

De effectiviteit van wetsvoorstellen en amendementen als parlementair wetgevend initiatief

door Edi CLIJSTERS,

Assistent aan de Afdeling Politologie
van de Katholieke Universiteit te Leuven,

Willy VAN SCHOOR,

Licentiaat in de Politieke en Sociale Wetenschappen,

en Vic MEEUSEN,

Licentiaat in de Politieke en Sociale Wetenschappen.

★

De wrevel over het gebrekkig functioneren en de betrekkelijke machteloosheid van het parlement dateert niet van gisteren. Klaagzangen door buitenstaanders en parlementairen werden al vaak aangeheven, doch het euvel zelf werd nog nauwelijks verholpen.

Ondanks ronkende verklaringen over de « verantwoordelijkheid van het parlement » blijkt immers dat dit parlement op beslissende ogenblikken in het Belgische politieke leven haast geheel buiten spel gezet wordt : sinds de Tweede Wereldoorlog werden nog maar twee regeringen (op zevenentwintig) ten val gebracht door een formele stemming in het parlement, terwijl het parlement ook bij de vorming en investituur van een regering de facto een ondergeschikte rol speelt (1).

Die betrekkelijke machteloosheid treedt echter niet alleen aan het licht tijdens dramatische hoogtepunten ; zij kenmerkt ook de permanente en fundamentele werking van het parlement. Het concrete wetgevende werk van kamerleden en senatoren blijkt inderdaad slechts geringe resultaten op te leveren — zowel in verhouding tot de talrijke initiatieven, als in verhouding tot de resultaten die de regering op dit stuk boekt.

(1) Over de rol van het parlement bij de investituur van een regering (en de lijst van regeringen waarop dit cijfer gebaseerd is) leze men de bijdrage van Luk HOLVOET in ditzelfde nummer.

Hierbij moet wel aangestipt worden dat het wetgevende werk niet de enige functie is van het parlement. Als het-volk-vertegenwoordigende instelling heeft het parlement immers nog andere taken, zoals : de uitvoerende macht controleren, haar financiële middelen toestaan, haar om uitleg vragen over — of : haar aandacht vestigen op — problemen die de bevolking beroeren, enz. Over het aantal functies van het parlement en de precieze definitie daarvan, houden de diverse theoretici er uiteenlopende meningen op na, doch grosso modo kan men stellen dat met name de controle- en de informatiefunctie niet minder belangrijk geacht worden dan de wetgevende functie (2).

Hiertoe kunnen de parlementsleden gebruik maken van vele andere vormen van parlementair initiatief, zoals : interpellaties, schriftelijke, mondelinge en dringende mondelinge vragen, en daarnaast : voorstellen van verklaring betreffende de herziening van de Grondwet, voorstellen tot wijziging van het reglement (van Kamer of Senaat), voorstellen van programmawet, voorstellen tot oprichting van een parlementaire commissie, voorstellen van resolutie. Vooral de eerste categorie middelen wordt frequent gebruikt — hoewel die frequentie erg kan verschillen van de ene zitting tot de andere (3). In deze bijdrage zal uitsluitend aandacht besteed worden aan wetsvoorstellen en amendementen die uitgaan van kamerleden of senatoren die geen deel uitmaken van de regering ; het onderzoek was er precies op gericht de respectieve omvang — en

(2) Zie hierover ondermeer : BAGEHOT, W., *The English Constitution*, London, Watt, 1964 (oorspr.: 1865-'67). PASQUINO, G., *Elective Assemblies*, blz. 346-351 in : *European Journal of Political Research*, vol. I (1973), nr 4. SARTORI, G., geciteerd in : PASQUINO, G., *op cit.*, blz. 347. VAN SCHENDELEN, M., Het Nederlandse Parlement onderzocht, in : *Intermediair* (NL), vol. X (1974), nr 8.

