

België
de democratie staat onder druk
(of op de helling?)

Beste vrienden,

Democratie is geen verworvenheid. Ze staat steeds onder druk, en moet voortdurend verdedigd, en vaak ook herdacht, heruitgevonden worden. Wereldwijd, en in Frankrijk en België – mijn nieuwe en mijn oude vaderland.

In Frankrijk is de bedreiging de verregaande *verpersoonlijking* van de macht, in België de *ontpersoonlijking*. Over Frankrijk zal ik hier kort zijn. Zoals elke democratie die naam waardig, beschikt Frankrijk over talrijke machten en tegenmachten, instellingen en procedures die zowel de democratische, tegensprekelijke besluitvorming als de daadwerkelijke uitvoering van het beleid moeten mogelijk maken. De nieuwe president, Nicolas Sarkozy, heeft zich echter niét tot taak gesteld de werking van dat democratische bestel te verbeteren, om zo zijn programmatische keuzes, zijn beleid uit te voeren. Nee, hij wil alles zélf doen, desnoods "*avec les dents*". Frankrijk was al een electieve monarchie (*het land kiest zijn koning*), waarin de burgers hun zeggenschap aan één man toevertrouwen. Met Sarkozy heeft het een "*omniprésident*"¹.

De Belgische problematiek is omgekeerd: niemand is verantwoordelijk. De kiezers hebben hun keuzes uitgedrukt, en er gebeurt niets. De Belgische instellingen zitten klem, en niemand kent de sleutel om ze weer vlot te krijgen.

* * *

Vaststellingen

Het Belgische politieke bestel heeft de voorbije jaren een ongekende complexiteit bereikt. Niet alleen werden bevoegdheden over drie gewesten, drie gemeenschappen en een federaal niveau verspreid (plus nog wat bijkomende wetgevende vergaderingen binnen het Brusselse gewest), maar er werden ook, zowel op dat federale niveau als in het Brusselse en in sommige faciliteitengemeenten, bijzondere meerderheden gecreëerd². Dat is: taalpolitieke criteria voor de samenstelling van de regeringen (of van de schepencolleges) en meerderheidsvereisten per taalgroep voor de goedkeuring van wetten of verordeningen. Daarbij hoort uiteraard de verplichte inschrijving van alle federale verkozenen per taalgroep, én het verbod om van de ene naar de andere taalgroep over te stappen³.

¹ "*Omniprésident*" is alomtegenwoordig.

² De bijzondere meerderheden waar het hier om gaat zijn de taalpolitieke meerderheden. De "traditionele" niet taalgebonden twee-derde meerderheden komen hier niet aan bod.

³ De "sommige" faciliteitengemeenten waar het om gaat zijn alleszins Comines-Warneton en Voeren. De gemeenteraadsleden worden weliswaar niet per taalrol ingeschreven, maar de federale gemeentewet bepaalt dat alle fracties van de gemeenteraad ook zitting hebben in het schepencollege. De motivatie van die bijzondere regel is taalpolitiek.

Dergelijk politiek bestel vergt van de verkozenen veel goede wil, heel veel tijd en energie, en vooral ook veel politiek wisselgeld. Partij A wil maatregel B wel goedkeuren die partij C ten goede komt, als daar iets D tegenover staat. Soms is er nogal wat vindingrijkheid nodig om te bepalen wat D wel zou kunnen zijn (een benoeming? een extra stop voor de ochtendtrein? een eretitel? een financiering?); en men is alras meer met politieke evenwichten dan met de inhoudelijke uitdagingen bezig. Met de jaren moeten er steeds meer evenwichten gewaarborgd worden, en wordt het politiek wisselgeld (of gewoon geld, in euros) steeds zeldzamer. De machine rijdt klem.

* * *

In het Belgische politieke bestel worden de bevoegdheden op heel diverse manieren over de drie gewesten, de drie gemeenschappen en de federale overheid verspreid. Ik spreek hier uitdrukkelijk niet over de gemeenten en de provincies: die hebben geen wetgevende taken, en al hun uitvoerende taken worden per wet door de hogere overheden (gewesten, gemeenschappen, federale overheid) omkaderd. Ik spreek hier ook niet over het soms moeilijke, maar in de Belgische context essentiële onderscheid tussen persoonsgebonden en grondgebonden materies: de gemeenschaps- en de gewestelijke bevoegdheden. Ik spreek hier evenmin over het verschil tussen de Brusselse gewestelijke bevoegdheden enerzijds (met ordonnanties), en de Vlaamse en Waalse anderzijds (met decreten), noch over de asymmetrie (de fusie van de Vlaamse gemeenschap en het Vlaamse gewest; of de toekenning van Waalse gewestelijke bevoegdheden aan de Duitstalige gemeenschap). En ook niet over de soms moeilijke afbakeningen, waardoor België een rist ministers voor gezondheid heeft, voor mobiliteit, of voor milieu.

