

Politieke aliënantie en parlementaire hervormingen.

door Guido DIERICKX

Hoogleraar Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius te Antwerpen – Universitaire Instellingen Antwerpen.

I. Het probleem van de aliënantie

Het ontbreekt ons in België niet aan institutionele problemen die onderkend worden. Eigenlijk worden wij zelfs overstelpt door klachten over onze politieke instellingen. De ministers verliezen te veel tijd met het bijwonen van pietluttige debatten in beide Kamers. De parlementairen verliezen te veel tijd met dienstbeetoon. De lokale besturen verdrinken in een zee van bureaucratische paperassen. Het moreel van de ambtenaren wordt aangetast door partijdige benoemingen en bevorderingen. De openbare vergaderingen van het Parlement worden ontsierd door absentisme op grote schaal. De begrotingsontwerpen worden te laat ingediend bij het Parlement. De bevoegdheden van de nationale en de regionale besluitvormers zijn onduidelijk afgelijnd. En natuurlijk zijn ook de territoriale grenzen tussen Vlamingen en Walen aan betwistingen onderhevig.

Toegegeven, dit zijn dringende en lastige problemen waarover menig staatsman zijn hoofd en soms zijn politieke loopbaan kan breken. Maar het opvallende is dat al deze probleemstellingen, uitgezonderd de laatste misschien, uitgaan van de protagonisten van de politiek. Men hoort ze telkens weer klinken uit de mond van ministers, parlementsleden, gemeenteraadsleden, ambtenaren, journalisten. Is er dan geen klacht die zou uitgaan van de burgers zelf?

Zulke klacht bestaat. Ze neemt de gestalte aan van een algemeen wantrouwen tegen zowat alle politici en van een bestendige afkeer van het politieke bedrijf. Het is niet ongewoon dat de burger ontgoocheld wordt door het optreden van bepaalde overheden. Maar soms wordt deze ontgoocheling bestendigd tot een permanent *wantrouwen* en veralgemeend tot het gehele politieke bestel. Wanneer het wantrouwen *bestendig* en *algemeen* wordt, dan moet er sprake zijn van politieke aliënantie¹. Politieke vervreemding of aliënantie betekent hier het persoonlijk aanvoelen van de burgers dat het politiek bestel zich niet om de burger bekommert, dat er dus niets goeds van te verwachten is. Wat een overheidspersoon ook doet, op de steun van de gealiënerde burger zal hij nooit kunnen rekenen. Soms wordt deze aliënantie kernachtig uitgedrukt op (ongeldige) stembrieven met de formule "*allemaal rotzakken*" of iets dergelijks.

(1) D. SCHWARTZ, *Political Alienation and Political Behavior*. Chicago, 1973.

J. CITRIN, e.a., Personal and Political Sources of Political Alienation. In: *British Journal of Political Science*, 1975, blz. 1-31.

P. ABRAMSON, A. FINIFTER, On the meaning of political trust. In: *American Journal of Political Science*, 1981, blz. 297-307.

Naast het wantrouwen is er de politieke *onmacht*. Het gevoel van politieke onmacht ligt zo dicht bij het gevoel van politiek wantrouwen dat men vroeger wel eens vergat het onderscheid te maken. Thans beschouwen sommige auteurs politieke onmacht als *input aliënation* en politiek wantrouwen als *output aliënation*². Het eerste wordt omschreven als de (gepercipieerde) onmogelijkheid om invloed uit te oefenen op de politieke beslissingen, het tweede als de (gepercipieerde) onwaarschijnlijkheid om er een gewaardeerd beleid van te genieten.

Dit probleem is geen erfenis uit het verleden. Toen werden vele burgers opzettelijk en moedwillig ver gehouden van de politieke informatie en participatie. Hun onterving op economisch en cultureel gebied werd verlengd met een onterving op politiek gebied. Maar dat is niet langer de oorzaak van de huidige politieke vervreemding. Ware dat het geval dan zou ze in de laatste decennia steeds afgenomen zijn. Immers, de economische en de culturele ontwikkeling is toegenomen en iedereen heeft alle politieke rechten gekregen. Welnu, de politieke vervreemding is eerder toegenomen. Voor een socioloog is het niet moeilijk te raden waarom. Ze is niet het gevolg van een opzettelijke samenzwering van de sociale en politieke elites. Ze is het onbedoelde gevolg van aanwijsbare maatschappelijke ontwikkelingen van ons tijdsgewricht.

In de VS, waar onderzoekers lange reeksen gegevens over de evolutie van de publieke opinie aangelegd hebben, bleek dat deze politieke aliënatie in de jaren zestig sterk was toegenomen³. De uitbarsting van 1968 was geen toeval. Het begin van de jaren zestig werd gekenmerkt door een opvallende toename van de politieke participatie. Daarop volgde in het midden van het decennium een toename van de politieke polarisatie rond strijdpunten zoals de rassenintegratie, de sociale zekerheid en Vietnam. Vervolgens nam het gevoel van politieke onmacht en het gevoel van wantrouwen toe. Tenslotte volgde een afname van de politieke participatie.

In Europa en zeker in België beschikken we niet over dezelfde rijkdom aan gegevens. Uit de schaarse Belgische gegevens kunnen we niet opmaken dat onze medeburgers heel bijzonder gealiëneerd zouden staan ten overstaan van het politiek systeem of het politieke regime. In vergelijking met de andere Westeuropese landen komen wij, zoals gewoonlijk, als min of meer 'middelmatic' voor de dag. Dat leren ons de Eurobarometers en het Europees waardenonderzoek⁴. Wel opvallend is de ergernis van de Belgen, althans in de periode 1980-1981, omtrent het concrete politieke spel. Deze uitschieter is wellicht, zoals Heunks suggereert, te wijten aan de patstelling toen het geharrewar omtrent de grondwetsherziening zijn hoogtepunt bereikte. Indien er een typisch Belgische politieke aliënatie bestaat dan geldt die het politieke spel meer dan het democratisch regime of het politiek sys-

(2) E. MULLER, C. WILLIAMS, Dynamics of political support-alienation. In: *Comparative Political Studies*, 1980, blz. 33-59.

