

De relatie parlement-regering in België*

door Herman DE CROO

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Brussel.
Volksvertegenwoordiger.

Inleiding

Men beweert, en cijfermatig is dit juist, dat amper 1% van de meerderjarige inwoners deelnam aan de verkiezingen ter aanduiding van het Belgisch Parlement bij de dageraad van onze onafhankelijkheid. 46.000 kiezers in 1831, 137.000 vóór de kishervorming van 1894: 1% à 2% van de bevolking bezat parlementaire mondigheid¹. De deelname ligt vandaag de dag, dank zij de te behouden regel van het verplicht stemrecht, ergens tussen 90% à 95% van het kiezerskorps.

De analyse van de feiten bij verkiezingen brengt ons echter tot een gans andere beoordeling.

De "voorverkiezing" van de kandidaten – de burger in zijn vrije keuze kan amper de rangschikking van de geprefabriceerde lijsten wijzigen – brengt ons tot een veel lager percentage van effectieve, doorslaggevende politieke deelname nu dan bij het begin van de Belgische onafhankelijkheid².

Een beperkt aantal "groot kiezers" – niet eens alle leden, zelfs ver daarvan, van een gegeven politieke partij in een gegeven kiesomschrijving – nemen de ultieme beslissing van de "vooraanduiding" der verkiesbare kandidaten en hun opvolgers³.

Professionalisatie te wijten aan de enorm gestegen complexiteit van de openbare bedoening en de vatbaarheid die kandidaten hebben op hun eigen rangschikking binnen de lijsten – en dus over hun eigen politieke bestendigheid – werpt een grote schaduw over de klassieke democratische gemeenplaats: verkiezing voor en door het volk.

De politiek krijgt haar generatie hogepriesters, voltijds bezig met de "opdracht" en dus geneigd te ontsnappen aan de democratische wisselvalligheden.

Binnen het geprofessionaliseerd milieu gaan meer en meer stemmen op – en voorstellen volgen – om deze vereniging nog scherper te focuseren.

* Deze bijdrage steunt in hoofdzaak op een lange ervaring als parlementslid (21 jaar) en als minister (10 jaar).

(1) J. GILISSEN, *Le régime représentatif en Belgique depuis 1790*. Brussel, 1958, blz. 188.

(2) Slechts 28 op de 4.507 volksvertegenwoordigers verkozen vanaf 1919 en 1 op de 2.252 rechtstreeks verkozen senatoren stonden buiten de nuttige volgorde gerangschikt. Zie W. DEWACHTER, Enkele beschouwingen over de geldigheid van de Belgische kiesstelsels. In: *Academiae Analecta*, 1988, nr. 1, blz. 104-107.

(3) Zie o.m. de artikels over de lijstensamenstelling in Res Publica.

Wanneer men leden van de ambtenarij – in de breedste zin van het woord: inclus alle mogelijke regieën, openbare diensten, nationaal of gewestelijk gestructureerd – zal toelaten onder vorm van “politiek verlof” eerst aan de zogenoemde democratische voorverkiezing deel te nemen en daarna zich aan de parlementaire functie vast te ankeren, dan mag men zich binnen de twee à drie verkiezingen aan een fors percentage van “ambtelijk gedetacheerden” in het politiek milieu verwachten.

De zo begeerde onafhankelijkheid voor de leden van de wetmakende organen om de uitvoerende macht fors en parlementair te kunnen controleren, zal nog verder vervliegen.

Deze professionalisering dreigt daarenboven tot vervreemding te leiden van alles wat concreet reilt en zeilt onder de bevolking. Zij bedreigt uiteraard de samenstelling van de regering en de executieven en beïnvloedt diep de gesteldheid van degenen die er aan deelnemen.

De kans voor vrouwen en mannen die op een zeker niveau nog steeds een echt professioneel leven kunnen leiden buiten de politiek, vervaagt.

De onvoorspelbaarheid van hun selectie naar functies in de uitvoerende macht en de bar korte, minstens voorlopige natuur dezer, laat weinig kans over voor een niet professioneel politicus.

De regeringen op nationaal, gemeenschappelijk of gewestelijk vlak worden meer en meer samengesteld uit de handigsten, soms de meest begaafden, die zich binnen hun geprofessionaliseerde groep van politici, zij het door rotatie, zij het door het een of ander bijzonder kenmerk of door de steun van hun min of meer vaste lobby hebben kunnen opkrikken. Zij behoren dan tot de iets wat smallere club van toekomstige, huidige of gewezen leden van de diverse regeringen.