Voor wat de perceptie door de openbare opinie betreft, kan hier verwezen worden naar een recente opiniepeiling (UNIOP, oktober 1979) waaruit bleek dat 15,7 % van de Belgische bevolking het voorstellen van wetten als eerste taak voor het parlement zag, 20,1 % de controle op de overheid, 21,0 % het inlichten van de bevolking, 33,2 % zag « dienstverlening » als eerste taak...

(3) Ter illustratie :

Zitting	Schriftelijke vragen (art. 71)	Mondelinge vragen (art. 72)	Mondelinge spoedvragen (art. 73)	Afgehandelde interpellaties
BZ 1974	1.187	59	18	48
1974-1975	3.149	171	145	135
1975-1976	3.192	122	103	120
1976-1977	1.323	81	54	62
BZ 1977	944	1	16	4
1977-1978	3.578	102	126	123
1978-1979	382	—	28	—
BZ 1979	2.468	21	94	29

effectiviteit — na te gaan van wetgevende initiatieven van de zijde van Kamer en Senaat in vergelijking met deze van regeringszijde (4).

1. Wetsvoorstellen en amendementen : een op tien haalt de eindmeet.

Omvang en resultaten van het wetgevend initiatief vanuit Kamer en Senaat via wetsvoorstellen werden nagegaan voor de legislaturen 1961-1965 en 1965-1968 ; voor de amendementen bleef het onderzoek beperkt tot de legislatuur 1961-1965. Met betrekking tot het onderzoek naar de effectiviteit van parlementair, resp. regeringsinitiatief via wetsvoorstellen, resp. ontwerpen, moet bovendien worden opgemerkt dat de vergelijking aan regeringszijde alleen rekening hield met wat men « gewoon » wetgevend initiatief zou kunnen noemen, d.w.z. : ontwerpen die evengoed aan parlementair initiatief hadden kunnen ontspruiten. Het zou inderdaad niet opgaan in zulke vergelijking ook wetsontwerpen te betrekken die nu eenmaal formeel of informeel tot het exclusief domein van de regering behoren, zoals bijvoorbeeld begrotingsontwerpen of ontwerpen i.v.m. ratificering van internationale verdragen. Dit zou de vergelijking immers aanzienlijk vertekenen, zodat die nog nadeliger zou uitvallen voor het parlementair initiatief (zie tabel I noot). Zelfs met die correctie is het beeld toch al weinig rooskleurig, wat de effectiviteit van het parlementair initiatief betreft.

De eindcijfers laten inderdaad aan duidelijkheid niets te wensen over : van het totaal aantal ingediende wetsvoorstellen en « gewone » wetsontwerpen vloeit 73 % voort uit parlementair initiatief ; van het totaal aantal ingediende amendementen is 79 % afkomstig van kamerleden en senatoren. Maar van het totaal aantal uiteindelijk goedgekeurde wetten en aanvaarde amendementen is slechts 24 %, resp. 33 % afkomstig van parlementair initiatief.

Dit betekent m.a.w. dat kamerleden en senatoren van hun voorstellen en amendementen slechts 11, resp. 12 % gerealiseerd zien — wat beduidend minder is dan het gemiddelde « overlevings »-percentage (34 %, resp. 28 %) en drastisch veel minder dan de realisatiescore van het regeringsinitiatief (95 %, resp. 91 %).

De wanverhouding die uit deze cijfers spreekt, roept ongetwijfeld enige fundamentele vragen op. Doch alvorens het eliminatieproces t.o.v. parle-

(4) Onderzoek naar de effectiviteit van parlementair initiatief via wetsvoorstellen, resp. amendementen maakte reeds het voorwerp uit van twee licentiaatsverhandelingen : VAN SCHOOR, W., *Wetsvoorstellen als middel tot parlementair wetgevend initiatief in België*, Leuven, KU Leuven, 1972 ; MEEUSEN, V., *Amendementen als middel tot parlementair wetgevend initiatief in België*, Leuven, KU Leuven, 1974.