Nee, wat hier telt is het spanningsveld tussen de formele en de feitelijke bevoegdheidsverdelingen.

Eenvoudig gesteld ziet de bevoegdheidsverdeling er als volgt uit:

Een eerste pakket bevoegdheden (A) ligt bij de deelstaten. Op het her en der gevoerde beleid en op de bestuurscultuur valt nogal wat aan te merken, maar als burger weet je alleszins wie aansprakelijk is, tot wie je je moet richten om een ander en beter beleid te bekomen. Zo bestaan er voor de drie gemeenschappen en voor het Vlaamse en het Waalse gewest democratische processen die tot democratische beslissingen kunnen leiden. (Maar voor het Brusselse gewest ligt dat wat moeilijker.)

Een tweede pakket bevoegdheden (dat we D zullen noemen; B en C komen zodra) ligt bij de federale overheid, zonder bijzondere meerderheden, criteria of beslissingsprocedures. De politieke opinies kunnen erg uiteenlopend zijn, en het besluitvormingsproces moeizaam, maar de weg is gekend, en de verantwoordelijkheid ook.

Een derde pakket bevoegdheden (B inderdaad) ligt formeel bij de federale overheid, maar vereist, om (grond)wettelijke redenen, een meerderheid in elke taalgroep (de Franse en de Nederlandse althans – de Duitse niet). Men doet alsof men een federale regering heeft en een federaal parlement, maar in feite (en bij wet) zitten er twee parlementen in de Kamer van Volksvertegenwoordigers, en elk van die twee parlementen moet zijn goedkeuring geven.

Een vierde pakket bevoegdheden (C dus) behoort tot het federale schaduwtheater. Men doet alsof het een federale materie is, die federaal bestuurd wordt, maar achter die federale gevel staan twee huizen (soms drie). Spoorwegbeleid is daar een mooi voorbeeld van ⁴.

⁴ Wapenexport was ook zo'n bevoegdheid. Tot ze in 2003 geregionaliseerd werd. Je kan tevreden of ontevreden zijn over het gevoerde beleid. Maar voortaan is duidelijk wie bevoegd en dus aansprakelijk is.

Samengevat:

	<i>kenmerk bevoegdheden</i>	<i>regering</i>	<i>parlement</i>	<i>beslissingscriteria</i>	<i>verantwoordelijk</i>
A	deelstaat	deelstaat	deelstaat	deelstaat	deelstaat
B	bijzondere meerderheden	twee in één	twee in één	deelstaat	niemand
C	federaal schaduwtheater	twee in één	federaal	deelstaat	federaal ?
D	federaal	federaal	federaal	federaal	federaal

* * *

Twee fundamentele gebreken van die federale staatsstructuur moeten aangelijnd worden: het ontbreken van samenwerkingsstructuren en het weinig democratische karakter van een aantal beslissingsprocedures.

(1) De Belgische federale staatsstructuur (onterecht "*federalisering*" genoemd) heeft volledige bevoegdheidspakketten aan de deelstaten overgedragen (ruimtelijke ordening bijvoorbeeld, wegeninfrastructuur, milieubescherming...), zonder behoud van federale overlegbevoegdheden (zoals die bijvoorbeeld in Duitsland bestaan). Er bestaan weliswaar arbitrage-structuren en -processen, om bevoegdheidsconflicten te beslechten, maar er zijn geen of weinig samenwerkingsverbanden. Bijna veertig jaar na de eerste golf bevoegdheidsoverdrachten zijn de wederzijdse afspraken en overeenkomsten zeldzaam, en gezamenlijke structuren (voor "*bottom-up*" samenwerking) onbestaand. Er is werk aan de winkel om de verloren tijd in te halen: "*wat we samen doen, doen we beter*".