(3) Ph. CONVERSE, Change in the American electorate. In: A. CAMPBELL, H. CONVERSE (eds.), *The Human Meaning of Social Change*. New York, 1972, blz. 263-337. J. HOUSE, W. MASON, Political alienation in America, 1952-1968. In: *American Sociological Review*, 1975, blz. 123-147.

(4) K. MATTHIJS, Politiek. In: *Belgoscopie*. Tiel, 1988, blz. 172-189. F. HEUNKS, Patronen van sociale en politieke integratie. In: L. HALMAN, e.a., *Traditie, Secularisatie en Individualisering*. Tilburg, 1987, blz. 98-122.

teem. Maar alleszins blijkt het verschijnsel van de politieke aliënatie niet stil te houden bij politieke grenzen. In ieder geval moet een verklaring gezocht worden die ook buiten de Amerikaanse situatie toepasselijk is. Naar alle waarschijnlijkheid heeft zich ten onzent vrijwel dezelfde evolutie voorgedaan als in de VS.

De oorzaken van deze kwaal zijn allicht veelvoudig. Men zou de stelling kunnen verdedigen dat het globaal onbehagen van onze samenleving zich vastgezet heeft op ons politiek bedrijf. De politieke aliënatie is dan een uitlaatklep voor een meer algemene aliënatie. Dit stuk gaat ervan uit dat de politieke desinformatie van de burger eveneens een oorzaak is van politieke aliënatie: zeker niet de enige maar wel degene waaraan het beleid het best kan sleutelen.

De aliënatie kan in zekere mate in verband gebracht worden met *demografische variabelen*. Helaas, deze demografische factoren presteren verbazend zwak. Ze leggen iets uit van de spreiding van de aliënatie maar weinig of niets van de toename van de aliënatie. Jongeren zijn in de regel iets meer gealiëneerd dan ouderen, armen iets meer dan rijkere, en (vooral) lager geschoolden meer dan hoger geschoolden. Dat wil zeggen: ouderen, rijkere en hoger geschoolden voelen zich minder bevangen door politieke onmacht (*inefficacy*) dan jongeren, armen en lager geschoolden. De demografische variabelen verklaren evenwel niet waarom de aliënatie in de jaren zestig op korte termijn zo sterk is toegenomen. De toename van de scholing had het niveau van aliënatie zelfs moeten doen afnemen. Ook de andere demografische variabelen komen niet in aanmerking. Converse toonde aan dat de toename zich ongeveer gelijkmatig in alle maatschappelijke geledingen doorzette. Een waarachtige verklarende theorie heeft dus meer en andere factoren nodig.

Om de *spreiding van de aliënatie* te verklaren schijnt een eerste (culturele) factor de mate van ideologische oppositie te zijn. De aliënatie neemt vooral toe bij degenen die zich in de oppositie tegen het overheidsbeleid bevinden, dus bij de extremisten van links en, in mindere mate, van rechts. Ook de mate van scholing en sommige andere demografische gegevens staan in verband met de ongelijke spreiding van de aliënatie. Waarom is dat zo? Politieke participatie leidt onvermijdelijk tot ontgoochelingen. Deze politieke frustraties geven aanleiding tot aliënatie, ze worden bestendigd en veralgemeend bij de burgers die in de oppositie gedrukt worden en bij de burgers die overweldigd worden door de complexiteit van de politieke besluitvorming of die zich om een andere reden machteloos voelen. Daarom komt er, *ceteris paribus*, meer aliënatie voor bij jongeren en lager geschoolden. Ze beschikken over minder *menselijk kapitaal*, over minder *reeds verworven informatie* om de verleidelijke gevoelens van onmacht en wantrouwen af te houden.

Om de *toename van de aliënatie* te verklaren moeten we eveneens grijpen naar een culturele factor. In het recente verleden heeft de welvarende samenleving van het geïndustrialiseerde Westen een culturele omwenteling doorgemaakt. De nadruk werd gelegd op de gelijkheid en de ontplooiing van de individuen. Dit had tot gevolg dat het vanzelfsprekende vertrouwen in om het even welk gezag en onder meer in de politieke overheid fel aangetast werd. Aan de overheden werd nog steun verleend op voorwaarde dat die aan de eisen van de burgers snel en afdoend tegemoet kon komen. De nieuwe drang naar participatie is wellicht te danken aan deze culturele revolutie. Bovendien is het niet buitenissig te veronderstellen dat

de nieuwe audiovisuele media de nieuwe politieke assertiviteit een sterke impuls gegeven hebben. Deze media stellen zich op als een sterk kritische bemiddelaar tussen de politieke elites en de individuele burgers. De blootstelling aan zulke duiders van het politieke gebeuren heeft bij de burgers meer kritische zin en op de duur ook meer gevoelens van aliënatie gewekt.

Deze culturele factoren verwijzen naar het samenspel tussen de hoge aspiraties en de gebrekkige weerbaarheid van de burgers. Een volledige verklaring van de toename van de aliënatie behoeft echter ook een structurele factor. Ondertussende onze samenleving immers een ontwikkeling die het menselijk kapitaal van de burger onder steeds zwaardere druk zette. Onze samenleving heeft een steeds verder ingrijpende taakverdeling en specialisatie van de bevoegdheden gekend op het gebied van haar economische werkzaamheden maar niet alleen daar. Er hebben zich allerlei belangengroepen georganiseerd die alle hun eisen aan de overheid meenden te moeten meedelen.

Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een groei van de agenda van het overheidsbeleid, tot een overbelasting van de politieke besluitvormingsprocessen en tot een onoverzichtelijkheid van het overheidsapparaat. Kortom, onze democratische overheden staan voor de uitdaging van de complexiteit. Deze complexiteit pogen zij zo goed en zo kwaad als het kan te beheersen. De meeste landen voeren vergelijkbare rationalisering in van hun beleid of doen althans pogingen in die richting. Zo hebben alle ontwikkelde landen zich de beheersinstrumenten aangeschaft om een globaal macro-economisch beleid te kunnen voeren en om hun begrotingsprocessen meer overzichtelijk en meer doeltreffend te doen verlopen. Veelal juicht men de invoering van nieuwe economische en sociale informatiebanken en indicatoren toe alsof deze rationalisering van het beleid louter vooruitgang zou zijn op een irrationeel verleden. Men vergeet daarbij dat zulke rationalisering dikwijls bittere noodzaak is om de groeiende onoverzichtelijkheid van de beleidsma-teries enigszins onder controle te houden.