mentair wetgevend initiatief van naderbij te bekijken, dienen twee preliminaire punten verduidelijkt te worden. Op de eerste plaats mag deze — onloochenbare — wanverhouding niet te zeer gedramatiseerd worden. Uit andere cijfers blijkt immers dat die verhouding vroeger nog ongunstiger uitviel voor het parlementair initiatief. Zo zou bijv. het regeringsinitiatief (waarbij dan wel zowel « gewone » als « ex officio » ontwerpen gerekend

TABEL I

Effectiviteit van wetgevend initiatief

	Wetsvoorstellen en ontwerpen (1961-1965 1965-1968)			Amendementen (1961-1965) (In artikels) (5)		
	Parlemen- tair Ini- tiatief	« Gewoon » regerings- Initiatief	Totaal	Parlemen- tair Ini- tiatief	Regerings- Initiatief	Totaal
<i>Initiatief</i>						
— In absolute cijfers . . .	1.200	449	1.649	4.266	1.115	5.381
— % van totaal	73	27		79	21	
<i>Resultaat</i>						
— In absolute cijfers . . .	132	427	559	512	1.018	1.530
— In % van « eigen ini- tiatief »	11	95	34	12	91	28
— In % van totaal resultaat	24	76		33	67	

Wat wetsvoorstellen en -ontwerpen betreft, moet eraan herinnerd worden dat ontwerpen die exclusief regeringsinitiatief konden zijn, in de berekeningen niet worden opgenomen. Voor beide bestudeerde legislaturen samen bedroeg het absoluut aantal wetten, voortvloeiend uit dergelijke ontwerpen 345, m.a.w. 80 % in vergelijking met het aantal wetten, voortvloeiend uit « gewone » ontwerpen en 45 % van het totaal aantal wetten, voortvloeiend uit regeringsinitiatief. Deze restrictie geldt niet voor de cijfers i.v.m. amendementen.

worden) veel omvangrijker geweest zijn dan het parlementair initiatief : volgens officieuze statistieken werden in de periode 1831 tot 1946 in de Kamer 2.051 voorstellen en 7.381 ontwerpen neergelegd (6). Daarnaast stelt men vast dat voor de periode 1948-1962 slechts 15 % van het totaal aantal goedgekeurde wetten voortspoot uit parlementair initiatief (7). In die zin kan een cijfer van 24 % voor de periode 1961-1968 wellicht

(5) Een amendement kan verschillende artikels bevatten, waarover telkens afzonderlijk gestemd word ; uit éénzelfde « amendement » kunnen dus sommige artikels aanvaard worden, andere verworpen. Daarom zijn de cijfers m.b.t. amendementen telkens gebaseerd op het aantal artikels, en niet op het (geringere) aantal amendementen.

(6) Dit cijfer wordt vermeld in : CARTON de WIART, X., « Le Conseil d'Etat », in « Revue Générale Belge » (février 1947), en geciteerd door : MAST, A., *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, Gent, Story-Scientia, 1967, p. 152.

(7) Dit cijfer is afkomstig uit : MAST, A., *op. cit.*, p. 153 ; doch hierbij moet wel opgemerkt worden dat de categorie « wetsontwerp » niet samenvalt met degene die in deze bijdrage gehanteerd wordt.

