

*Afscheidscollege*

FEDERALISME ONDER CONDITIES VAN PARITEIT EN  
PARTICRATIE

**Prof. dr. em. Wilfried Dewachter**

Afdeling Politologie K.U.Leuven

<http://www.kuleuven.ac.be/politologie/>



Leuven  
19 november 2003

Onderzoek heeft uitgewezen dat België goede objectieve gronden heeft om een behoorlijk fors federalisme uit te bouwen. Alleen de uitgestrektheid van het grondgebied en een heel grote bevolking ontbreken. Maar een aantal federale staten hebben die gronden evenmin.

Anderzijds kent België een veel grotere interne verscheidenheid dan vele federale staten.

- De talen om te beginnen. Omdat dit in het Belgisch debat zo delicaat ligt haal ik hier een autoriteitsargument aan: koning Albert II. “De taal van een mens bepaalt in hoge mate zijn wijze van redeneren en van aanvoelen, wat hij zal zien of wat hij niet zal zien. De taal waarin hij denkt is als een venster waardoor hij de werkelijkheid zal waarnemen. Zijn wereldbeeld wordt mede bepaald door zijn taal en wat hij niet onder woorden kan brengen zal hem vlug ontgaan. Elke taal bezit haar eigenheid, die

afstraalt op al wie die taal spreekt” !! (Kerstboodschap, 1998).

Verder is er

- Het gesplitst communicatiestelsel: kranten, radio en TV
- Het onderwijs is opgedeeld.

Samen vormt dat nagenoeg de ganse socialisatie-structuur. Eén, kleine politieke aanduiding van wat zo'n apart socialisatiestelsel betekent.

Op de eenvoudige vraag: “Tot welke politieke partijen behoren volgende top-politici?” wordt door Vlaamse kiezers voor de Vlaamse top-politici voor 75% juist geantwoord. Voor de Waalse toppolitici bedraagt die juiste score bij het publiek in Vlaanderen slechts 25%. In Wallonië krijgt men precies het omgekeerde: de eigen politici kent men significant beter dan de Vlaamse, ook al zijn daar dan eerste-ministers bij. In een partijdemocratie is het voor de kiezers een eerste rangskennis te weten tot welke politieke partijen de toppolitici behoren.

Maar de verschillen tussen Wallonië en Vlaanderen gaan nog verder; ook buiten het politieke domein.

- Er is een opvallende verscheidenheid in huisvesting en woonpatronen en mobiliteit
- Brussel uitgezonderd, gebeurt het verhuizen nog nagenoeg uitsluitend in het eigen gewest. En verhuizen betekent toch: de keuze van de plaats waar men wil leven
- De economie heeft tot op bepaalde hoogte eigen kenmerken
- Het syndicalisme vertoont een bepaalde mate van eigenheid, bijvoorbeeld in zijn actiepatronen
- De waardenpatronen verschillen soms opvallend
- En niet een laatste, maar wel een zeer significante aanwijzing: de politieke partijen zijn gesplitst, wat in nagenoeg geen enkel federaal stelsel het geval is. En waar het voorkomt vertolkt het eerder een separatisme.

Besluit: het federalisme in België is niet zozeer een vertolking van nationalisme, dan wel van maatschappij-kunde.

En toch krijgt het federalisme in België maar moeilijk volwaardig burgerrecht.

Proclameerde Kamervoorzitter Herman De Croo, institutioneel toch de eerste burger van het land, niet: “Het federalisme bestaat niet in België”. (Knack, 20 aug. 2003) ? Of bedoelde de Kamervoorzitter: “Het federalisme bestaat niet meer” ? (Ondeugend

vraagje: “Is het niet de partij van Herman De Croo die in een recent partijcongres het confederalisme in zijn partijprogramma heeft geschreven ?”)

Hij voegde er sibyllijns aan toe: “De recuperatie van de hervorming daar moet je verstand voor hebben. Als ik dat tegen ’s konings kabinetschef Jacques van Ypersele zeg, dan weet die precies wat ik bedoel. Het systeem overleeft maar dankzij de contrareformator. Het gaat dood aan al die hervormers”.

In hogere staatsregionen zou men dus geporteerd zijn om het federalisme terug naar af te verwijzen: de “contra-reformatie” in De Croo’s unieke taalgebruik of de recuperatie. Waarom die recuperatie en hoe die in haar werk gaat, dat is voor straks. Eerst moeten we nagaan wat we verliezen als die recuperatie slaagt of al geslaagd is.

### **De functies van het federalisme**

Dit is vragen – in het jargon van de politologie – naar de functies van het federalisme. In mensentaal: “Waartoe dient het federalisme ?” Of nog anders: kan het federalisme in zo’n uiteenlopende maatschappelijke toestanden als deze in Vlaanderen en Wallonië een meerwaarde aan de politieke besluitvorming geven ?