Dit eigenaardig levensvervreemdend profiel wordt fors onderstreept door een bijkomend element: het lid van een regering, uit een professioneel milieu geboren, wordt omringd en dus beïnvloed door andere professionelen: medewerkers binnen kabinetten, administraties en zelfs in de schoot van de wetmakende en de executieven-controlerende instellingen.

Een durvende vergelijking brengt mij er van tijd tot tijd toe dit te beschouwen als het met de hand geschreven doktersvoorschrift dat alleen maar leesbaar blijkt voor de apotheker die aan de patient zonder verdere uitleg de medicatie aflevert. Zo ook wordt binnen het politiek milieu gebruik gemaakt van symboliek, taal en formules die alleen maar door de overige groep van professionelen kan worden begrepen, heel dikwijls over het hoofd heen van de patient, de mondig gewenste burger.

I. Weet de verkozene nog waarheen?

De verkozene des volks, uitgerust met zijn dubbel of driedubbel mandaat, wordt gesolliciteerd door minstens twee controlerende en wet- of decreetmakende organen. Het Nationaal Parlement, de Gemeenschaps- en Gewestraden, naargelang zijn taalaanhorigheid en zijn streekgebondenheid, vereisen tijd, specialisatie en bijkomend werk.

De wetten van 8 augustus 1988 en 16 januari 1989 hebben de bevoegdheden van de "andere" assemblées fors aangedikt. Omzeggens elke verkozene heeft nu een bijkomend mandaat: zij het bureau van de ene of andere commissie, in de fractie of het bureau van een assemblée, voor zover hij niet werd opgeroepen deel uit te maken van een nationale regering als minister of staatssecretaris of van één der executieven.

De overlapping van de bevoegdheden die zich reeds aankondigde sedert 1980 – maar in zijn raakvlakken fors steeg met de wetten op de staats hervorming van 1988-89 – verzwakt de doeltreffendheid en de tijdsbeschikbaarheid voor welkdanige wetmakende en controlerende parlementaire actie.

Sedert jaren zijn wij gewoon, en nu nog meer dan vroeger, aan een soort verkaveling van de beschikbare tijd tussen de voorzitters van de diverse wetmakende Kamers. Van de 2/3, soms 3/4 van deze wetmakende tijd van de verkozene, neemt het Parlement nu nog maar goed één helft meer in beslag.

Afspraken op het vlak van de commissies, vervlakking van de controlebevoegdheden, onder meer inzake de prille techniek van de samenwerkingsakkoorden en frustratie door het geografisch of cultureel beperken van wat onder een andere hoofding nog nationaal kan worden behandeld, doet door veelvuldigheid en detailzorg parlementaire inzet vervliegen.

Binnen de assemblées, althans binnen de Kamers van Volksvertegenwoordigers, stelt het probleem zich ook nog op het niveau van de *parlementaire commissies*. De openbare zitting dezer (die toelaat interpellaties, onderzoeken, wetgevend voorbereidend werk openbaar te houden) splitsen onder meer fors de aandacht van de media.

De schaarse parlementaire mediabezetting heeft dan ook moeite om gelijkwaardige aandacht te schenken aan gelijktijdig behandelde diverse onderwerpen. Het gaat zover dat binnen de Kamer van Volksvertegenwoordigers op het niveau van de Conferentie van de Voorzitter – het Bureau van de Kamer en de fractievoorzitters – men zich moet buigen over de kwalificering van bijvoorbeeld de interpellaties die in de gewone openbare zitting van de Kamer veeleer dan in deze, zij het uiteraard openbaar, van de commissies moeten worden behandeld.

Het doorsluizen van stemmingen naar het openbaar halfmond, zij het dan over moties of begrotingen afgehandeld in de openbare zittingen van de commissies, stelt scherper dan ooit de techniek van de eenvoudige vertrouwensmotie. Deze, nog meer dan vroeger, wordt de mantel van Noë: zij dekt de potentiële nuances, zelfs de verschillen en mogelijks de verscheurdheid binnen de meerderheidsgroepen die de regering steunen toe. Deze techniek verzwakt uiteraard de controle over de ingediende teksten.

II. De spanningsvelden tussen het parlement en de executieve.

De regeringen, uit diverse minderheden samengesteld, vormen door de magische kracht van de getallen – meer dan de helft, soms meer dan 2/3 of meer dan de bijzondere meerderheden die worden vereist – de springplank om minderheidsbenaderingen in verplichtend na te leven "meerderheidsgesteunde" teksten om te toveren.