Maar indien reeds de overheid zulke moeite heeft om de nodige informatie te verwerken en zo de complexiteit van de beleidsvorming te beheersen, wat dan met de individuele burger? Wij zagen het: gehoorzaam aan de principes van de democratie en aan de aansporingen van de huidige cultuur wensen veruit de meeste burgers aan de politieke besluitvorming deel te nemen. Onze burgers zijn politiek gemobiliseerd zoals nooit te voren. Maar de informatie ontbreekt hun. Of liever, de informatie die hun door de complexe beleidsvorming meegedeeld wordt overweldigt hen. Ze kunnen die niet voldoende verwerken. Dit leidt tot een toestand van desinformatie. En omdat niet geïnformeerde participatie eerst tot overspannen verwachtingen en later tot mislukkingen voert leidt de desinformatie uiteindelijk tot politieke vervreemding.

Uiteraard kan en moet men dit alles in principe, vanuit een democratische waardegevoeligheid, ten zeerste betreuren. Maar de urgentie van het probleem zal pas ernstig genomen worden wanneer het ook meer tastbare gevolgen blijkt te hebben. Dat er een aantal voormalige soixante-huitards doorgeslagen zijn en bommen gingen leggen is weliswaar een pittoreske illustratie van het probleem maar nog geen afdoend bewijs van de omvattende ernst ervan. Hoe onrustwekkend is dit probleem voor de toekomst van onze democratie?

Op korte termijn, zo lijkt het, hoeven we ons niet al te veel zorgen te maken. Onze democratie wordt op dit ogenblik niet echt bedreigd door totalitaire of autoritaire bewegingen. Het politieke geweld blijft binnen vrij nauwe perken of blijkt uit de vreemde ingevoerd te zijn. En de overheid weet haar beslissingen meestal met enig succes door te voeren. De legitimiteit en de effectiviteit van het democratisch bestel schijnen over het algemeen verzekerd te zijn.

Op langere termijn heeft de desinformatie en de vervreemding van de burgers echter beslissende nadelen. De burgers zullen aan hun beleidsvormers de nodige steun weigeren voor een beleid dat ongewoon is of slechts op langere termijn vruchten zal dragen. Voorstellen tot een vernieuwend of verdragend beleid vergen immers veel informatie om verstaanbaar te zijn en om steun te kunnen werven. Desinformatie en aliënatie kunnen leiden tot een beleidsinertie die op de duur de effectiviteit en later ook de legitimiteit van de democratie zal aantasten.

Bovendien hebben de politici behoefte aan een geïnformeerde controle door het publiek. Deze publieke controle is vooral nodig om de controle door andere controleurs af te zwakken. Waar het publiek zich niet laat gelden daar krijgen pressiegroepen allerhande vrij spel. Over de invloed van de pressiegroepen hoort men met de nodige nuances te denken. Maar in de meeste gevallen stuwen ze het beleid in de richting van enge, particuliere belangen op kortere termijn. Beleidsvormers met inzicht en goede wil hebben er voordeel bij hun besluitvorming te laten controleren door verschillende instanties. Dus zowel door het publiek als door pressiegroepen als door een partij. Indien deze verschillende controles elkaar opheffen zal hij zich autonomer weten van de particuliere belangen. En vrijer om het beleid te voeren dat hij ten bate van het gemenebest meent te moeten voeren.

II. De wervende kracht van de conflicten

Wat zullen we dan doen? Hier gaan we ervan uit dat aan de structurele oorzaken weinig te sleutelen valt maar aan de culturele wel. We moeten meer bepaald het menselijk kapitaal versterken dat de burgers weerbaar maakt tegen de complexiteit van de politiek. Ongetwijfeld zullen we nog steeds een zekere onvrede opdoen betreffende bepaalde overheidspersonen en overheidsdaden. Maar een betere vorming en informatie zal hun onderscheidingsvermogen versterken en de neiging afremmen om die onvrede te bestendigen en te veralgemenen. Er is een informatiebeleid nodig. Maar daarmee is nog niet veel gezegd. Tot een concreet informatiebeleid komt men pas na een aantal alternatieven tegen elkaar af te wegen.

De eerste keuze is die voor of tegen de decentralisatie van het beleid. De voordelen van de territoriale decentralisatie zijn bekend. Ze bevordert de politieke informatie en participatie omdat de burger gemakkelijker aan de nodige informatie komt omtrent politieke kwesties op lokaal dan op centraal niveau. Op lokaal niveau kan de burger gemakkelijker de problemen ervaren, de kosten en de baten van de voorstellen terzake afwegen, de voor- en nadelen van het gevoerde beleid inschatten. De kwesties van de lokale politiek zullen vaak bescheiden zijn. Maar hierover zal de burger adequater geïnformeerd zijn en hierover zal hij zijn politieke verantwoordelijkheid beter kunnen en willen opnemen. We mogen hopen dat een grotere participatie op lokaal niveau de politieke vorming van de burgers dermate zal bevorderen dat ze ook op hoger niveau hun politieke verantwoordelijkheid

beter zullen kunnen opnemen. De kwaliteit van het overheidsbeleid zal in vele gevallen niet lijden onder zulke decentralisatie. De inspraak van lokale en intermediaire besluitvormers zal ervoor zorgen dat het overheidsbeleid beter aangepast is aan de lokale behoeften en voorkeuren en dat de verschillende beleidsprogramma's onderling beter gecoördineerd worden. Het feit dat er een grotere differentiatie in het overheidsbeleid zal ontstaan tussen provincies en gemeenten zal hopelijk ook een zekere emulatie tot stand brengen. In vele landen heeft de overheid reeds voor zulke territoriale decentralisatie gekozen. Zelfs in het traditioneel zeer centralistische Frankrijk werden nogal wat bevoegdheden afgestoten naar de lokale overheden. Ook bij ons gaan meer en meer stemmen op om meer autonomie te laten aan de gemeenten en de provincies.