Er zijn vijf voordelen aan het federalisme, tenminste als het goed werkt.

Het eerste voordeel is de conflictafbouw. Een sprekend voorbeeld is de val van de regering Mark Eyskens in 1981, onder meer naar aanleiding van het Cockerill-Sambre staaldossier. Als men die netelige strijdpunten, die groeien uit toestanden of visies, die sterk verschillen van gewest tot gewest, aan elk van de gewesten toevertrouwt dan vermindert men het conflictgehalte op federaal niveau aanzienlijk. De recente overheveling van de wapenexportlicenties naar de gewesten is daarvan een ander prekend voorbeeld.

Het tweede voordeel is de probleemnabijheid van het beleid. Daarnet is aangetoond dat Wallonië en Vlaanderen in aanzienlijke mate een eigen maatschappij vormen. Een eigen politiek beleid heeft de mogelijkheid om dicht bij de zeer specifieke problemen oplossingen te zoeken.

Als het waar is dat de werkloosheid in Wallonië in de eerste plaats een langdurige jongerenwerkloosheid is en dat daarentegen in Vlaanderen hét werkloosheidsprobleem de

oudere werklozen zijn, dan kan een eigen beleid toch wel adequater zijn dan een gemeenschappelijk federaal beleid.

Het derde voordeel is de concurrentie tussen beleidsoplossingen. In tegenstelling tot het bedrijfsleven, waar men los van bijvoorbeeld grote mastodontbedrijven een eigen Bill Gates-bedrijf kan starten, kan dit niet in de politiek. De overheid heeft een monopoliepositie voor haar beleidsvoering. Tenzij precies in het federalisme waar Baden-Württemberg of Beieren voor dezelfde problemen gesteld als in de deelstaat Noord-Rijn Westfalen, met zeer eigen oplossingen voor de dag kunnen komen en proefondervindelijk, via het resultaat op het terrein, kunnen aantonen welke oplossing de meest effectieve is en aan welke kostprijs. Wie de ideologie van de vrije mededinging is toegedaan moet dit voordeel van het federalisme hoog inschatten.

Heeft het onderwijsbeleid in Vlaanderen, bijvoorbeeld inzake krachtenbundeling in het middelbaar en het hoger onderwijs niet voor een stuk voorbeeld gestaan voor onderwijshervormingen in Wallonië ?

De vierde functie is de verlichting van de politieke agenda door splitsing van de beleidsmateries. Zeker sinds de jaren '60 wordt de politiek overspoeld door een enorme hoeveelheid problemen, zeer uiteenlopend van aard, aansnijdend met een hoge snelheid, een aantal met verre gaande consequenties, o.m. welvaarts- of levensbedreigend.

Bovendien liggen de oplossingen in onze ingewikkelde maatschappij lang niet altijd voor het grijpen, wat drukkingsgroeperingen ook mogen beweren.

Als men de beleidsdomeinen consequent splitst kunnen een reeks problemen verdeeld worden over het federale en het deelstatelijke niveau en zo de vragenoverlast wat meer aanpakbaar maken.

Het laatste voordeel van het federalisme, maar zeker niet het minste, is een vergroting van de democratie. In aparte verkiezingen beslissen de burgers van de deelstaat over hun eigen deelstaatregering én deelstaatparlement apart en los van hun beslissing over federale regering en het federale parlement zoals bijvoorbeeld in de Duitse Bondsrepubliek.

Federalisme heeft ook nadelen. Het heeft zijn kostprijs.

Vooreerst maakt het federalisme de politiek op het vlak van de instellingen meer ingewikkeld, ook al tekent men een helder federalisme uit – wat het Belgisch federalisme

niet is -. Men verhoogt in bepaalde mate de kostprijs door de vermenigvuldiging van instellingen als regering, parlement, administratie. De geldstromen en de fiscaliteit tussen federaal-deelstaat kunnen bijzonder ingewikkeld worden en vormen heel harde beslissingsnoten.

Een tweede kostprijs is de behoefte aan periodische herziening van de federale constructie.

Ik heb het daarnet al aangehaald: de politiek is dynamica. Zij wordt geconfronteerd met een overvolle politieke agenda waarvan de basiskenmerken zijn: diversiteit, indringendheid, snelheid en hoge moeilijkheidsgraad, gezien de zich als maar meer diversifiërende maatschappijen.

Institutioneel lijkt het federalisme eerder een statica te zijn: eens vastgelegd, moeten dit blijven gelden voor decennia en decennia. Gezien de politieke dynamica zouden de bevoegdheidsverdeling en de middelenvoorziening regelmatig herzien moeten worden in functie van de grote beleidsvragen. Maar zulke operatie is in de huidige stand van de democratie belast en beladen met het gevaar van overtroefd te worden door het gewicht van machtsposities, van partijpolitieke berekeningen en tactieken, in plaats van een nieuw, helder en adequaat federalisme uit te tekenen.

