 3.1. *Verdragswijzigingen*

De methode die traditioneel gebruikt wordt om verdragen ter herzien, is die van de Intergouvernementele Conferentie (IGC): vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten onderhandelen gedurende een aantal maanden in een meestal besloten sfeer over de verdragsherziening, waarna de staatshoofden en regeringsleiders op een Europese Raad de finale knopen doorhakken.

De verdragstekst die op die manier tot stand komt, moet door alle lidstaten bekrachtigd worden. Hoe dat precies in zijn werk gaat, wordt door elke lidstaat afzonderlijk geregeld. We stellen echter vast dat de ratificatie overal gebeurt door de nationale parlementen, hoewel in sommige lidstaten ook de bevolking zich via referenda kan uitspreken. Uiteindelijk stemmen dus parlementsleden over de basisverdragen en de wijzigingen die hieraan worden aangebracht. In België is niet alleen de instemming vereist van het federale parlement (Kamer en Senaat), maar ook van de vijf deelstaatparlementen. In sommige andere federale staten wordt in de betrokkenheid van de regio's voorzien doordat de federale Kamer (zoals de Duitse *Bundesrat*, waarin regionale ministers zetelen) moet stemmen over de herziening van de verdragen. Nergens is de invloed van de regionale parlementen zo rechtstreeks geregeld als in België.

Hoewel de parlementen, die bij de ratificatie betrokken worden, in theorie over bijzonder veel macht beschikken (ze kunnen desnoods verhinderen dat er ook maar een komma verplaatst, geschrapt of toegevoegd wordt aan de verdragen), bestaat er uitgerekend bij de parlementen veel ongenoegen over de procedure tot herziening van de verdragen. In de praktijk wordt er immers een akkoord gesloten tussen de regeringen van de lidstaten, dat vervolgens als 'te nemen of te laten' wordt voorgelegd aan de parlementen. Een weigering tot ratificatie zou de EU onderdompelen in een constitutionele crisis. *De facto* is de macht van de parlementen dus niet zo groot, hoewel de regeringsvertegenwoordigers tijdens de onderhandelingen anticiperen op de vermoedelijke reactie van de parlementen: ze hoeden er zich wel voor om beslissingen te nemen die absoluut onaanvaardbaar zijn in de thuisbasis. Soms wordt, bijvoorbeeld onder impuls van de nationale parlamentscommissie die zich met Europese aangelegenheden bezighoudt, wel een nationaal of zelfs regionaal parlementair debat georganiseerd, maar in de praktijk merken we dat deze debatten vaak nogal oppervlakkig zijn en dat soms decennia oude standpunten gewoon herhaald worden. Dit soort debatten kan de regeringsonderhandelaars wel een algemeen richtingsgevoel meegeven, maar het kan hen nauwelijks sturen bij de concrete onderhandelingen.

In Nice (2000) beslisten de staats- en regeringsleiders dat een nieuwe methode wenselijk is om de verdragsherzieningen voor te bereiden. De nationale parlementen zouden hier sterker bij betrokken moeten worden. Als antwoord hierop werd door de Europese Raad van Laken een Conventie ingesteld. In de Conventie hadden parlamentsvertegenwoordigers een belangrijke plaats: elk nationaal parlement stuurde twee afgevaardigden (tegenover één regeringsafgevaardigde per lidstaat). Bovendien was ook het Europees Parlement met zestien leden sterk vertegenwoordigd. Regionale parlementen waren niet rechtstreeks betrokken partij (hoewel het een lidstaat vrij stond om een vertegenwoordiger van een deelstaatparlement in de tweekoppige parlementaire delegatie op te nemen). Wel had het Comité van de Regio's zes waarnemers benoemd: vertegenwoordigers van de regio's en de lokale overheden. De Conventie had de taak om na te denken over de toekomst van de EU (onder meer in het licht van de uitbreiding) en in die zin de volgende IGC (2003-2004) voor te bereiden. Het idee was dat, als de Conventie met duidelijke standpunten, bij voorkeur concrete tekstvoorstellen voor bijvoorbeeld een Europese grondwet, naar buiten zou komen, het erg moeilijk zou worden voor de regeringsvertegenwoordigers in de IGC om dat standpunt te negeren.

Er werd dus een proces op gang gebracht, waarbij er een belangrijke inbreng was voorbehouden aan de parlementen. Of correcter: voor de vertegenwoordigers die de parlementen hebben aangeduid. We moeten namelijk opmerken dat de conventieformule niet nieuw is: ze werd eerder al (overigens met succes) gehanteerd voor de opstelling van het Europese Grondrechtencharter. Ook hier waren de afgevaardigden van de nationale parlementen het sterkst vertegenwoordigd, maar dat heeft in de meeste lidstaten niet geleid tot grootse parlementaire debatten. Integendeel, de meeste vertegenwoordigers werkten erg geïsoleerd van 'hun' parlement. Van een permanent terugkoppelingsproces was nooit sprake.

De conventieformule biedt dus wel mogelijkheden om een breder parlementair debat op gang te brengen over belangrijke aspecten van de Europese integratie, maar vormt hier op zichzelf geen garantie voor. Het is aan de parlementen zélf om het debat te organiseren en op die manier inspiratie (eventueel een mandaat) mee te geven aan de verte-

genwoordigers. Het is echter weinig nuttig als dat parlementair debat zich zou beperken tot het herhalen van de mantra's die al decennialang meegaan. In dat geval wordt de parlementaire betrokkenheid herleid tot een nogal steriele vertoning. Uiteindelijk komen de vertegenwoordigers immers in een erg dynamisch onderhandelingsproces terecht, waarbij ze worden geconfronteerd met de dikwijls erg uiteenlopende standpunten van andere deelnemers. Uit oppervlakkige debatten kan in dat geval weinig inspiratie geput worden en ze zullen in concrete issues soms standpunten innemen die niet noodzakelijk gebaseerd zijn op het parlementaire debat.

Als de parlementen werkelijk willen inhaken op het debat over verdragswijzigingen (en meer in het algemeen over Europa's toekomst), moet het hele onderhandelingsproces en de dynamiek die in de Conventie leeft, ernstig gevolgd worden en zullen parlementsleden in hun standpuntbepaling ook rekening moeten houden met de visies van andere regio's en lidstaten. Een betrokkenheid van nationale en regionale parlementen bij belangrijke en historische Europese processen, moet vanuit democratisch oogpunt worden aangemoedigd. Uiteindelijk gaat het immers ook over de toekomst van de nationale en de regionale politiek. Betrokkenheid bij deze processen en het kunnen verschaffen van een zekere sturing (ook al zal men in dat dynamisch proces zelden het volledige gelijk halen) is waarschijnlijk belangrijker dan het beschikken over een ultiem veto tijdens de ratificatieprocedure.

Over het belang van dit ultieme veto kan vanuit democratisch perspectief op uiteenlopende manieren worden geoordeeld. In zekere zin is het een ultiem controlemiddel, maar toch moet worden opgemerkt dat dit in de praktijk niet zoveel voorstelt, precies omdat het 'ja' of 'neen' is; een tussenpositie is niet mogelijk. Als er ratificatieproblemen opduiken, kan dat overigens te maken hebben met interne politieke spanningen in de betrokken lidstaat, en niet noodzakelijk met de grond van de zaak.

Sinds de Europese Akte hebben we gemerkt dat verdragsherzieningen elkaar steeds sneller opvolgen en dat het een hele onderneming wordt om de ratificatie rond te krijgen vooraleer de volgende IGC van start gaat. In hun verslag voor de Commissie over de institutionele gevolgen van de uitbreiding merken Richard von Weizsäcker, Jean-Luc Dehaene en David Simon (1999) terecht op dat de aanhoudende verdragswijzigingen een bron van politieke moeilijkheden vormen in verschillende lidstaten.<sup>487</sup> In een uitgebreide Unie waarin elke verdragswijziging behandeld zou moeten worden in vijftientig of meer parlementaire stelsels dreigen vertragingen en risico's op een volledige verlamming. Als men pleit voor een Europa dat effectief kan inspelen op belangrijke nieuwe uitdagingen, dan is de huidige regeling niet interessant, maar het lijkt er niet op dat men hier snel van zal afstappen.

In elk geval mag worden verwacht dat minstens de 'basis' van het Verdrag, waarin bijvoorbeeld de algemene doelstellingen en beleidslijnen, de rechten van de burgers en het institutionele kader zijn opgenomen, door alle parlementen – ook de regionale parlementen, die bij de uitoefening van hun bevoegdheden met de EU worden geconfronteerd – onderschreven moet worden. Met het goedkeuren van deze basistekst erkennen de parlementen van lidstaten en regio's de meerwaarde van het Europese integratieproces

487 Zie A.Verhoeven, *Burgerschap in de Europese Unie? Enige kanttekeningen bij het 'democratisch tekort'*, in: *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1999, 8, p. 564-570.

en geven ze te kennen dat ze de algemene doelstellingen ervan respecteren. Het is belangrijk dat deze aanvaarding expliciet gebeurt en de ratificatieprocedure is hiervoor waarschijnlijk de beste garantie. Daarnaast, en minstens even belangrijk, kan een (eventueel sterker geïnstitutionaliseerde) conventieformule nadrukkelijk voorzien in een betrokkenheid van de parlementen bij het wijzigen van deze teksten. En zoals gezegd zijn de betrokkenheid bij het proces en de signalen die op die manier in een vroegtijdig stadium gegeven kunnen worden misschien wel belangrijker en effectiever dan de dreiging van een veto dat alleen ná de onderhandelingen kan worden uitgesproken.

### 3.2. Besluiten en wetgevende beslissingen

Als er besluiten worden genomen in het kader van de tweede of de derde pijler of er worden richtlijnen, verordeningen of beschikkingen vastgesteld, dan speelt de Raad telkens een sleutelrol (al dan niet samen met het Europees Parlement). In de Raad vergaderen ministers uit de lidstaten. Zij zijn niet rechtstreeks verkozen en onderhandelen in een veeleer besloten sfeer.<sup>488</sup> De vergaderingen worden voorbereid door een Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper), dat zich op zijn beurt baseert op besprekingen in talrijke werkgroepen, waarin de lidstaten vertegenwoordigd zijn. De leden van deze werkgroepen zijn vaak experts uit de administratie of diplomaten die verbonden zijn aan de Permanente Vertegenwoordiging (zeg maar de ambassade van een lidstaat bij de EU). Uit recent onderzoek is overigens gebleken dat in federale staten regionale ambtenaren en experts vaak deel uitmaken van die raadswerkgroepen, afhankelijk van de punten die op de agenda staan.<sup>489</sup>

Een directe parlementaire controle op wat er zich afspeelt in de raadswerkgroepen en in het Coreper ontbreekt. Voor de ministers, die uiteindelijk de knopen doorhakken, kan dat in theorie anders liggen: elke minister is voor zijn handelingen verantwoording verschuldigd aan 'zijn' nationaal parlement. Op dat vlak heerste lange tijd een soort van 'permissieve consensus': de meeste parlementen bemoeiden zich niet met Europese aangelegenheden en de ministers konden in de Europese vergaderingen hun gang gaan.<sup>490</sup>

Sinds parlementen beseffen dat de Europese politiek een impact heeft op hun bevoegdheden, is dat veranderd. In alle lidstaten en in sommige regio's hebben parlementen intussen commissies opgericht met betrekking tot Europese aangelegenheden. De precieze bevoegdheden en de impact ervan verschillen sterk van staat tot staat. Sommige van die commissies concentreren zich op haast elk dossier dat ter bespreking in de Raad voorligt, terwijl andere commissies enkel de algemene lijnen in de Europapolitiek volgen en in het beste geval de punten bespreken die aan de orde zijn op de Europese vergaderingen van de staatshoofden en regeringsleiders. Het meest extreme model bestaat erin dat een minister voor elke raadszitting een mandaat vraagt aan het parlement, waarin precies wordt afgebakend hoever de minister kan gaan in de onderhandelingen en

488 Zie het intern reglement van de Raad. Er werd door de Europese Raad van Sevilla (21 en 22 juni 2002) beslist dat sommige debatten van de Raad publiek zouden zijn, indien de Raad handelt volgens de medebeslissingsprocedure: de eerste discussie over het initiatief van de Commissie en de stemming – zie annex 2 bij de conclusies van Sevilla.

489 T. Boucké, H. Vos, o.c., p. 134. Zie ook H. Vos, T. Boucké, C. Devos, o.c.

490 R. Katz, B. Wessels, o.c., p. 245.

wanneer hij moet voor- of tegenstemmen. Om diverse redenen, waarop we hieronder nog zullen terugkomen, wordt dit extreme systeem nergens toegepast. In Denemarken wordt het waarschijnlijk het dichtst benaderd.

Als parlementen een oogje in het zeil willen houden en de activiteiten van hun minister in de Raad willen volgen, is het natuurlijk belangrijk dat ze over voldoende informatie beschikken. Protocol nr. 9, gehecht aan het Verdrag van Amsterdam, bepaalt dat alle discussiedocumenten en voorstellen van de Commissie aan de (nationale) parlementen bezorgd moeten worden. Van regionale parlementen is in dat protocol geen sprake, maar in de praktijk zijn commissievoorstellen ook via het internet toegankelijk, waardoor regionale parlementsleden de meeste voorstellen vrij eenvoudig kunnen verkrijgen. Bovendien wordt tussen de indiening van een voorstel en de beslissing erover door de raad, een periode van minimaal zes weken uitgetrokken, precies om de parlementen de tijd te geven om hierover te reflecteren en eventueel de ministers instructies mee te geven.

Waarnemers hebben opgemerkt dat de overschakeling naar meer stemmingen bij (gekwalificeerde) meerderheid ertoe leidt dat de impact van de nationale parlementen op de Europese besluitvorming verzwakt.<sup>491</sup> Men kan weliswaar duidelijke instructies meegeven aan de nationale minister, maar het kan best zijn dat deze in een stemming het onderspit moet delven. Toch is het besluit dat op die manier gestemd wordt ook van toepassing in de lidstaat waar het parlement er zich tegen verzetste. De vraag die door Smith gesteld wordt, is erg belangrijk:

*‘Wie moet je beschuldigen indien je eigen minister, voor een materie waarover met gekwalificeerde meerderheid wordt beslist, tégen een beslissing stemt waar je achteraf toch door gebonden bent?’<sup>492</sup>*

Eerder hebben we geargumenteed dat het vanuit democratisch oogpunt perfect verdedigbaar, zelfs wenselijk is, dat er meerderheidsstemmingen plaatsvinden. Het democratisch deficit dat op die manier dreigt te ontstaan, kan alleen maar opgevuld worden door het Europees Parlement medebeslissingsrecht te geven. Voor de meeste domeinen die onder de gekwalificeerde meerderheidsstemming vallen, is dat intussen overigens het geval.

Er duikt echter nog een probleem op. Vele parlementen zijn op zoek naar manieren om hun greep op de activiteiten van hun ministers in de Raad te versterken en overwegen om het systeem van de ‘instructed minister’ verder te verfijnen en vooral sterker af te dwingen: het parlement moet meer toezicht uitoefenen op hoe de minister zich gedraagt.<sup>493</sup> Veronderstel evenwel dat in elke lidstaat de parlementen precieze instructies zouden meegeven aan de ministers. Als de ministers hun mandaat willen overschrijden, moeten ze ofwel eerst terugkoppelen naar hun parlement, ofwel zullen ze door de thuis-

491 Zie in dit verband o.m. J. Rideau, *National parliaments and the European Parliament: cooperation and conflict* in: E. Smith (ed.), ‘l.c.’, p. 167.

492 E. Smith, o.c., p. 15. (Eigen vertaling)

493 Onderzoek van Katz in nationale parlementen toont aan dat nationale parlementsleden massaal ‘te weinig’ antwoorden op de vraag ‘oefent het nationaal parlement te veel of te weinig toezicht uit op de positie die de regering van uw land inneemt in de Raad?’. Het gemiddelde op een 7-puntenschaal in 10 landen was 5,22. Zie: R. Katz, *Representation, the locus of democratic legitimacy and the role of the national parliaments in the European Union*, in: R. Katz, B. Wessels (eds.), ‘l.c.’, p. 40-41.

Uit een onderzoek bij een groot aantal nationale (1392) en EU-parlementsleden (310) blijkt dat een grote meerderheid voorstander is van het systeem van ‘instructed ministers’.

basis bestraft worden. Het is nogal wiesdies dat dat de vergaderingen enorm zou verzwaren, het zoeken naar compromissen ernstig zou bemoeilijken en bovenal erg vertragend zou werken. Besluitvorming, zeker in de EU, waar de visies van veel verschillende culturen en belangen met elkaar verzoend moeten worden, vereist compromissen.

Vaak zijn *package deals* noodzakelijk om uit een impasse te raken en vooruitgang te boeken. Voor die vorm van besluitvorming zijn soms vertrouwelijke meetings nodig, met een beperkt aantal deelnemers die over een relatief ruim mandaat beschikken. Als vijftien of meer parlementen zich in de concrete onderhandelingen zouden mengen en de onderhandelingsmarges van de ministers en de leden van de werkgroepen strikt zouden definiëren, zou de dynamiek in de onderhandelingen hier sterk onder lijden. Het zou bijvoorbeeld ook nogal gek zijn om in een open parlementair debat een terugvalpositie te formuleren. Dat zou de onderhandelingspositie van de minister erg verzwakken en de parlementaire beïnvloeding zou in dat geval precies averechts werken.

Kassim, Peters en Wright wijzen nog op een ander element:

*'Zelfs als er geen principiële meningsverschillen zijn over een specifiek beleid, dan nog kan een soort van institutionele naijver leiden tot moeilijkheden indien het parlement een actieve rol speelt.'*<sup>494</sup>

Anders gezegd, er bestaat een risico dat parlementen zichzelf verplicht zullen voelen om af en toe duidelijk te maken dat ze daadwerkelijk een dossier kunnen blokkeren. Als elk parlement dat om de beurt een keer doet, dan dreigt een impasse in talrijke dossiers. De conclusie van Hilf en Burmeister is waarschijnlijk correct:

*'Als nationale parlementen over secundaire EG-wetgeving stemmen, dan leidt dat niet tot meer democratie, maar eerder tot een inefficiënte, zo niet chaotische situatie, en uiteindelijk tot een afname van de democratische legitimiteit.'*<sup>495</sup>

De denkpiste om vanuit de parlementen een precies en welomschreven mandaat mee te geven aan de nationale ministers, lijkt heel verleidelijk en is makkelijk te implementeren (er zijn bijvoorbeeld geen verdragswijzigingen voor nodig), maar heeft een pervers effect. Op het eerste gezicht lijkt die maatregel vanuit democratisch oogpunt ten zeerste verantwoord, maar de integratiedynamiek zelf zou er ernstig door in gevaar komen.

Betekent dat dan dat er helemaal geen rol meer weggelegd moet zijn voor de parlementen en dat alle debatten in een sfeer van geheimhouding moeten verlopen? Absoluut niet. Om de legitimiteit van de beslissingen te garanderen, is een democratische controle vereist en rechtstreeks verkozenen moeten een substantiële inbreng kunnen hebben in het besluitvormingsproces.

Zoals al meermaals werd gesuggereerd, is er in dat verband een belangrijke rol weggelegd voor het Europees Parlement. In vele beleidsdomeinen is dat Parlement al behoorlijk machtig en uit recent onderzoek blijkt dat de standpunten van het Parlement ernstig genomen worden: vele door het Parlement aangenomen amendementen overleven de besluitvormingsprocedure en worden teruggevonden in de finale wetteksten, vaak tegen het oorspronkelijke standpunt van de Raad in. Michael Shackleton, als topambtenaar in het Parlement een bevoorrecht waarnemer, stelt vast:

494 H. Kassim, B.G. Peters, V.Wright (eds.), *The national co-ordination of EU policy: the European level*, 2001, p. 17. (Eigen vertaling)

495 M.Hilf, F. Burmeister, o.c., p.74. (Eigen vertaling)



'Wetgeving is niet enkel het resultaat van een overeenkomst in de Raad (...) het Europees Parlement kan de uitkomst fundamenteel beïnvloeden.'<sup>496</sup>

Dat neemt niet weg dat er nog talrijke domeinen zijn (onder meer de tweede en de derde pijler) waar het Parlement nauwelijks invloed kan uitoefenen, terwijl ook nationale en regionale parlementen *de facto* weinig in de pap kunnen brokken. Hier blijft sprake van een werkelijk democratisch deficit.

En wat met die nationale of de regionale parlementen? Moeten zij de Europese besluitvorming lijdzaam ondergaan? In het geheel niet. Het is niet omdat het weinig realistisch en verstandig is om zich in het concrete onderhandelingsproces te mengen door de nationale ministers aan handen en voeten te binden, dat de parlementen zich dan maar van Brussel moeten afkeren.

Parlementaire debatten over de verschillende dossiers die in onderhandeling zijn, kunnen zonder twijfel de visie van de minister stofferen en zijn standpunt beïnvloeden. Het debat kan ertoe bijdragen dat de minister een preciezer beeld krijgt van het nationale of regionale belang en parlementen kunnen hun ministers een duidelijke richting of zelfs aanbevelingen meegeven, die onmogelijk geheel genegeerd kunnen worden. In die optiek kan het zinvol zijn om zowel regionale als nationale parlementsleden te laten participeren aan de coördinatievergaderingen waarop het 'nationale standpunt' wordt geformuleerd. Maar dat is iets heel anders dan vanuit het parlement de minister een specifiek en welomschreven mandaat meegeven dat onder geen beding overschreden kan worden. Als een uiteindelijk besluit sterk afwijkt van de positie die het parlement heeft ingenomen, kan een minister achteraf nog altijd om uitleg worden gevraagd. Een minister zal dan kunnen verantwoorden dat hij bijvoorbeeld een compromisstandpunt moest aanvaarden om te vermijden dat een eindtekst tot stand kwam die nog verder verwijderd lag van de desiderata van het parlement. Als de besluitvormingsprocessen door de nationale en regionale parlementen van nabij gevolgd worden, zullen die ook geconfronteerd worden met de standpunten van andere lidstaten en belangengroepen, wat het hun mogelijk zal maken om het eindresultaat beter te kunnen situeren.

Goede contacten en een vlotte wisselwerking tussen enerzijds nationale en regionale parlementen en anderzijds het Europees Parlement (informeel of geformaliseerd in comités) kunnen eveneens bijdragen tot een betere verdediging van specifieke nationale of regionale belangen. Concrete problemen of bekommernissen kunnen onder de aandacht gebracht worden van leden van het Europees Parlement uit bijvoorbeeld dezelfde kieskring of dezelfde politieke familie. Dat kan zich vertalen in voorstellen tot amendementen vanuit het Europees Parlement.

Maar het is niet enkel omwille van de directe belangenbehartiging dat het zinvol is voor nationale of regionale parlementen om zich te verdiepen in de hangende Europese dossiers. Uiteindelijk bevatten de richtlijnen of verordeningen die vandaag in de maak zijn elementen die straks in nationale of regionale regels omgezet moeten worden, of vormen ze het kader waarbinnen de volgende jaren het nationale of regionale transport-, milieu-, of ontwikkelingsbeleid gevoerd zal worden. Het is geen overbodige luxe om de onderhandelingen in de gaten te houden en de voorstellen te analyseren. Op de hoogte blijven van wat er staat aan te komen, is een minimumoptie.