Het contract van openbare orde dat de regeringsverklaring omzeggens is geworden – piramidaal door de onderhandelaars en daarna door de partijbasissen goedgekeurd – en dat parlement en regering bindt, gispt en corseteert de parlementaire vrijheid.

Het echt parlementair spanningsveld komt te liggen in de dialoog tussen regering en partij, regering en fractie. De dialoog wordt heel vaak via de media, over de schouders van het parlement heen, gevoerd.

De techniek van alleen maar amenderingen, ondertekend door vertegenwoordigers van alle meerderheidsfracties te aanvaarden, verhoogt de slagkracht van de executieven en de regering.

De bezinningsprocedure die het bi-cameralisme moest verpersoonlijken verwart onder sterke politieke druk, zij het door het uitwisselen van goedkeuringen van teksten van Kamer en Senaat enerzijds, zij het onder de dreiging of de afdreiging een navette tussen beide assemblees, onder het zo dikwijls ingeroepen "datafetichisme", te vermijden.

Dat de minister, alias de uitvoerende macht of de top van het regeringsbeleid, aan het langste eindje trekken valt duidelijk op.

III. Parlementair verweer : uitbouw van documentatie en medewerking.

De uitbouw van hulp aan een verkozene is een positief gegeven.

Twintig jaar terug als jong volksvertegenwoordiger, en later zelfs als fractievoorzitter, samen met Jean Defraigne, van de P.V.V.-P.R.L.-oppositie, stelde ik vast dat de verkozene des volks noch over gesubsidieerde of aangebrachte infrastructuur noch over welkdanige hulp beschikte, zij het voor zijn politiek zo aangewakkerd sociaal dienstbetoon, zij het voor zijn studiewerk, zij het voor de materiële aspecten ter verzorging van zijn tussenkomsten : parlementaire vragen, interpellaties, amendementen, moties en noem maar op moest hij omzeggens alleen opstellen.

Sedert 1980-1981 worden de kamerleden geholpen, op ruimere basis in een zekere zin dan de senatoren, door een vergoede medewerker op het vlak van hun uitvoerend secretariaat. De laatste jaren werden de parlementaire fracties fors ondersteund niet alleen door secretariaatshulp, maar ook door het aanwerven van attachés en het uitkeren van niet onbelangrijke werkingstoelagen. Elk kamerlid, individueel of binnen zijn fractie, heeft nu de mogelijkheid te kunnen rekenen op ruime bijsturing naar de inhoud van de in het debat aangebrachte materies.

In de Kamer van Volksvertegenwoordigers gaat de aanwezigheid en de steun van deze "attachés" zover dat zij, wanneer minstens één lid van hun fractie in een commissie vertegenwoordigd is, zij er ook als actieve – zij het dan stilzwijgende getuige en nota-nemer – mogen op aanwezig zijn. Zij worden in een bescheiden mate medewerkers van het actiefste deel van hun fractie dat zich in een gegeven commissie specialiseert.

Dit verheugend element, naast de uitgebreide bibliotheek en studiediensten van Kamer en Senaat, kan echter van zijn oorspronkelijk doel onbewust en onverwachts worden afgeleid. Een zekere "verambtelijking" van het wetgevend gebeu-

ren kan door het toedoen, uiteraard onopzettelijk, van deze medewerking in de hand worden gewerkt.

De parlementair door zijn dubbel of driedubbel mandaat zo druk benomen, door zijn veelvuldige opdrachten in de politiek opgeslorpt, door zijn vereiste aanwezigheid op zoveel sociale en andere activiteiten – zonder zijn partij, lokaal, regionaal en nationaal, m.a.w. in al haar geledingen te vergeten – dreigt stilaan een niet altijd begrijpende lezer te worden van voorgekauwde, nog niet volledig verwerkte teksten. Teksten die anderen hebben uitgedacht, niet steeds geplaatst in de gepaste politieke gevoeligheid en heel dikwijls tot het laatste lettertje neergepend, laten zich door een overbelast parlementair niet altijd volledig begrijpen. Persoverzichten, dossiertjes allerhande, gevaar van overdocumentatie, niet voldoende gedistilleerde en tot zich genomen materies, kunnen finaliter omgekeerd werken op het in het algemeen beter bijgehouden niveau van de parlementaire wetmakende weerbaarheid.