Een derde kostprijs kan de incoherentie van de politiek zijn: de ene deelstaat doet het zo en een andere anders zodat een nogal onoverzichtelijk beeld kan ontstaan voor die materies die nog weinig deelstatelijke eigenheid hebben. Dat is de prijs voor de concurrentie qua beleid.

Vierde kostprijs is de aantasting van de gevestigde machtsposities en van de gebruikelijke en vertrouwde besluitvormingswegen. Hoe dan ook, bij een goed functionerend federalisme, verliezen de centrale instellingen en posities een opmerkelijk deel van hun macht.

Als vijfde mogelijke kostprijs wordt door de Belgische elite ingeschat: een bedreiging voor het voortbestaan van België. Een fors federalisme kan inderdaad in bepaalde gevallen leiden tot een echt confederalisme dat op zijn beurt kan leiden tot een secessie. [Er zijn in de feiten ook gevallen geweest waar het wel juist andersom ging: van confederalisme naar federalisme en vandaar naar een eenheidsstaat. Er zijn ook

eenheidsstaten die in een secessie eindigen – België heeft daarvan in 1830 enige know how opgedaan.]

Hier stoten we op een kernstuk uit de politieke cultuur: de gemeenschappelijkheid van opvattingen bij de leidende elite: met name de elitaire consensus. Deze opvattingen aan de top van de maatschappij zijn richtinggevend voor het gros van het politiek denken en schrijven, inclusief de informatieverstrekking, onder meer in vele media.

Vooraf het vierde en het vijfde nadeel wordt door de elite scherp ervaren. In België zou het dubbel evenwichtsmodel van het interprofessioneel sociaal-economisch overleg wel eens aan het schuiven kunnen gaan bv. of het typisch functioneren van de P.S. aanpak in Wallonië in vraag komen. Vandaar een angstvallig waken op het “unionistisch federalisme” van koning Boudewijn en andere gezaghebbende leden uit de Belgische elite.

### **De constructiefouten van het federalisme in België**

Die elitaire weerstand tegen het federalisme is van meet af aan ingebouwd in de lange ontwikkeling naar het federalisme. En dermate sterk dat het zwaar belastend is voor de goede werking van het federalisme in België.

*[Nochtans stonden de Lage Landen aan de wieg van het federalisme: de Republiek van de Verenigde Provinciën was het model voor het Amerikaans federalisme en het de facto federalisme van de Verenigde Provinciën had zijn wortels in de Zeventien Provinciën van Karel V. (R. Van Caenegem, blz. 26-27)]*

Hoe is men daartoe gekomen ?

Een beleidsmaatregel draagt de positieve kwaliteiten van zijn besluitvormingstype mee, maar ook de negatieve kenmerken en de lidtekens; nagenoeg onontkoombaar, of dit nu een besluitvorming in de politiek is dan wel een beslissing in een bedrijvenconglomeraat of een grote organisatie als de kerk of Europese vakorganisaties. Een bureaucratische beslissing blijft de eigenschappen van functionele verkaveling, regelneveling, beperking van de verantwoordelijkheid bij de uitvoering, enz. met zich mee dragen.

De invoering van het federalisme in België is niet een snelle onderhandse beslissing, geen technocratische beslissing, wel integendeel.

Het federalisme is er in België gekomen via een langdurige reeks van strijdpunten, plus vier grote pacificaties, die uiteindelijk door de elite is toegestaan, (1) omdat ze afgedwongen is door de basisoppositie van een sociale beweging (2) uit noodzaak en (3) ingevolge de luciditeit van enkele topbesluitvormers.

Daaruit volgen de gebreken van het beleid dat men gevoerd heeft:

- De pacificatie als besluitvormingstype geeft voorrang aan de oplossing van het conflict eerder dan aan de maatschappelijke inbedding van het probleem.
- Men heeft het federalisme gecounterd met de pariteitseisen in een bewaringsbeweging. Of in de termen van Herman De Croo: men heeft het grotendeels gerecupereerd, nog voor het goed en wel werd toegekend.

Welke zijn die pariteitseisen ?

1. De pariteit tussen Franstaligen en Vlamingen in de regering. Men vindt zulke grondwettelijke bepaling in geen andere federale grondwet. *De 2+2+2+1 opbouw van de Zwitserse regering sinds 1959 dient ter oplossing van problemen van gans andere aard en is geen pariteit.*
2. De invoering van de zesvoudige meerderheden: een meerderheid in Kamer en Senaat plus een meerderheid in elke taalgroep in elke Kamer. En die zes meerderheden worden voor veel wetten geëist. De partijen maken zich zo des te meer onontkoombaar.
3. De alarmbel.