496 M. Shackleton, *The European Parliament*, in: J. Peterson, M. Shackleton (eds.), 'l.c.', p. 107. (Eigen vertaling)

Sommige auteurs merken op dat het volgen van Europese dossiers praktische problemen met zich meebrengt. Zo stelt Norton:

‘De reeds bestaande werklast voor sommige parlementen maakt het moeilijk voor hen om zich nog meer in te laten met EU-zaken.’<sup>497</sup>

Eigenlijk is dat niet correct, want vroeg of laat worden de parlementen toch met de Europese regelgeving geconfronteerd. Uiteraard is het belangrijk dat het parlement over voldoende (onder meer personele) ondersteuning beschikt, maar dat is een kwestie van interne organisatie voor de parlementen zelf.<sup>498</sup>

Men kan zich wel afvragen of het zinvol is om de debatten over Europese dossiers in de ‘Europacommissie’ van het parlement te voeren of voor te bereiden.<sup>499</sup> Zoals het volstrekt logisch is dat in de diverse Europese ministerraden de verschillende vakministers zetelen (dus niet altijd de minister van buitenlandse zaken), zo zou het ook voor zich moeten spreken dat de ‘functionele’ commissies van de parlementen, elk voor hun beleidsdomein, alle relevante Europese initiatieven van in een vroeg stadium opvolgen. Voor het definiëren van een nationaal of regionaal belang beschikken de diverse gespecialiseerde commissies over de meeste expertise en bovendien zullen zij achteraf bij hun activiteiten het meest direct geconfronteerd worden met de Europese regels. Ook Sejersted ziet het zo:

‘Om het Europese beleid te beïnvloeden, moet het parlement dit Europese beleid integreren in het dagelijkse parlementaire leven en het bekijken als een verderzetting van het nationale beleid, niet als iets wat daarbuiten staat en dus afzonderlijk en met omzichtigheid behandeld moet worden.’<sup>500</sup>

Europese politiek moet niet weggemoffeld worden, het is een zaak van alle parlementsleden.

In grote lijnen geldt alles wat hierboven gesteld werd over nationale parlementen ook voor regionale parlementen. Vaak hebben we ze hierboven ook in één adem genoemd. Toch is het nuttig om nog kort stil te staan bij enkele specifieke elementen.

De vaststelling dat vele dossiers die in de Raad behandeld worden in federale lidstaten een regionale materie zijn, heeft ertoe geleid dat in het Verdrag van Maastricht werd voorzien in de mogelijkheid voor een regionaal minister om in de Raad te zetelen, indien die minister tenminste de lidstaat in zijn geheel kan binden. In de meeste federale staten is intussen een systeem uitgewerkt waardoor regionale ministers daadwerkelijk aan de raadszittingen kunnen deelnemen (al dan niet samen met een federaal minister).<sup>501</sup>

Hierboven werd geargumenteed dat het zinvol is om in nationale parlementen debatten te wijden aan Europese dossiers, zowel met het oog op concrete belangenverdediging als om achteraf de implementatie te vergemakkelijken. Het is evenwel weinig ver-

497 P. Norton, *National parliaments in Western Europe*, in: E. Smith (ed.), ‘l.c.’, p. 32. (Eigen vertaling)

498 Sejersted bestudeerde in dit verband het Noorse parlement en stelt vast dat er maar weinig parlementaire medewerkers zijn die zich specifiek bezighouden met onderzoek met betrekking tot Europese aangelegenheden. Zie: F. Sejersted, *Norwegian Parliament and European integration – reflections from medium-speed Europe*, in: E. Smith, (ed.), ‘l.c.’, p. 124-156.

499 Zie voor dit debat onder meer: Gustavsson, *Preserve or abolish the democratic deficit?*, in: E. Smith (ed.), ‘l.c.’, p. 100-123.

500 F. Sejersted, o.c., p. 156. (Eigen vertaling)

501 Het gaat over artikel 203 van het Europees Verdrag. Zie in dit verband onder meer:

A. Cygan, *National parliaments in an integrated Europe – an Anglo-German perspective*, 2001 (Verenigd Koninkrijk); W. Müller, o.c., p. 214 (Oostenrijk); M. Hilf, F. Burmeister, o.c. (Duitsland); H. Vos, *Regions in the EU-decision making: a classification scheme*, in: ‘*Studia Diplomatica*’, 1999, 5-6, p. 19-34 (België).

standig om de onderhandelende minister een precies afgebakend mandaat mee te geven, omdat dat contraproductief kan werken. Voor de regionale parlementen gelden precies dezelfde bemerkingen. Overigens zou het helemaal onrealistisch zijn om de regionale minister exacte instructies mee te geven vanuit het regionaal parlement, precies omdat die minister geacht wordt niet alleen het standpunt van zijn regio te verdedigen. Maar parlementaire debatten op regionaal niveau kunnen wel het standpunt van de minister beïnvloeden.

Voor de volledigheid moet hier nog het Comité van de Regio's vermeld worden: dat heeft een adviserende rol in het besluitvormingsproces. Verscheidene leden van regionale parlementen maken deel uit van dat Comité, maar de invloed ervan op de besluitvorming is om uiteenlopende redenen zodanig miniem dat het niet de moeite is om hier uitgebreid bij stil te staan.<sup>502</sup>

Tot slot nog enkele bedenkingen over de subsidiariteit. Dat is een instrument om te bepalen wanneer de EU wetgevend moet optreden. Subsidiariteit houdt in dat hetgeen een kleinere eenheid op toereikende wijze kan doen, niet door een grotere eenheid moet worden gedaan, tenzij die het beter doet<sup>503</sup>. In Protocol nr. 30, dat bij het Verdrag van Amsterdam is gevoegd, wordt onder meer gesteld dat de Commissie haar wetgevingsvoorstellen in het licht van de subsidiariteit moet rechtvaardigen. De Raad en het Europees Parlement moeten dat onderzoeken en tijdens de hele besluitvormingsprocedure met het subsidiariteitsbeginsel rekening houden. Er wordt met andere woorden gerekend op de zelfdiscipline van de Europese instellingen. Soms wordt geargumenteed dat dat niet kan volstaan en dat een extra 'toets' nodig is. Onder meer enkele nationale en regionale parlementen dringen hierop aan. De controle op de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel kan politiek of rechterlijk zijn. De politieke controle wordt momenteel uitgeoefend door de Europese instellingen zelf. Nationale parlementen zijn hier slechts heel indirect bij betrokken (via hun minister in de Raad).

In het kader van de conventiedebatten werden diverse scenario's geformuleerd om de politieke controle uit te breiden (oprichting van een controleorgaan ad hoc, opname van een vertegenwoordiger van de parlementen in de nationale delegaties in de Raad, enzovoort). Hierboven hebben we er echter al herhaaldelijk op gewezen dat het – niet in het minst vanuit democratisch oogpunt – weinig verstandig zou zijn om het besluitvormingsproces zelf extra te verzwaren.

De rechterlijke controle ligt enigszins anders. Die wordt op Europees niveau momenteel uitgeoefend door het Hof van Justitie. Hierbij kan onder meer de instelling van een aparte 'subsidiariteitskamer' worden overwogen. Die zou zich dan specifiek toeleggen op

502 Problemen hebben onder meer te maken met het feit dat het enkel om een adviserend orgaan gaat, waarbij Raad, Parlement of Commissie zonder enige verantwoording elk standpunt van het Comité van de Regio's kunnen negeren. Bovendien is ook de samenstelling van dit Comité nogal onduidelijk: het bestaat uit vertegenwoordigers van zowel de lokale als de regionale besturen, met vaak erg uiteenlopende belangen. Zie in dit verband o.m. H. Vos, *De EU-regio's na Amsterdam – het verlanglijstje van het Comité van de Regio's*, in: 'Internationale Spectator', 1997, 9, p. 483-487; Id., *On-going European integration and the position of the regions: an analysis of the process and some possible future scenarios*, in: M. Fischer, P. Nijkamp (eds.), 'Spatial dynamics of European integration – Regional and policy issues at the turn of the century', 1999, p. 179-196.

503 Zie in dit verband de nota van Iñigo Méndez de Vigo aan de leden van de Conventie betreffende het mandaat van de Werkgroep subsidiariteitsbeginsel. I. Méndez de Vigo, *Mandaat van de Werkgroep subsidiariteitsbeginsel*, in: 'Documenten van de Conventie', 71/02, 2002.

het toetsen van wetgevende voorstellen aan een aantal criteria. Momenteel kan een beroep tot nietigverklaring wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel echter alleen worden ingesteld door rechtstreeks en individueel betrokken personen, door lidstaten, door de Raad of door de Commissie. Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice kan dat ook door het Europees Parlement. Nationale parlementen kunnen niet rechtstreeks een beroep aanhangig maken. Regio's (en hun parlementen) evenmin. Nochtans is het best denkbaar dat er precies een betwisting ontstaat omdat een regionaal parlement oordeelt dat een problematiek waarover de Commissie een wetgevend voorstel lanceert, beter op regionaal niveau aangepakt kan worden. Als het om regio's gaat die daadwerkelijk over wetgevende bevoegdheden beschikken, zou een rechtstreekse toegang tot het Hof van Justitie perfect verdedigbaar zijn, zeker wanneer de lidstaat waartoe die regio behoort, daar geen probleem mee heeft. Men zou bijvoorbeeld kunnen denken aan een verklaring die bij het Verdrag wordt gevoegd en waarin de lidstaten de regio's met wetgevende bevoegdheden opsommen, die het recht krijgen om een beroep bij het Hof van Justitie aanhangig te maken, onder meer met betrekking tot het subsidiariteitsbeginsel.

De vrees zou kunnen bestaan dat ongeveer elk wetgevend voorstel van de Commissie door een of ander parlement ter beoordeling voor het Hof wordt gebracht. Als men dat wil vermijden, dan zou men kunnen overwegen om in een drempel te voorzien, waarbij de subsidiariteitstoets slechts kan worden aangevraagd als een bepaald aantal parlementen of parlementsleden hierom verzoekt. Dat zou overigens ook de samenwerking tussen de verschillende (nationale én regionale) parlementen ten goede komen. De kwestie van de toepassing van en de controle op het subsidiariteitsbeginsel blijft evenwel uiterst complex. Het zou ons te ver leiden om er hier dieper op in te gaan.

### 3.3. De prelegislatieve fase

De praktijk wijst uit dat, zodra het besluitvormingsproces formeel van start gaat, namelijk op het moment dat een voorstel voor een besluit, een richtlijn of een andere wetgevende maatregel bij de Raad (en al dan niet het Europees Parlement) wordt ingediend, er niet zoveel ruimte meer is voor fundamentele veranderingen. Hierboven werd gesteld dat nationale en regionale parlementen er belang bij hebben om de lopende besluitvorming op een degelijke manier op te volgen. Indien die parlementen zich uitsluitend concentreren op hangende wetgevende voorstellen, dan hollen ze evenwel voor een groot deel achter de feiten aan.

De fase van *brainstorming* is in de Europese besluitvorming ontzettend belangrijk. Zeker wat activiteiten in het kader van de eerste pijler betreft, tracht de Commissie in die fase een precies beeld te krijgen van wat er zoal leeft in de lidstaten en bij andere betrokkenen. Het is voor de Commissie immers verloren werk indien middelen worden geïnvesteerd in het opstellen van een wetgevende maatregel waar heel wat lidstaten en machtige belangengroepen sterk tegen gekant zijn. Dus creëert de Commissie rond bepaalde beleidsthema's tijdelijke of blijvende, formele of informele netwerken. Eerder in deze bijdrage hebben we het hier al over gehad. Functioneel georganiseerde belangen worden hier doorgaans bij betrokken en de Commissie zal geregeld (via de Permanente Vertegenwoordiging) de lidstaten verzoeken om experts af te vaardigen naar voorbereidende vergaderingen. Indien het om beleidsmateries gaat die in federale staten binnen de compe-

tentiesfeer van de regio's vallen, gebeurt het dat de expertise in de regionale administratie gezocht moet worden. In dat geval komt het voor dat leden van de regionale administratie contactpersoon worden voor de Commissie. Ook de vele 'regionale informatiekantoren', die in de loop van de voorbije decennia op en rond het Schumanplein als paddestoelen uit de grond schoten, slagen er vaak in om in deze fase van de besluitvorming te participeren als er thema's worden behandeld die voor hen relevant zijn. In vele opzichten fungeren zij op dezelfde manier als de functionele lobbygroepen. Bij dit hele proces worden nationale of regionale parlementen nauwelijks betrokken. Vaak zijn ze er wellicht niet eens van op de hoogte dat er voorafgaande besprekingen aan de gang zijn.

Door het informele karakter van die processen is het niet eenvoudig voor de parlementen om geïnformeerd te blijven over wat er 'staat aan te komen'. Het helpt natuurlijk als een parlement goede contacten onderhoudt met belangengroepen en vooral als het geïnformeerd wordt door de regering wanneer die door de diensten van de Commissie wordt uitgenodigd voor consultaties. Bovendien is een en ander voorspelbaar.

Wat de eerste pijler betreft, kan een relatief nauwkeurige inschatting worden gemaakt van te verwachten Commissie-initiatieven op basis van (1) het jaarlijkse werkprogramma van de Commissie; (2) groenboeken, witboeken en meerjarige actieprogramma's in de betreffende beleidsdomeinen (bijvoorbeeld het Milieuactieprogramma); (3) mededelingen van de Commissie waarin nieuwe plannen worden aangekondigd; (4) verzoeken vanwege de Ministerraad, de Europese Raad of het Europees Parlement om in een bepaald domein een voorstel te lanceren; (5) afspraken op multilaterale fora (bijvoorbeeld in het kader van het Klimaatverdrag of de besprekingen in de Wereldhandelsorganisatie). Soms bevat de bestaande regelgeving bepalingen over een 'vervaldatum' of wordt een datum vastgelegd waarop de regel geactualiseerd moet worden. Bovendien zal er in december 2003 voor het eerst een meerjarig strategisch programma voor de komende drie jaar worden opgesteld. Het jaarlijkse werkprogramma van de Raad zal hieruit afgeleid worden.<sup>504</sup> Ook op basis van deze informatie en wat *fingerspitzengefühl* voor de Europese politiek is het mogelijk om vrij precies in te schatten waarover er op beleidsvoorbereidend niveau gediscussieerd wordt.

Het is dus niet enkel nuttig om parlementaire debatten te organiseren over dossiers die zich al in een vergevorderd stadium van de besluitvorming bevinden. Het is eveneens zinvol om Europese groen- en witboeken, het werkprogramma van de Commissie en dergelijke systematisch grondig te bestuderen in de relevante functionele of technische commissies van de nationale en regionale parlementen. Hieruit kan een parlement immers afleiden welke regelgeving er op middellange termijn gepland wordt en er de consequenties van nagaan. Als een parlement oordeelt dat het een specifiek standpunt in de discussie kan inbrengen, is er geen reden om dat niet te doen. Dat kan bijvoorbeeld gebeuren via een 'written statement', via een nationaal of regionaal expert of via afspraken met Europese parlementsleden, die sinds de veralgemening van de medebeslissingsprocedure door de Commissie meer en meer betrokken worden bij het prelegislatieve proces. Als allerhande lobby's hun standpunten kenbaar kunnen maken, is het volkomen legitiem dat ook een parlement dat kan doen. De prelegislatieve fase hoeft niet het privé-

<sup>504</sup> Zie de beslissing van de Europese Raad van Sevilla (21 en 22 juni 2002). Zie: Europese Raad van Sevilla, 21 en 22 juni 2002: Conclusies van het voorzitterschap, annex II, C, p. 42.

jachtterrein te zijn van alleen maar experts en functionele belangengroepen. Sommige auteurs stellen dit erg expliciet:

*‘Er wordt geargumenteed dat nationale parlementen hun werkwijze moeten herdenken, en zich meer als lobbyisten moeten gaan gedragen, in het bijzonder naar de Commissie [...]’*<sup>505</sup>

Of nog:

*‘Het wordt alsmaar belangrijker om na te gaan in welke mate de kandidaten voor de parlementen [...] in staat zijn om deel te nemen aan de Europese communicatie en de netwerken, om ervoor te zorgen dat de wil van het volk wordt overgebracht naar het Europese niveau.’*<sup>506</sup>

Eigenlijk is er een nog fundamentele reden waarom parlementen systematisch zouden moeten trachten het prelegislatieve proces op te volgen. Ondanks inspanningen van de Commissie om een correct beeld te krijgen van wat er leeft in de Unie, is het geweten dat bepaalde belangen er veel beter dan andere in slagen om hun stem te laten horen op EU-niveau. We hebben het er eerder al over gehad dat bijvoorbeeld het bedrijfsleven er veel beter in slaagt om zich te organiseren dan de diffusere belangen.

*‘Zoals allang duidelijk is op nationaal niveau, worden belangen en burgers niet op gelijke wijze behandeld in de pluralistische netwerken; de economisch sterken zijn bevoordeeld ten opzichte van de economisch zwakkeren, de belangen die zich al om andere redenen organiseerden, zijn bevoordeeld ten opzichte van de organisaties die enkel worden opgericht om het beleid te beïnvloeden. Anders gezegd, netwerken bevoordeelen zakelijke belangen ten nadele van werknemersbelangen, zakelijke en werknemersbelangen ten nadele van consumentenbelangen. De bemiddeling van belangengroepen leidt tot een “uiteenvallen van de burger”, waarbij slechts bepaalde behoeften nog aan bod komen.’*<sup>507</sup>

Hebben parlementen, als vertegenwoordigers van de bevolking van een bepaald grondgebied, niet de plicht om erover te waken dat alle belangen aan bod komen, ook de minder sterk georganiseerde?<sup>508</sup> Op dat vlak kan een parlementaire inbreng een grote meerwaarde betekenen. Het kan de Commissie een nog preciezer inzicht verschaffen in wat er leeft in de Unie, aanvullend bij wat ze verneemt van de sterk georganiseerde belangen en experts. Parlementen kunnen hier dus een signaalfunctie vervullen.

Meer in het algemeen kunnen parlementen het beleid ook ‘van onderaf’ inspireren: uitgaan van regionale of nationale problemen en nagaan hoe Europa hier iets aan kan doen. Vanuit regionale of nationale debatten, kan aan Europese agendasetting worden gedaan. Participatie aan het prelegislatieve proces kan echter alleen gebeuren indien het parlement erin slaagt om te anticiperen op het formele besluitvormingsproces. Het parlement moet hiertoe, onder meer door de ontwikkeling van een eigen netwerk (waarbij parlementen uiteraard ook elkaar kunnen informeren), een overzicht behouden van wat er op wetgevend vlak zoal te gebeuren staat. Dat vereist een grondig inzicht bij de parlementsleden en hun staf in de minder formele, maar daarom niet minder cruciale kanten van het Europese besluitvormingsproces én de bereidheid om hierin te participeren (wat

505 F. Sejersted, o.c., p. 155. (Eigen vertaling)

506 I. Pernice, o.c., p. 15. (Eigen vertaling)

507 R. Katz, B. Wessels, o.c., p. 244-245. (Eigen vertaling)

508 Dit is voor de parlementen waarschijnlijk niet zo eenvoudig, precies omdat parlementsleden zelf ook vaak in meer of mindere mate staan voor specifieke belangen. Zie: B. Wessels, *European parliament and interest groups*, in: R. Katz, B. Wessels (eds.), ‘l.c.’, p. 121. Specifiek voor regionale parlementen is het ook belangrijk dat zij een zekere controle kunnen uitoefenen op de standpunten die worden ingenomen door het regionale informatiebureau, dat financieel doorgaans ondersteund wordt met publieke middelen vanuit de regio.

niet echt een traditionele parlementaire activiteit is). Maar toch is het een unieke en relatief effectieve mogelijkheid om de besluitvorming te beïnvloeden.

Op het eerste gezicht klinkt dat allemaal nogal saai en in strijd met de ‘logica van het parlamentslid’. Parlementsleden moeten namelijk vooral scoren en gedegen werk in commissies is er zelden de oorzaak van dat ze publiek *in the picture* komen. Parlementsleden worden veeleer uitgenodigd voor televisiedebatten omdat ze huisvuilzakken gratis willen maken, omdat ze het ontslag eisen van een minister of omdat ze vinden dat Tom en Jerry aanzetten tot agressie. Het volgen van Europese dossiers is op het eerste gezicht een weinig *sexy* bezigheid. Het heeft voor de meeste parlementsleden slechts zin om zich hierin te bekwamen als er over Europese dossiers bericht wordt in de media en als er een maatschappelijk debat over wordt gevoerd. Ze kunnen hier in de eerste plaats echter zélf een brugfunctie vervullen, precies door duidelijk te maken dat achter technische dossiers politieke keuzes schuilgaan en dat de impact ervan op het dagelijks leven van de modale Europeaan heel erg groot is.

#### 3.4. *Uitvoering en implementatie*

Tot slot gaan we nog heel kort in op de rol van de parlementen bij de uitvoering van Europese beslissingen.

Wat de bindende kracht van de Europese ‘wetgeving’ betreft, is de zaak relatief duidelijk omschreven in de verdragen: verordeningen zijn verbindend in al hun onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat, terwijl richtlijnen verbindend zijn ten aanzien van het te bereiken resultaat, waarbij het aan de nationale instanties wordt overgelaten om dit verder concreet in te vullen. De implementatie van Europese regels in nationale en regionale (en soms zelfs lokale) regels wordt in verschillende lidstaten op verschillende manieren geregeld. Enkele auteurs zien een tendens waarbij de implementatie in toeneemende mate aan de regeringen wordt overgelaten.<sup>599</sup> Nochtans blijft er bij richtlijnen een soms ruime marge, waarbinnen verschillende beleidsopties genomen kunnen worden om het opgelegde resultaat te bereiken. Er gaan stemmen op om in de toekomst meer met kaderwetgeving te werken en het lijkt volkomen logisch dat in dat geval parlementen beslissen over de precieze invulling hiervan in een specifieke staat of regio.

Zowel nationale als regionale parlementen hebben een belangrijke verantwoordelijkheid met betrekking tot de uitvoering van Europese beslissingen. Het succes en de meerwaarde van de Europese integratie staat of valt immers met het respect dat in de lidstaten en hun regio’s getoond wordt voor de spelregels van het integratieproces. Een correcte en tijdige implementatie van Europese regelgeving is een van deze spelregels. Het is belangrijk dat dit een permanent aandachtspunt is in de parlementaire werkzaamheden. Voor een onvolledige of laattijdige implementatie kan geen excuus gelden.

Daarnaast zijn er regels die door de Raad, al dan niet samen met het Europees Parlement, werden vastgesteld, maar die verder moeten worden uitgevoerd door Europese instellingen. In principe is dat een taak voor de Commissie, maar de Raad kan een aantal voorwaarden stellen en bepaalde uitvoeringsbevoegdheden zelfs rechtstreeks uitvoeren. In de praktijk leidt dat er meestal toe dat de Commissie in haar uitvoerende bevoegdhe-

<sup>599</sup> F. Sejersted, o.c., p. 154.

den wordt bijgestaan (of op de vingers gekeken) door diverse comités, waarin vertegenwoordigers (doorgaans op expertniveau) van de lidstaten (of eventueel hun regio's) zeten.