Waarschuwend: men moet zich hoeden voor de mogelijke dag dat de ambtelijke rugsteun van de minister, zijn kabinet of zijn administratie een technische dialoog, zij het dan zelfs buiten commissieverband, zou gaan voeren met de “ambtelijke vleugel” van een of andere fractie binnen de gegeven commissie en dat dan het gesprek tussen aan de ene kant de Minister zijnde, de politiek vertegenwoordiger van de uitvoerende macht, met zijn vis-à-vis in het parlement, zijnde de politiek vertegenwoordiger van de wetmakende en de controlerende macht zich zou beperken tot alleen een technisch debat dat zich onder eigen gespecialiseerde medewerkers dreigt af te handelen.

IV. De regering

De etappes van de actie van de regering zijn welbekend.

De regering stoelt op een parlementaire meerderheid die zij, na lange gearticuleerde onderhandelingen binnen een kleine schare van politieke topvertegenwoordigers, via een regeerakkoord ondersteunt door een ruime partijerkenning. Zij biedt het als een contract van politieke openbare orde aan in de het vertrouwen stemmende meerderheid van Kamer en Senaat.

Op de algemene notenbalk van deze soms heel verfijnde en tot in het uiterste gedetailleerde elementen uitgebalanceerde regeringsverklaring – onder meer in de delicate kaartenhuizenstructuren van communautaire en gewestmateries – realiseert de regering dan haar concrete verwezenlijkingen. Weze het onder de vorm van regeringsdaden die geen wetten nodig hebben – zie bijvoorbeeld de forse executieve bevruchting, spruitende uit de wetgeving in verband met de bijzondere machtenbesluiten – of zij het op basis van de teksten die zij wel bij de wetgevende assemblées aanbrengt.

In het algemeen: binnen de krijtlijnen van haar gedetailleerd regeerakkoord werkt de nationale executieve, en wellicht in een mindere mate de Gewest- en Gemeenschapsexecutieven, in de volgorde van een omgekeerde piramide.

Een kernkabinet – in voorkomend geval een min of meer gestructureerd overleg tussen Premier, Vice-Premiers en enkele topministers – doet met gespecia-

liseerde medewerkers, die er een voorbereidend cenakel voor vormen, het voorbereidend werk tot en met omzeggens de eindbeslissing.

Van tijd tot tijd, voorgelicht of bijgestaan, treden de partijvoorzitters – met of zonder de steun van hun partijbureaus – helpend of depannerend op.

De regering zelf, buiten een of twee staatssecretarissen, *formaliseert* het bereikte resultaat meer dan zij er over delibereert.

De Raad van State wordt heel dikwijls op weinig aanvaardbare korte tijdspanne naar het verplichte advies gevraagd. En men zal maar de teksten aanpassen indien dit het politiek akkoord niet in gedrang brengen. Zo bereiken bijna onwijzigbare teksten de commissiebehandeling in Kamer of Senaat.

Het feit dat de meerderheid, gelet op haar diversiteit, alleen maar door al haar geleidingen ondertekende amendementen in commissie of in openbare vergaderingen meent te moeten aanvaarden, verstevigt de invloed van de top van de piramide binnen de executieve.

De zogenoemde solidariteit van partijbureaus en hun heel-dikwijls-als-afgevaardigde-binnen-de-regering-beschouwde ministers, degelijk uitgetest of overgebracht via de media, zorgt voor een vlotte politieke behandeling van de soms met hoge techniciteit gehypothekeerde ontwerpen.

De complexiteit van programmawetten en het doorjagen van fundamentele wetgevingen maken de cirkel rond; fundamentele wetgevingen waar elke minderheid binnen de regering zijn minderheidsstandpunten kan doordrukken via de numerieke samenstelling van deze, en samen met degenen die ook hun minderheidsstandpunten wensen beslist te zien komen dusdoende tot stand.

De goede parallelle contacten via fractieleiders of hun afgevaardigden binnen vaste of ad hoc commissies leggen meer dan eens de nodige drijfriemen vast om discreet, minstens zonder moeilijkheden, de regeringsbeslissingen door het parlement te drukken.

Naast de Raad van State, het enige verplichte vaste juridisch consult, worden andere raadplegingen tenzij zij tijd-winnend en “meerderheidsontspannend” kunnen zijn, van de hand gewezen.