Dit zijn de grondwettelijke pariteitseisen. Op zich betekenen die pariteitseisen reeds het afwijzen van een basisregel in de democratie: de meerderheid beslist.

In de Duitse Bondsrepubliek stelt men veel minder ver gaande controle-eisen. Er is alleen de vertegenwoordiging van de regeringen in de Länder in de Bundesrat, met een imperatief mandaat vanuit die regeringen. Het aandeel Zustimmungsgesetze (die rechtstreeks de bevoegdheden van de deelstaten aanbelangen) stijgt van 1949 tot 1998 van 42% tot 59%. En de jaren met een federale regeringsmeerderheid in de Rat bedragen 17 tegenover 13 voor de oppositie en 21 met een gemengde participatie aan de deelregeringen.

In België komen bij die grondwettelijke pariteitseisen op het terrein, nog eens minstens vier, even sterke eisen bij.

1. Dezelfde partijpolitieke samenstelling van alle belangrijke regeringen in het land.  
Is het CVP-SP nationaal, dan moet dat ook zo in Vlaanderen zijn: zie het conflict van 1988: de reeds gevormde Vlaamse CVP-PVV regering moest een CVP-SP worden, en is dat ook geworden.
2. Daarbij komt de oude eis: une majorité significative dans les trois régions.
3. Het politiek spectrum moet identiek zijn in Vlaams België zowel als in Waals België. Daarbij wordt een vertekening van de evenredige vertegenwoordiging zonder morren geïncasseerd.

Volgens de huidige techniek van zetelverdeling is de

- PS even sterk als de VLD
- is de MR sterker van de SP.A-Spirit
- en dan volgen CD&V en Vlaams Blok.

Als wij de evenredige verdeling van de zetels toepassen op het aantal geldige stemmen, komt er een ander beeld uit.

- bovenaan staat alleen de VLD
- gevolgd door SP.A-Spirit
- gevolgd door PS en CD&V die even sterk zijn
- komen dan op gelijke sterkte de MR en het Vlaams Blok.

Alhoewel de hier gebruikte techniek toegepast wordt in de Duitse Bondsrepubliek en tot bij “Lambermont” in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hoor je van Vlaamse partijzijde geen enkele stem opgaan om deze evenredigheid aan de geldige stemmen toe te passen. Nochtans is hier voor die partijen qua machtsposities veel meer te winnen dan met de 5 % kiesdrempel.

4. De zusterpartij uit het andere landsdeel wordt telkens betrokken. Dit is een vanzelfsprekende norm.

Deze 3 + 4 pariteitseisen schreeuwen om heel sterke politieke partijen, meer zelfs op participatie. Want:

- Welk instrument kan die veelvuldige pariteitseisen handhaven ? De politieke partijen.
- Welk instrument kan de zesvoudige meerderheden leveren ? De politieke partijen.

- Welk instrument kan het parallellisme van de regeringen van hoog tot laag maken en blijven garanderen ? De politieke partijen.

*Voor de specialisten onder ons: probeer maar eens het constructief wantrouwensvotum, ingeschreven in de Grondwet in 1994, met die eis van gelijke partijpolitieke samenstelling van laag tot hoog tot stand te brengen !*

De politieke partij is inderdaad een machine om de macht te verwerven en te behouden en te vergroten. De politieke partij moet ook de leverancier én de garant zijn van de gewone en bijzondere meerderheden in het parlement, een ganse legislatuur lang. Zo hoort dat.

Maar de politieke partijen zijn *de enige* organisaties, de enige instellingen, de enige instrumenten die dit kunnen. Zij zijn onmisbaar !! En in België in hoge mate onmisbaar. En dat kenmerkt een participatie.

### **De participatie**

Uit ons onderzoek van 1980 komt België samen met Italië als een participatie naar voren. Frankrijk en Finland eerder als een presidentialistisch bestel. Het Verenigd Koninkrijk, de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland als eerder regeringsgestuurde bestellen met toch nog een stuk tegengewicht van het parlement.

De politieke dynamiek brengt mee dat men die karakterisering periodisch moet bijsturen.

België heeft drie grote periodes van sterke participatie gekend, met elk een eigen koloriet: de tweede helft van de jaren '30, 1974-1988 en nu vanaf 1999. Een korte beschrijving. Vooreerst is er de tweede helft van de jaren '30 waar koning Leopold III zijn prerogatieven sterk verdedigde tegen de opstuwende partijen die intern toch een hoge graad van verdeeldheid vertoonden.

De tweede periode is deze van 1974 tot 1988: met een aanzienlijke mate van symbiose van de partijen met hun grote aanleunende vakorganisaties. Zie de uitspraak van André Cools in 1980 over wat hij allemaal op vraag van het FGVB heeft doorgevoerd. Zie de uitspraak van Jef Houthuys over een vice-premier, waarop de PSC Voeren naar voren schoof en de regering deed vallen.