hoopgevend genoemd worden. Ten tweede moet men voor ogen houden dat het hier om een louter kwantitatieve voorstelling van zaken gaat en dat dus alvast één fundamentele restrictie moet gelden : deze cijfers zeggen niets (en pretenderen ook niets te zeggen) over de inhoudelijke waarde, het politieke en/of maatschappelijke belang van de uiteindelijk aangenomen wetten en amendementen. Deze restrictie mag zeker niet uit het oog verloren worden, maar is anderzijds toch in grote mate een « tweesnijdend zwaard » : parlementair en regeringsinitiatief kunnen immers — qua politiek en/of maatschappelijk belang — beide gekenmerkt worden door zeer grote verschillen van het ene geval tot het andere. Zelfs een minutieuze inhoudsanalyse van alle voorstellen, ontwerpen en amendementen zou in dit verband overigens geen uitsluitsel kunnen geven, omdat de evaluatie van de reële draagwijdte onvermijdelijk subjectieve factoren zou omvatten. Grosso modo kan men echter wel stellen dat de regerings-teksten qua draagwijdte zeker niet hoeven onder te doen voor de parlementaire (8). Bovendien mag er hier reeds op gewezen worden dat de regering door tussenkomsten in de bevoegde commissies (en in veel mindere mate in de plenaire vergadering) ook een niet te onderschatten invloed uitoefent op de uiteindelijke tekst (dus ook : draagwijdte) van de parlementaire initiatieven (9). Kortom : het opvallende verschil qua effectiviteit tussen parlementair en regeringsinitiatief mag zeker niet louter kwantitatief geïnterpreteerd worden. Zulke vaststelling roept uiteraard vragen op naar mogelijke verklaringsgronden ; doch vooraleer op die vragen in te gaan, lijkt het wenselijk wat nader in te gaan op de diverse fasen in de parlementaire werkwijze, die tot bovengenoemde eindcijfers leiden. M.a.w. hoe ziet de « lijdensweg » eruit, waarop 90 % van het parlementair initiatief sneuvelt ?

2. Een lange weg vol struikelstenen.

Samenvattend kan men de belangrijkste fasen die een wetsvoorstel doorloopt als volgt schetsen : het moet (uiteraard) worden ingediend

(8) R. Senelle wijst erop dat de regeringsinitiatieven zeer uiteenlopende draagwijdte hebben ; andere auteurs leggen vooral de nadruk op het eerder geringe belang van wetsvoorstellen uitgaande van parlementairen. Voor de eerste zienswijze : SENELLE, R., Politieke, economische en sociale structuur van België, in : *Teksten en Documenten* van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel, nrs 257-259 (maart-april- mei 1970). De tweede zienswijze vindt men o.m. in : DE CROO, H., HUENENS, R., *Het parlement aan het werk*, Brussel, Bruylant, 1966, p. 12 ; VAN IMPE, H., De verbetering van de parlementaire arbeid in België, in : *Res Publica*, vol. VII (1965), nr 4, p. 132 ; VAN SCHOOR, W., *op. cit.*, p. 120.

(9) Voor diverse commentaren in dit verband : VAN SCHOOR, W., *op. cit.*, p. 124 en 126.

(en gehandhaafd) in Kamer of Senaat, in overweging genomen, in de commissie besproken, eventueel geamendeerd en goedgekeurd, in de openbare vergadering gesproken, eventueel geamendeerd, en goedgekeurd; vervolgens moet het in de andere kamer dan die waarin het al werd goedgekeurd (in de commissie en) in de openbare vergadering worden besproken; indien het wordt geamendeerd, wordt het teruggezonden naar de kamer waar het vandaan komt, en moet het daar in die geamendeerde vorm (al of niet) goedgekeurd worden; deze « navette » kan zich meer dan eens herhalen, tot éénzelfde tekst is goedgekeurd in beide kamers; tenslotte moet het aldus 'wet' geworden voorstel (met eventuele uitvoeringsbesluiten) gepubliceerd worden alvorens ook kracht van wet te krijgen.

Amendementen slaan op reeds ingediende voorstellen of ontwerpen (zowel « gewone » als andere) en zijn dus in hun « levensloop » ook afhankelijk daarvan; grosso modo vindt men hier evenwel hetzelfde theoretische schema terug. Dit alles is genoegzaam bekend; toch kunnen bij elk van deze fasen enige vaststellingen gedaan worden die een vollediger en genuanceerder beeld geven van de « lotgevallen » van een parlementair initiatief. Daarbij wordt vooral aandacht besteed aan factoren die enige invloed kunnen uitoefenen op de effectiviteit van het parlementair initiatief.