(2) De Belgische federale staatsstructuur is een gevel, een rookgordijn, een schaduwtheater... Je ziet niet wat je ziet. De onmacht van federale regeringen en parlementen om federale problematieken aan te pakken ondermijnt de democratie. Die grijze zone van de besluitvorming moet worden opgeklaard: de huidige federale schijnbevoegdheden moeten ofwel effectief Belgisch worden (met een Belgisch parlement dat zich als een Belgisch parlement gedraagt, en waarin eenvoudige meerderheden gelden), ofwel naar de deelstaten worden overgebracht, met de uitdrukkelijke verwachting dat een verantwoordelijk samenwerkingsmodel democratischer en doeltreffender is dan een machteloze federale overheid (die bovendien de financiële armslag niet heeft om zijn moeizaam genomen beslissingen ook nog uit te voeren).

* * *

Voorstellen

1.

Voor de grijze zone van bevoegdheden (B en C), die niet duidelijk ofwel tot de deelstaten ofwel tot het Belgische niveau behoren, worden volgende twee principes toegepast (in feite twee manieren om hetzelfde principe uit te drukken).

- Alle bevoegdheden die een meerderheid in elke taalgroep vereisen worden aan de deelstaten⁵ toegekend, die voor de goede uitvoering van die taken samenwerkingsakkoorden afsluiten en samenwerkingsstructuren oprichten.
- Voor alle bevoegdheden die op Belgisch niveau beslist en uitgevoerd worden, worden de formele en informele deelstaatcriteria afgeschaft.

Op basis van die principes worden de bevoegdheden herschikt en de beslissingsprocedures vereenvoudigd. De bijzondere meerderheden per taalgroep worden afgeschaft.

Er wordt gestreefd naar homogene bevoegdheidspakketten. Complexiteit en onzinnige verschillen worden vermeden (een gewestelijk verkeersreglement bijvoorbeeld).

2.

De Belgische federale overheid krijgt de nodige middelen om de haar toevertrouwde taken efficiënt uit te voeren.

3.

Het Belgische parlement wordt door de burgers in één Belgische kieskring rechtstreeks verkozen. De inschrijving van kandidaten en/of verkozenen op taalrollen wordt afgeschaft (en bijgevolg ook de verdeling van de zetels over de taalgroepen). De politieke partijen maken zelf uit of ze met "tweetalige" noord-zuid-lijsten of kartels opkomen, dan wel met "éentalige". De kiezers kiezen.

4.

De taalpolitieke regels voor de samenstelling van de Belgische regering worden uiteraard ook afgeschaft.

5.

Een gelijkaardige weg wordt bewandeld voor de bevoegdheden in het Brussels hoofdstedelijk gewest: afschaffing van taalpolitieke regels voor de samenstelling van regering en parlement; waar nodig of wenselijk overdracht van bevoegdheden naar de gemeenschapscommissies, die voor de goede uitvoering samenwerkingsakkoorden afsluiten.

Ook voor de enkele faciliteitengemeenten waar bijzondere meerderheidsregels gelden worden die afgeschaft.

6.

In een dergelijk bestel heeft de Senaat (de tweede kamer) geen reden meer van bestaan. De deelstaten *kunnen* beslissen samen een overlegvergadering met parlementair mandaat op te richten, maar het is *hun* bevoegdheid daartoe de nodige initiatieven te nemen, en de taken, de middelen en de werking van die overlegvergadering te bepalen.

⁵ Welke deelstaten: de gewesten of de gemeenschappen? Het blijft een moeilijke vraag.

7.

In afwachting van de inrichting van Europese verkiezingen op Europees niveau (waarbij heel Europa één kieskring wordt, en elke Belgische burger zijn stem kan uitbrengen op Letse, Portugese, Sloveense, Poolse... kandidaten...), worden de Europese verkiezingen in België op Belgisch niveau uitgevoerd, conform de Belgische verkiezingen: één kieskring, geen taalgroepen, proportioneel ⁶.

8.

Elke deelstaat en ook de Belgische staat heeft een eigen grondwet. Sinds het voorstel van Europese Grondwet weten we dat er op verschillende niveaus grondwetten kunnen worden gemaakt. Dat kan ook in de Belgische context ⁷.

9.

Elk van die grondwetten bevestigt formeel het openbaar taalgebruik én de rechten van anderstaligen. De taalfaciliteiten in de faciliteitengemeenten behoren daartoe.

10.