Vanaf 1999 begint de derde periode, waar de vakorganisaties veel minder aanwezig zijn – niet in het minst door de zwakte van de liberale vakorganisaties en waar de partij het schip schoon hebben voor hen alleen, en ongehinderd de verkiezingen, regeringsvorming en regeringsbemanning uitgebreid gaan hanteren en zo het veld nog vrijer maken. De verkiezingsmanipulaties zijn uitgesproken het kenmerk van deze periode.<sup>1</sup>

Daartoe ontwikkelt men dan instrumenten:

1) instrumenten die de partijen versterken:

- terechte uitgebreide overheidsfinanciering [die men evenwel veel te veel verspilt aan nutteloze propaganda]
- versterking van de partijleiding, die vooral meer autoritair wordt. Hoe meer participatie, hoe meer de partij autoritair geleid wordt !

Een sterke aanduiding a contrario. De verkiezing van de partijvoorzitter met meerdere valabele kandidaten, is gezien de macht van de partijvoorzitters in België een zeer betekenisvolle en belangrijke vergroting van de democratische inspraak. De voorzittersverkiezingen in de VLD van 1993 (Verhofstadt-De Croo) van 1995 (De Croo, Dewael, Daems, Neyts) van 1997 (Verhofstadt – De Croo – Daems) hebben aangetoond dat dit zeer ingrijpend democratisch proces de partij als machtsmachine en als organisatie danig verzwakt doordat de factie- of tendensvorming al te veel kansen krijgen en wortel schieten in de partij. De andere traditionele partijen hebben meteen die les getrokken en stellen zich daaraan niet meer bloot. Zij organiseren nu één-kandidaatsverkiezingen, oneigenlijke verkiezingen dus !

- en een recent sterk ontwikkelde techniek: benoemingen van het politiek personeel in de verkozen mandaten (zie verder manipulatie van de verkiezingen).

2) Daartoe werkt men aan:

- de verzwakking van de tegenspelers = de andere machtige instellingen
- de regering: de partijen maken haar, houden haar staande of doen ze vallen, zij het in condominium. Zie de afwijzing van de rechtstreekse verkiezing van de regering

---

<sup>1</sup> Het spreekt voor zich dat de term manipulatie hier in de wetenschappelijke, dus beschrijvende betekenis wordt gebruikt.

- het parlement  
De zwakheid van het parlement in de besluitvorming hebben we vroeger al uitvoerig aangetoond. Dit krijgt in 1999 en 2003 nog zware knauwen door de manipulatie van de verkiezingen.
  - De kiezers: zij waren al weinig machtig. Ook dat is vroeger al omstandig aangetoond. In 1999 en 2003 is daar een smadelijke manipulatie van de verkiezingen bovenop gekomen: 12 verschillende manieren.
- 3) De politieke partij verwerft in *dit* partocratisch stelsel een dubbel kenmerk:
- (1) haar uniciteit of alleenfunctionaliteit: zij alleen kan dit doen, maar (2) zij doet dit in een eenheidsstructuur, in een eenheid van leiding.
- Niet zoals in BRD, daar heb je de CDU van de Bondsrepubliek naast deze van Baden-Württemberg of van Hessen of van Saksen.
- Hier is er de ene partij die in haar schoot, haast tegelijkertijd en zeker in een globaal perspectief beslist over haar tactiek en beleid op het nationaal niveau, op het Vlaams of Waals niveau en zo nodig ook op het niveau van, bijvoorbeeld, het Antwerps stadsbestuur.

### **Manipulatie van de verkiezingen**

- \* Er is vooreerst het laten samenvallen op één dag van alle parlementsverkiezingen: Kamer, Senaat, Vlaams of Waals parlement, Europarlement en de twee kleinere raden.  
1999 heeft eigenlijk een kwalijk voorbeeld gegeven als vertrekpunt. Nadien zouden de verkiezingen gesplitst zijn. Maar om partocratische voordelen wil men erop terugkomen. Steve Stevaert: “Dan moeten de mensen maar één keer gaan stemmen. Da’s gemakkelijk”. Guy Verhofstadt beaamt die keuze.  
Bij gelijktijdige verkiezingen verkleint de kans op een eigen verkiezingsinhoud en dan ook een eigen verkiezingsbeslissing in functie van de eigen problemen en oplossingen zeer aanzienlijk. De kans op een eigen verkiezingsgestalte wordt dan door de partijen en de leidende politici vakkundig weggewerkt. Weg de kans op meer democratie door de federale constructie !  
Maar er zijn nog andere technieken.