Reeds bij de zo evident lijkende fase van de indiening van een wetsvoorstel kunnen enkele merkwaardige waarnemingen verricht worden. Aldus blijkt ondermeer dat van alle parlementsleden die gedurende een ganse legislatuur zetelden en geen deel uitmaakten van de regering slechts 52 % ooit optraden als hoofd-indiener van een wetsvoorstel (59 % in de Kamer, 43 % in de Senaat) (10). M.a.w. de globale cijfers die bij het begin werden aangehaald, zijn dan nog te danken aan ongeveer de helft van de parlementsleden. Overigens zijn — in die helft — de « kleine » oppositiepartijen duidelijk actiever dan de drie zg. nationale partijen, maar zij worden daarvoor slecht beloond: gedurende de hele bestudeerde periode werd in Kamer en Senaat slechts 1 wet gestemd die was voorgesteld door een lid van één van deze « kleine » oppositiepartijen. Het beeld verschilt echter voor de zg. nationale partijen: vermits tijdens de bestudeerde periode twee verschillende coalitieformules aan bod kwamen, kan men het oppositiegedrag (in dit ene opzicht althans) van PVV-PLP en BSP-PSB vergelijken. Er treedt een duidelijk verschil aan het licht. De PVV-PLP haalt een behoorlijk gemiddelde (dit is: aantal voorstellen t.o.v. aantal zetels) tijdens de periode waarin deze partij deel uitmaakt van de regeringscoalitie, maar is dubbel actief wanneer zij in de oppositie

(10) I.v.m. de notie « hoofd-indiener », zie: VAN SCHOOR, W., *op cit.*, p. 22 + appendix i.v.m. werkwijze.

zit : ofschoon zij in de eerste periode over minder dan de helft van de mandaten beschikt die zij in 1965 verovert, dient de PVV-PLP-oppositie meer voorstellen in dan tijdens de tweede periode. Voor de BSP-PSB ligt dit anders : tijdens de eerste periode steunt de partij de regering, tijdens de tweede zit zij in de oppositie. Maar die oppositiekuur spoort in dit geval niet aan tot grotere activiteit : het gemiddeld aantal wetgevende initiatieven valt terug op zowat 2/3 van het gemiddelde tijdens de eerste periode, en blijft ver onder het globale parlementaire gemiddelde. Men stelt dus vast dat de « ijver » waarmee werk gemaakt wordt van parlementair wetgevend initiatief niet alleen duidelijk verschilt van het ene parlamentslid tot het andere, maar ook van de ene partij tot de andere. Doch ook inhoudelijk dienen twee punten aangestipt die betrekking hebben op de kwaliteit van de ingediende voorstellen, en die als zodanig enigszins verwijzen naar mogelijke oorzaken van de geringe effectiviteit van het parlementair initiatief. Men stelt nl. vast dat 79 % van de ingediende voorstellen een Memorie van Toelichting bevatten die minder dan één gedrukte bladzijde beslaat. Nu kan dit natuurlijk betekenen dat het voorstel de eenvoud en/of evidentie zelf is, en dus geen lange toelichting (voor de andere parlamentsleden) behoeft.

In feite echter suggereert dit niet alleen dat een groot aantal voorstellen slechts van gering belang zijn, en/of dat de indieners zelf weinig geloof hechten aan het belang of de haalbaarheid (de « overlevingskans ») van hun voorstel — wat dan in zekere zin evengoed een « self-fulfilling prophecy » kan zijn. Het doet ook het vermoeden rijzen dat aan het voorstel geen ernstig voorbereidend werk is voorafgegaan (11). Dit vermoeden moet in verband gebracht worden met een tweede vaststelling. Een rudimentaire analyse van de teksten brengt nl. aan het licht dat minstens 25 % van de ingediende voorstellen (vaak letterlijke) herhalingen zijn van reeds vroeger ingediende voorstellen (12).

Zulke her-indiening kan uiteraard soms verantwoord worden vanuit een politieke motivatie of vanuit een procedurenoodzaak : een lid of een fractie kan systematisch een bepaald voorstel opnieuw indienen, dat tot dusver geen meerderheid kreeg of dat bij het afsluiten van de vorige legislatuur was vervallen.