Men kan bijvoorbeeld denken aan het permanent veterinaire comité, waar beslist werd over maatregelen om de verspreiding van de dollekoeienziekte te beperken. In het jargon heeft men het over de comitologie. De precieze rol en macht van die comités kan sterk verschillen.<sup>510</sup> Hoewel er op wordt toegekeken dat de verschillende lidstaten in de comités vertegenwoordigd zijn, valt het op dat nationale en regionale parlementen er niet aan te pas komen. Het comitologieproces ontgaat compleet aan vele parlementen.<sup>511</sup> Over het algemeen is de transparantie van dat systeem overigens erg beperkt. Bovenal moet men zich afvragen of het wel zinvol is om de uitvoering van beslissingen niet volledig aan de Commissie over te laten. Soms worden noodzakelijke beslissingen op de lange baan geschoven of in een verwaterde vorm uitgevoerd omdat geen overeenstemming kan worden gevonden in een bepaald comité. Als regionale en nationale parlementen hun greep op 'hun' experts nog zouden versterken, zou dat de compromisbereidheid nog sterker negatief beïnvloeden, waardoor belangrijke uitvoerende beslissingen niet genomen kunnen worden. Waar er bij de uitvoering keuzes moeten worden gemaakt die het technische overstijgen en waar comités dus nuttig worden geacht, is een democratische controle vanwege het Europees Parlement waarschijnlijk meer aangewezen.

#### 4. CONCLUSIE

Veel Europese regelgeving heeft vandaag een regionale dimensie. Voor meerdere beleidsdomeinen zijn het in verscheidene lidstaten in de eerste plaats de regio's die te maken krijgen met de Europese regels en die ze moeten implementeren. Op dat vlak worden regionale parlementen met precies dezelfde uitdagingen geconfronteerd als nationale parlementen. Al die parlementen stellen namelijk vast dat hun wetgevende vrijheid ernstig is ingeperkt en dat het niet eenvoudig is om de Europese activiteiten van de ministers te controleren.

Dat begon pas echt op te vallen toen de Europese Gemeenschap vanaf het midden van de jaren tachtig aan de voltooiing van de interne markt werkte. De reactie van de nationale parlementen was dat ze zelf gespecialiseerde commissies oprichtten om de Europese politiek op te volgen. Verschillende regionale parlementen hebben dat voorbeeld intussen gevolgd. Er zijn weliswaar aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten en de regio's onderling, maar over het algemeen moet worden opgemerkt dat parlementen nauwelijks invloed hebben op de totstandkoming van de Europese regels. Niet zelden geeft dat aanleiding tot frustraties. In verschillende lidstaten leeft vandaag een vraag voor institutionele hervormingen, waarbij de parlementen een sterkere rol toebedeeld zouden krijgen.

510 Zie voor een beknopte inleiding o.m. G. Haibach, *Council decision 1999/468 – a new comitology decision for the 21st century!*, in: 'Eipascope', 3, 1999, p. 10-18.

511 Het Comité dat zich met Europese aangelegenheden bezighoudt in het Deense parlement tracht wel om invloed uit te oefenen op de standpunten die de Deense experts innemen in de comitologie. Zie o.m. T. Pedersen, Denmark, in: H. Kassim, B.G. Peters, V. Wright (eds.), *The national co-ordination of EU policy: the domestic level*, 2000, p. 231; H. Kassim, *The United Kingdom*, in: 'Lc.', p. 245.



Daar staat dan weer tegenover dat uit onderzoek blijkt dat een groot deel van parlementsleden in de lidstaten eigenlijk geen uitgewerkte mening heeft over Europa. Richard Katz, een politoloog verbonden aan de Johns Hopkins-universiteit, heeft het over een 'non-attitude' ten opzichte van Europese politieke thema's.<sup>512</sup> In vele parlementen worden Europese thema's weggemoffeld in één gespecialiseerde commissie en slechts een beperkt aantal parlementsleden blijkt interesse te hebben in het volgen ervan. In het beste geval wordt er af en toe een plenair debat georganiseerd over haast existentiële vragen met betrekking tot Europa's toekomst, maar de dagelijkse Europese politiek in de diverse beleidsdomeinen is zelden het onderwerp van een breder debat. Dat is onbegrijpelijk, omdat alle parlementsleden bij de uitoefening van hun job permanent geconfronteerd worden met Europese richtlijnen of verordeningen die de marges vormen waarbinnen zij aan wetgevend werk kunnen doen. Het valt overigens op dat Europese politiek ook in de meeste nationale media nauwelijks een plaats krijgt, terwijl er dagelijks op en rond het Schumanplein veel belangrijker en verstrekkender beslissingen worden genomen met een concrete impact op het leven van de doorsnee-Europeaan, dan in een gemiddeld parlement. Waar die desinteresse bij vele media en politici precies vandaan komt, is moeilijk te achterhalen en niet het onderwerp van deze bijdrage.

Hierboven hebben we herhaaldelijk gesteld dat parlementen wel degelijk een belangrijke Europese rol kunnen spelen. Ze hoeven geen franjes te worden, zoals bijvoorbeeld de koningshuizen: nog fijn voor de symboliek, maar over het algemeen geen wezenlijke machtsfactor. Dat betekent echter niet dat parlementen in staat zouden moeten zijn om elke Europese maatregel te blokkeren. Daarvoor is de behoefte aan een krachtig Europees beleid te groot. In deze bijdrage hebben we benadrukt dat actuele problemen vaak een grensoverschrijdende dimensie hebben of 'nevenverschijnselen' zijn van economische, culturele en technologische globaliseringsprocessen. Noch de nationale staten, noch de regio's zijn in staat om die processen te reguleren. Een geïsoleerd beleid schiet simpelweg tekort. Alleen een doortastend Europees optreden kan antwoorden bieden. Maar de besluitvorming mag niet 'afgesloten' zijn van wat er leeft in de lidstaten en de regio's. In het 'formele' gedeelte van de besluitvorming spelen ministers een belangrijke rol, al dan niet samen met het Europees Parlement. In hun streven naar meer democratie in de EU is het Europees Parlement een objectieve bondgenoot van de nationale en regionale parlementen. We hebben aangetoond dat de verschillende parlementen uiteindelijk heel complementair zijn en ieder als het ware zijn terrein heeft.

Cruciale stappen in het besluitvormingsproces ontsnappen echter aan een directe democratische controle. Dat heeft onder meer te maken met het feit dat de techniciteit van de meeste dossiers erg hoog is en dat de meest uiteenlopende belangen in de mate van het mogelijke verzoend moeten worden. Dat leidt tot een besluitvormingsproces waarbij netwerken een grote rol spelen en belangenverdediging niet op territoriale basis, maar in hoge mate op functionele basis gebeurt. Hierdoor ontstaat er een zekere spanning: de besluitvorming verloopt relatief efficiënt, maar wordt soms een gebrek aan legitimiteit verweten. Er bestaat minstens de perceptie van een democratisch deficit. Het is geen wet van Meden en Perzen dat de opvulling van dat democratisch deficit door parlementen

moet gebeuren. Toch hebben we geargumenteed dat parlementen cruciale schakels kunnen zijn in de legitimering van het Europese project.

Dat parlementen in verschillende stadia van het besluitvormingsproces op diverse manieren een specifieke inbreng zouden kunnen hebben, werd hierboven beschreven. De 'Europese rol' die regionale en nationale parlementen zouden kunnen spelen, omvat veel meer dan de verdediging van enkele specifieke nationale of regionale belangen en de correcte implementatie van wat beslist werd. Parlementen zijn beter dan vele andere deelnemers aan het besluitvormingsproces geplaatst om, over verschillende dossiers heen, een aantal krachtlijnen in de gaten te houden. Ze kunnen reflecteren over de gevolgen op lange termijn van de beleidskeuzes. Ze kunnen stilstaan bij de politieke en soms ideologische keuzes die vervat zitten in de ontwerpbesluiten waar experts en lobby's minder snel bij stilstaan. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de migratieproblematiek of aan de spanning tussen ecologie en economie. Ze kunnen een signaalfunctie vervullen als blijkt dat bepaalde minder sterk georganiseerde belangen er niet in slagen om in de netwerken door te dringen en zo systematisch dreigen te worden genegeerd. Ze kunnen ook aan agendasetting doen door vanuit hun kennis en analyse van regionale of nationale problemen de EU aan te sporen om actie te ondernemen.

Als parlementen erin slagen om dat allemaal in te brengen in het debat gedurende de besluitvormingsprocedure, dan bewijzen ze hun meerwaarde. De betrokkenheid van de parlementen kan de Europese output kwalitatief verrijken. De vraag is dan vooral aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan opdat de parlementen ook werkelijk die meerwaarde kunnen realiseren. Vaak wordt de behoefte aan institutionele hervormingen benadrukt. De Verklaring van Laken schoof dat thema expliciet naar voren en in het kader van de Conventie werd een aparte werkgroep opgericht die zich moest buigen over de plaats van de nationale parlementen. Het is erg jammer dat men het in deze context enkel heeft over nationale parlementen en dus de regionale parlementen vergeet. Deze laatste worden zoals gezegd immers met precies dezelfde ervaringen geconfronteerd en ook hún inbreng in de Europese besluitvorming kan een meerwaarde betekenen. De bepalingen die vandaag gelden voor de nationale parlementen, zoals vervat in Protocol nr. 9 bij het Verdrag van Amsterdam, zouden perfect ook voor de meeste regionale parlementen kunnen gelden.

In het kader van de conventiedebatten werden heel verschillende voorstellen gelanceerd om de greep van de parlementen op de Europese besluitvorming te versterken. In deze bijdrage hebben we gesteld dat een toegang voor regionale en nationale parlementen tot het Hof van Justitie, onder meer met het oog op de toetsing van het subsidiariteitsbeginsel, gerechtvaardigd lijkt. Ook de verankering van de conventiemethodiek voor verdragshervormingen en ingrijpende beslissingen, kan worden overwogen. Talrijke andere voorstellen gingen nog veel verder, maar werden over het algemeen niet weerhouden. Dit is niet de plaats om daar uitgebreid op in te gaan, maar zo pleitten sommigen voor de introductie van een al dan niet louter raadgevende tweede kamer bij het Europees Parlement, een soort senaat die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen. Er bestaan vele varianten op het tweekamervoorstel (bijvoorbeeld enkel te betrekken bij die beleidsdomeinen waarvoor het Europees Parlement niet over een medebeslissingsbevoegdheid beschikt). Veel van de geopperde ideeën zijn trouwens niet nieuw.

Hoe sympathiek en aantrekkelijk de suggesties om de parlementen in te schakelen in de formele beslissingsstructuur ook klinken, we moeten ervoor opletten de Europese besluitvormingsprocedures niet extra te verzwaren, niet nog minder transparant te maken. Het heeft *überhaupt* geen zin dat elke maatregel, alvorens toepasbaar te zijn, een parlementaire meerderheid vindt in elk van de vijftientig lidstaten en hun regio's. Op het eerste gezicht zou dat heel democratisch zijn. Lidstaten of regio's zullen niet meer geconfronteerd worden met Europese regels waar ze zelf niet achter staan. Maar dat zou het Europese integratieproces tot stilstand brengen. De Unie zou niet meer in staat zijn om doortastende beslissingen te nemen, die precies nodig zijn om grensoverschrijdende problemen aan te pakken of om de globalisering in goede banen te leiden. Als een lidstaat of een regio door het lidmaatschap van de EU de doelstellingen ervan onderschrijft en een bijdrage had in de formulering van die doelstellingen (zeg maar het basisverdrag), dan moet een lidstaat of een regio ook aanvaarden dat sommige beslissingen minder enthousiast onthaald zullen worden. Democratie betekent niet dat men altijd gelijk krijgt en dat alle beslissingen vage compromissen worden waar niemand meer tegen kan zijn omdat ze uitgehold zijn. Democratie impliceert ook dat men soms aan het kortste eind trekt. Dat betekent niet dat regionale en nationale parlementen niet betrokken moeten worden bij de besluitvorming. Integendeel, dat zou leiden tot een vervreemding die erg contraproductief is. Bovendien, zoals we eerder stelden, kan een parlementaire inbreng echt een meerwaarde betekenen. Er moet gezocht worden naar een evenwicht tussen efficiëntie en inspraak in de besluitvorming. Het idee om een parlementslid op te nemen in de delegaties die de Raad bijwonen, kan bijvoorbeeld interessant zijn.

In deze bijdrage hebben we gesteld dat enkele institutionele hervormingen erg zinvol zouden zijn. Het ontwerp Grondwettelijk Verdrag van de Conventie komt hier gedeeltelijk aan tegemoet. Maar daarnaast lijkt een belangrijke verantwoordelijkheid vooral bij de parlementen zelf te liggen. De realisatie van hun potentiële meerwaarde is ook afhankelijk van de interne organisatie en van de manier waarop de Europese politiek wordt behandeld. Zelfs zonder belangrijke institutionele wijzigingen kunnen parlementen hun invloed op de Europese besluitvorming aanzienlijk vergroten. Hiermee verwijzen we niet naar de mogelijkheid die parlementen hebben om 'hun' ministers in de Raad aan handen en voeten te binden door hun een strikt mandaat mee te geven dat niet ongestraft genegeerd kan worden. Dat machtsmiddel systematisch aanwenden, zou een nogal krampachtige reflex zijn, waarvan we de nadelen eerder beschreven. Er zijn nog andere manieren om te participeren aan het ontzettend bruisend en dynamisch proces van de Europese besluitvorming. Parlementen kunnen betrokken worden bij de totstandkoming van het (nationale) standpunt dat in de Raad verdedigd zal worden, er kunnen contacten gelegd worden met het Europees Parlement (al dan niet geformaliseerd), parlementsliden kunnen deel uitmaken van of contacten onderhouden met de netwerken waar de Europese wetgeving wordt voorbereid, parlementen kunnen soms gezamenlijk een standpunt innemen, enzovoort.

De ultieme voorwaarde blijft evenwel dat parlementen bereid moeten zijn om Europese politiek te integreren in hun dagelijkse werkzaamheden én hierover te communiceren naar de bevolking. Als een ontwerpbesluit echter pas besproken wordt wanneer het in een finaal stadium zit, dan zal dat leiden tot frustratie: op dat moment wordt het namelijk moeilijk om nog wijzigingen aan te brengen. Het is dan ook van belang dat de parle-

menten vooral proactief werken en vanuit hun gespecialiseerde commissies de ontwikkelingen in de diverse beleidsdomeinen volgen en beoordelen. Met onderbouwde argumenten kunnen parlementen sterke spelers worden in de concrete besluitvormingsprocessen en minstens mee de 'onderhandelings sfeer' bepalen. Door een permanente aandacht voor Europese ontwikkelingen in de verschillende beleidsdomeinen, wordt ook vermeden dat parlementen voor verrassingen komen te staan op het moment dat de Europese wetgeving geïmplementeerd moet worden.

Voor nationale en regionale parlementen betekent dat een heel nieuwe uitdaging: het gaat om een nieuw aandachtsveld, om andere opdrachten en er moeten nieuwe technieken en werkmethodes gehanteerd worden om hun potentiële meerwaarde ook te 'verzilveren'. Dat is wellicht niet eenvoudig. In deze bijdrage werd een aantal suggesties gedaan en academici kunnen vele draaiboeken opstellen over hoe de Europese politiek in de werkzaamheden geïntegreerd kan worden, maar uiteindelijk zal een uitwisseling van praktijkervaringen het nuttigst zijn. Misschien is het vooral in dit opzicht dat fora zoals COSAC (voor de nationale parlementen) en CALRE (voor de regionale parlementen) hun nut hebben. Omdat ze exact met dezelfde uitdagingen geconfronteerd worden, kunnen nationale en regionale parlementen trouwens ook veel van elkaar leren.

Het is voorbarig om het einde van de parlementaire democratie te verkondigen. De Europese integratie heeft de politieke realiteit in de lidstaten echter enorm veranderd. Parlementen, de regionale niet minder dan de nationale, hebben in die nieuwe context wel degelijk een Europese rol. Het is niet eenvoudig om die op te nemen, maar er is geen alternatief. Een parlement dat die rol negeert, maakt zichzelf overbodig.



12 Hoe parlementen omgaan met de  
informatiemaatschappij:  
enkele voorbeelden<sup>513</sup>

MARC LE BRUYN

In het eerste hoofdstuk werd reeds geargumenteed dat de inhoudelijke kwaliteit van een parlement en van het parlementaire debat meer en meer wordt bepaald door de vaardigheid die een parlement aan de dag weet te leggen om met informatiestromen om te gaan. Door de beschikbaarheid van informatie, wordt het voor het parlement mogelijk vanuit een eigen deskundigheid wetgevende initiatieven te nemen en kanttekeningen en bijsturingen aan wetgevende initiatieven van de regering aan te brengen. Informatie versterkt ook de controlerende functie van de volksvertegenwoordiging. Beschikbaarheid van informatie, maar vooral het leren gebruiken van die informatie, zijn van doorslaggevend belang voor de werking van een modern parlement.

Het belang van informatievoorziening en informatieverwerking wordt tegenwoordig door alle parlementen onderkend. In een gezonde democratie mag de uitvoerende macht niet over het informatiemonopolie beschikken, maar moet de volksvertegenwoordiging zelf in staat zijn op een autonome wijze informatie te vergaren en te gebruiken. Daarom zien we in de meeste parlementen een sterke groei van de diensten die zich met informatievoorziening en inhoudelijke ondersteuning van de volksvertegenwoordigers bezighouden.

## 1. ONDERSTEUNING DOOR FRACTIES EN DOOR PARLEMENTAIRE DIENSTEN

In grote lijnen zijn er twee modellen van de organisatie van de inhoudelijke ondersteuning van het werk van de parlementsleden: wetenschappelijke ondersteuning van de in het parlement vertegenwoordigde politieke fracties en ondersteuning door politiek neutrale parlementaire diensten. In de praktijk lopen in de meeste parlementen beide modellen door elkaar.

513 Herwerkte versie van hoofdstuk 9 'Inhoudelijke ondersteuning van de parlementaire werking' van het benchmarkrapport *Ontwikkelingen in Europese regionale en nationale parlementen*. Brussel, Vlaams Parlement, 2001, p. 61-67. De voorbeelden die in dit hoofdstuk worden aangehaald, zijn afkomstig uit de parlementen die bij het benchmarkonderzoek van 2001 betrokken waren.

Vooral in de Duitse Landtage wordt het principe gehuldigd van de ontwikkeling van grote omvangrijke secretariaten van de politieke fracties, die de werking van de fractie volledig ondersteunen. Hierbij moet worden opgemerkt dat het daarbij doorgaans niet gaat om het inhoudelijk ondersteunen van de individuele volksvertegenwoordigers, maar van de fractie in haar geheel, die altijd als groep optreedt. Dat uit zich onder andere door een systeem van woordvoerders, die namens de volledige fractie spreken. Die werkwijze hangt nauw samen met de opvatting van de fractie als rechtsfiguur, waarvan de werking bij wet geregeld is. Ook in de materiële en logistieke ondersteuning ligt in de Landtage het zwaartepunt bij de fracties. De eigenlijke parlementaire administratie is veeleer beperkt in omvang. Door de wettelijke regeling in *Fraktionsgesetze*, bestaat er geen onduidelijkheid over de omvang en de aard van de ondersteuning.

In de Angelsaksische parlementen worden parlamentsleden niet zozeer als lid van een fractie beschouwd, maar als vertegenwoordiger van hun kiesdistrict. Het idee van wetenschappelijke bureaus van politieke fracties leeft er dan ook nauwelijks. Inhoudelijke ondersteuning is vanuit de parlementaire diensten zelf georganiseerd.

Meestal vinden we echter een mengvorm van deze twee modellen. Daarbij hebben de politieke fracties wetenschappelijke bureaus, maar is er tegelijk ook wetenschappelijke ondersteuning door neutrale parlementaire diensten. Bijvoorbeeld in de Zweedse Riksdag en de Nederlandse Tweede Kamer is er een sterk georganiseerde fractiewerking, met daarnaast een grote dienstverlening door de parlementaire diensten, ook op het vlak van inhoudelijke ondersteuning. Meestal wordt het neutrale karakter van die inhoudelijke ondersteuning door parlementaire diensten benadrukt, en gaat het voornamelijk om wetgevingstechnische of begrotingstechnische aangelegenheden, of om het aanleveren van (meestal gesynthetiseerde) informatie.

## 2. RESEARCH EN INFORMATIE: SCHOTLAND, ZWEDEN EN NEDERLAND

Het Schotse en het Zweedse parlement hebben zeer sterk georganiseerde researchafdelingen, die inhoudelijke ondersteuning geven bij de parlementaire werkzaamheden.

Het *Scottish Parliament Information Center* (SPICE) is tegelijkertijd informatiecentrum en researchafdeling. Er werken een veertigtal informatiespecialisten en onderzoekers.

De informatiespecialisten bezorgen documenten en verwerken vragen om feitelijke informatie (namen, adressen, biografieën, krantenartikelen, enzovoort). Zij staan ook de onderzoekers bij met het aanleveren van de benodigde informatie.

De onderzoekers bestrijken een commissiebevoegdheid. De onderzoeksafdeling werkt vooral voor de commissies en in mindere mate ook voor individuele parlamentsleden. In de praktijk betekent dat dat de werkzaamheden van een commissie door twee onderzoekers van SPICE worden gevolgd. Die twee medewerkers zijn ook aanwezig bij de commissievergaderingen. Er is een nauwe samenwerking met de commissievoorzitters, die dikwijls de opdrachten tot research geven.

De research notes die door de onderzoekers in opdracht van de commissies worden opgesteld, worden allemaal publiek ter beschikking gesteld en zijn consulteerbaar op de website van het Schotse parlement.



Er worden zeer hoge eisen gesteld aan de onderzoekers. Meestal hebben ze een wetenschappelijke academische titel of een lange relevante ervaring, bijvoorbeeld in de administratie. Het gaat om medewerkers die hun bevoegdheidsdomein dan ook door en door kennen. De research notes zijn van hoog niveau en vormen een belangrijk hulpmiddel voor het goede verloop van de commissiewerkzaamheden.

Ook de Zweedse Riksdag heeft een sterk ontwikkelde researchafdeling met 30 medewerkers. Het verschil met de werking van SPICE is dat de onderzoeksnota's louter ter beschikking staan van de vragende parlementsleden en niet worden verspreid. De dienst verwerkt per jaar om en bij de 3000 vragen. Meer dan 90 percent van de parlementsleden maakt gebruik van de dienstverlening.

Daarnaast worden er omvangrijke studies ten behoeve van de commissies gemaakt. Die onderzoeksverslagen worden wel wijd verspreid. Dikwijls zijn het onderzoeken die proactief inspelen op onderwerpen waarvan verwacht wordt dat ze binnen afzienbare tijd ter sprake zullen komen in het parlement.

De onderzoekers van de Riksdag werken vooral via netwerken van contacten in de wetenschappelijke wereld en met databanken en computermodellen voor gegevensanalyse.