Dergelijke bescherming van de taalrechten is wellicht niet voldoende om de jarenlang gegroeide vrees en wantrouwen aan weerszijden van de taalgrens weg te nemen. Enkel een internationaalrechtelijk akkoord kan daartoe bijdragen. De taalrechten van de burgers worden in een internationaal verdrag vastgelegd, dat door de deelstaten, de Belgische staat en zonodig (of zo mogelijk) door enkele "garant-staten" (of door de Europese Unie) wordt ondertekend.

11.

Alle deelstaten hebben verregaande autonomie. Dit houdt bijvoorbeeld in dat het Brusselse hoofdstedelijke gewest en het Waalse gewest, zo ze dit wensen, mogen evolueren tot één gewest, voor de gezamenlijke uitvoering van de gezamenlijke bevoegdheden, mits respect voor de hierboven (in 9 en 10) bepaalde rechten.

12.

Naar het voorbeeld van Canada ("*opt out*" of "*droit de retrait*"), Groot-Brittannië ("*devolution*") of Spanje, kunnen bevoegdheden ook asymmetrisch aan de deelstaten worden toegekend, mits overdracht van de bijhorende financiële middelen. Als de ene deelstaat een bevoegdheid zelf wil uitvoeren, en een andere de taak liever aan de Belgische staat overlaat, wordt dat effectief zo geregeld.

⁶ De Europese federale problematiek is niet erg verschillend van de Belgische, ook al zijn er veel meer (deel)staten. Er bestaat een internationale legitimiteit (Europa als een som van landen), waarbij beslissingen intergouvernementeel onderhandeld worden, en er bestaat een Europese legitimiteit, die alle landsgrenzen overschrijdt. Daarvoor heeft Europa behoefte aan Europese verkozenen in een Europese kieskring.

⁷ Terloops mag worden opgemerkt dat die zogenaamde Europese grondwet niet op een enthousiasmerende wijze geschreven was. De tekst begon met: "*Zijne Majesteit Albert II, Koning der Belgen...*". De Amerikaanse grondwet uit 1776 begint als volgt "*We the People of America...*". Het zou mooi zijn mocht een mogelijke Vlaamse grondwet beginnen met "*Wij, de mensen van Vlaanderen...*".

13.

De deelstaten (en ook de Belgische federale staat) voorzien niet alleen in samenwerkingsafspraken en -overeenkomsten (voor oude en nieuwe bevoegdheden) maar ook in overlegmomenten. Voor elke Belgische, Vlaamse, Waalse... wet of decreet wordt er in de goedkeuringsprocedure een overlegmoment ingebouwd, waarbij samen met buurlanden en -gewesten lands- en gewestgrensoverschrijdende effecten bekeken worden. Staat, gewesten en gemeenschappen dragen er zorg voor hun wetten en regels zoveel mogelijk met elkaar in overeenstemming te brengen. Ze richten een gezamenlijk agentschap op dat tot taak heeft de wederzijdse kennis van het gevoerde beleid en van de beleidsinstrumenten te bevorderen, en voorstellen te formuleren voor een zo goed mogelijke wederzijdse afstemming.

14.

De monarchie kan worden afgeschaft. Ministers ondertekenen zelf de wetten. Politici gebruiken hun telefoon om vergaderingen te beleggen voor regeringsvorming. Een premier die er de brui aan geeft doet dat op het web (volgens een bij wet vastgelegde formule). Voor representatie zijn talloze formules denkbaar.

15.

"No taxation without representation" zeiden de Amerikaanse revolutionairen. En *"No representation without taxation"* kan je eraan toevoegen.

Concreet: zorg ervoor dat wetten gemaakt worden door de vertegenwoordigers van zij op wie die wetten van toepassing zijn:

- vergemakkelijk de inschrijving op de kiezerslijsten, ook en vooral van "nieuwe burgers";
- bepaal het stemrecht van Belgen in het buitenland in functie van de band die ze concreet met het land onderhouden ⁸.

Jef, Lille, juli 2008

⁸ Misschien moet er ook 's een denkoefening en een debat gestart worden over de burgerrechten van zij die deels in één land (of gewest) leven, en deels in een ander. Bijvoorbeeld omdat ze aan de ene kant van de grens werken (en belasting betalen, en wetten respecteren), en aan de andere kant wonen (en belasting betalen, en wetten respecteren). Die vraag is niet alleen Belgisch. Ze stelt zich zelfs heel scherp in sommige grensgebieden, waar de participatiegraad aan verkiezingen heel laag is.