Het verschijnsel van de her-indiening suggereert echter evenzeer dat kamerleden en senatoren wel eens hun toevlucht nemen tot « gemakke-

(11) Zowel Kamer als Senaat beschikken over — weliswaar erg beperkte — juridische diensten die elk parlamentslid kunnen bijstaan bij het « technisch » uitwerken van een wetsvoorstel. Men vraagt zich evenwel af of de parlamentsleden zelf deze diensten voldoende kennen en gebruiken.

(12) VAN SCHOOR, W., *op cit.*, p. 48. Een inhoudelijk en chronologisch verder-reikende telling levert zelfs 50 % « herhalingen » op.

lijkheidsoplossingen ». Beide vaststellingen tonen alleszins aan dat het wetgevend initiatief van parlementaire zijde qua kwaliteit en originaliteit vaak te wensen overlaat. Dit heeft allicht een weerslag op de reële kansen om wetsvoorstellen tot wetten te maken.

Bij deze allereerste fase verdient, naast de differentiële vlijt van leden en fracties, en naast de kritische bemerkingen i.v.m. de inhoudelijke kwaliteit van vele voorstellen, nog een derde aspect vermeld te worden. Het behoort weliswaar tot de specifieke bevoegdheid van de parlamentsfracties en niet tot die van de parlementaire instelling als zodanig, maar heeft allicht ook een weerslag op de ruimte vóór en draagwijdte van de wetgevende (en andere) initiatieven van individuele parlementairen. In sommige partijen heerst inderdaad de — al of niet expliciete — regel dat het individuele parlamentslid dat een wetsvoorstel wil indienen, dit eerst ter inzage en ter goedkeuring moet voorleggen aan « hogere instanties » van de partij waarvan hij of zij deel uitmaakt (13). Vervolgens moet elk wetsvoorstel door de kamer waarin het werd ingediend in overweging genomen worden. Eigenlijk behelst deze eis tot inoverwegingneming een stuk discriminatie : hij geldt immers niet voor wetsontwerpen. M.a.w. : aan een regeringsinitiatief wordt a priori dezelfde waarde toegekend als aan een parlementair initiatief dat reeds in één van beide kamers werd goedgekeurd. Of, nog anders uitgedrukt : het regeringsinitiatief hoeft dus van bij de aanvang één drempel minder te overwinnen. Overigens is deze drempel niet zo louter symbolisch als het soms lijkt : weliswaar wordt de inoverwegingneming zelden formeel geweigerd (3 voorstellen op 1.200), doch ruim één voorstel op tien komt zelfs niet aan inoverwegingneming toe vóór het einde van de legislatuur (122 op 1.200). Dat de inoverwegingneming zelden of nooit formeel geweigerd wordt, vloeit voort uit het feit dat de eisen in dit opzicht werkelijk slechts elementair zijn. De praktijk — en de overtuiging — van de parlamentsleden is dan ook de inoverwegingneming te stemmen « wanneer een voorstel op het eerste gezicht niet totaal ongrondwettelijk of belachelijk blijkt » (14). Het tweede aangehaalde cijfer vergt een uitgebreider verklaring. Zowel in de Kamer als in de Senaat bepaalt het reglement dat de algemene vergadering waarin een voorstel werd ingediend dit voorstel moet inoverwegingnemen of verdagen, of moet verklaren dat er geen aanleiding is om over het voorstel te

(13) Een expliciete — en vrij verregaande — formulering vond men bijv. in het interne reglement van de CVP-PSC-Senaatsfractie en in de BSP-PSB-partijstatuten. Over de partijdiscipline in de katholieke partij, resp. de CVP-PSC, leze men : BEAUFAYS, J., « Tentative d'analyse sociologique des députés catholiques belges », in : *Cahiers hebdomadaires CRISP*, n° 573 (29 september 1972).