Een onderdeel van de onderzoeksdienst van de Riksdag is het *Budget Office*. Het *Budget Office* werd in 1997 opgericht bij het invoeren van de vernieuwde begrotingsprocedure, die een veel grotere inhoudelijke ondersteuning van fracties en individuele parlementsleden bij de besprekingen noodzakelijk maakte. Het *Budget Office* werkt met gecomputeriseerde simulatiemodellen, die het mogelijk maken de gevolgen van belastings- en begrotingsvoorstellen te berekenen. Het werk van deze dienst komt vooral de oppositiepartijen ten goede, die daarmee gefundeerde alternatieven tegenover de regeringsvoorstellen kunnen formuleren.

In de *Nederlandse Tweede Kamer* wordt de inhoudelijke ondersteuning vooral toegespitst op het aanleveren van informatie. De *Dienst Informatievoorziening* heeft meer dan 60 personeelsleden en is een samenvoeging van de vroegere bibliotheek, het archief en de documentatiedienst. De dienst levert louter neutrale informatie en maakt geen studies of analyses van politieke standpunten. Ze werkt dus niet als een researchafdeling. Wel worden er ten behoeve van de commissies documentatiemappen aangelegd. De stafmedewerkers van de commissies maken op basis van dat materiaal wel inhoudelijke analyses, in het kader van de synthetische commissieverslaggeving.

De dienst hecht groot belang aan het onderzoek naar wat precies het benodigde informatiemateriaal is. Er wordt gestreefd naar gepersonaliseerde, digitaal aangeleverde informatie, op basis van profielen van de gebruikers.

Een interessant en nog recent initiatief in de *Tweede Kamer* is de oprichting van het *Onderzoeks- en Informatiebureau (OVB)*. Het OVB is belast met de uitbesteding en de begeleiding van onderzoeken in opdracht van de *Tweede Kamer*. Het heeft daarbij drie opdrachten: de juiste formulering van de onderzoeksvraag, de selectie van het bureau of de organisatie die het onderzoek zal uitvoeren (bijvoorbeeld via een offerteaanvraag) en de begeleiding van het project (kwaliteit, termijn, budget). Het OVB werd opgericht omdat men tot de conclusie kwam dat het klassieke parlementaire recht van onderzoek met rechterlijke bevoegdheid, voor een heleboel onderzoeken een te zwaar instrument is, terwijl het vragenrecht dan weer niet voldoende is voor bepaalde controleopdrachten van het parlement.

Behalve de onderzoeksopdracht kreeg het OVB ook een verificatietaak. De Tweede Kamer wordt geconfronteerd met een groot aantal rapporten die door of in opdracht van de regering zijn opgesteld. Het is de bedoeling dat het OVB die rapporten nakijkt op hun politieke relevantie. Anderzijds moet het OVB ook nagaan of de regeringsrapporten inhoudelijk correct zijn.

Er is ook mogelijkheid van ondersteuning door het *Centraal Planbureau*. Dat is een technisch onderzoeksinstituut dat afhangt van het ministerie van Economische Zaken. Het bestudeert de sociaal-economische toestand van Nederland. De regering baseert zich hierop voor de afstelling van haar beleid. De Tweede Kamer kan rechtstreeks simulaties bestellen bij het Planbureau. In verkiezingsperiodes onderzoekt het Planbureau de verkiezingsprogramma's van alle partijen op hun sociaal-economische haalbaarheid. Dat verslag wordt openbaar gemaakt.

### 3. TECHNOLOGY ASSESSMENT OF TECHNOLOGISCH ASPECTENONDERZOEK

Wetenschap en technologie zijn prominent aanwezig in de politieke debatten. Vandaar dat er heel wat voorbeelden zijn van met het parlement samenwerkende organisaties die zich bezighouden met de impact van technologische en wetenschappelijke ontwikkelingen op de samenleving.

Bij het Westminster Parlement bestaat het *Parliamentary office of Science and Technology* (POST). Die instelling heeft als opdracht objectieve analyses over wetenschappelijke en technologische aangelegenheden uit te werken voor zowel het Hogerhuis als het Lagerhuis. POST wordt af en toe ook geconsulteerd door de Assembly for Wales.

Bij de Duitse Bondsdag is er het *Büro für Technikfolgen-Abschätzung*, dat een parlementair technology-assessmentinstituut is. Het Europees Parlement heeft de *STOA* (*Scientific and Technological Options Assessment*).

De *Teknologirådet* (*Board of Technology*) in Denemarken werd als onafhankelijke instelling opgericht in 1995. Dit is een technology-assessmentinstituut, dat vooral gericht is op het organiseren van het maatschappelijke debat rond wetenschappelijke en technologische innovaties. Ten behoeve van de Folketing publiceert de Board nieuwsbrieven gericht aan volksvertegenwoordigers, en organiseert het instituut hoorzittingen over wetenschappelijke en technologische kwesties voor parlementaire commissies. Die hoorzittingen worden aan het begin van het parlementaire jaar gepland, via een rondvraag die de Board bij de commissies organiseert.

Het Nederlandse Rathenau-instituut heeft onder andere als doelstelling het parlement bij te staan in de beleidsvoorbereiding rond wetenschappelijke en technologische aangelegenheden. Het Rathenau-instituut moet de evoluties in de wetenschappelijke wereld volgen om te weten waar en wanneer welke onderzoeken plaatshebben. Het instituut ontwikkelt activiteiten in de vorm van maatschappelijke debatten en publicaties over de weerslag op de samenleving van wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen. In de praktijk staat het instituut te ver van het politieke proces en maakt de Tweede Kamer er bijna geen gebruik van. Het instituut beraadt zich over de wijze waarop het zijn missie ten dienste van het parlement kan waarmaken en verder ontwikkelen.

In Baden-Württemberg is er de *Akademie für Technikfolgenabschätzung*, die in 1991 door de

Landsregering werd opgericht. De fracties van de Landtag zijn in de raad van bestuur van de Akademie vertegenwoordigd.

Deze buitenlandse voorbeelden vormden ook de inspiratie voor de oprichting van het Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek (viWTA), dat in 1990 bij decreet werd opgericht als aan het parlement verbonden instelling.

Het viWTA is geen wetenschappelijk bureau van het Vlaams parlement, maar heeft een bijzondere opdracht in het kader van het zogenaamde Technology Assessment. Het viWTA bestudeert de verschillende aspecten en gevolgen van de wetenschappelijke en technologische ontwikkeling, met name hun impact op de samenleving. Binnen deze taak licht het viWTA het Vlaams parlement in over het maatschappelijk debat en de controverses rond wetenschap en technologie. Het doet dit door argumenten en posities in het maatschappelijk debat te verduidelijken, de onderwerpen in hun context te duiden, het debat te verhelderen en naast experts ook de bevolking aan het woord te laten.

Dat laatste is bijvoorbeeld gebeurd rond de problematiek van genetisch gemodificeerde organismen (GGO's). Over die problematiek heeft het viWTA een zogenaamd publieksforum georganiseerd, waarin zestien gewone burgers de materie intensief hebben onderzocht en besproken. Het resultaat was een rapport dat op 23 mei 2003 aan de voorzitter van het Vlaams Parlement werd overhandigd. Op basis van dat rapport hebben volksvertegenwoordigers van vijf fracties een voorstel van resolutie ingediend, met aanbevelingen aan de regering in verband met het maatschappelijk debat over genetisch gewijzigd voedsel.<sup>514</sup>

#### 4. JURIDISCHE ADVIESVERLENING EN ONDERSTEUNING BIJ DE REDACTIE VAN WETSVORSTELLEN

De aandacht voor de kwaliteit van de wetgeving groeit. Daarom richten parlementen adviesverlenende juridische diensten op, die wetgevingstechnische ondersteuning leveren bij het opstellen van wetsvoorstellen en van amendementen.

In de Deense Folketing is dat bijvoorbeeld het legal department (*lov sekretariatet*). Het legal department assisteert bij het uitschrijven en uitwerken van de amendementen en van de eindtekst van het wetsvoorstel tijdens de verschillende stadia van het wetgevende proces. Op verzoek van parlementsliden stelt het legal department ook wetsvoorstellen op, nadat duidelijk is uiteengezet wat het idee of de bedoeling van de volksvertegenwoordiger is. De dienst heeft een aantal juristen, maar werkt vooral via een netwerk van externe experts, die worden aangesproken wanneer dat nodig is.

In de Belgische parlementen speelde het Vlaams Parlement op dat vlak een voortrekkersrol door de oprichting van een 'legistieke cel', die volksvertegenwoordigers adviseert bij het opstellen van voorstellen van decreet en van amendementen.

In elk geval wint het idee veld dat het parlement de eindverantwoordelijke moet zijn voor de technisch-juridische kwaliteit van de tekst van wet of decreet. Dat hangt ook samen met de problematiek van de wetsevaluatie, zowel *ex ante* als *ex post*.

<sup>514</sup> Voorstel van resolutie van mevrouw Trees Merckx-Van Goye en de heren Robert Voorhamme, Dirk Holemans, Cis Schepens, Kris Van Dijk en Gilbert Vanleenhove betreffende genetisch gewijzigd voedsel en het geven van nieuwe impulsen aan het debat over genetisch gewijzigd voedsel: verslag uitgebracht door de heer Cis Schepens, in: *Parl. St. Vl. Parl.*, 2002-2003, nr. 1799/4. 20 februari 2004.

# 13 Vlaams Parlement en verkiezingen

HENDRIK VUYE EN CHARLINE DESMECHT\*

## 1. PROBLEEMSTELLING EN PLAN

In een democratie zijn verkiezingen wezenlijk. Een land zonder verkiezingen kan onmogelijk een democratie zijn. Het betreft hier zelfs een fundamenteel mensenrecht. Zo bepaalt artikel 3 van het eerste aanvullend protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, uitdrukkelijk dat de hoge verdragsluitende partijen zich verbinden om met redelijke tussenpozen vrije, geheime verkiezingen te houden onder voorwaarden die de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen.<sup>515</sup> In het belangrijke arrest Mathieu-Mohin & Clerfayt tegen België benadrukt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat, volgens de preambule van het Verdrag, het handhaven van de fundamentele rechten moet steunen op een waarlijk democratisch regime; hetgeen betekent dat het recht op vrije verkiezingen een centrale plaats inneemt in het systeem van het Verdrag.<sup>516</sup>

Hoe wezenlijk verkiezingen ook zijn voor een democratie – en dat zal niemand ontkennen – moet toch worden vastgesteld dat de visie op kiesgerechtigheid in de loop der eeuwen nagenoeg volledig is omgeslagen. Tevens stuit men steeds op een paradox: alle democratieën organiseren weliswaar verkiezingen, maar geen twee kiesstelsels zijn identiek: meerderheidsstelsels, evenredige vertegenwoordiging, gemengde kiesstelsels... het kleuren pallet is onbegrensd. Beide aspecten komen aan bod in het eerste hoofdstuk.

In het tweede hoofdstuk worden de bevoegdheden besproken die Vlaanderen bezit inzake kieswetgeving. In het derde hoofdstuk komen, ten slotte, de grenzen aan bod getrokken door artikel 3, eerste aanvullend protocol bij het E.V.R.M. Het Vlaamse kiesstelsel dient immers eveneens in overeenstemming te zijn met deze norm van internationaal recht.

\* Assistentie Staatsrecht & Rechten van de mens aan de Rechtsfaculteit van de Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix de Namur; 'Protection Juridique du Citoyen (**Projucit**). Centre de recherche fondamentale' (Universiteit Namen, <http://www.projucit.be>).

<sup>515</sup> Zie: C. Desmecht, *Le droit aux élections libres dans la Convention européenne des droits de l'homme*, in 'Publiekrechtelijke kronieken', 2002, p. 473-502.

<sup>516</sup> Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: E..H.R.M.), 2 maart 1987, Mathieu-Mohin en Clerfayt v. België, § 47.

## 2. OVER DEMOCRATIEËN EN KIESSTELSLS

### 2.1 *Meerdere visies op kiesgerechtigdheid*

Wie mag deelnemen aan de verkiezingen? Er zijn verschillende benaderingen mogelijk van het begrip kiesgerechtigdheid of kiesbevoegdheid.<sup>517</sup> In een hedendaagse democratie wordt de kiesgerechtigdheid benaderd als een recht (*théorie de l'électorat-droit*). Dit is evenwel een historisch vrij recente visie op kiesgerechtigdheid. Zo werd het algemeen enkelvoudig stemrecht voor mannen in de Belgische grondwet ingeschreven in 1921.<sup>518</sup> Aan vrouwen werd pas stemrecht verleend in 1948.<sup>519</sup>

In een andere en oudere visie op de kiesgerechtigdheid, wordt deze veeleer gezien als een functie (*théorie de l'électorat-fonction*). Kiezer zijn is een functie, een soort openbaar ambt, dat in het belang van de maatschappij aan bepaalde personen of groepen van personen wordt toegekend. Het strikte cijnskiesstelsel van de Belgische grondwet van 1831 is een toepassing van de leer van de kiesgerechtigdheid als functie.

België heeft tevens een vrij unieke mengvorm gekend tussen beide benaderingen. De grondwetsherziening van 1893 schreef het algemeen meervoudig stemrecht in de Belgische grondwet in. Het stemrecht werd algemeen in die zin dat alle burgers van het mannelijk geslacht voortaan een stembiljet mochten invullen. Het stemrecht was evenwel ook meervoudig in die zin dat niet alle burgers over evenveel stemmen beschikten. Men kon extra stemmen verwerven indien men beantwoordde aan sommige voorwaarden, bijvoorbeeld het betalen van een bepaald bedrag belastingen, titularis zijn van een diploma van hoger onderwijs enzovoort. Zo waren er één-stemmers, twee-stemmers en drie-stemmers.<sup>520</sup> Uiteindelijk beantwoordt een dergelijk systeem in de mate dat het algemeen is aan de gedachte van kiesgerechtigdheid als recht en in de mate dat het meervoudig is aan de gedachte van de kiesgerechtigdheid als functie.

### 2.2 *De stemplicht: een anomalie?*

Ook een andere bijzonderheid van het Belgische kiesrecht, namelijk de stemplicht, vindt haar oorsprong in de *théorie de l'électorat-fonction*. De stemplicht voor de verkiezingen van de federale kamers werd in 1893 in de grondwet ingeschreven.<sup>521</sup> Toen men, ten tijde van de vierde staatshervorming (1993), besliste om voortaan de parlementen van de deelstaten rechtstreeks te verkiezen werd deze regel volledig overgenomen.<sup>522</sup> Nochtans is de stemplicht een restant uit de politieke oertijden.

517 Over het onderscheid tussen 'théorie de l'électorat-droit' en 'théorie de l'électorat-fonction', zie: G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, 1997, p. 297.

518 Artikel 47 grondwet van 1831 zoals gewijzigd door de grondwetswijziging van 7 februari 1921, in *Belgisch Staatsblad*, 10 februari 1921. Voordien had de wet van 9 mei 1919 (in: *Pasinomie*, 1919, p. 188 e.v.) het algemeen stemrecht ingevoerd uitsluitend voor de verkiezingen van november 1919.

519 Wet van 27 maart 1948, in: 'Pasinomie', 1948, p. 202 e.v.

520 Artikel 47 grondwet van 1831 zoals gewijzigd door de grondwetsherziening van 7 september 1893, in: *Belgisch Staatsblad*, 9 september 1893.

521 Artikel 48 grondwet 1831 zoals gewijzigd door de grondwetsherziening van 7 september 1893, nu vervat in de artikelen 62 en 68, § 2 van de grondwet.

Benadert men het stemrecht als een recht, dan is de stemplicht een anomalie. De titularis van een recht beslist immers autonoom of hij al dan niet zijn rechten uitoefent. Het is pas wanneer men het deelnemen aan de stemverrichtingen veeleer interpreteert als een functie dat er sprake kan zijn van stemplicht. De titularis van een functie kan men verplichten die functie uit te oefenen. Deze interpretatie vindt uitdrukkelijk steun in de parlementaire voorbereiding van de grondwetsherziening van 1893. Zo verklaarde eerste minister Beernaert:

‘Nous avons été d’accord, semble-t-il, et plus spécialement à droite, pour le (= le droit de vote) considérer comme un devoir plutôt que comme un droit ou, tout au moins, comme un devoir autant qu’un droit. On ne vote pas pour soi, mais dans l’intérêt de la société... Et c’est aussi un mandat: c’est même un mandat à un double point de vue: un mandat de la part de la société qui le confère, mandat aussi relativement aux non-électeurs.... Si c’est un devoir autant qu’un droit, si c’est une fonction, il est juste d’exiger que ce mandat soit rempli, que ce devoir soit rempli, que cette fonction soit remplie.’<sup>523</sup>

### 2.3 Verschillen in kiesstelsels

Rechtsvergelijking leert dat de kiesstelsels van democratische staten vaak bijzonder verschillend zijn. Men moet wel besluiten dat er blijkbaar geen ideaaltype bestaat van een democratisch kiesstelsel. Dit is een vrij paradoxale vaststelling. Blijkbaar is de democratie geen monoliet, maar vertoont ze vele gezichten.

Deze vaststelling is evenwel niet onschuldig. De Franse grondwetsspecialist Maurice Duverger wees reeds op het verband tussen het kiesstelsel en de verdeling van de zetels in het parlement.<sup>524</sup> Het kiesstelsel heeft vaak een verregaande, zo niet een determinerende invloed op de verkiezingsuitslag. Het is evenwel fout om dat verband te zien als een rechtstreeks oorzakelijk verband<sup>525</sup>, daar vele andere factoren de zetelverdeling beïnvloeden. Hier moet bijvoorbeeld gewezen worden op een belangrijk verschil tussen Vlaanderen en de Belgische federatie. In het Vlaams Parlement zetelen Vlaamse partijen, behoudens één vertegenwoordiger van de lijst ‘Union des francophones’. Het federale parlement daarentegen omvat zowel Franstalige als Vlaamse partijen; maar de kiezers stemmen uitsluitend of voor een Vlaamse, dan wel voor een Franstalige lijst. Dat laatste vermindert de greep die de kiezer heeft op het politieke gebeuren, zo kan een Vlaamse burger bij de verkiezingen nooit rechtstreeks zijn ongenoegen uiten ten opzichte van de Franstalige politici. Fransstalige politici genieten van een ‘politieke immuniteit’ ten opzichte van de Vlaamse kiezer. Enkel de Brusselse kiezers kunnen zelf beslissen of ze voor een Vlaamse, dan wel een Franstalige lijst stemmen.<sup>526</sup>

522 Artikel 26bis BWHI, ingevoegd bij Bijzondere Wet van 16 juli 1993, in: Belgisch Staatsblad, 20 juli 1993.

523 Tussenkomst eerste minister Beernaert, Kamer 30 mei 1893, in: *Pasinomie*, 1893, p. 371.

524 M. Duverger m.m.v. F. Goguel, *L’influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, 1950.

525 Zie: D.-L. Seiler, *Le mode de scrutin fait-il l’élection?*, in: P. Delwit en J.-M. De Waele (ed.), ‘Le mode de scrutin fait-il l’élection?’, 2000, p. 22-37; P. Delwit, *Droit électoral et science politique*, in: ‘Les élections dans tous leurs états. Bilan, enjeux et perspectives du droit électoral’, 2001, p. 567 e.v.

526 Artikel 87 en 87bis Kieswetboek; zie tevens de bijzondere regeling m.b.t. Voeren en Komen vervat in artikel 89bis van het Kieswetboek.

In de volgende paragrafen overlopen we de verschillende kiesstelsels<sup>527</sup> en hun meest voor de hand liggende gevolgen<sup>528</sup>. Het is evenwel niet mogelijk om precies te voorspellen wat de gevolgen zullen zijn van de invoering van een nieuw kiesstelsel in Vlaanderen of in België.<sup>529</sup> Vermoedelijk zal de kiezer zijn gedrag in het stemhokje aanpassen aan het kiesstelsel. Iets dergelijks zou ook weleens het geval kunnen zijn bij de gemeenteraadsverkiezingen wanneer men beslist de burgemeester rechtstreeks te laten verkiezen. Ook de politieke partijen zullen hun strategie aanpassen, bijvoorbeeld door het sluiten van een kartel.

#### 2.4 De kiesstelsels

In een meerderheidsstelsel per kandidaat wordt per kieskring slechts één parlamentslid verkozen. Dit systeem heeft meerdere varianten. De kandidaat kan bijvoorbeeld reeds aangekondigd worden tijdens de eerste stemronde. Dat betekent dat de kandidaat met de meeste stemmen verkozen is, zelfs al behaalt hij slechts een relatieve meerderheid. Een dergelijk systeem wordt gebruikt in Engeland. In een tweede variant moet men in de eerste stembeurt een absolute meerderheid halen om verkozen te zijn. In alle kieskringen waar geen enkele kandidaat de absolute meerderheid behaalt, wordt een tweede stembeurt georganiseerd waaraan wordt deelgenomen door de best geplaatste kandidaten. In deze tweede stembeurt volstaat een relatieve meerderheid. In Frankrijk worden de parlementsleden op een dergelijke wijze verkozen. De tweede ronde noemt men 'le ballottage'.

Een tweede kiesstelsel is het meerderheidsstelsel per lijst. In een dergelijk systeem worden per kiesomschrijving meerdere lijsten, met meerdere kandidaten, ingediend en alle kandidaten van de lijst die de meerderheid behaalt zijn verkozen. Een dergelijk kiesstelsel wordt doorgaans gebruikt voor de verkiezing van kiesmannen per staat bij de verkiezing van de President van de Verenigde Staten.

Sommige landen opteren voor een evenredige vertegenwoordiging, dit wil zegen dat het aantal verkozen kandidaten per politieke formatie evenredig is aan het behaalde stemmenpercentage. Dat is het huidige Belgische kiesstelsel, het zogenaamde systeem-D'Hondt.

Ten slotte zijn er de gemengde kiesstelsels, waarbij meerderheidsstelsel en evenredige vertegenwoordiging worden gecombineerd. Het aantal mogelijke combinaties is oneindig:

*'... entre le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle, les possibilités de combinaisons sont considérables. Le législateur procède comme le barman pour un cocktail: un doigt de R.P. et deux doigts de scrutin majoritaire ou vice versa. Dans les deux cas, l'inventeur est souvent plus satisfait de son mélange que le consommateur-électeur.'*<sup>530</sup>

<sup>527</sup> Zie: J. Cotteret en C. Emeri, *Les systèmes électoraux*, 1994, p. 44 e.v.; P. Martin, *Les principaux modes de scrutin en Europe*, in: P. Delwit en J.-M. De Waele (ed.), 'l.c.', 2000, p.39 e.v.; J. Velu, P. Quertainmont en M. Leroy, *Droit public. T.1. - Le statut des gouvernants (I)*, 1986, p. 460 e.v., nr. 299 e.v.

<sup>528</sup> Voor een historische benadering van de verschillende kiesstelsels die België heeft gekend en de invloed op de verkiezingsuitslag: P. Magnette, *Un siècle de gouvernement proportionnel en Belgique*, in: P. Delwit en J.-M. De Waele (ed.), 'l.c.', p. 145 e.v.; J. Stengers, *L'établissement de la représentation proportionnelle en Belgique en 1899*, in: 'Ibid.', p. 129 e.v.; P. Wynants, *Scrutin majoritaire: retour d'une vieille lune?*, in: 'La Revue nouvelle', december 1998, p. 90 e.v.