In deze bijdrage zal op de strategie van de decentralisatie niet verder ingegaan worden. Van dergelijke decentralisatie kan immers niet alle heil verwacht worden. Zelfs na een grondige decentralisatie zullen vele belangrijke kwesties nog altijd op hoog, centraal niveau beslecht worden. Er zijn nu eenmaal materies die niet voor decentralisatie in aanmerking komen. De besluitvorming op centraal niveau zal dus zwaar belast, complex en voor velen ondoorzichtig blijven. En dus blijft een actief informatiebeleid nodig opdat deze complexiteit niet zou leiden tot een vervreemding tussen burgers en politici.

Na geopteerd te hebben voor een informatiebeleid op nationaal niveau worden wij dadelijk gedwongen tot een tweede keuze. Het informatiebeleid kan kiezen voor een rechtstreekse of voor een onrechtstreekse strategie. De *rechtstreekse* opteert voor een inbouwen van "versterkers" in de informatiestroom tussen politici en burgers. Deze benadering van het probleem is de meest voor de hand liggende. Nu reeds nemen bij voorbeeld de politieke partijen, de belangengroepen en de media deze taak op zich. Men zou de inspanningen op dit gebied nog kunnen opvoeren door de media een meer aangepaste programmatie op te leggen, door meer informatie verstreckende instellingen zoals INBEL op te richten. Maar het resultaat zal onbevredigend blijven zolang men de informatie maximaliseert in plaats van haar te optimaliseren. Het probleem is immers geen van te weinig maar van te veel en van te weinig selectieve informatie.

Velen zien hier een taak weggelegd voor de politieke vorming op school. Eigenlijk is dit een bekentenis van onmacht: telkens wanneer men niet weet hoe precies een sociaal probleem aan te pakken verhoopt men alles van een betere morele inzet en een beter intellectueel inzicht van de betrokkenen. Nu is het zeker waar dat meer schoolse kennis inzake politiek nuttig zou zijn. Feit is dat het politiek personeel in België niet uitblinkt door een groot analytisch vermogen betreffende de eigenaardigheden van politieke besluitvormingsprocessen. En bij de burgers is dat evenmin het geval. De moeilijkheid is dat over politiek praten op school bijna als iets oneerbaars wordt beschouwd. In feite staan we hier voor een vicieuze cirkel. Omdat de politiek onbegrijpelijk is wordt hij onfatsoenlijk geacht, omdat hij onfatsoenlijk geacht wordt mag hij niet op school aan de orde komen en omdat op school niet over politiek gesproken wordt blijft hij onbegrijpelijk. Maar zelfs van een goede politieke of staatsburgerlijke vorming op school is niet zo veel te verwachten. Trouwens de curricula van de scholen zijn nu al sterk overladen met materies die er niet echt thuis horen.

Laten we dus uitkijken naar een informatiebeleid dat wellicht minder rechtstreeks maar daarom niet minder doelmatig zal zijn. Laten we onderzoeken of we de procedures van de politieke besluitvorming zo kunnen hervormen dat ze als vanzelf meer informatief worden voor de burgers. Het komt erop aan belangrijke besluitvormingsprocessen boeiender en meer publiek te maken. In de huidige praktijk gebeurt nogal eens het omgekeerde. Het gevolg is dat hetgeen aan de burger voorgesteld wordt als politieke informatie in feite niet meer dan desinformatie is.

Het *onrechtstreekse* informatiebeleid gaat uit van de wervende kracht van de politieke conflicten. Het onderzoek naar de ontwikkeling van de politieke opinie in de Verenigde Staten heeft uitgewezen dat de opinies van de burgers aan informatie winnen naarmate hun duidelijke en conflictgeladen politieke kwesties voorgesteld worden. Om die reden was het informatiegehalte van de publieke opinie eerder zwak tijdens het Eisenhower-tijdperk en veel sterker in de jaren zeventig na het optreden van Kennedy, Goldwater en Johnson. Het lijkt erop dat burgers beter participeren wanneer hun als het ware een goed debat aangeboden wordt. Een goed debat, een goed conflict wekt vanzelf belangstelling. Het nodigt zelfs uit tot participatie. De vraag is dan welke debatten voor het publiek opengesteld kunnen worden. Misschien zullen sommigen opwerpen dat er geen conflicten hoeven gekweekt te worden waar er geen zijn. Dat is inderdaad zo. Maar het gevaar van kunstmatige conflicten is gering waar zo veel waarachtige conflicten zich aandienen.

In aanmerking komen vooral de debatten tussen de politieke besluitvormers zelf. In die debatten worden de problemen niet omschreven door buitenstaanders van allerlei pluimage maar door de besluitvormers zelf. Daar verplichten de politici elkaar, bij het formuleren van hun voorstellen, rekening te houden met de beschikbare hulpmiddelen en met de te verwachten weerstanden. Die debatten hebben een werkelijke inzet, namelijk het verdere politiek beleid. Kortom, wie aan de politieke besluitvorming wil participeren, moet hoe dan ook participeren aan de debatten van de politici. Het is omwille van de behoefte aan dergelijk informatiebeleid dat in dit stuk zo veel verwacht wordt van een hervorming van onze parlementaire instellingen.

Ongewijfeld biedt de democratie aan het publiek een aantal debatten aan die juist de ruimere participatie van het publiek beogen. De ironie wil evenwel dat een politiek debat minder "realistisch" wordt, volgens de boven opgesomde maatstaven, naarmate het meer publiek wordt. Het allereerste voorbeeld daarvan is het electoraal debat, nochtans het publiek debat bij uitstek. De dwang om kiezers te werven heeft tot gevolg dat sommige problemen vooruitgeschoven worden en andere weggemoffeld. De taal van de verkiezingsbeloften is van een spreekwoordelijke ongevoeligheid voor de werkelijke (on-)mogelijkheden. Daarbij komt nog, althans in België, dat de inzet van de verkiezingen relatief bescheiden is. Op het spel staat de samenstelling van het parlement maar veel minder het programma, de samenstelling en de duur van de regering. In feite stamt ons electoraal stelsel uit de tijd toen men meende, of hoopte, dat het parlement het belangrijkste onderdeel van het overheidspersoneel zou zijn. Ondertussen is dat allang niet meer het parlement maar wel de regering. In dit opzicht kunnen zowel Belgen als Nederlanders slechts met enige afgunst rondkijken naar landen zoals de VS, Frankrijk

of Engeland, waar het electorale proces meer vat heeft op het programma en de samenstelling van de uitvoerende macht.