V. Nieuwe technieken

A. *Bijzondere Machten*

De bijzondere machten deden het onder de dunne waarborg van de Raad van State, de Ministeriële kabinetten en eenzijdige administratieve adviezen.

Vlug geklaard binnen de nogal vage krijtlijnen van de “moederwetgeving” liep en loopt men het gevaar Guinnessboekprestaties te bereiken in het aantal afgekondigde, genummerde koninklijke besluiten.

De oppositie, wie of wat ze ook weze, kan deze vloedgolf van technische beschikkingen niet meester. De debatten ter finale goedkeuring, soms met amenderingmogelijkheden, bleven zwak en veeleer inhoudsloos.

Weliswaar laat en liet de techniek van de genummerde besluiten gemakkelijk amenderingen toe.

Het Belgisch Staatsblad blijft terzake bijzonder verdraagzaam!

B. *De onderzoekscommissies.*

Een zekere verkramping van het parlementair stelsel dreigt zich om te zetten in de veelvuldige benutting van halfslachtige onderzoekscommissies. Deze procedure kent de laatste tijd een opvallende opzwellings.

De regering blijft hierbuiten en blijkbaar is dit het enig parlementair – intern parlementair debat – waar principieel mits goede bedoelingen nog aan beter werk zou kunnen worden gedaan.

Het publiek karakter dezer, de veelvuldige afrondingen die het geheel nog beheersen, en de duur waardoor dit alles zich soms moet sleuren, verzwakt echter het geheel en geeft helaas niet wat er zou mogen van verwacht worden. De onderzoekscommissies o.m. over het banditisme en de wapenhandel bewijzen dit ten overvloede.

Besluit

De evolutie van de laatste jaren is opvallend : coalitieregeringen zijn sedert lang een vertrouwd beeld.

Uitgebreider regeerovereenkomsten binden meer en meer minderheidsposities en brengen hen tot numerieke meerderheidsmachines.

De minister, zijn ruim kabinet en de bereikbaarheid of de bereidheid van zijn administratie om beiden bij te staan, wordt politiek omgezet in prioriteiten die minstens de beginperiode van elke nieuwe legislatuur zwaar hypothekeren.

De minister, eens afgedekt door de regering, veeleer geformaliseerd door de Ministerraadsbeslissingen en ondersteund door zijn partijbureau, beschikt over een ruime manoeuvreermarge : zijn parlementaire fracties kennen de details van het te ondernemen werk.

Hij onderhoudt bijzondere relaties met de meest bejegende officiële medewerkersgroep : de ad hoc parlementaire commissie ; hij documenteert ze, overdocumenteert ze soms, neemt ze in vertrouwen, laat ze onderzoeken, van tijd tot tijd reizen, scheidt met haar een klimaat van dialoog dat zijn beleid, indien goed afgewogen, beter helpt dan de spectaculaire confrontatie tussen uitvoerende macht en wetgevende kamers, via de band van de media...

Het eenvoudig kamerlid – bestaat dit nog ? – koestert steeds de parlementaire ambitie naar het niveau van de uitvoerende macht te steunen, en deze kansen zijn nu in aantal fors gestegen.

Een parlementair van goed allure was, is of zal in een regering of in een executieve terecht komen ; zijn psychologisch gedrag, zijn politieke lijn zal meer "uitvoerend minded" dan parlementair controlerend opvallen zijn.

In een maatschappij waar bliksemsnel naar hoofdtitels wordt gegrepen, waar "mediageilheid" de politiek in verleiding brengt, is "de eenvoudige controlerende en wetmakende parlementair" een tijdelijk iets, minstens in zijn ambitie, zelden in zijn hoop, soms nog in zijn wanhoop.

Summary: Government and Parliament in Belgium: a new relationship

This article analyses the complex relationships between the elected parliament and the government.

Firstly, effective political participation of the constituency in the election of its parliamentary representatives is limited because of the pre-selection of the candidates by the parties themselves. Secondly, the freedom of the parliament is restricted by the complex network of pressures and counterpressures between legislature and executive. Parliament has recently tried to regain some of its influence by organising special parliamentary inquiry committees and by resorting to professional help for assistance in its legislative work. However, the growing professionalisation might become yet another restriction to the parliamentarians' freedom of political action. Thirdly, parliamentary legislative power is undermined by the subtle way governmental decision making ends in legislation.

The mass media seem increasingly unable to translate this complexity to the public. As a result the public becomes more and more indifferent to the functioning of the system, which could endanger the genuine democratic influence of the people in the parliamentary system.