<sup>529</sup> Zie hierover: P. Delwit, *Vers un changement du mode de scrutin en Belgique*, in P. Delwit en J.-M. De Waele (ed.), 'l.c.', p. 170 e.v.

<sup>530</sup> J. Cotteret en C. Emeri, o.c., p. 73.



### 2.5 De gevolgen van het kiesstelsel

Ieder kiesstelsel heeft een invloed op de verkiezingsuitslag en dus ook op de werking van de instellingen. Een *meerderheidsstelsel per kandidaat* heeft de neiging om grote politieke formaties te bevoordelen en te bevorderen. Soms zijn er zelfs slechts twee partijen voldoende aanwezig in het parlement om aldaar een daadwerkelijke invloed uit te oefenen. Zo bijvoorbeeld domineren in Engeland de Labour Party en de Conservative Party reeds lang het politieke landschap. Een *meerderheidsstelsel* heeft immers de neiging om de verkiezingsuitslag te polariseren. Beide grote formaties zullen dan alternerend de meerderheid hebben in het parlement, hetgeen hun de mogelijkheid geeft om hun verkiezingsprogramma te realiseren zonder rekening te moeten houden met een coalitiepartner. Een tweede kenmerk van een dergelijk systeem is dat, in sommige kieskringen, individuele kandidaten kunnen verkozen worden los van iedere partij. Zo werd bij de verkiezingen van 7 juni 2001 in Engeland een kandidaat verkozen die slechts één programmapunt had: het behouden van het lokale hospitaal van het kiesdistrict. Ook meer lokale en eerder nationalistische formaties zullen er in slagen sommige districten te veroveren, zo bijvoorbeeld in Engeland de Scottish National Party, de Plaid Cymry in Wales, Sinn Fein in Noord-Ierland,.... Deze parlementsleden zullen evenwel niet voldoende in aantal zijn om daadwerkelijk de politieke besluitvorming te beïnvloeden. Een derde kenmerk is dat een absolute meerderheid aan zetels behaald in het parlement niet noodzakelijk overeenstemt met een absolute meerderheid in de uitgebrachte stemmen. Het is zelfs mogelijk dat een partij die niet het hoogste stemmenpercentage behaalt, wel het hoogste aantal parlementszetels verovert.<sup>531</sup> Dat was bijvoorbeeld het geval in Engeland in 1929, 1951 en 1974.

Een *meerderheidsstelsel per lijst* beïnvloedt op een soortgelijke wijze het resultaat van de verkiezingen. Daarbij komt evenwel dat grote kieskringen, dat wil zeggen waar veel kandidaten verkozen worden, bijzonder zwaar gaan wegen. De kiezer zal tevens veeleer voor een politieke partij stemmen, dan wel voor een individuele kandidaat, hetgeen een bijzonder grote beslissingsbevoegdheid toekent aan de partijen. Iedere politieke formatie beslist immers wie haar in het parlement zal vertegenwoordigen indien zij de verkiezingen wint in de kieskring, omdat iedere partij meester is van haar kandidatenlijst. Zoals eerder gezegd worden de presidentsverkiezingen in de Verenigde Staten op een dergelijke wijze georganiseerd. Per staat worden kiesmannen aangewezen die vervolgens als lid van het 'Electoral college' de president verkiezen. Sommige staten wijzen slechts weinig kiesmannen aan (bijvoorbeeld Montana: 3, Alaska: 3, Delaware: 3, Maine: 4,...), andere staten wegen daarentegen bijzonder zwaar in de balans (bijvoorbeeld California: 54, New York: 33, Texas: 32, Florida: 25,...).<sup>532</sup> In een dergelijk kiessysteem bestaat er evenmin een verband tussen het stemmenpercentage en het aantal behaalde kiesmannen. Dat werd treffend geïllustreerd bij de presidentsverkiezingen van 7 november 2000, niet ten onrechte door *Time Magazine* betiteld als 'the wildest election in history'.<sup>533</sup> George W. Bush kreeg 271 kiesmannen achter zijn kandidatuur, met 48,1 percent van de stemmen,

531 Zie: P. Martin, o.c., p. 42.

532 De geciteerde cijfers zijn deze van de presidentsverkiezing van 2000. Voor verdere informatie: <http://www.uselectionatlas.org/>.

533 *Time Magazine*, 20 november 2000.

terwijl Albert Gore met 48,3 percent van de stemmen slechts 266 kiesmannen achter zijn kandidatuur kon scharen.<sup>534</sup> Bekeken vanuit een land waar de evenredige vertegenwoordiging grondwettelijk is verankerd, is deze verkiezingsuitslag revolterend. In een meerderheidsstelsel daarentegen geldt ‘the winner takes all’.

Een systeem van evenredige vertegenwoordiging heeft dan weer tot gevolg dat het parlement een spiegelbeeld wordt van de politieke opvattingen die in een maatschappij leven, althans voor zover deze opvattingen tot uiting komen in het georganiseerde partijwezen. Minderheidsgroepen zullen dus ook vertegenwoordigd zijn in het parlement. Dat betekent evenwel dat het aantal politieke partijen versplintert en dat vele formaties verkozen tellen. De regeringsvorming wordt hierdoor bemoeilijkt, omdat een regering bijna noodzakelijk uit verschillende partijen zal bestaan. Geen enkele partij zal haar programma volledig kunnen verwezenlijken en iedereen zal toegevingen moeten doen aan de coalitiepartner(s). Men hoort in Vlaanderen vaak dat politiek een zaak is van compromissen of, anders geformuleerd: de politicus heeft vuile handen. Dit alles is evenwel ingebakken in het kiessysteem. De evenredige vertegenwoordiging zorgt ervoor dat geen enkele partij nog de meerderheid kan halen en dus wel op zoek moet gaan naar coalitiepartners en compromissen moet sluiten.

## 2.6 *De evenredige vertegenwoordiging in België en Vlaanderen: bedenkingen bij de keshervorming volgend uit het politiek akkoord van 26 april 2002*

Op 26 april 2002 sloot de paars-groene meerderheid op federaal niveau een politiek akkoord, genaamd ‘Politieke vernieuwing’.<sup>535</sup> Naast heel wat andere elementen beoogde dat politiek akkoord voor de federale verkiezingen van 2003 een keshervorming te verwezenlijken.<sup>536</sup> Deze paars-groene keshervorming zag het levenslicht in december 2002.<sup>537</sup> Het federale parlement wordt voortaan verkozen in provinciale kieskringen en tevens geldt een kiesdrempel van 5 percent.<sup>538</sup> Deze wijzigingen betreffen uitsluitend de federale verkiezingen, maar in kringen van de Vlaamse regering werd vrij snel geopperd

534 Zie: <http://www.electionworld.org>; zie tevens: <http://www.uselectionatlas.org>.

535 De tekst van het akkoord ‘Renouveau politique: mise en œuvre’ en ‘Politieke vernieuwing’ is beschikbaar op de site: <http://premier.fgov.be>. De tekst van het akkoord werd deels gepubliceerd – met verbetering van de vele taalfouten vervat in de oorspronkelijke tekst – als toelichting bij Wetsvoorstel tot wijziging van het kieswetboek, de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, de wet van 11 april 1994 tot organisatie van de geautomatiseerde stemming, evenals de wet van 3 juli 1971 tot indeling van de leden van de wetgevende kamer in taalgroepen en houdende diverse bepalingen betreffende de Cultuurraden voor de Nederlandse cultuurgemeenschap en voor de Franse cultuurgemeenschap, in: ‘Parl. St. Kamer’, 2001-2002, nr. 1806/001, p. 3 e.v.

536 Zie de uitvoerige bespreking door: H. Vuylsteke en K. Stangherlin, *Vers une sixième réforme de l’Etat? Réflexions sur l’accord dit de renouveau politique du 26 avril 2002*, ‘Publiekrechtelijke kronieken’, 2002, p. 263 e.v.

537 Wet 13 december 2002 tot wijziging van het Kieswetboek evenals zijn bijlage, in ‘Belgisch Staatsblad’, 10 januari 2003; Wet 13 december 2002 houdende verschillende wijzigingen van de kieswetgeving, in: ‘ibid’.

538 De wet van 13 december 2002 houdende verschillende wijzigingen van de kieswetgeving voegt een artikel 165bis toe aan het Kieswetboek. Het Arbitragehof oordeelde dat de kiesdrempel van 5 percent niet in strijd is met de Grondwet (Arbitragehof, 26 februari 2003, nr. 30/2003, in: ‘Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles’, 2003, p. 452, noot H. Vuylsteke, C. Desmecht en K. Stangherlin, *La réforme électorale devant la Cour d’arbitrage: trois petits tours et puis s’en va...*; Arbitragehof, 26 mei 2003, nr. 73/2003.) Voor een uitvoerige bespreking van deze keshervorming, zie: H. Vuylsteke, C. Desmecht en K. Stangherlin, *La réforme électorale de décembre 2002: la Cour d’arbitrage annule le passé et impose le futur*, in: ‘Publiekrechtelijke kronieken’, 2003, nummer 3, en de verwijzingen aldaar.

dat een dergelijke hervorming eveneens in Vlaanderen moest worden doorgevoerd.<sup>539</sup>

Deze evolutie naar steeds grotere kieskringen is reeds lang aan de gang.<sup>540</sup> In de negentiende eeuw beantwoordde aan ieder administratief arrondissement een kiesdistrict. Met de invoering van de evenredige vertegenwoordiging in 1899<sup>541</sup> werden kleinere arrondissementen samengevoegd, maar de Senaat kende grotere kiesdistricten dan de Kamer. Naar aanleiding van de staatshervorming van 1993 werd beslist de grotere kiesdistricten van de Senaat, na enkele wijzigingen<sup>542</sup>, voortaan te gebruiken voor de kamerverkiezingen. Voor de Senaat wordt sinds deze vierde staatshervorming gewerkt met slechts drie kieskringen ondergebracht in twee kiescolleges.<sup>543</sup> Dat komt erop neer dat de rechtstreeks verkozen Vlaamse senatoren kandidaat zijn in heel Vlaanderen en dat aldus *de facto* een 'kieskring Vlaanderen' het levenslicht zag. Voordien werd deze kieskring reeds gebruikt bij de verkiezing van het Europees Parlement.

De Vlaamse volksvertegenwoordigers werden verkozen in elf kieskringen.<sup>544, 545</sup> De voordracht van de lijst gebeurde per kieskring en tevens gold de regel dat niemand kandidaat mag zijn in meer dan één kieskring.<sup>546</sup> Dat betekent concreet dat de politieke partijen per kieskring een andere lijst met kandidaten moesten voordragen.

Sedert de staatshervorming van 2001<sup>547</sup> worden de zes Brusselse leden van het Vlaams

539 Zie: Actualiteitsdebat voorgenomen wijzigingen aan het kiesstelsel en de kieswetgeving, in: 'Vlaams Parlement, Handelingen plenaire vergadering', 2001-2002, 7 mei 2002, nr. 46.

540 Zie: B. Maddens, *Drie nieuwe parlementen*, 1995, p. 92.

541 Wet 29 december 1899, in 'Pasinomie', 1899, p. 393.

542 In West-Vlaanderen werd het aantal kieskringen herleid tot 3; over de historiek en het waarom van deze wijziging, zie: J. Clement, H. D'Hondt, J. Van Crombrugge en C. Vanderveeren, *Het Sint-Michielsakkoord en zijn achtergronden*, 1993, p. 75-76.

543 Artikel 87bis Kieswetboek.

544 Over de verkiezing van het Vlaams Parlement, zie in het bijzonder: L. Van Looy, M. Baeteman, G. Cloots, M. Elst en Y. Van De Steen, *Verkiezing en samenstelling van het Vlaams Parlement*, Antwerpen, Kluwer, 1995. Een bijgewerkte editie verscheen in 2004. Michiel Elst, Luk Van Looy, *Het Vlaams Parlement: verkiezing en statuut van de Vlaamse volksvertegenwoordigers*, 2004.

545 Deze 11 kieskringen waren: de kieskring Antwerpen, de kieskring Mechelen-Turnhout, de kieskring Halle-Vilvoorde, de kieskring Leuven, de kieskring Hasselt-Tongeren-Maaseik, de kieskring Gent-Eeklo, de kieskring Sint-Niklaas-Dendermonde, de kieskring Aalst-Oudenaarde, de kieskring Brugge, de kieskring Kortrijk-Roeselare-Tielt, de kieskring Veurne-Diksmuide-Ieper-Oostende.

546 Artikel 28bis BWHI.

547 Over deze vijfde staatshervorming, zie: H. Vuye, C. Desmecht en K. Stangherlin, *La cinquième réforme de l'Etat devant ses juges*, in: 'Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles', 2003, p. 716-749; A. Alen (ed.) *De vijfde Staatshervorming van 2001, 2002*; A. Alen, *De vijfde staatshervorming van 2001: een algemeen overzicht*, in 'Documentatiebundel colloquium 'de vijfde staatshervorming van 2001'. Leuven, 16 november 2001', 2001; F. Amez, *Premières réflexions sur la réforme des institutions bruxelloises*, 'Publiekrechtelijke kronieken' 2002, p.72.e.v.; F. Amez, *Un aspect oublié de la réforme de l'Etat: le régime des cultes*, in 'Journal des Tribunaux' 2002, p. 529 e.v.; F. Delpérée, *La nouvelle configuration de la Belgique*, in: 'Journal des Tribunaux' 2001, p. 601 e.v.; F. Delpérée (ed.), *Les lois spéciales et ordinaire du 13 juillet 2001. La réforme de la Saint-Polycarpe*, 2002; F. Ingelaere en G. Clémer, *Een verkenning van de vijfde staatshervorming*, in 'De bevoegdheidsverdeling in het federale België. Deel 11. Lambermont: de Staatshervorming van 2001', 2001; St-Polycarpe, Lombard et St-Boniface: *une réforme à plusieurs visages*, in 'Administration publique (trimestriel)' 2002, p. 97-329; K. Muylle et J. Van Nieuwenhove, *Kroniek parlementair recht*, in: 'Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht' 2001, p. 634 e.v.; C.I.R.C., *La Cour d'arbitrage et Saint-Polycarpe: un brevet de constitutionnalité mal motivé*, in 'Journal des Tribunaux', 2003, p. 521 e.v.; J. Van Nieuwenhove, *Lambermont en Lombardakkoord in juridische teksten*, in 'Tijdschrift voor Wetgeving', 2001, pp. 268-274; *Les accords du Lambermont et du Lombard. Approfondissement du fédéralisme ou erreur d'aiguillage?* Actes du colloque du 22 février 2002., 2003; zie: Instituut voor Constitutioneel recht (K.U.Leuven), *Dossier: naar een (mogelijke) vijfde staatshervorming*, <http://www.law.ku-leuven.ac.be/pubrecht/const/BIBIOTH/Staats-hervorming.htm>.

Parlement – althans vanaf de deelstaatverkiezingen in 2004 – rechtstreeks verkozen op hetzelfde ogenblik als de verkiezingen van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad<sup>548</sup>. Alleen de kiezers die bij de verkiezingen voor de Brusselse Hoofdstedelijke Raad kiezen voor een Nederlandstalige lijst, dan wel geen stem uitbrengen bij die verkiezing zijn kiesgerechtigd.<sup>549</sup> Voordien waren de 6 eerstverkozen leden van de Nederlandse taalgroep van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad lid van het Vlaams Parlement.

Door de recente keuze van Vlaanderen tot het hertekenen van de kieskringen en de invoering van provinciale kieskringen, behoort de apparentering – en haar wel eens grillige gevolgen<sup>550</sup> – tot de geschiedenisboeken, omdat de apparentering steeds het bestaan van meerdere kieskringen binnen eenzelfde provincie veronderstelt<sup>551</sup>. Enigszins vereenvoudigd kan men stellen dat in geval van apparentering de zetelverdeling op twee niveaus gebeurde: de kieskring en de provincie. De partijen die vooraf een verklaring van lijstverbinding aflegden binnen dezelfde provincie kwamen gezamenlijk in aanmerking voor een aanvullende zetelverdeling per provincie. Om te mogen deelnemen aan die aanvullende zetelverdeling moest evenwel voldaan worden aan het quorumvereiste van 66 percent in minstens één kieskring.<sup>552</sup> Die quorumvereiste lijkt enigszins op een kiesdrempel, maar toch zijn er belangrijke verschillen.<sup>553</sup> Het quorumstelsel houdt geen rekening met de totaalscore van de partijen, maar met het resultaat per kieskring afzonderlijk. Partijen met een verspreid electoraat werden soms slachtoffer van het systeem, terwijl partijen met een plaatselijker gebonden kiezerskorps wel het vereiste vervulden. Ten tweede bepaalt het quorum een aantal stemmen dat een partij moest behalen en niet een percentage. Dat aantal te behalen stemmen verschilde in de praktijk weinig van kieskring tot kieskring<sup>554</sup>, hetgeen maakt dat het quorum makkelijk haalbaar was in een grote kieskring, maar hard toesloeg in provincies met vele kleine kieskringen. Zo was het voor een kleine partij makkelijker om in Antwerpen een zetel te veroveren dan wel in Vlaams-Brabant.

Het invoeren van een kiesdrempel in plaats van het quorumvereiste zorgt er alvast voor dat de lat overal wordt gelijkgelegd. In een provincie die vroeger vele kleine kieskringen telde, zal een kiesdrempel van 5 percent minder slachtoffers maken dan het quorumvereiste. Voor grote kieskringen, bijvoorbeeld Antwerpen, daarentegen is een kiesdrempel van 5 percent strenger dan het quorumvereiste.

548 Artikel 24, § 1, eerste lid, 2° BWHI; zie: F. Judo, *De Brusselse instellingen en de bescherming van de minderheden*, in: 'De vijfde Staatshervorming van 2001', 2002, p. 250 e.v.

549 Zie: artikel 14 en 18 Brusselwet.

550 In 1985 werd via apparentering Toon Van Overstraeten senator voor de Volksunie van het kiesarrondissement Nijvel met 493 stemmen op 207.903 stemgerechtigden (<http://www.vub.ac.be/belgianelections/>).

551 Artikel 28quater BWHI.

552 Artikel 29sexies, § 1, al. 3 BWHI. Ook alleenstaande lijsten die dit percent bereiken worden tot de verdeling toegelaten. Voor de federale verkiezingen is dit quorum merkkelijk minder streng daar het slechts 33 percent bedraagt (artikel 170 Kieswetboek).

553 Zie de pertinente analyse van B. Maddens, o.c., p. 103 e.v.

554 Grotere kieskringen hebben weliswaar meer kiezers, maar ook meer zetels omdat het toewijzen van de zetels per kieskring gebonden is aan het bevolkingsaantal. Wanneer een grotere kieskring tevens meer kiezers kent, dan zal de kiesdeler (artikel 29quinquies eerste lid BWHI: het algemeen totaal van de geldige stembiljetten gedeeld door het getal van de in de kieskring toe te kennen zetels) weinig verschillen tussen grote en kleine kieskringen. Dit geldt evident eveneens voor het quorum dat is vastgelegd op 66 percent van de kiesdeler.

Het invoeren van een kiesdrempel is het logisch gevolg van de hertekening van de kieskringen tot provinciale kieskringen.<sup>555</sup> Hoe groter de kieskring, hoe makkelijker het wordt voor een kleine partij om haar eerste zetel te behalen. Dat zou tot gevolg kunnen hebben dat het politieke landschap nog verder versplintert in steeds kleinere partijen. De kiesdrempel van 5 procent dient een dergelijke versplintering te voorkomen. Of dat zal lukken is een andere vraag. In het advies uitgebracht op 25 september 2001 door het wetenschappelijk comité van de Commissies voor de Politieke Vernieuwing leest men alvast dat een kiesdrempel van 5 procent weinig of niets zal veranderen.<sup>556</sup> Herbekijkt men de verkiezingsuitslag van 1999, dan zou in Vlaanderen slechts een kiesdrempel van 10 procent leiden tot belangrijke verschuivingen.<sup>557</sup>

Bij de federale verkiezingen van 18 mei 2003 had de kiesdrempel alvast enige invloed, zij het veeleer op het gedrag van de politieke partijen dan wel op de verkiezingsuitslag. De kiesdrempel van 5 procent heeft de vorming van het kartel SP.a-Spirit in de hand gewerkt. Zonder dat kartel waren de overlevingskansen van Spirit gering. Deze beperkte overlevingskansen van Spirit als autonome partij en de moeizame interne onderhandelingen tussen Spiritisten omtrent de kartelvorming, hebben er evenwel voor gezorgd dat deze partij grotendeels was verdampt ten voordele van VLD, CD&V en Agalev. Het kartel was voor Spirit een unieke overlevingskans.

Het effect op de verkiezingsuitslag zelf was heel wat beperkter dan men geneigd is te denken. Agalev verdween weliswaar uit het federale parlement en verloor zijn 9 kamerleden en zijn 5 senatoren<sup>558</sup> - waarvan 2 rechtstreeks verkozen senatoren - maar dit is veel meer het gevolg van het slechte verkiezingsresultaat van deze partij, dan wel van de verkiezingsdrempel. Niettemin had Agalev nog 2 kamerleden en 1 senator behouden zonder kiesdrempel. Hetzelfde geldt voor N-VA, dat 1 kamerlid behaalde. Zonder kiesdrempel had N-VA een tweede verkozenen geteld in de Kamer en 1 senator. Men kan dan ook moeilijk betogen dat beide partijen in de Belgische politiek een beslissende rol hadden kunnen spelen mocht de kiesdrempel niet hebben toegeslagen. Ook zonder kiesdrempel was het gewicht aan zetels van beide partijen bijzonder beperkt geweest.

Op een ander vlak heeft de kiesdrempel wel hard toegeslagen. De publieke federale financiering van de politieke partijen vereist immers dat de partij in beide federale kamers vertegenwoordigd wordt door minstens één rechtstreeks verkozen parlements-lid.<sup>559</sup> Agalev en N-VA voldeden niet aan die voorwaarde en verloren hun federale dotatie. Dit heeft verregaande invloed op de interne werking van deze partijen. Dat effect hadden de wetstraat-watchers niet voorspeld. Men mag evenwel de invloed van de kiesdrempel op de partijfinanciering niet overschatten: de partijfinanciering van kleine politieke formaties staat of valt niet met de kiesdrempel. Vele voorspellers meenden immers dat de

555 Zie tevens: H. Vuye en K. Stangherlin, o.c., p. 268-269.

556 De politieke vernieuwing. Vertegenwoordigende democratie. Advies uitgebracht door het wetenschappelijk comité van de commissies voor de Politieke Vernieuwing, in 'Parl. St. Kamer', 2000-2001, n° 1421/1, en in: 'Parl. St. Senaat', 2000-2001, n° 2-506/1, p. 44-45.

557 De VU haalde de grens van de 10 procent niet in Antwerpen, Limburg, Oost-Vlaanderen, Vlaams-Brabant en West-Vlaanderen; Agalev haalde deze drempel niet in West-Vlaanderen.