- \* Kandidaatstelling van politieke leiders voor verkiezingen waar zij in geen geval gaan zetelen in het parlement.
- \* Verkozen kandidaten die ontslag nemen ten voordele van een opvolger uit hun partij (op bevel van de partij).
- \* Verkozen kandidaten die van het ene naar het andere parlement stappen in functie van de personeelspolitiek van de partij.
- \* Coöptatie van een kandidaat uit een andere partij in de Senaat.
- \* Invoering van een 5% kiesdrempel die de versplintering wegwerkt, niet direct uit de verkiezingen, maar wel in de zetelverdeling. (De technische aspecten van de overgang van het kworum naar de 5 % kiesdrempel laten we hier buiten beschouwing.) Hij is op winst voor de grote partijen uitgedraaid. Die kiesdrempel vernietigt wel de functie van de zweeppartijen. Door stemmen en zetels van de grote partijen af te nemen duwen de zweeppartijen de traditionele partijen in hun programma-richting. Om dat stadium te bereiken hebben de zweeppartijen wel enkele verkiezingen nodig om gewikt, gewogen en zwaar genoeg bevonden te worden. Het is één van de weinige programmatische ingangen in de Belgische parlamentsverkiezingen, nu al zowat een eeuw in voege. Maar de 5% kiesdrempel snijdt die zweepfunctie weg.
- \* Verkiezingscartels die meer zijn dan verkiezingscartels, maar toch nog af en toe opflakkingen van partij-eigenheid mogen spelen, zonder dat men goed weet waarom, wanneer en hoe.
- \* Personificatie van de verkiezingen via mediatactieken, personeelspolitiek en naar voren schuiven van leidende politici in de media, met al dan niet zachte tot hardere “netwerking”.
- \* Merk op dat ik de vergroting van de kieskringen tot de provincies maar half in het lijstje zet, ook al is de vraag ingegeven door verkiezingsverwachtingen van bepaalde partijen. Waarom ? Omdat (1) dit de provinciale apparentering afschaft – tenminste als men ze ook voor Vlaams Brabant doorvoert, (2) omdat de provincies veel meer sociologische realiteiten zijn dan bv. de kieskring “Mechelen-Turnhout” en kieskringen zinnige sociologische realiteiten moeten zijn en (3) dat de politieke communicatie voor het federale en het Vlaamse niveau gans Vlaanderen, resp.

Wallonië bestrijkt. Overigens een rechtstreekse regeringsverkiezing kan niet anders dan in de ene, hele Vlaamse kieskring.

### **Manipulatie van de verkiezingen als “keuze van de regering”**

- \* Men stelt de verkiezing voor als een verkiezing van de regering  
- maar (oud zeer) nadien beginnen de partijen met hun onderhandelingen of zoals in 1999: is de regering al vóór de verkiezingen gevormd.
- \* Men stelt de verkiezing voor als een “kanseliersverkiezing” maar men houdt met de pseudo-eerste ministerverkiezing die de voorkeurstemmen van de Senaatsverkiezing meer en meer worden nauwelijks rekening. En zeker is het geen kiezersbeslissing. Zowel in 1999 als in 2003 wordt de kandidaat met de hoogste score niet de eerste minister.
- \* Nieuw in 1999 en zeer betekenisvol: men wordt verkozen in een bepaald parlement maar wordt minister op een gans ander niveau.  
Bijvoorbeeld: L. Onkelinx verkozen in het Waals parlement wordt federaal minister.  
In 1999 doen zich zo 18 gevallen voor.  
Verklaart niet Vlaams minister-president B. Somers publiek: “Ik ben een loyale partijman. Ik zie me op elke plaats waar de partij mij zet. (De Standaard, 4 november 2003)

### **Manipulatie van de verkiezingen als beoordeling van het regeringsbeleid en als aanduidingen/keuzen voor het te voeren regeringsbeleid**

- \* Snelle wisseling van ministers in de loop van de legislatuur in 1999.
- \* Kort voor de verkiezingen verlaat de minister-president de regering of wordt daartoe verplicht.
- \* Kort voor de verkiezingen benoemt men nieuwe ministers en minister-presidenten.

In de Vlaamse regering 1999-2004 zijn er slechts 3 ministers die de rit volmaken.

*Dat de blijvende bekwame kabinetschefs in die situaties een toename van macht en invloed kennen is gewoon een logisch gevolg. Kabinetsleden zijn bij uitstek partijpolitiek benoemd en georiënteerd.*