Er zijn voorstellen om de kwaliteit van het electorale debat in België te verbeteren. Zo wil Wilfried Dewachter de aanwijzing van de premier en van zijn regeringsploeg rechtstreeks tot inzet maken van de verkiezingen⁵. Maar voorlopig staan de gilden van politici en constitutionalisten eerder huiverig tegenover dergelijk radicaal voorstel. Eén praktisch bezwaar is dat de koning zijn bemiddelende rol bij de regeringsvorming zou verliezen. Een ander bezwaar is dat zodoende een coalitiewisseling pas mogelijk zou zijn mits het inlassen van nieuwe verkiezingen daar waar vlotte coalitiewisselingen in de Belgische situatie bijzonder nuttig zijn. De dreiging met een coalitiewisseling is een soepel wapen om de coalitiepartners tot de orde te roepen. En de coalitiewisseling zelf is soms nuttig om de "sociale onrust" uit socio-economische of uit taalculturele hoek op te vangen. Natuurlijk wordt er geklaagd over de onstabiele van de Belgische regeringen. Maar misschien is dit de prijs voor de stabiliteit van het democratisch bestel. In ieder geval verkeert de discussie over dergelijke voorstellen nog in een beginstadium.

Laten we voorlopig besluiten. Waar vinden we politieke debatten die realistisch zijn en toch opengesteld kunnen worden voor het publiek? Het antwoord zal niemand verwonderen. De optimale verhouding tussen realisme en publiciteit vinden we in de debatten die zich in de openbare vergaderingen van het Parlement afspelen. Of zich zouden moeten afspelen.

III. De vroege debatten

Het geheel van de parlementaire debatten vertoont in België een vrij duidelijke structuur. Vooreerst zijn ze onderling gerangschikt volgens de fazen van de beleidscyclus. Tevens vormen ze onderling een hiërarchie: de vroege debatten zijn in zekere mate richtinggevend voor de latere debatten. Zo is het debat over het regeerakkoord het meest algemene en het meest fundamentele. Het legt in grote trekken de beleidlijnen vast voor de volgende legislatuur van (hopelijk) vier jaar. Dan volgt het debat omtrent de rijksmiddelenbegroting dat de globale beleidsopties voor het volgende jaar overspant. Daarna volgen de debatten omtrent de begrotingen van de afzonderlijke ministeries. Nog later in de tijd, en lager in de hiërarchie, komen de debatten omtrent afzonderlijke wetsontwerpen, wetsvoorstellen, interpellaties enzovoort.

Deze hiërarchische structuur is een waarborg voor de beleidskracht van onze politieke besluitvorming. Het gevolg is evenwel dat de late debatten nog louter uitvoeren en verder preciseren wat in de vroege debatten al bepaald werd. Enkel de vroege debatten hebben belang. De late debatten zijn nog louter een ceremonie waarvan de uitslag van te voren vaststaat. Dat betekent dat de standpunten van de parlementsleden gevormd zijn door hun toetreden tot de meerderheid of de minderheid bij gelegenheid van het allereerste debat. Al wat daarop volgt is een omslachtig welles-nietes spelletje tussen telkens dezelfde meerderheid en dezelfde minderheid. De inhoud van het te bespreken agendapunt heeft haast geen

(5) W. DEWACHTER, De modernisatie van de besluitvormingsstructuur in België, blz. 31-54. In: B. DE CLERCQ, e.a., *Politieke instrumenten ter bestrijding van crises*. Leuven, 1983.

belang meer. Alleen telt de aanleiding voor de meerderheid en de minderheid om elkaar in de haren te zitten.

Deze schets van de parlementaire debatten is ietwat karikaturaal. Maar zo wordt duidelijk waarom de debatten niet altijd zeer hoogstaand zijn en dikwijls ongeschikt om het publiek erbij te betrekken. Natuurlijk zijn er altijd kwesties die aan de beleidsvormers worden opgedrongen door historische gebeurtenissen, zonder in de programmatica van de werkzaamheden en in de hiërarchie van de beslissingen voorzien te zijn. De debatten over deze kwesties zijn soms bijzonder interessant omdat de opinies hierover minder door het regeerakkoord geprefabriceerd zijn.

Een hervorming moet op twee objectieven aansturen. Ze moet de vroege debatten nog meer cultiveren dan nu al het geval is. Ze hoeft de partijdige loyauteiten van de meerderheid en de minderheid niet aan te tasten. Maar ze dient de meerderheid én de minderheid te verplichten hun belangstellingen en standpunten te verduidelijken, ten bate van het publiek buiten het parlementair halffrond. Ze moet ook de late debatten meer losmaken uit de greep van de vroege debatten. Dat wil zeggen dat de parlementsleden hierbij wel minder partijdig en voorspelbaar moeten kunnen optreden. In deze paragraaf beperken we ons tot de cultivering van de vroege debatten.

Een grote kans op informatieve debatten wordt gemist door het feit dat de uitgavenbegrotingen in het Belgische parlement zo armtierig besproken worden. De debatten betreffende de uitgavenbegrotingen komen veelal te laat, dat is na de uitgaven zelf, om nog van veel betekenis te zijn voor het beleid. Bovendien wordt de informatie in de begrotingsdocumenten geformuleerd in niet-programmatische bewoordingen, dat wil zeggen in termen van middelen eerder dan van programma's en doelstellingen. Dat wil zeggen dat de informatieve waarde van deze debatten aangetast wordt door een verschraving van de inhoud en door de vertraging van de procedure.

De *vertraging van de procedure* wordt dikwijls geweten aan het parlement en meer bepaald aan het bicameraal stelsel. In feite is dit verwijt niet helemaal gegrond. Wanneer de uitgavenbegroting van het departement eenmaal bij de Kamer of de Senaat ingediend is verloopt de behandeling vrij vlot. Het probleem is veeleer dat de behandeling van de begrotingen de andere wetsontwerpen en -voorstellen van de agenda verdringt. Om de procedure nog meer te bespoedigen zou men de uitgavenbegrotingen kunnen toevertrouwen aan de Kamer terwijl de andere wetsontwerpen en -voorstellen voorbehouden zouden worden aan de Senaat. Het bicamerale stelsel zou dus niet afgeschaft worden maar functioneler gemaakt worden dank zij een taakverdeling. De Senaat zou een bezinningskamer worden, zoals thans reeds door sommigen voorgesteld wordt. De Kamer zou een actualiteitskamer worden die zich zou buigen over de begrotingen en andere beleidsvragen van meer onmiddellijk belang.