558 SP.a heeft nadien wel een lid van Agalev gecoöpteerd als senator.

559 Artikel 15 wet 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven. Dit ver-eiste zal vermoedelijk worden herleid tot één rechtstreeks verkozenen. Zie: Parl. St., Kamer, 2003-2004, n° 251/1-3 en Parl. St. Senaat, 2003-2004, n° 3-516/1.

kiesdrempel in Franstalig België de doodsteek zou geven aan extreem-rechts. Niets bleek minder waar te zijn. Bij de verkiezingen van 18 mei 2003 werd één volksvertegenwoordiger verkozen te Henegouwen en bijna haalde het FN eveneens de kiesdrempel in de kieskring Luik. Bovendien behaalde de extreem-rechtse partij een rechtstreeks verkozen senator en een gecoöpteerde senator. Vertegenwoordigd in beide federale kamers door een rechtstreeks verkozen parlements lid heeft het Front voor het eerst recht op publieke partijfinanciering.

Uit het actualiteitsdebat gevoerd in het Vlaams Parlement op 7 mei 2002 over het kiesstelsel en de kieswetgeving bleek dat het ook de bedoeling was van de meerderheid om naast de provinciale kieskringen tevens kandidaten te laten verkiezen in een grote Vlaamse kieskring.<sup>560</sup> Ook op dat punt vertaalt de meerderheid in het Vlaams Parlement het federale politiek akkoord van 26 april 2002. Volgens dat akkoord zou de toekomstige federale Kamer immers bestaan uit 150 leden verkozen in provinciale kieskringen en 50 volksvertegenwoordigers verkozen op een 'nationale lijst per gemeenschap'.<sup>561</sup> Bovendien is het mogelijk om kandidaat te zijn op de nationale lijst per gemeenschap en in een provinciale kieskring. Als het Vlaams Parlement die regeling zou hebben overgenomen, dan zou het ook in Vlaanderen mogelijk zijn om tegelijk kandidaat te zijn in de gewestelijke kieskring Vlaanderen en in een provinciale kieskring. Een dergelijk systeem heeft gevolgen die veel verder reiken dan die van het invoeren van een kiesdrempel. Na de verkiezingen zouden sommige kandidaten immers twee keer verkozen zijn – in hun provinciale kieskring en in de grote Vlaamse kieskring – en zal een van beide mandaten door hun opvolger worden ingenomen. Die dubbele kandidatuur spoort evenwel niet met de rechtspraak van het Arbitragehof. In zijn arrest nr. 73/2003<sup>562</sup> vernietigt het grondwettelijk hof immers de federale kieswetgeving in de mate dat deze een dubbele kandidatuur mogelijk maakt voor Kamer en Senaat. Het Hof stelt dat de kandidaat maar één mandaat kan uitoefenen – hetgeen eveneens het geval zou zijn voor een kandidaat die verkozen werd zowel in de gewestelijke kieskring Vlaanderen als in een provinciale kieskring – en dat de dubbele kandidatuur dan ook van die aard is dat de kiezer kan misleid worden vermits hij het nuttig effect van zijn stem niet kan inschatten. Bovendien, argumenteert het Hof, worden de kandidaten die kunnen genieten van een dubbele kandidatuur, zonder redelijke verantwoording, bevoordeeld ten opzichte van de andere kandidaten. Uit dat arrest kan men afleiden dat het Arbitragehof iedere vorm van dubbele kandidatuur strijdig acht met het beginsel dat de kiezer het nuttig effect van zijn stem moet kunnen inschatten.<sup>563</sup>

Maar zelfs zonder die mogelijkheid tot dubbele kandidatuur voor de deelstaatverkiezingen, worden de parlementen van de deelstaten bevolkt met vele opvolgers. Sommige federale ministers en parlementsleden die kandidaat waren zullen aan hun Vlaams mandaat verzaken. Ten slotte zullen sommige gekozenen worden vervangen door een opvolger wegens het stelsel van de onverenigbaarheden tussen een parlementair mandaat en

560 Actualiteitsdebat voorgenomen wijzigingen aan het kiesstelsel en de kieswetgeving, in: 'Vlaams Parlement, Handelingen plenaire vergadering', 2001-2002, 7 mei 2002, nr. 46, p. 4 en 2 (tussenskomsten Minister-president Patrick Dewael).

561 Zie: H. Vuye en K. Stangherlin, o.c., p. 272.

562 Arbitragehof, 26 mei 2003, nr. 73/2003.

563 Zie de bespreking door H. Vuye, C. Desmecht et K. Stangherlin, *La réforme électorale de décembre 2002: la Cour d'arbitrage annule le passé et impose le futur*, in: 'Publiekrechtelijke kronieken', 2003, 3, p. 393 e.v.

een ministerieel mandaat. Het lijkt er dus op dat vele politici voortaan als opvolger de weg naar het Vlaams Parlement vinden<sup>564</sup>, hetgeen verregaande politieke gevolgen heeft.

Welke deze gevolgen precies zijn hangt af van de wijze waarop deze parlementsleden-opvolgers worden aangewezen. De federale wetgever heeft de invloed van de lijststem<sup>565</sup> afgezwakt - namelijk gehalveerd - en de kandidaat-opvolgers afgeschaft<sup>566</sup> en dit zowel voor de verkiezing van het federale parlement<sup>567</sup> als voor de verkiezing van de deelstaat-parlementen<sup>568</sup>. Voortaan zou de eerste opvolger de kandidaat zijn die de meeste stemmen behaalde van de niet-verkozen kandidaten van eenzelfde lijst. Dat zou tot gevolg hebben dat de kiezer veel meer vat krijgt op de aanduiding van de opvolgers, hetgeen belangrijk wordt wanneer er net vele opvolgers in het parlement zullen zetelen.

Het federale parlement nam terzake evenwel een merkwaardige politieke bocht. In januari 2002 werden de opvolgers afgeschaft voor de deelstaatverkiezingen, hetgeen reeds was gebeurd in 2000 met betrekking tot de federale verkiezingen. De bijzondere wet van 22 januari 2002 was evenwel nog maar net in het Staatsblad gepubliceerd of een nieuw politiek akkoord afgesloten op 26 april 2002 stelde de herinvoering van de kandidaat-opvolgers voor! De motivering van die plotse ommekeer is al even verrassend als onjuist. De politici stellen dat zij met de herinvoering van de kandidaat-opvolgers de burgers meer vat willen geven op de aanwijzing van de parlementsleden. Dat standpunt is manifest onjuist: het herinvoeren van de kandidaat-opvolgers versterkt net de macht van de politieke partijen.<sup>569</sup> De devolutieve werking van de lijststem zorgt ervoor dat het de politieke partijen - en niet de kiezer - zijn die bepalen wie in een nuttige volgorde als opvolger op de lijst komt. Het herinvoeren van de kandidaat-opvolgers versterkt de participatie. Het begrip participatie hoeft niet noodzakelijk een negatieve bijklank te hebben. Elders hebben we reeds beoogd dat de Belgische democratie veeleer een partijdemocratie is waarbij politieke elites onderhandelen in een overlegmodel.<sup>570</sup> De partijdemocratie en het overlegmodel hebben zeker verdiensten.<sup>571</sup> Wel bewijst men de democratie een slechte dienst door de burger voor te houden dat men hem meer vat geeft op de politiek, terwijl men eigenlijk de politieke partijen versterkt.

Het was voor de paars-groene meerderheid niet moeilijk om de kandidaat-opvolgers opnieuw in te voeren op federaal niveau, omdat dit slechts een gewone wet vereist: reeds in december 2002 werden de kandidaat-opvolgers opnieuw ingevoerd.<sup>572</sup> Wilde men

564 Dit geldt ook voor het federale parlement: de 'Chambre des représentants' dreigt een 'Chambre des suppléants' te worden (H. Vuylle en K. Stangherlin, o.c., p. 268).

565 Over de betekenis van de lijststem: B. Bouckaert, J. Gekiere en B. Lambrecht, *De lijststem 100 jaar. Een verjaardag. En een begrafenis?*, 1998.

566 Zie: K. Muylle en J. Van Nieuwenhove, *Kroniek parlementair recht. Afzwakking van de invloed van de lijststem en afschaffing van de kandidaat-opvolgers*, in: 'Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht', 2001, p. 477 e.v.; B. Cadranel en F. Delcor, *La réforme de l'effet dévolutif de la case de tête*, in 'Les élections dans tous leurs états. Bilan, enjeux et perspectives du droit électoral', 2001, p. 121 e.v.

567 Wet 27 december 2000, in 'Belgisch Staatsblad', 24 januari 2001.

568 Bijzondere wet 22 januari 2002, in: 'Belgisch Staatsblad', 23 februari 2002; voor de Raad van de Duitstalige Gemeenschap: Wet 27 december 2000, in: 'Belgisch Staatsblad', 24 januari 2001.

569 H. Vuylle en K. Stangherlin, o.c., p. 268.

570 H. Vuylle, *De moeilijke verhouding tussen parlement en regering, historisch en prospectief*, zie hoofdstuk IV.

571 Zie bijvoorbeeld het pleidooi van gewezen eerste minister J.-L. Dehaene, *Er is nog leven na de 16*, p. 201 e.v.

572 Wet 13 december 2002 houdende verschillende wijzigingen van de kieswetgeving, in: 'Belgisch Staatsblad', 10 januari 2003.

evenwel de kandidaat-opvolgers opnieuw invoeren voor de verkiezing van het Vlaams Parlement, dan moest dat gebeuren bij bijzondere wet - hetgeen een gekwalificeerde meerderheid vereist<sup>573</sup> - aangenomen in het federale parlement. Kort voor de regionale verkiezingen was het zover: met de bijzondere wet van 2 maart 2004 maken de kandidaat-opvolgers ook in Vlaanderen hun 'come back'.<sup>574</sup>

### 3. VLAAMSE BEVOEGDHEDEN INZAKE VERKIEZINGEN

#### 3.1. *De constitutionele autonomie: enkele verkennende beschouwingen*

Voor de staatshervorming van 1993 werd op beperkte schaal een institutionele autonomie toegekend aan de deelstaten, dat wil zeggen dat de deelstaten op autonome wijze kunnen beslissen op welke wijze ze hun bevoegdheden uitoefenen.<sup>575</sup> Zo bepaalde art. 21 van de wet van 21 juli 1971 dat de cultuurraden hun eigen reglement mochten opstellen.<sup>576</sup> Hetzelfde was reeds het geval met de Wet-Perin, die op voorlopige wijze de gewestvorming regelde.<sup>577</sup> De bijzondere wet van 8 augustus 1980 (BWHI) heeft deze bevoegdheid overgenomen.<sup>578</sup> Tevens bepaalden de raden autonoom op welke wijze ze hun recht van onderzoek regelden.<sup>579</sup> Ook de mogelijkheid tot overdracht van bevoegdheden zonder tussenkomst van de federale wetgever is een techniek die reeds bestond voor 1993.<sup>580</sup>

Het is pas vanaf de vierde staatshervorming (1993) dat de term 'constitutionele autonomie' in politieke kringen ingeburgerd is geraakt.<sup>581</sup> De Grondwet zelf gebruikt dit begrip

573 Artikel 4, laatste al. Grondwet: de meerderheid van de leden van elke taalgroep moet aanwezig zijn en bovendien moet de bijzondere wet aangenomen worden met (a) een meerderheid van stemmen in elke taalgroep en (b) het totaal van de ja-stemmen in beide taalgroepen moet twee derden van de uitgebrachte stemmen bereiken. Artikel 77, 4° Grondwet bepaalt dat de bijzondere wetten een gezamenlijke bevoegdheid zijn van Kamer en Senaat.

574 Bijzondere wet van 2 maart 2004 houdende verschillende wijzigingen van de kieswetgeving, in: 'Belgisch Staatsblad', 26 maart 2004; zie tevens: Wet van 2 maart 2004 houdende verschillende wijzigingen van de kieswetgeving, in: 'Ibid.'.

575 Zie in het bijzonder: K. Rimanque, *De instellingen van Vlaanderen, de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest*, in: A. Alen en L.-P. Suetens (eds.), 'Het federale België na de vierde staatshervorming', 1993, p. 181-182; J. Van Nieuwenhove, *De samenstelling en werking van het parlement en raden na de vierde staatshervorming*, in: 'Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht', 1994, p. 179-180.

576 Artikel 21, Wet 21 juli 1971, in: *Pasinomie*, 1971, p. 1458. Zie tevens: artikel 40, Wet 10 juli 1973, in: *Pasinomie*, 1973, p. 826.

577 Artikel 8, Wet 31 juli 1974, in: *Pasinomie*, 1974, p. 782.

578 Artikel 44 BWHI.

579 Artikel 16, Wet 21 juli 1971, in: *Pasinomie*, 1971, p. 1458; artikel 51, Wet 10 juli 1973, in: *Pasinomie*, 1973, p. 826; Artikel 40 BWHI.

580 Zie: oorspronkelijke artikel 1, § 4 BWHI, in: *Pasinomie*, 1980, p. 790; artikel 139 Grondwet. Zie tevens: artikel 138 Grondwet ingevoegd door de grondwetwijziging van 5 mei 1993.

581 Over de constitutionele autonomie, zie onder meer: A. Alen en K. Muylle, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, 2003, p. 298 e.v., nr. 289 e.v.; A. Alen, m.m.v. J. Clement, G. Van Haegendoren en J. Van Nieuwenhove, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, 1995, p. 407-408, nr. 426; C. Berx, *De ruime grondwetgevende bevoegdheid van deelstaten: een rechtsvergelijkende studie*, 1994, p. 179 e.v.; R. Coppens en M. Baeteman, *De Vlaamse Raad*, in: 'Het federale België in de praktijk. De werking van de wetgevende vergaderingen na de verkiezingen van 21 mei 1995', 1996, p. 190 e.v.; F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, 2000, p. 564 e.v., nr. 630 e.v.; R. Ergéc, *Introduction au droit public. Tome I Le système institutionnel*, 1994, p. 272 e.v., nr. 591 e.v.; M. Uyttendaele e.a., *Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système paradoxal*, 2001, p. 706 e.v., nr. 709 e.v.; J. Vande Lanotte en G. Goedertier, *Inleiding tot het publiek recht. II Overzicht publiek recht*, 2003, p. 908 e.v., nr. 1416 e.v.; A. Van Mensel, *De Belgische federatie. Het labirynth van Daedalus*, 1996, p. 284-285.



niet. Tot op dit ogenblik komt de constitutieve autonomie uitsluitend toe aan het Vlaams Parlement, het Waals Parlement en het Parlement van de Franse Gemeenschap.<sup>582</sup> Het politiek akkoord van 26 april 2002 wilde die autonomie verruimen tot de Brusselse Hoofdstedelijke Raad. Dat zou betekenen dat de constitutieve autonomie nog enkel wordt ontzegd aan de Raad van de Duitstalige Gemeenschap. Volgens ons zijn er geen rationele argumenten die een dergelijke discriminatie van één deelstaat kunnen verantwoorden.<sup>583</sup> De toelichting bij het ontwerp tot herziening van de Grondwet in 2003 ingediend bij het federale parlement vermeldt daarentegen wel dat de constitutieve autonomie eveneens aan de Duitstalige Gemeenschap zal worden toegekend bij een volgende herziening van de Grondwet.<sup>584</sup>

De artikelen 118, § 2 en 123, § 2 van de Grondwet regelen de constitutieve autonomie. Een bijzondere meerderheidswet moet de aangelegenheden aanduiden betreffende de verkiezing, de samenstelling en de werking van de raden dan wel betreffende de samenstelling en de werking van de regering die voor de constitutieve autonomie in aanmerking komen. Bovendien schrijft de Grondwet voor dat de deelstaatarlamenten van deze autonomie slechts gebruik kunnen maken bij bijzonder decreet, dat wil zeggen een decreet aangenomen met een meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen, op voorwaarde dat de meerderheid van de leden van het betrokken parlement aanwezig is.

### 3.2. De constitutieve autonomie: wat behoort tot de Vlaamse bevoegdheden inzake kieswetgeving?

De constitutieve autonomie blijft voorlopig nog beperkt. Dat belet niet dat inzake verkiezingen aan Vlaanderen reeds enkele niet onbelangrijke bevoegdheden werden toegekend.

Artikel 118, § 2 van de Grondwet vermeldt de verkiezing van het Vlaams Parlement en de BWHI<sup>585</sup> heeft omtrent de verkiezing de volgende materies aangeduid die door het Vlaams Parlement kunnen worden geregeld bij bijzonder decreet:

- het wijzigen van het aantal leden van het Vlaams Parlement, met dien verstande dat de verhouding tussen de Brusselse en de andere leden moet worden geëerbiedigd<sup>586</sup>;
- het vaststellen van de kieskringen, maar deze kieskringen mogen de grenzen van het grondgebied van een gewest niet overschrijden en de evenredige verdeling van de zetels in verhouding tot het bevolkingsaantal moet gerespecteerd worden<sup>587</sup>;
- het bepalen van de hoofdplaats van de kieskringen<sup>588</sup>;
- het aanpassen van het vereiste aantal handtekeningen van kiezers of van aftredende parlementsleden voor een regelmatige kandidaatstelling<sup>589</sup>;
- het aanpassen van het quorumvereiste dat toegang geeft tot de extra zetelverdeling in geval van apparentering<sup>590</sup>;

582 Artikel 118, § 2 en 123, § 2 Grondwet.

583 Zie: H. Vuye en K. Stangherlin, o.c., p. 266 e.v.

584 Ontwerp van verklaring tot herziening van de Grondwet, in: 'Parl. St. Kamer', 2002-2003, nr. 50-2389, p. 7.

585 Als gewijzigd door bijzondere wet 16 juli 1993, *Pasin.*, 1993, 2192 e.v.

586 Artikel 24, § 1 BWHI.

587 Artikel 26 BWHI.

588 Artikel 26quater BWHI.

589 Artikel 28bis BWHI.

590 Artikel 29sexies BWHI.

- het instellen van extra onverenigbaarheden, zonder evenwel de in de BWHI opgenomen onverenigbaarheden te kunnen opheffen<sup>591</sup>.

### 3.3. Provinciale kieskringen met een kiesdrempel

Er kan weinig twijfel over bestaan dat het Vlaams Parlement bevoegd is om provinciale kieskringen in te voeren.<sup>592</sup> Het vaststellen van de kieskringen wordt uitdrukkelijk aangeduid door de BWHI als een bevoegdheid die toekomt aan het Vlaams Parlement.<sup>593</sup> Wel moet hiervoor een decreet worden aangenomen met een tweederde meerderheid.<sup>594</sup> Met het bijzonder decreet van 30 januari 2004 heeft het Vlaams Parlement gekozen voor provinciale kieskringen.<sup>595</sup> Het Waals Parlement heeft geen gebruik gemaakt van deze bevoegdheid hetgeen betekent dat aldaar de kleinere niet-provinciale kieskringen behouden blijven.

Moeilijker ligt het met de kiesdrempel. Er kan geen twijfel over bestaan dat het federale parlement een kiesdrempel kan invoeren met het oog op de deelstaatverkiezingen en dit door een eenvoudige wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Uiteindelijk werd deze piste gevolgd. De bijzondere wet van 2 maart 2004 voert een kiesdrempel van 5 percent in.<sup>596</sup>

Kon het Vlaams Parlement zelf een dergelijke kiesdrempel invoeren? De meningen hieromtrent waren verdeeld.<sup>597</sup> Deze bevoegdheid wordt immers niet uitdrukkelijk toegekend aan het Vlaams Parlement. Men kan geneigd zijn te argumenteren dat deze bevoegdheid evenmin uitdrukkelijk wordt uitgesloten, maar dat brengt geen aarde aan de dijk: de constitutieve autonomie kan uitsluitend worden aangewend voor de aangeezene materies.<sup>598</sup> Een andere moeilijkheid is dat de BWHI uitdrukkelijk bepaalt dat de verkiezing van het Vlaams Parlement gebeurt overeenkomstig de evenredige vertegenwoordiging.<sup>599</sup> Is een kiesdrempel niet in strijd met dat beginsel?

Het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging verzet zich ons inziens niet op absolute wijze tegen de invoering van een kiesdrempel.<sup>600</sup> Het beginsel is, naar Belgisch

591 Artikel 24bis, § 3 en 59, § 3 BWHI.

592 Zie reeds: J. Van Nieuwenhove, o.c., 1994, p. 175.

593 Artikel 26 BWHI.

594 Artikel 118, § 2 Grondwet.

595 Bijzonder decreet houdende wijziging van de gewone wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, wat betreft de kieskringen voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement, in: 'Belgisch Staatsblad', 26 februari 2004.

596 Bijzondere wet van 2 maart 2004 houdende verschillende wijzigingen van de kieswetgeving, in 'Belgisch Staatsblad', 26 maart 2004; zie tevens: Wet van 2 maart 2004 houdende verschillende wijzigingen van de kieswetgeving, in 'ibid.'.

597 Zie: Verslag namens de Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken uitgebracht door mevrouw Mieke Van Hecke, in: 'Parl. St. Vl. Parl.', 2003-2004, nr. 1930, nrs. 4 en 5.

598 Zie: Advies Raad van State, 18 december 1992, in: Pasinomie, 1993, p. 2262.

599 Artikel 29, § 1 BWHI, dit artikel valt buiten de constitutieve autonomie en kan dus niet worden gewijzigd door het Vlaams Parlement. Enkele jaren geleden stelde Waals minister-president Collignon voor om in Wallonië een meerderheidsstelsel in te voeren in het kader van de constitutieve autonomie, hij werd met reden terechtgewezen door de historicus P. Wynants, *Scrutin majoritaire: retour d'une vieille lune?*, in 'La Revue nouvelle', december 1998, p. 90.

600 In dezelfde zin beide arresten van het Arbitragehof omtrent de kiesdrempel van 5 percent die geldt bij de verkiezing van het federale parlement: *Arbitragehof*, 26 mei 2003, nr. 73/2002; *Arbitragehof*, 26 februari 2003, nr. 20/2003, in: 'Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles', 2003, p. 716, noot H. Vuye, C. Desmecht en K. Stangherlin. Zie tevens *Arbitragehof* 26 mei 2004, n° 96/2004.

grondwettelijk recht, niet absoluut. Het systeem-D'Hondt heeft nooit op een absolute wijze aan een partij die 1 percent van de stemmen behaalt ook 1 percent van de zetels toegekend; integendeel zelfs, omdat het systeem-D'Hondt vaak een voordeel toekent aan de grote politieke partijen. Wat de verkiezing van het Vlaams Parlement betreft, werd de evenredige vertegenwoordiging verregaand afgezwakt door de opsplitsing in 11 kieskringen waarbij de voordracht van de kandidaten en de verdeling van de zetels – tenzij bij apparentering – gebeurde per kieskring. Ook het quorumvereiste om te mogen deelnemen aan de aanvullende zetelverdeling bij apparentering<sup>601</sup> verzwakte de evenredige vertegenwoordiging.