De politieke partijen met regeringsambitie globaliseren het verkiezingsgebeuren tot één grote telling van hun numerieke sterktes, die niet eens de stemmensterkte is maar de zetelsterkte volgens een bepaalde techniek. Er is arbeidsverdeling tussen Vlaanderen enerzijds en Wallonië-Brussel anderzijds, met een eigen taak en een taak voor de zusterpartij uit de andere deelstaat die men ook zo sterk mogelijk wenst, want dat is in tweede orde een versterking voor zichzelf. In de eigen deelstaat moet het resultaat zo homogeen mogelijk zijn, over de verschillende parlementen heen, gezien de gelijklopendheid van de regeringssamenstelling in alle niveaus. Daartoe is de vervaging van de onderscheiden niveaus een aangewezen tactiek en die vervaging bereikt men het best door de topfiguren maximaal in de media op te voeren, ongeacht waar zij als vice-premier of top-minister functioneren. Onduidelijkheid in de bevoegdheidsverdeling helpt en wordt dus bevorderd. Eens in de posities is een dienstverlening naar de eigen partijmensen, op welk niveau dan ook aangewezen want dat versterkt de partij. De partijsterkte is dan, zonet de alfa en omega, dan toch een dwingende norm. Het zijn geen parlementsverkiezingen meer maar partijenverkiezingen. En met die globale goede score van de partij kunnen de individuele mandatarissen uiteindelijk ook op hun eigen niveau hun voordeel halen.

Politiek is een hard bedrijf. En het hardst van al gaat het er *in* de politieke partijen aan toe. Het eigen carrièreverloop wordt het best gediend met een kwalitatief hoogstaande volgzaamheid. De politieke partijen zijn geöliede machtsmachines, centraal geleid door één of enkele toppolitici.

Guy Spitaels is in 2001 heel duidelijk: “We hebben in dit land drie soorten regeringen: de federale, die van de gewesten en die van de gemeenschappen. Neem het Franstalig niveau. Een sterke partijvoorzitter, bv. van de PS, kan die drie regeringen perfect controleren, in bedwang houden zelfs. Door het regeerprogramma waaraan hij heeft meegewerkt, via de mensen die hij als minister uitstuurt en door de vergaderingen die aan elke ministerraad vooraf gaan”. (Knack, 11 april 2001).

Deze lijst is sprekend. Toch moet er nu nog aan toegevoegd worden:

- het inschrijven of afvoeren van problemen op de politieke agenda
- de bepaling van de prioriteiten op de politieke agenda
- de keuze of afwijzing van bepaalde oplossingen

- het bepalen van het beleidsniveau waarop het probleem wordt aangepakt
- de vele onderhandse beslissingen
- het toekennen van beleidsruimte aan de onderscheiden beleidsniveaus
- de vele niet-beslissingen naar de uitdrukking van de voormalige Indiase premier Rao: “the decision not to decide” (Newsweek, 30 dec. 1996)
- het stellen van veto’s.

En die “globalisering” wordt hard geïdeologiseerd in elitaire uitspraken als deze van P.S.-vice-premier Laurette Onkelinx: “De democratie is te belangrijk om ze te regionaliseren” (De Tijd, 17 november 2003).

De combinatie van die pariteitseisen en van de participatie maakt dat de kroonstukken van het Belgisch federalisme, die men in 1988-89 en 1992-94 zo luid proclameerde, verdwijnen.

- Er is wel degelijk nu een hiërarchie van de normen: zij komt uit het federale niveau en wordt partijmatig opgelegd en gesanctioneerd. Het hoogste niveau is onbetwist het federale niveau. Dat is richtinggevend, niet in het minst omdat dit de toegang tot de Europese Unie is. Maar evenzeer omdat de federaal gehouden materies als fiscaliteit, financiering van de deelstaten, sociale zekerheid in al zijn componenten, “onze nieuwe nationale sectoren”, de “forces motrices” en de “points névralgiques” zijn.
- De restbevoegdheid is, zoals voorspeld, inderdaad een dode mus.
- De internationale verdragsbevoegdheid is ondergeschikt aan de Belgische diplomatie.
- De meerderheid houdt op te spelen, vooral en in storende mate op federaal niveau.
- De politieke partijen die vanaf hun splitsing tot 1995 voorlopers waren in het federalisme zijn vanaf 1999 de voornaamste instrumenten voor de recuperatie en het dienstig zijn aan de elitaire consensus.
- De democratische impulsen die de kiezers zouden kunnen geven worden weggemanipuleerd.

Slotsum: er blijft nog een deel autonome bevoegdheden voor Vlaanderen en Wallonië: bv. inzake onderwijs.<sup>2</sup> Maar de dynamiek en het eerste geboorterecht zijn eruit.

En vooral de functionaliteit van het federalisme is bijzonder zwak geworden.

- Er is nauwelijks probleem nabijheid (zie bv. de tewerkstellingsproblematiek).
- De conflicten stapelen zich federaal op: dus geen conflictafbouw meer tenzij de beproefde recepten van bevrozing of van over-subsidiëring.
- Er is nog nauwelijks onderlinge concurrentie: integendeel men mag de zwakkere gewesten en/of gemeenschappen niet opjatten door al te performant eigen beleid.
- Een echte werkverdeling is er nog nauwelijks. Zegt Kamervoorzitter De Croo, met kennis van zaken, want ooit ook partijvoorzitter: “Denk je dat het VLD-bestuur het eerst een uur over de federale problemen heeft en dan nog eens een half uur over de Vlaamse ? Nee toch !” (Knack, 20 aug. 2003) Naast de uniciteit heeft de politieke partij ook een sterke interne eenheid van functioneren.
- De democratische inspraak is weggemanipuleerd.