Maar zoals gezegd ligt de oorzaak van de vertraging niet op de eerste plaats bij het parlement maar bij de afzonderlijke departementen. Wellicht kan dit euvel bestreden worden door een reorganisatie van de departementen. Maar het kan bij de wortel aangepakt worden door de invoering van een algemene rijksuitgavenbegroting. Het is immers opvallend dat de rijksmiddelenbegroting, althans in vergelijking met de uitgavenbegrotingen, verbazend vroeg ingediend wordt (in de-

ember meestal). Wellicht is het niet buitenissig van een globale uitgavenbegroting een gelijkaardige stiptheid te verwachten.

In deze rijksuitgavenbegroting zouden de financiële "enveloppes" toegewezen worden waarover de departementen en hun grote programma's mogen beschikken. Natuurlijk, de verdeling en de herverdeling van deze enveloppes zou een delicate kwestie zijn en reeds in de schoot van de regering tot grote spanningen kunnen leiden. Daarom zou het ontwerp van rijksuitgavenbegroting opgesteld en later uitgevoerd worden onder het toezicht van een speciale, gezagvolle cel binnen de regering. Deze begrotingscel zou bestaan uit de premier en de vice-premiers, waaronder de ministers van Financiën, van Begroting en van Economische Zaken. Dit alles veronderstelt natuurlijk dat in de schoot van onze regeringen een meer hiërarchische structuur tot stand komt dan doorgaans in Belgische regeringen het geval is geweest. Een Belgische regering is op dit punt niet te vergelijken met de Britse of de Amerikaanse. Ze is veel meer een college van vrij autonome ministers met de premier als primus inter pares. Maar ook nu zijn er reeds tendensen zichtbaar die wijzen naar een zekere emergentie van een groepje van topministers.

De *verschraling van de debatten* betreffende de uitgaven is het tweede en belangrijkste probleem. En inderdaad blijkt de programmatische invulling van de begrotingscijfers een meer dan louter technische kwestie. Wie aan de begrotingscijfers een louter boekhoudkundige of macro-economische functie verlangt te geven, legt de betrokken besluitvormers een niet al te zware last op. De informatielast is beperkt en zulke inhoudloze cijfers roepen weinig conflicten op. Maar van zodra men de beleidsbedoeling van die cijfers kan achterhalen dan zullen de betwistingen zich vermenigvuldigen als paddestoelen. Computers kopen voor een departement lijkt onschuldig totdat blijkt dat die computers het crimineel verleden van de Belgische burgers moeten bijhouden. Deze zeer reële moeilijkheid speelt echter geen fatale rol wanneer men de uitgaven vooral laat bespreken in een algemene rijksuitgavenbegroting. Hier worden alleen de grote lijnen van het uitgavenbeleid besproken en niet de meer specifieke posten die pas in de afzonderlijke uitgavenbegrotingen aan de orde komen. Het is zelfs de vraag of de details van deze uitgavenbegrotingen niet beter bij koninklijk besluit kunnen ingevuld worden.

Het debat betreffende dergelijke rijksuitgavenbegroting zou de parlementsleden toelaten zich beter te mengen in beslissingen die aan de oorsprong liggen van het regeringsbeleid. Natuurlijk zou het parlement zich hier niet zichtbaar tegen de regering kunnen opstellen. De ijzeren frontlijn tussen meerderheid en minderheid zou onaangetast blijven. Het openbare debat zou slechts de min of meer geritualiseerde weergave zijn van de meer private debatten die eraan vooraf gegaan zijn. Maar zelfs dan zou het een debat zijn waaraan het publiek kan deelnemen.

Er is geen reden om aan te nemen dat dit in België niet mogelijk zou zijn. In allerlei landen, o.a. de VS, is het debat rond de uitgaven één van de hoogtepunten van "het politieke seizoen". Op dat ogenblik worden niet alleen de uitgaven en de inkomsten tegenover elkaar afgewogen maar ook de uitgaven onderling. En inderdaad is het onderzoek naar de budgettaire prioriteiten één van de beste manieren om het globale beleid van de regering te wikken en te wegen. In België werd daarover lange tijd een stilte bewaard die ons niet genoeg kan verbazen. Gelukkig

wordt er thans (meer bepaald sinds 1986) druk werk gemaakt van hervormingen in de richting van een programma - en een eenheidsbegroting.

IV. De late debatten.

De parlementaire debatten kunnen eveneens opgewaardeerd worden waar het gaat om de laatste fase van de beleidscyclus. Vooral de evaluatie van de feitelijke gevolgen van het beleid moet een wezenlijke zorg voor het parlement blijven. Dank zij deze evaluatie kan het beleid tijdens een volgende beleidscyclus herdacht en hervormd worden.

Dit is een taak die in Groot-Brittannië al sinds een aantal jaren aan de zogenaamde "select committees" van het Lagerhuis toevertrouwd wordt. En die in de VS sinds mensenheugenis met aandrang opgeëist wordt door de commissies van het Congres. Waarom zouden de commissies van onze Kamer niet een soortgelijke verantwoordelijkheid toegemeten krijgen? De eerste hindernis die hier opduikt is die van de onpartijdigheid van deze evaluatiecommissies. De tweede is die van de bijkomende werklast. Laten wij met dit laatste, meer praktische probleem beginnen.

Ongetwijfeld dragen de meeste parlementsleden nu al een meer dan voltijdse werklast. Het is dan ook veel gevraagd hen daarenboven nog te laten zetelen in commissies die een bepaalde sector van het overheidsbeleid grondig moeten onderzoeken. Daarvoor hebben ze geen tijdsreserve meer... Totdat men overweegt dat hun vlijt meer opgeëist wordt door buiten- dan door binnenparlementaire werkzaamheden. Het absentisme in de openbare én in de commissievergaderingen is niet toevallig één van de kenmerken van ons parlementair bestel.