Naar Belgisch recht houdt de verplichting tot het eerbiedigen van de evenredige vertegenwoordiging in dat de wetgever nog steeds over een ruime appreciatiemarge beschikt.<sup>602</sup> Hij moet een systeem van evenredige vertegenwoordiging kiezen, maar dit sluit correctiemechanismen, zoals een kiesdrempel, niet uit. Wel mag een kiesdrempel niet dusdanig hoog zijn dat de evenredige vertegenwoordiging van iedere betekenis wordt ontdaan.<sup>603</sup> Een kiesdrempel van 5 percent is onzes inziens nog steeds in overeenstemming met het principe van de evenredige vertegenwoordiging, of dit nog steeds het geval is met een kiesdrempel van 10 percent valt daarentegen te betwijfelen.<sup>604</sup> Een hoge kiesdrempel die een vertekening inhoudt van de evenredige vertegenwoordiging vergt een wijziging van art. 29 BWHI door het federale parlement.<sup>605</sup>

Nu vaststaat dat een beperkte kiesdrempel niet in strijd is met de evenredige vertegenwoordiging rest nog de vraag of het Vlaams Parlement bevoegd was om eventueel zelf een dergelijke kiesdrempel in te voeren. Het invoeren van een kiesdrempel die in overeenstemming is met de evenredige vertegenwoordiging behoort volgens ons wel degelijk tot de bevoegdheden van het Vlaams Parlement, namelijk als *accessorium* van de bevoegdheid om de kieskringen aan te passen.<sup>606</sup> Het is juist te stellen dat de bevoegdheid tot het invoeren van een kiesdrempel niet uitdrukkelijk wordt toegekend aan het Vlaams Parlement door de BWHI. Het is eveneens juist te stellen dat de constitutieve autonomie uitsluitend kan worden aangewend voor de *aangewezen materies*.<sup>607</sup> Het vereiste van de 'uitdrukkelijke toewijzing' van de bevoegdheid verplicht evenwel geenszins tot een absoluut letterlijke lectuur van de BWHI. Men dient immers, bij de lectuur en de interpretatie van de bijzondere wet, tevens rekening te houden met de wil van de bijzondere wetgever.

Volgende elementen dienen hierbij in overweging genomen. De constitutieve autonomie werd in de Grondwet en de BWHI ingeschreven ten tijde van de vierde staatshervorming (1993). In die periode behoorden de kiesdrempels niet tot de politieke actuali-

601 Artikel 29sexies, § 1, al. 3 BWHI.

602 B. Bléro, *Les conditions juridiques d'un changement de scrutin en Belgique*, in 'Le mode de scrutin fait-il l'élection?', 2000, p. 189. Zie tevens omtrent de kiesdrempel in het algemeen: J. Sohier, *Le système électoral: scrutin majoritaire / représentation proportionnelle / systèmes mixtes / seuil électoral*, in: 'Les élections dans tous leurs états. Bilan, enjeux et perspectives du droit électoral', 2001, p. 345 e.v.

603 B. Bléro, o.c., p. 189; H. Vuye en K. Stangherlin, o.c., p. 268-269.

604 Zie hoger in 2.6., waar werd gesteld dat een kiesdrempel van 10 percent in Vlaanderen voor belangrijke verschuivingen zorgt.

605 Wenst men op federaal niveau een hoge kiesdrempel in te voeren, dan moet artikel 62, al. 2 Grondwet worden gewijzigd.

606 Zie: Nota Vuye-Desmecht. *Verslag namens de Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken uitgebracht door mevrouw Mieke Van Hecke*, in: 'Parl. St. Vl. Parl.', 2003-2004, nr. 1930,4, bijlage 1.

607 Zie: Advies Raad van State, 18 december 1992, in: *Pasinomie*, 1993, p. 2262.

teit, vandaar dat de bevoegdheid tot het invoeren van een kiesdrempel niet uitdrukkelijk aan het Vlaams Parlement werd toegewezen. Wel heeft men toen beschouwd als behorend tot de constitutieve autonomie: het hertekenen van de kieskringen en het quorum met betrekking tot de zetelverdeling bij lijstenverbinding (apparentering). Dit zijn niet alleen belangrijke aspecten van de kieswetgeving, maar hieruit kan de bedoeling worden afgeleid van de bijzondere wetgever om het Vlaams Parlement bevoegd te maken voor technieken die de versnippering van het politieke landschap moeten tegengaan. Het quorum is immers in wezen een techniek die dient om de versnippering van het politieke landschap tegen te gaan en vertoont, zoals hoger aangetoond, enige gelijkenis met een kiesdrempel. We moeten vaststellen dat, door het wijzigen van het quorum, het Vlaams Parlement op een veel verregaander wijze kan afwijken van de (absolute) evenredige vertegenwoordiging dan door de invoering van een kiesdrempel van 5 procent. Deze bevoegdheid werd evenwel uitdrukkelijk toegewezen aan het Vlaams Parlement. Men kan dan ook argumenteren: 'Qui peut le plus peut le moins.' Of anders geformuleerd: het Vlaams Parlement kan, in plaats van het quorumvereiste, gelijksoortige technieken gebruiken die beantwoorden aan dezelfde *ratio legis*. Het Vlaams Parlement kan dan ook niet alleen het quorum afschaffen (hetgeen het geval is bij de invoering van provinciale kieskringen), maar tevens het quorum vervangen door of aanvullen met gelijksoortige technieken.

Mocht bovenstaande redenering te creatief of te technisch blijken, dan kan het Vlaams Parlement volgens ons een beroep doen op de impliciete bevoegdheden. Art. 10 BWHI bepaalt: 'De decreten kunnen rechtsbepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor de raden niet bevoegd zijn, voorzover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid.' In een vaste rechtspraak legt het Arbitragehof strikte criteria op aan het gebruik van de impliciete bevoegdheden. Er wordt vereist (a) dat een zodanige regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van de deelstaat, (b) dat die aangelegenheden zich tot een gedifferentieerde regeling lenen en (c) dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheden slechts marginaal is. In recente rechtspraak lijkt het Arbitragehof een iets ruimere interpretatie te hanteren in die zin dat het noodzakelijkheidvereiste marginaal wordt getoetst, dat wil zeggen dat het Hof nagaat of de redenen die de decreetgever inroept 'niet kennelijk onjuist zijn'.<sup>608</sup> Hoewel dat in zekere mate een kwestie is van feitelijke appreciatie lijkt het invoeren van een kiesdrempel - samen met provinciale kieskringen - te beantwoorden aan de criteria gesteld door het Arbitragehof. De bijzondere wetgever zal dan wel, in de parlementaire voorbereiding, de noodzakelijke samenhang moeten benadrukken tussen de invoering van provinciale kieskringen en de invoering van een kiesdrempel. In de mate dat een provinciale kieskring het voor kleinere partijen makkelijker maakt om een zetel te behalen, kan de bijzondere decreetgever in alle redelijkheid menen dat de invoering van een kiesdrempel noodzakelijk is. Anders geformuleerd, het invoeren van een kiesdrempel met als motief dat men de versnippering van het politieke landschap - die het onrechtstreeks gevolg is van de invoering van provinciale kieskringen - wil beletten is een reden die, in het licht van bovenvermelde recente rechtspraak van het Arbitragehof, 'niet kennelijk onjuist is'.

608 Zie bijvoorbeeld: Arbitragehof, 30 april 2003, nr. 49/2003, B.8.3. Hierover: A. Alen en K. Muylle, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, 2003, p. 346-347, die terecht deze evolutie in de rechtspraak van het Arbitragehof benadrukken.

In het in het Vlaams Parlement gevoerde debat werd deze redenering echter niet gevolgd en werd de invoering van de kiesdrempel aan de bijzondere wetgever overgelaten.<sup>609</sup> De kiesdrempel van 5 procent voor de verkiezingen van het Vlaams Parlement werd uiteindelijk ingevoerd door de Bijzondere wet van 2 maart 2004 houdende verschillende wijzigingen van de kieswetgeving.<sup>610</sup>

De verkiezingen van juni 2004 waren de eerste Vlaamse verkiezingen met een kiesdrempel en met provinciale kieskringen. Bij de federale verkiezingen van mei 2003 had de kiesdrempel aanleiding gegeven tot een eerste kartel, namelijk SP.A-Spirit. Deze keer is dit gevolg nog veel meer uitgesproken. Er is niet alleen het kartel SP.A-Spirit, maar tevens de tandems VLD-Vivant en CD&V-N-VA. Men kan niet echt stellen dat de kiesdrempel leidt tot een fusie van politieke partijen. Tot op heden gaat het veeleer om strategische samenwerkingsverbanden. Men kan evenwel niet uitsluiten dat dit in de toekomst zal leiden tot een hertekening van het politieke landschap.

Langs Franstalige kant van de taalgrens is een dergelijk experiment reeds langer aan de gang. Het kartel PRL-FDF werd opgericht in 1993 en nadien nog uitgebreid met de MCC van gewezen PSC-voorzitter Deprez. Deze 'fédération PRL-FDF-MCC' heeft zich reeds hervormd tot één 'Mouvement réformateur'.<sup>611</sup> Hoewel de oorspronkelijke partners binnen deze 'beweging' nog steeds beschikken over een zekere autonomie gaat dit 'Mouvement réformateur' zich steeds meer gedragen als één politieke partij.

#### 4. HET RECHT OP VRIJE VERKIEZINGEN<sup>612</sup>

##### 4.1. Algemene kenmerken van artikel 3 van het eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM

Artikel 3 eerste Protocol luidt: 'De Hoge Verdragsluitende Partijen verbinden zich ertoe om met redelijke tussenpozen vrije, geheime verkiezingen te houden onder voorwaarden die de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht waarborgen.'

Ondanks de formulering ('De Hoge Verdragsluitende Partijen verbinden zich') kent deze bepaling een individueel recht toe aan iedere burger, net zoals de andere bepalingen van het verdrag en van de aanvullende protocollen die beginnen met de woorden 'eenieder heeft recht' of 'niemand mag'. De auteurs van het Protocol hebben het individueel recht om zich op het artikel te beroepen geenszins willen uitsluiten: de gebruikte formulering moest alleen meer plechtigheid geven aan de verbintenis die de staten op zich nemen.<sup>613</sup>

609 Verslag namens de Commissie voor Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Ambtenarenzaken uitgebracht door mevrouw Mieke Van Hecke, in: 'Parl. St. Vl. Parl.', 2003-2004, nr. 1930, 4 en 5.

610 Artikel 6 van de Bijzondere Wet voegt daartoe artikel 29ter, eerste lid, in de BWHI in.

611 Zie: P. Delwit, *Composition, décomposition et reconstitution du paysage politique en Belgique*, 2003, p. 111 e.v.

612 Zie in dit verband: C. Desmecht, *Le droit aux élections libres dans la Convention européenne des droits de l'homme*, in 'Publiekrechtelijke Kronieken', 2002, p. 473-502.

613 E.H.R.M., 2 maart 1987, Mathieu-Mohin en Clefray t. België, § 50; zie ook: S. Marcus-Helmons, *Article 3*, in L.E. Petiti, E. Decaux en P.H. Imbert, *La Convention européenne des droits de l'Homme, commentaire article par article*, 2de editie, 1999, p. 1012 e.v.

De rechtspraak van het Hof en van de vroegere Commissie voor de Rechten van de Mens kent een zeer ruime beoordelingsmarge toe aan de staten. In het mijlpaalarrest Mathieu-Mohin en Clerfayt t. België leest men dan ook:

*'... les droits en question ne sont pas absolus. Comme l'article 3 du Protocole n° 1 les reconnaît sans les énoncer en termes exprès ni moins encore les définir, il y a place pour des limitations implicites. Dans leurs ordres juridiques internes respectifs, les Etats contractants entourent les droits de vote et d'éligibilité de conditions auxquelles l'article 3 du Protocole n° 1 ne met en principe pas obstacle. Ils jouissent en la matière d'une large marge d'appréciation, mais il appartient à la Cour de statuer en dernier ressort sur l'observation des exigences du Protocole n° 1; il lui faut s'assurer que les dites conditions ne réduisent pas les droits dont il s'agit au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité, qu'elles poursuivent un but légitime et que les moyens employés ne se révèlent pas disproportionnés. Spécialement, elles ne doivent pas contrecarrer la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.'*<sup>614</sup>

De controle van het Hof zal dan ook vaak beperkt blijven tot het onderzoek van het al dan niet willekeurig karakter van de aangeklaagde maatregelen.

In een arrest van 20 maart 2004 heeft het Europees Hof voor de rechten van de mens<sup>615</sup> schijnbaar wel een halt toegeroepen aan een té ruime beoordelingsmarge in hoofde van de verdragsluitende staten. De vraag was of een automatisch verval van het stemrecht voor gevangenen verenigbaar was met het recht op vrije verkiezingen. Na te hebben vastgesteld dat de regelgeving op dat vlak in de verdragstaten zeer verscheiden was, neemt het Hof een zeer duidelijke stelling in in verband met de beoordelingsmarge:

*'the Court does not consider that a Contracting State may rely on the margin of appreciation to justify restrictions on the right to vote which have not been subject of considered debate in the legislature and which derive, essentially, from unquestioning and passive adherence to a historic tradition.'*<sup>616</sup>

De uitspraak van het Hof is zeer algemeen: beperkingen van het stemrecht zijn niet gedekt door de beoordelingsmarge wanneer niet blijkt dat zij het onderwerp waren van een grondig debat en wanneer zij voornamelijk het resultaat zijn van een historische traditie die onbevraagd en passief wordt overgenomen. Dit is voor het Hof de enige manier om te waarborgen dat de democratische waarden niet zouden verloederen.

#### 4.2. Toepassingsgebied

Bij de interpretatie van het begrip 'wetgevende macht' houdt het Europees Hof voor de rechten van de mens rekening met de grondwettelijke staatsstructuur. Het staat vast dat het Vlaams Parlement sinds de staatshervorming van 1980 deel uitmaakt van de wetgevende macht in de zin van art. 3, eerste aanvullend Protocol.<sup>617</sup> Ook de parlementen van de Duitse Länder<sup>618</sup> en de regionale parlementen in Oostenrijk<sup>619</sup> zijn dergelijke wetgevende organen. Beslissend blijkt te zijn dat het orgaan beschikt over een 'pouvoir autonome

614 E.H.R.M., 2 maart 1987, Mathieu-Mohin en Clefayt t. België, § 52.

615 E.H.R.M., 20 maart 2001, Hirst t. Verenigd-Koninkrijk.

616 E.H.R.M., 20 maart 2001, Hirst t. Verenigd-Koninkrijk, § 41.

617 Zie lager punt 4.4., de bespreking van het arrest Mathieu-Mohin en Clerfayt t. België.

618 Europese Commissie voor de Rechten van de Mens (verder E.C.R.M.), 11 september 1995, Timke t. Duitsland, verz. nr. 27311/95.

619 E.C.R.M., 12 juli 1976, X. t. Oostenrijk, verz. nr. 7008/75.

d'adopter des actes normatifs ayant valeur de loi dans un champ étendu de compétences'.<sup>620</sup>

Het begrip 'verkiezing' vormt het tweede criterium om het toepassingsgebied van het recht op vrije verkiezingen af te lijnen. Uit de rechtspraak blijkt dat volksraadplegingen, dit ongeacht of deze al dan niet bindend zijn, niet vallen onder het begrip 'verkiezing'.<sup>621</sup>

#### 4.3. Gewaarborgde rechten

Wat is de precieze draagwijdte van het recht op vrije verkiezingen? De tekst van het verdragsartikel vermeldt allereerst dat de verkiezingen 'met redelijke tussenpozen' moeten plaatsvinden. Of de duur van een legislatuur redelijk is wordt geïnterpreteerd in het licht van het doel van verkiezingen van de wetgevende macht. Volgens de Commissie bestaat dit doel erin dat wezenlijke veranderingen in de publieke opinie hun weerspiegeling moeten kunnen vinden in de samenstelling van het parlement. Anderzijds moet het parlement in staat zijn een beleid op lange termijn uit te stippelen. Gelet op deze twee criteria oordeelde de commissie dat een legislatuur van vijf jaar in overeenstemming is met het recht op vrije verkiezingen.<sup>622</sup> In de rechtsleer wordt verdedigd dat de redelijke duur van een legislatuur beoordeeld moet worden aan de hand van het criterium van de normale duur van een legislatuur in een democratische samenleving, die in Europa gemiddeld zo'n 4 à 6 jaar bedraagt.<sup>623</sup> De duur van de legislatuur van het Vlaams Parlement – vijf jaar<sup>624</sup> – beantwoordt aan die criteria.

Verder moeten de verkiezingen 'vrij' zijn. Over dit algemeen kenmerk bestaat weinig rechtspraak. Voor Vlaanderen is het alvast van belang dat de Commissie in 1965 oordeelde dat de stemplicht op zich niet in strijd is met het recht op vrije verkiezingen.<sup>625</sup>

Artikel 3 eerste Protocol verplicht de staten 'geheime verkiezingen' te organiseren. Het dient vermeld dat dit een Belgische uitvinding is<sup>626</sup>: de wet van 9 juli 1877<sup>627</sup> stelde het stemhokje verplicht, hetgeen het de kiezer mogelijk maakt om zijn stem uit te brengen zonder dat iemand over zijn schouder meekijkt. Over dat aspect bestaat geen rechtspraak van het Europees Hof. Wel kan worden verwezen naar een nota van de Franse Conseil constitutionnel uitgevaardigd kort voor de tweede ronde van de presidentsverkiezingen van 2003 in Frankrijk en meer bepaald in verband met de geplande uitingen van misnoegen omtrent de aanwezigheid van de extreem-rechtse politicus Jean-Marie Le Pen in deze

620 A. Potteau, *L'article 3 du premier Protocole additionnel à la Convention et l'obligation des Etats membres de l'Union européenne de reconnaître le droit de participer aux élections du Parlement européen*, in 'Revue trimestrielle de droits de l'homme', 1999, 894.

621 E.H.R.M. (ontvankelijkheid), 7 september 1999, Hilbe t. Liechtenstein, verz. nr. 31981/96; E.C.R.M., 10 juli 1975, X. t. RFA, verz. nr. 6742/7; E.C.R.M., 3 oktober 1975, X. t. Verenigd-Koninkrijk, verz. nr. 7096/75; E.C.R.M., 15 mei 1996, Bader t. Oostenrijk, verz. nr. 26633/95; E.C.R.M., 26 februari 1997, Nurminen en andere t. Finland, verz. nr. 27881/95; E.C.R.M., 14 september 1998, Castelli en andere t. Italië, verz. nr. 35790/970.

622 E.C.R.M., 11 september 1995, Timke t. Duitsland, verz. nr. 27311/95.

623 J. Vande Lanotte en G. Goedertier, o.c., 555, nr. 866.

624 Artikel 117 Grondwet.

625 E.C.R.M., 22 april 1965, X. t. Oostenrijk, verz. nr. 1718/62, Ann. Conv. nr. VIII, 171; zie ook E.C.R.M., 22 maart 1972, X. t. Oostenrijk, verz. nr. 4982/71..

626 J. Velu, P. Quertainmont en M. Leroy, o.c., 1986, p. 475, n° 313.

627 Wet 9 juli 1877, in: Pasinomie, 1877, p. 142 e.v.

tweede ronde.<sup>628</sup> Een aantal kiezers had bekendgemaakt dat zij zich naar de stembus zouden begeven met een wasknijper op de neus. De Conseil Constitutionnel waarschuwde dat een dergelijke houding een schending uitmaakt van het geheim karakter van de stembusslag.<sup>629</sup>

Een omvangrijke rechtspraak handelt omtrent ‘de voorwaarden die de vrije meningsuiting van het volk’ waarborgen. In de volgende paragrafen komen de voor het Vlaams Parlement belangrijkste arresten en beslissingen aan bod.<sup>630</sup>

#### 4.4. *Het arrest Mathieu-Mohin en Clerfayt tegen België*

Dit arrest is niet alleen een belangrijk arrest voor België, het is tegelijkertijd een mijlpaal-arrest in de rechtspraak van het Hof. Het is het eerste arrest met betrekking tot artikel 3 eerste Protocol en het Hof maakt van de gelegenheid gebruik om de harde kernen van dit verdragsartikel overzichtelijk te bespreken.<sup>631</sup> Zo benadrukt het Hof dat het begrip ‘wetgevende macht’ moet worden geïnterpreteerd in het licht van de grondwettelijke structuur van de betrokken staat. Concreet oordeelt het Hof dat de bijzondere wet van 1980 aan het Vlaams Parlement voldoende ruime bevoegdheden toekent om dat parlement te erkennen als een element van de Belgische wetgevende macht, naast de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat.<sup>632</sup>

Het arrest Mathieu-Mohin en Clerfayt werd geveld op 2 maart 1987 en spreekt zich uit over een verzoekschrift daterend van 5 februari 1981. Eertijds werd het Vlaams Parlement nog niet rechtstreeks verkozen – dat was voor het eerst het geval in 1995 – maar golden nog de regels van het dubbelmandaat. Kort samengevat en vereenvoudigd kwamen deze regels hierop neer dat Nederlandstalige federale parlementsleden tevens lid waren van de Vlaamse Raad en de Franstalige federale verkozenen van de Raad van de Franse Gemeenschap.

De feiten waren als volgt. Mevrouw Mathieu-Mohin woonde in Vilvoorde en had zitting in de Senaat, de heer Clerfayt woonde in Sint-Genesius-Rode en had zitting in de Kamer. Beiden hadden hun eed in het Frans afgelegd en, rekening houdend met het toenmalige dubbelmandaat, waren zij tevens lid van de Raad van de Franse Gemeenschap. Hun verzoekschrift werd ontvankelijk verklaard voorzover het betrekking had op het feit dat zij als kiezers en inwoners van het administratief arrondissement Halle-Vilvoorde (in de kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde) geen Franstalige vertegenwoordigers konden ver-

628 Deze nota kan geraadpleegd worden op:

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/presidentielles/2002/documents/delegates/delegatesod.htm>.

629 In een beslissing van 8 mei 2002 vernietigde de Conseil constitutionnel wegens schending van het geheim karakter de verkiezingen van de gemeente Villemagne (Décision du 8 mai 2002. Proclamation des résultats de l'élection du Président de la République, beschikbaar op <http://www.conseil-constitutionnel.fr>).

630 Voor een gedetailleerde analyse van deze rechtspraak, zie o.m. C. Desmecht, o.c., p. 473 e.v.; M. Melchior, *Le droit à des élections libres pour le choix du corps législatif dans la jurisprudence de la Commission européenne des droits de l'homme*, in 'Annales de droit de Liège' 1985, p. 292-322; S. Marcus-Helmons, o.c. p. 1011-1020; M. Kaiser, *Le droit à des élections libres... L'application timide d'une disposition ambitieuse*, in 'Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire. Mélanges en hommage à Pierre Lambert', 2000, p. 436-465.

631 E.H.R.M., 2 maart 1987, Mathieu-Mohin en Clerfayt t. België, §§ 46 tot 54.

632 E.H.R.M., 2 maart 1987, Mathieu-Mohin en Clerfayt t. België, § 53.



kiezen voor het Vlaams Parlement – toen nog de Vlaamse Raad – en dat zij als verkozenen niet in dat parlement zitting konden hebben.