Wij hebben vroeger het Belgisch politiek bestel beschreven als geleid door het verlicht elitisme. *“Wij kunnen de intrede van België in de euro toch niet overlaten aan de democratische beslissing. Stel u voor dat zij tegen de euro zouden stemmen. Met België dat 70 % van zijn productie exporteert”. Zoals de Denen de euro weigeren en de Zwitser de Europese Economische Ruimte !! Neen toch !!*

Tegenover die sterke krachten: partijen en elitaire consensus staat het zwakke appèl van de democratie. Daarover moet men duidelijk zijn.

De democratie biedt geen absolute garantie voor:

- de goedkoopste oplossing
- de “beste” oplossing.
- de eenvoudigste oplossing. Soms echt integendeel.
- noch de eenvoudigste weg naar een oplossing.
- noch voor verandering.

Democratie betekent meer dan eens compromis. Een compromis kan zowel een meerwaarde als een barslechte oplossing zijn.

---

<sup>2</sup> Correctie niet voor Wallonië maar voor de Franse Gemeenschap en dat wijst dan eens te meer op een constructie – zwakheid in het Belgisch federalisme.

De publieke opinie kan beleidsdomme uitspraken doen.

Democratie betekent vooralsnog frequent: niet ontdaan van machtsegoïsme.

Democratie betekent ook:

- Ingewikkeldheid en traagheid van de besluitvorming.
- Uiteenlopende politieke belangstelling en zwakke politieke kennis binnen uitgebreide segmenten van het kiezerskorps.
- De heterogeniteit van de stemmotieven.

De modale kiezer is vooralsnog geen “prins” van het beleid à la Plato, daarom moet er opvoeding en opleiding door school, politiek, media, en ervaring op het terrein komen; massaal, zonder manipulatie.

Democratie heeft nog altijd een grote behoefte aan leiding. Het ware elitisme bestaat inderdaad in het voorlichten, het overtuigen van uit gezag van gevormde burgers die dan zelfstandig de goede keuzes maken. Dat is ook de kern van de democratische leiding.

Leiding in een democratie is niet alleen durven en mogen in te gaan tegen een onmiddellijke vox populi – wat wel op goede, objectieve gronden moet gebeuren. Het is evenzeer dan naar de kiezers gaan en ze, op rationele gronden, trachten te overtuigen, m.a.w. met waarachtig gezag spreken, én de test van de overtuigingskracht durven aan te gaan in belangrijke beslissingen, ook ten aanzien van de oplossingen waarvoor de leiding pleit. Dat is ontzettend moeilijk en is zó machtsincongruent. Het vergt bovendien een uitgesproken volwassen politieke cultuur, zowel bij de burgers als bij de leiders; of minstens de groei daarnaar.

Thomas Jefferson, nu bijna twee eeuwen geleden heeft het scherp geformuleerd: “Ik ken geen veiliger bewaarplaats voor de ultieme macht in de maatschappij dan het volk zelf. En als wij vinden dat het volk niet voldoende gevormd en verlicht is om zijn controle met een heilzame oordeelkundigheid uit te oefenen, dan bestaat de oplossing er niet in de beslissing van het volk weg te nemen, maar “to inform their discretion”, het volk voor te lichten, te “begeleiden”.”.

Democratie is een langdurig leerproces dat vooral op het terrein moet ingeoeffend worden door ze uit te oefenen.

*Dat democratie een langdurig leerproces is ervaart de Franse linkerkant, op het niveau van de partijleiding, nog altijd na haar tactische blunder in de eerste ronde van de Franse presidentsverkiezingen van 2002.*

Als we de zin van de geschiedenis zoeken, of de evolutie van het menselijk kunnen over eeuwen en eeuwen heen beogen, dan liggen de opdrachten klaar uitgetekend. De politieke beslissingen moeten gaandeweg worden, naar de oproep van Abraham Lincoln: Van het volk, voor het volk, door het volk. Want uiteindelijk is politiek de zelfbewuste sturing van de maatschappij.

België heeft nu, in tegenstelling tot zijn voor-beeld-positie in de 19<sup>de</sup> eeuw, een magere graad van democratie. Dat toont het politologisch onderzoek duidelijk aan. Misschien kunnen wij beginnen met: “not to take the important decisions from the people but to inform their discretion”.

Een federalisme dat maatschappij-congruent is en helder opgebouwd, is daartoe een uitstekend instrument !