Het komt er dus op aan de motivering voor het binnenparlementaire werk op te voeren. In de VS wordt dit effect bereikt door de parlementsleden het vooruitzicht te bieden op een binnenparlementaire loopbaan. De congresleden kunnen er opklimmen van minder naar meer aantrekkelijke commissies en van lagere naar hogere graden binnen deze commissies. Iets vergelijkbaars moet bij ons mogelijk zijn van zodra men een reeks evaluatiecommissies opricht. Wat in de VS bijna niet bestaat is het vooruitzicht op een ministerfunctie. Dit vooruitzicht op een bekroning van de loopbaan buiten het parlement doet uiteraard elke binnenparlementaire ambitie verbleken. Het zet meer aan tot buitenparlementaire dan tot binnenparlementaire vlijt. Zulke bekroning zal men immers eerder te danken hebben aan partijelites en belangengroepen buiten het parlement dan aan de collega's binnen het parlement. Het is dus aangewezen een cumulatieverbod in te stellen tussen het ambt van parlements lid en dat van minister. Vergeten we ook niet dat het parlement bij gelegenheid van de recrutering van de ministers een aantal van zijn betere krachten verliest.

Het komt er dus ook op aan de motivering voor het buitenparlementaire werk af te zwakken. Thans worden de goede zorgen van het parlements lid opgevorderd door tal van lokale en sectoriële belangengroepen. Men pleegt de inschikkelijkheid van het parlements lid te verdedigen als het noodzakelijke contact met "de basis". Van deze basis krijgt hij niet alleen electorale steun maar ook veel informatie voor de goede uitoefening van zijn ambt. Bij nader toezien blijkt evenwel dat een te

nauw contact hem veroordeelt tot de zorg voor pietluttigheden. François Perin heeft ooit gezegd dat ons parlement bevolkt is door 396 ombudsmannen. Dat is te veel. Deze functie moet door andere diensten opgenomen worden. De zeer reële feilen van onze overheidsdiensten moeten niet opgevangen worden door de leden van de "wetgevende macht" die zodoende dikwijls hun eigen wetten en reglementen omzeilen. Kortom, de parlementaire dienstverlening moet overbodig gemaakt en zo nodig verboden worden.

Een heel eenvoudig voorstel wil het kiesdistrict van de kamerleden uitbreiden tot de grenzen van de provincie. Dat zou meebrengen dat het kamerlid voor een vermenigvuldiging van lokale belangen zou staan en dus meer onafhankelijk zou worden ten overstaan van elk van deze belangen afzonderlijk. Ook voor de belangengroepen zelf zou het een bewustzijnsverruiming kunnen betekenen indien ze voortaan op provinciaal niveau zouden moeten werken.

Het probleem van de onpartijdigheid is zo mogelijk nog neteliger. Ons voorstel houdt in commissies in te stellen die het overheidsbeleid zouden evalueren en die daarbij onpartijdig te werk zouden gaan. De uitslag van de evaluatie zal dus in principe onvoorspelbaar zijn. Zal de meerderheid deze onpartijdigheid accepteren? Zal de minderheid haar kunnen opbrengen? In België bestaat de wettelijke mogelijkheid om zulke commissies aan het werk te zetten. Eén enkele keer wordt daarvan wel eens gebruik gemaakt zoals bij gelegenheid van het Heizeldrama. Maar meestal worden de voorstellen in die richting door de meerderheid geweerd. Ze zouden de regering in verlegenheid kunnen brengen. Inderdaad komen dergelijke voorstellen in de regel van leden van de minderheid.

Het is goed te weten dat deze onwil geen symptoom is van één of andere Belgische ziekte. Het parlementaire commissiewezen wordt door de meeste regeringen in de meeste landen als een hinder ervaren. De parlementsleden willen er wel eens de routines van de tegenstelling tussen meerderheid en minderheid vergeten. De parlementaire tussenkomst in de beleidscyclus heeft een transformatief (en onvoorspelbaar) effect op de voorstellen van de regering. Waar het parlement ten overstaan van de regering sterk staat, zoals in de VS, is het commissiewezen bijzonder sterk. Waar het parlement zwak staat, zoals in Groot-Brittannië, is ook het normale commissiewezen zwak. De vraag is dan hoe we sterke evaluatiecommissies kunnen uitbouwen zonder de stabiliteit en de beleidskracht van de regering aan te tasten.

De Britse oplossing bestaat in de oordeelkundige keuze van de agenda van deze commissies. Dat moet ook de onze zijn. Het gaat niet op deze commissies voortdurend op pad te sturen om allerlei recente politieke schandalen te besnuffelen. Deze commissies kunnen beleidsvoorbereidende en beleidsafsluitende thema's toevertrouwd krijgen. Zo zou bijvoorbeeld elke grote overheidsdienst periodisch kunnen doorgelicht worden. Deze doorlichting zou vooral de doelmatigheid van het gevoerde beleid betreffen en niet de keuze van de grote beleidslijnen. Dat betekent dat de "efficiëntie" van het gebruik van de financiële, personele en logistieke middelen ter sprake zal komen, alsook de feitelijke resultaten (de "effectiviteit") van het beleid. Dit kan gebeuren met een interval van telkens zes of acht jaar.

In principe komt de controle op de overheidsdiensten op dit ogenblik uitsluitend toe aan de minister van het betrokken departement. In feite worden de overheidsdiensten veel meer onder druk gezet door politieke partijen en belangengroepen

of worden ze geheel zonder toezicht gelaten. Het zou geen kwaad kunnen indien ze, via de evaluatiecommissies, gevoeliger gemaakt werden voor hun verantwoordelijkheid ten overstaan van een ruimer publiek. Maar zal de minister zich niet gepasseerd voelen? Zal hij zich niet gevisieerd voelen? Eigenlijk hoeft dat niet want de evaluatie van de commissie slaat doorgaans op een beleid dat hij van zijn voorgangers geërfd heeft en waartegen hij zich wil afzetten. Maar het is mogelijk dat het onderzoek van de commissie uitloopt op een blaam voor de minister. In het meest dramatische geval moet de mogelijkheid van het ontslag van de minister open gehouden worden zonder dat dit de val van de regering moet betekenen. Een grote stabiliteit van de regering moet kunnen samengaan met een minder grote stabiliteit van de individuele ministers.