De Commissie voor de rechten van de mens oordeelde dat deze grief een schending uitmaakt van het recht op vrije verkiezingen. Het Hof daarentegen was een andere mening toegedaan.<sup>633</sup> Volgens het Hof is de taalvoorkeur van wezenlijk belang wanneer de burgers van een land als België – en meer bepaald van de inwoners van een ‘kwetsbare zone’ als die van de randgemeenten – hun vertegenwoordigers kiezen. Het Hof nuanceert dat uitgangspunt evenwel door kort maar krachtig te stellen dat de bijzondere wet van 8 augustus 1980 moet worden gelezen in het licht van het Belgisch institutioneel kader gestoeld op het territorialiteitsbeginsel.<sup>634</sup> Bovendien waren de staats hervormingen eertijds nog volop aan de gang en poogde de politieke wereld een evenwicht tussen de verschillende gemeenschappen en gewesten te verwezenlijken en dit door middel van een complex geheel van technieken (*‘un ensemble complexe de freins et contrepoids’*). Het Belgische kiesstelsel moet dan ook in deze globale context worden beoordeeld. Het onafgewerkte en voorlopige karakter van de hervormingen was voor het Hof een reden om de Belgische staat expliciet een nog ruimere beoordelingsbevoegdheid toe te kennen dan gebruikelijk. Vervolgens oordeelt het Hof:

*‘Il (= le système électoral) entraîne, pour les minorités linguistiques, la nécessité d’accorder leurs suffrages à des personnes aptes et prêtes à user de la langue de leur région. Une obligation analogue se rencontre dans nombre d’Etats pour l’organisation de leurs élections. Pareille situation, l’expérience le montre, ne menace pas forcément les intérêts de ces minorités. Il en va surtout ainsi, en présence d’un système qui dans son ensemble s’inspire de la loi du sol, quand l’ordre politique et juridique fournit des garanties, sous la forme par exemple de l’exigence de majorités qualifiées, contre des modifications intempestives ou arbitraires.’*

Het Hof besloot aldus dat de gevolgen van de eedaflegging in het Frans, zijnde het behoren tot de Raad van de Franse Gemeenschap en niet tot de Vlaamse Raad, geen onredelijke beperking uitmaakt, die de vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht in de weg staat.

#### *4.5. De beslissing in de zaak Clerfayt en andere tegen België*

Op 5 april 1995 diende de Heer Clerfayt, samen met 11 andere inwoners van het administratief arrondissement Halle-Vilvoorde, opnieuw een verzoekschrift in bij het Hof.<sup>635</sup> Deze keer had het betrekking op de bijzondere wet van 16 juli 1993 en meer bepaald op de wijze van samenstelling van de gemeenschapsparlementen. Verzoekers meenden dat hun recht op vrije verkiezingen geschonden werd door het feit dat zij als Franstalige burgers in het administratief arrondissement Halle-Vilvoorde geen vertegenwoordigers meer konden verkiezen voor het Parlement van de Franse Gemeenschap, *‘c’est-à-dire l’une des communautés compétentes pour régler, dans certains cas sur tout le territoire national, des matières qui touchent à l’identité culturelle’*. Volgens verzoekers werd dit niet gecompenseerd door de mogelijkheid om verkozenen aan te duiden voor het Vlaams Parlement, daar deze vertegenwoordigers verplicht worden de eed in het Nederlands af te leggen en in dit parlement uitsluitend het Nederlands kunnen gebruiken.

633 E.H.R.M., 2 maart 1987, Mathieu-Mohin en Clerfayt t. België, §§ 56 en 57.

634 E.H.R.M., 2 maart 1987, Mathieu-Mohin en Clerfayt t. België, § 57.

635 E.C.R.M., 8 september 1997, Clerfayt en andere t. België, verz. nr. 27120/95.

De Commissie verklaarde het verzoek onontvankelijk, aangezien er geen schijn van schending van artikel 3 eerste Protocol werd aangetoond. Verzoekers die in het Nederlandse taalgebied wonen kunnen immers niet hard maken dat hun recht op vrije verkiezing van het Parlement van de Franse Gemeenschap werd geschonden, aangezien dat parlement geen wetgevende bevoegdheid heeft met betrekking tot personen die in het Nederlandse taalgebied wonen.

Wat de verplichting betreft om de eed in het Nederlands af te leggen stelt de Commissie dat de staten over een ruime beoordelingsmarge beschikken bij de uitwerking van hun kiessysteem. Zoals reeds gesteld door het Hof in het arrest Mathieu-Mohin en Clerfayt is het niet onredelijk dat minderheden moeten stemmen voor mandatarissen die in staat zijn en die bereid zijn om de taal van de regio te gebruiken.<sup>636</sup>

De Commissie kan dan ook logisch besluiten dat de Franstalige kiezers in het arrondissement Halle-Vilvoorde dezelfde rechten genieten als de Nederlandstalige kiezers. Het enkele feit dat zij moeten stemmen voor mandatarissen die bekwaam zijn en bereid zijn om Nederlands te spreken, doet hieraan geen afbreuk.

#### 4.6. Gebruik der talen door verkozenen in het parlement: Podkolzina tegen Litouwen<sup>637</sup>

Wat reeds impliciet aanwezig was in de beide zaken Clerfayt komt expliciet aan bod in het arrest Podkolzina tegen Litouwen van 9 april 2002.<sup>638</sup> Het Hof oordeelt dat het niet tot zijn taak behoorde om te beslissen welke taal een parlement moet gebruiken.<sup>639</sup>

De feiten waren als volgt. Mevrouw Podkolzina heeft het Litouwse staatsburgerschap maar behoort tot de Russische minderheid (de grootste minderheid in Litouwen, ongeveer 33,5 percent van de bevolking voor slechts 54,5 percent die het Litouws als eerste taal gebruiken).<sup>640</sup> Zij had het certificaat van kennis van de officiële landstaal behaald en voldeed dus aan de voorwaarden om kandidaat te zijn bij de parlementsverkiezingen van 3 oktober 1998. Toen ze ingeschreven was op de kandidatenlijst van de partij 'Nationale Eendracht', werd ze op haar werkplaats ondervraagd door een inspectrice van het nationale taalcentrum. Die ondervraging verliep in het Litouws en mevrouw Podkolzina moest onder meer antwoorden op de vraag waarom zij voor die welbepaalde partij kandidaat was. Kort na dit interview kwam de inspectrice, vergezeld van twee getuigen, de kandidate aan een schriftelijke proef onderwerpen, opnieuw op haar werkplaats. Die situatie maakte mevrouw Podkolzina uiterst nerveus zodat ze het examen niet kon afwerken. De inspectrice besloot dat mevrouw Podkolzina het Litouws onvoldoende beheerste, hetgeen tot gevolg had dat ze werd geschrapt van de kandidatenlijst.

Het Hof veroordeelt Litouwen, niet omdat het Litouws als enige werktal voor het parlement was gekozen, maar wel wegens willekeurige schraping van mevrouw Podkolzi-

636 E.H.R.M., 2 maart 1987, Mathieu-Mohin en Clefayt t. België, § 57.

637 C. Desmecht, *L'emploi des langues dans les assemblées parlementaires: compétence réservée des Etats nationaux et devoir de réserve de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, note sous C.E.D.H., 9 avril 2002, 'Podkolzina c. Lettonie', in: 'Publiekrechtelijke Kronieken', 2003, p. 305 e.v.

638 E.H.R.M., 9 april 2002, Podkolzina t. Litouwen, verz. nr. 46726/99.

639 Zie artikel 10 van het reglement van het Vlaams Parlement, dat het gebruik van de Nederlandse taal oplegt.

640 J. Leclerc, *Lettonie*, in: 'L'aménagement linguistique et les langues dans le monde', 7 septembre 2001, <http://www.tlfiq.ulaval.ca/axl/europe/lettonie.htm>, (2 oktober 2002).

na. Laatstgenoemde beschikte immers over een officieel certificaat van kennis van het Litouws. Het Hof sprak zich niet uit over de redenen waarom men er in Litouwen toe was gekomen om het Litouws als enige taal in het parlement te gebruiken. Dat valt binnen de beoordelingsbevoegdheid van de staat, omdat die het geschiktst is om met de specifieke situatie van het land (of de regio) rekening te houden.

#### 4.7. De vrije meningsuiting van het volk en de kiesdrempels

Het recht op vrije verkiezingen als vervat in het EVRM legt geen verplichting op om een bepaald kiessysteem in te voeren. Het Hof houdt integendeel rekening met de verscheidenheid in ruimte en tijd van de kieswetgeving en kent aan de verdragssluitende staten een ruime beoordelingsmarge toe.<sup>641</sup> Artikel 3 van het eerste Protocol legt niet op dat het totaal van de voor elke kandidaat of groep van kandidaten uitgebrachte stemmen zich in de samenstelling van de wetgevende vergadering zou weerspiegelen.<sup>642</sup> Het Vlaams Parlement is wel gebonden door de evenredige vertegenwoordiging, maar dit op grond van art. 29 van de bijzondere wet 8 augustus 1980.

Tal van maatregelen die op het eerste gezicht de 'vrije meningsuiting van het volk bij het kiezen van de wetgevende macht' beperken, worden door het Hof aanvaard wanneer zij tot doel hebben een voldoende representativiteit te waarborgen voor de politieke partijen.<sup>643</sup> Het uitgangspunt van het Hof is immers dat kiessystemen water en vuur moeten verzoenen: enerzijds zo getrouw mogelijk de volkswil weerspiegelen en, anderzijds, een voldoende coherente politieke besluitvorming mogelijk maken. Datgene wat de staat dient te waarborgen is de gelijke behandeling van alle burgers bij de uitoefening van hun stemrecht. Daaruit volgt echter niet dat alle stemmen een gelijk gewicht moeten krijgen, noch dat elke kandidaat gelijke kansen moet hebben om verkozen te worden omdat geen enkel systeem het fenomeen van de verloren stemmen kan beletten.<sup>644</sup> Vermelde principes indachtig acht het Hof kiesdrempels in overstemming met het recht op vrije verkiezingen. Kiesdrempels dragen bij tot de vorming van voldoende representatieve politieke partijen.<sup>645</sup>

Het Hof hanteert dezelfde criteria bij de beoordeling van het vereiste aantal handtekeningen dat nodig is om een lijst van kandidaten voor te dragen.<sup>646</sup> Het Belgische Arbitragehof oordeelde in dezelfde zin:

'Op zich is het niet onbestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet dat de voordracht van lijsten bij verkiezingen afhankelijk wordt gesteld van bepaalde eisen van representativiteit, in zoverre die

641 E.H.R.M., 2 maart 1987, Mathieu-Mohin en Clerfayt t. België, § 54; E.H.R.M., 18 februari 1999, Matthews t. Verenigd Koninkrijk, Recueil 1999 – I, § 64; zie bijvoorbeeld ook E.C.R.M., 15 april 1996, Magnago en Südtiroler Volkspartei t. Italië, verz. nr. 25035/94; E.H.R.M. (ontvankelijkheid), 7 juni 2001, Federacion Nacionalista Canaria t. Spanje, verz. nr. 56618/00.

642 E.C.R.M., 10 maart 1988, Tête t. Frankrijk (II), verz. nr. 11802/85; E.C.R.M., 18 december 1980, Parti libéral en andere t. Verenigd Koninkrijk, verz. nr. 8765/79; E.C.R.M., 8 december 1981, X. t. IJsland, verz. nr. 8941/80.

643 Voor een kritische analyse van het criterium van de representativiteit, zie Y. Marique, *Le contentieux en amont des élections*, in: 'Les élections dans tous leurs états', 2001, p. 528-530, in het bijzonder p. 529, nr. 41.

644 E.H.R.M., 2 maart 1987, Mathieu-Mohin en Clerfayt t. België, § 54.

645 E.H.R.M. (ontvankelijkheid), 7 juni 2001, Federacion Nacionalista Canaria t. Spanje, verz. nr. 56618/00; E.C.R.M. 15 april 1996, Magnago en Südtiroler Volkspartei t. Italië, verz. nr. 25035/94.

646 E.C.R.M., 12 juli 1976, X. t. Oostenrijk, verz. nr. 7008/75.

zoals ten dezen voor eenieder gelijk zijn. Er moet evenwel over gewaakt worden dat de voorwaarden inzake voordracht van kandidaturen niet zwaarder zouden zijn dan nodig om te waarborgen dat deze kandidaturen blijken geven van een minimum aan representativiteit.<sup>647</sup>

Volledig in de lijn van deze rechtspraak besloot het Arbitragehof logischerwijze dat de invoering van een kiesdrempel van 5 percent voor de federale verkiezingen geen afbreuk doet aan de evenredige vertegenwoordiging, en dit onder meer gelet op het feit dat deze drempel relatief laag is en dat de kieskringen tegelijkertijd met de invoering van de drempel vergroot werden.<sup>648</sup>

#### 4.8. *Het belang van artikel 3 eerste Protocol voor het Vlaams Parlement*

Het recht op vrije verkiezingen als vervat in art. 3 eerste Protocol is van toepassing op de verkiezing van het Vlaams Parlement. Het Hof heeft hierbij in het arrest Mathieu-Mohin en Clerfayt het territorialiteitsbeginsel erkend als een regel die in overeenstemming is met het recht op vrije verkiezingen.<sup>649</sup>

De rechtbescherming die het recht op vrije verkiezingen biedt, blijft evenwel beperkt, omdat de nationale instanties over een ruime beoordelingsmarge beschikken. Het is in de praktijk niet meer dan een algemeen kader, dat de burger beschermt tegen flagrante overtredingen van de basisbeginselen of arbitraire toepassingen van de kieswetgeving.

## 5. BESLUIT

### 5.1. *Partijen en verkiezingen*

Elders in dit boek hebben we betoogd dat Vlaanderen en België geen klassieke parlementaire democratie is, maar wel een partijendemocratie.<sup>650</sup> Dit is overigens het geval met de meeste democratieën. Dat vertaalt zich in de wijze waarop politieke partijen graag vat houden op het kiesstelsel. De devolutieve werking van de lijststem<sup>651</sup>, de kandidaat-opvolgers, het herschikken van kieskringen, het tegelijk werken met nationale en provinciale lijsten,... het zijn zovele getuigen van de wijze waarop politieke partijen inbreken in het kiesstelsel.

Het is dan ook geenszins verwonderlijk dat een kiesstelsel dat bijzonder veel macht geeft aan de kiezers weinig wordt gebruikt. Het systeem van de 'ene overdraagbare stem' – 'Single Transferable Vote'<sup>652</sup> – is zelfs nagenoeg onbekend in ons land. Het systeem bestaat hierin dat iedere kiezer één stem heeft, maar dat hij tevens op het stembiljet aangeeft naar

647 Arbitragehof, 14 juli 1990, nr. 26/90, punt 9.B.

648 Arbitragehof, 26 februari 2003, nr. 30/2003, B.20 e.v. en Arbitragehof, 26 mei 2003, nr. 73/2003, B.17 e.v.; zie ook: H. Vuys, C. Desmecht en K. Stangherlin, o.c., 2003, p. 482 e.v.

649 E.H.R.M., 2 maart 1987, Mathieu-Mohin en Clerfayt t. België, § 57; zie reeds tevoren over het territorialiteitsbeginsel: E.H.R.M., 23 juli 1968, 'Zaak betreffende enige aspecten van de taalregeling in het Belgisch onderwijs'.

650 Zie: H. Vuys, *De moeilijke verhouding tussen parlement en regering, historisch en prospectief*, hoofdstuk IV van dit boek.

651 Voor een recente studie over de effecten van de lijststem W. Dewachter, *Elections, partis politiques et représentants. La quête d'une légitimité démocratique*, in 'Histoire de la Chambre des représentants de Belgique', 2003, p. 72 e.v.

652 De 'Electoral Reform Society' ijvert voor de invoering van dit kiesstelsel, zie: <http://www.electoral.reform.org.uk>.

welke andere kandidaat zijn stem mag worden overgedragen wanneer de kandidaat waarop hij heeft gekozen een stemmenoverschot heeft, dan wel niet verkozen is. Een dergelijk systeem zorgt ervoor dat het parlement evenredig is samengesteld en bovendien dat het door de kiezers wordt samengesteld.

Die aspecten van de kieswetgeving die onder de bevoegdheid vallen van het Vlaams Parlement dienen geregeld bij bijzonder decreet, hetgeen een ruime consensus vereist tussen de politieke partijen. Eigenlijk sluit dat aan bij een traditie waar de historicus Wynants op wijst: belangrijke kieshervormingen – zoals de invoering van de evenredige vertegenwoordiging (1899) en de invoering van het algemeen stemrecht (1919) – kenden steeds een ruim politiek draagvlak.<sup>653</sup> Op federaal niveau kan het kieswetboek evenwel bij gewone wet gewijzigd worden en kan een wijziging van de kieswetgeving nog kort voor de verkiezingen meerderheid tegen minderheid worden goedgekeurd. Het zou vermoedelijk wijzer zijn om de basisregels van de democratie, ook op het niveau van de federatie, een grotere stabiliteit te geven.

### *5.2. Een vernieuwd kiesstelsel: een mirakeloplossing voor de kloof met de burger?*

Het Belgische staatsbestel wordt gekenmerkt door een steeds groeiende asymmetrie tussen de deelstaten onderling en tussen de deelstaten en de federatie. In de toekomst zal dat ook voor het kiesrecht het geval zijn. Of de burger dat allemaal nog zal begrijpen valt te betwijfelen. Hoe kan de burger bijvoorbeeld het onderscheid maken tussen federale verkiezingen en Vlaamse verkiezingen wanneer Vlaamse ministers deelnemen aan federale verkiezingen en, omgekeerd, federale ministers kandidaat zijn bij Vlaamse verkiezingen?

Het is overigens merkwaardig wat politici allemaal verwachten van een kiessysteem. Toen het resultaat bekend werd van de eerste stemronde van de Franse presidentsverkiezingen (21 april 2002) – waar de extreem-rechtse kandidaat Jean-Marie Le Pen zich qualificeerde voor de tweede ronde – verklaarde een zelfzekere Belgische premier dat hij de kloof met de burger ging dichten met een nieuwe hervorming van de instellingen. Enkele dagen later werd door de eerste minister het akkoord ‘Politieke vernieuwing’ voorgesteld. Een hervorming van het kiesrecht en een nieuwe Senaat zou de kloof met de burger dichten.

Misschien zal de bres die gaapt tussen overheid en burger een beetje kleiner worden de dag dat politici beseffen en ervoor uitkomen dat verkiezingen een probleem zijn van politici... daar ligt ‘de burger’ alleszins niet wakker van. Wat kiesstelsels betreft geldt: ‘... l’inventeur est souvent plus satisfait de son mélange que le consommateur-électeur’<sup>654</sup>; met de beruchte kloof tussen burger en politiek heeft dat weinig te maken. In zijn recent gepubliceerde boek schrijft gewezen eerste minister Dehaene dat deze kloof veeleer te maken heeft met een verkeerd verwachtingspatroon: de burger verwacht te veel van de politiek.<sup>655</sup> Dat is ongetwijfeld juist, maar het omgekeerde is evenzeer het geval: politici verwachten te veel van de burgers, namelijk een burgerdemocratie waarbij iedere burger zich gedraagt als een politicus.

653 P. Wynants, o.c., p. 100 e.v.: de auteur stelt dat het gaat om ‘des réformes plutôt consensuelles’.

654 J. Cotteret en C. Emeri, o.c., p. 73.

655 J.-L. Dehaene, o.c., p. 204 e.v.

Deze enkele kritische slotbeschouwingen mogen ons evenwel niet uit het oog doen verliezen dat parlementen en verkiezingen wezenlijk zijn voor de democratie: zonder verkiezingen, geen democratie.

# Dankwoord

De Voorzitter van het Vlaams Parlement en het projectteam ‘Het Vlaams Parlement in de 21ste eeuw’ danken in de eerste plaats het Uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement, dat het project heeft opgevolgd en de publicatie van dit boek heeft mogelijk gemaakt.

De deskundige begeleiding door een academische stuurgroep, opgericht bij de Koninklijke Vlaamse Academie voor Wetenschappen en Kunsten van België, heeft inhoudelijke verdieping bijgebracht. De stuurgroep coördineerde de academische inbreng in het project. Meer in het bijzonder danken we professor Niceas Schamp, vaste secretaris en zijn medewerkers.

Het welslagen van het project hing ten slotte ook, en in belangrijke mate, af van de steun die het gehele Algemeen Secretariaat van het Vlaams Parlement heeft gegeven. We danken de griffier en alle leidinggevende en geïnteresseerde medewerkers van het Vlaams Parlement, die een door ons zeer geapprecieerde inbreng hadden tijdens de vele discussievergaderingen die we organiseerden over de resultaten van het onderzoek, of die ons mondeling en schriftelijk ideeën en opmerkingen hebben bezorgd.

Het projectteam

1 juni 2004

Ter nagedachtenis van **Karel Degryse** (1950–2004), archivaris van het Vlaams Parlement.

# Colofon

De teksten in dit boek werden samengebracht onder redactie van **Norbert De Batselier**, voorzitter van het Vlaams Parlement tijdens de legislatuur 1999-2004.

**Marc Le Bruyn**, adviseur-commissiesecretaris en voormalig HRM-verantwoordelijke van het Algemeen Secretariaat van het Vlaams Parlement verzorgde de coördinatie en eindredactie van het boek.

De teksten in dit boek werden geschreven naar aanleiding van het project 'Het Vlaams Parlement in de 21<sup>e</sup> eeuw', dat het vervolg was op het project 'Benchmarking 2001', een vergelijkend onderzoek naar de werking van nationale en regionale parlementen in Europa en naar aanleiding van de organisatie van het zesde congres van de Conferentie van Europese Regionale Wetgevende Assemblees (CALRE) op 28 en 29 oktober 2002.

Het projectteam dat dit boek realiseerde bestond uit:

**Marc Le Bruyn**, projectcoördinator, **Marianne Boone**, taal- en communicatieadviseur, **Pieter De Coster**, assistent bij de dienst Commissies, **Stefaan Mergaerts**, adviseur van de dienst openbare vergadering, **Laurent Panneels**, hoofd van de dienst Beknopt Verslag, **Pieter Pletinckx**, adviseur bij de dienst Externe Relaties, **Ann Schoeters**, kabinetschef van de voorzitter van het Vlaams Parlement, **Paul Vanparrys**, beleidsmedewerker van de Legistische Cel en **Gerit Vermeyleen**, directeur van de directie Decreetgeving.

Aan het Benchmarkonderzoek van 2001 werkten verder nog mee:

**Gaston Denayer**, eregriffier van het Vlaams Parlement, **Hans Van Den Abbeele**, staffunctionaris interne audit en controle, **Moniek Buysse**, eerste directieassistent, **Mieke Creffier**, afdelingshoofd van de afdeling Commissies, **Henk Cuypers**, commissiesecretaris, **Wilfried Van Vinckenroye**, beleidsmedewerker van de dienst Externe Relaties en **Willy Dirkx**, commissiesecretaris.

De inhoudelijke begeleiding van de CALRE-conferentie werd voor het Vlaams Parlement verzorgd door de professoren.

Ludo Veny (**Universiteit Gent**), Hendrik Vos (**Universiteit Gent**), Hendrik Vuye (**Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix, Namur**), Els Witte (**Vrije Universiteit Brussel**).

De eindredactie werd ondersteund door:

**Marianne van Scherpenzeel**, **Marianne Boone**, **Geert Craps** en **Ann Martens**, medewerkers van de dienst taal- en communicatieadvies en **Dirk Nuyts**, commissiesecretaris.