De stabiliteit van de regering zou het best verzekerd worden door de rechtstreekse verkiezing van de premier. Indien dit in de praktijk niet zou kunnen blijft er nog de mogelijkheid om het aftreden van de regering te koppelen aan de eis van een positieve motie van wantrouwen. Dat wil zeggen dat de ene regeringsmeerderheid pas verdwijnt wanneer een alternatieve meerderheid klaar staat om de fakkel over te nemen.

Besluit: Andere problemen, andere oplossingen

Het Belgische parlement wordt omringd door de bezorgdheid van vele hervormers. Want de parlementaire instelling is ziek. Het parlement wordt gedevalueerd. En de reden zou niet ver te zoeken zijn. Het parlement kan de rivaliteit met andere besluitvormers in de beleidscyclus niet meer aan. Het parlement wordt door zijn rivalen en vooral door de regering gemarginaliseerd. De regering heeft immers een bureaucratisch apparaat en een logistieke infrastructuur ter beschikking die niet door de parlementaire fracties, laat staan door de individuele parlementsliden kunnen geëvenaard worden. Wat willen de hervormers? Ze willen dat het parlement zich tegen de regering zou doorzetten en vooral dan op de punten waar die regering bijzonder sterk staat. Waar de regering wetgevende initiatieven kan nemen wil het parlement dat ook. Waar de regering hiervoor de nodige competentie kan mobiliseren wil het parlement dat ook.

Vele van de recente hervormingen zijn ingegeven door de wil om deze pretenties vol te houden. Om meer werkkraft te kunnen opbrengen worden de procedures vereenvoudigd. Om de competentie van de commissies op peil te houden wordt hun bemanning gewaarborgd. Om hun bemanning te waarborgen wordt het getal van de commissies beperkt. Aan deze commissies worden (iets) meer bevoegdheden toegekend ten nadele van de niet zo competente openbare vergadering. Maar het blijft vechten voor een grotendeels verloren zaak.

Wat zet de hervormers binnen en buiten het parlement ertoe aan om deze moeilijke strijd te blijven strijden? Bij nader toezien merkt men dat het gedachtengoed van de hervormers aansluit bij een grondwettelijk denken uit vroegere tijden. Onze politieke instellingen zijn ontworpen toen de regering nog bestond uit ministers van de Koning en het parlement uit vertegenwoordigers van het volk. Het kwam er dus op aan zo veel mogelijk taken aan het parlement voor te behouden. De belangrijkste daarvan was de wetgevende en in bijkomende orde de controlerende functie. Het is daarom dat het parlement zich uitput in het onderzoek van allerlei

wetsontwerpen, zelfs indien het er enkel in slaagt een aantal punten en komma's te verplaatsen.

In deze bijdrage werd de nadruk gelegd op de *legitimatiefunctie* van de parlementaire instelling. We gingen ervan uit dat de hedendaagse desinformatie van de burger dergelijke functieverschuiving vereist. Maar die legitimatiefunctie zal zich niet beperken tot het verlenen van het vertrouwen aan de regering. Ze moet veel ruimer gezien worden. Ze zal bestaan in het opbouwen van een aantal publieke debatten ten dienste van de informatie en de participatie van de burgers.

We moesten toegeven dat die publieke debatten doorgaans gelokaliseerd blijven tot bepaalde fazen van de beleidscyclus, namelijk tot de grote, richtinggevende beslissingen bij het begin en tot de evaluaties bij het einde. Bovendien zal de inzet ervan, althans op korte termijn, niet altijd zeer groot zijn. Meer bepaald de vroege debatten zullen de regering niet doen afwijken van de grote opties die van te voren in private onderhandelingen vastgelegd werden. Maar ondertussen zal het publiek zijn opinie beter kunnen vormen dan nu het geval is. Het zal een kapitaal van politieke informatie kunnen aanleggen en dit in politieke participatie kunnen investeren bij gelegenheid van de verkiezingen. Het hoeft niet eens zo lang te wachten wanneer het ook via pressiegroeperingen of politieke partijen actief wil zijn. Op langere termijn is de inzet van de publieke debatten in het parlement wellicht niet te onderschatten.

Dit andere perspectief op de legitimatiefunctie veronderstelt een intellectuele ommekeer. De werking van de parlementaire instelling mag niet uitsluitend hervormd worden op basis van een constitutionele overlevering. Ze moet herzien worden vanuit de ruimere context van de democratische communicatie tussen burgers en politici. In dit communicatieproces geeft de burger informatie door aan zijn vertegenwoordigers. Hij geeft aan welke kwesties hij op de agenda wil, welke beleidslijnen hij telkens aangehouden en wie hij met deze beleidsvorming belast wil zien. Omgekeerd bieden zijn vertegenwoordigers hem de nodige informatie om die driedubbele keuze mogelijk te maken.

Deze tweede beweging in het communicatieproces wordt nogal eens verwaarloosd in het denken over democratie. Meer bepaald de parlementaire instelling heeft de taak om de politieke informatie zo te "vulgariseren" dat ze voor de burger verstaanbaar wordt. Deze vulgarisatie is een nieuwe gedaante van de legitimatiefunctie in een complexe samenleving. Wie beseft dat vele burgers thans te lijden hebben onder een sterke desinformatie en aliënantie zal dit nieuwe perspectief niet buitenissig vinden.

Summary: Political alienation and parliamentary reform

Most attempts at parliamentary reform in Belgium are prompted by the desire to support a Parliament which is being marginalized by political actors such as the government and the parties. These efforts are inspired by traditional constitutional thinking. Initially parliaments were designed as democratic bodies which should challenge the aristocratic government. Nowadays, parliament has quite another function. It has to facilitate the political information and to counteract

the incompetence (and alienation) of citizens who are willing but unable to participate in an increasingly complex political system.

Reform should aim at restoring the significance of public debates in parliament. In order to be informative these debates should focus on important issues of the political agenda and catch the attention of the general public. Within the constraints of our political system it should be possible to upgrade the early debates on budget allocations and the late debates on the evaluation of public policy effectiveness.