(14) Aldus volksvertegenwoordiger Lefère op 6 juni 1967 ; geciteerd in : VAN SCHOOR, W., *op cit.*, p. 65.

beraadslagen. In de Kamer geldt bovendien dat de inoverwegingneming uitdrukkelijk en schriftelijk moet aangevraagd worden bij de Kamervoorzitter. Deze verplichting blijkt duidelijk een praktische weerslag te hebben : voor zowat 15 % van de in de Kamer ingediende voorstellen verzuimden de initiatiefnemers eenvoudigweg de inoverwegingneming aan te vragen. Men kan bezwaarlijk ontkennen dat zulke vaststelling op haar beurt enige twijfels doet rijzen i.v.m. de « beroepsernst » waarmee het parlementair wetgevend initiatief wordt aangepakt.

Waarschijnlijk verklaart de zwaardere formele verplichting in de Kamer ook waarom 110 van de 122 bovenvermelde gevallen in de Kamer te situeren zijn.

Indien de inoverwegingneming — in de Kamer — zelfs niet aangevraagd wordt, kan ze uiteraard niet plaatsvinden. Doch — zowel in de Senaat als in de Kamer — kan de inoverwegingneming verdaagd worden, of kan het gebeuren dat men, gezien het ritme van de werkzaamheden, nog niet aan formele inoverwegingneming toe is op het ogenblik dat de Kamers ontbonden worden. Door zulke ontbinding vervallen automatisch alle voorstellen (en regeringsontwerpen) die nog niet in één van beide Kamers werden aangenomen.

3. Beslissende afslanking in de commissie.

Nadat een voorstel in overweging genomen is door de plenaire vergadering, wordt het naar één van de commissies verwezen. Opvallend daarbij is dat zowat 20 % van de voorstellen naar de commissie van financiën verwezen wordt. Dit houdt ongetwijfeld verband met het feit dat vele voorstellen financiële implicaties (langs de uitgavenzijde...) hebben voor de schatkist. Ook op dit stuk speelt een zekere discriminatie ten nadele van het parlementair initiatief. In het Kamerreglement (en sinds 1979 ook in het Senaatsreglement) wordt immers gestipuleerd dat een positief commissieverslag over een voorstel dat meer-uitgaven, resp. minder-inkomsten tot gevolg zou hebben voor de schatkist, ook de meer-inkomsten, resp. minder-uitgaven moet aangeven die daaraan zouden beantwoorden. Hoewel het reglement het advies van de commissie van financiën daartoe niet verplichtend maakt, is blijkbaar toch de praktijk gegroeid dergelijke voorstellen meteen naar de commissie van Financiën te verwijzen. In feite gaat het hier om een — weliswaar begrijpelijke maar niet minder eenzijdige — afremming van het parlementair initiatief, vermits dezelfde eis (om uitgaven en inkomsten in evenwicht te houden) niet gesteld wordt voor een regeringsontwerp — en belangrijke uitgaven soms ternauwernood ter discussie gebracht worden voor het Parlement.

De verwijzing naar een commissie betekent overigens nog in het geheel niet dat een voorstel daar ook werkelijk zou behandeld worden. Hier dienen nl. drie sub-stadia onderscheiden te worden : in de commissie moet een voorstel allereerst (en uiteraard) op de agenda geplaatst worden, vervolgens al of niet besproken en/of geamendeerd worden, zodat tenslotte al of niet een rapport kan opgemaakt worden. In elk substadium « sneuvelen » wetsvoorstellen. Een citaat uit het Reglement van de Kamer (dat explicieter is dan dit van de Senaat, hoewel de werkwijze daar in concreto weinig verschilt) suggereert voldoende waaraan dat toe te schrijven valt (art. 16) : « De agenda van de commissievergaderingen wordt vastgesteld door de commissie of, bij ontstentenis, door haar voorzitter of door de voorzitter van de Kamer. Voorrang wordt verleend aan de begrotingen en de wetsontwerpen. Op verzoek van de indiener van een voorstel wordt dit gevoegd bij de beraadslaging over een wetsontwerp, indien het voorwerp ervan hetzelfde is. De andere voorstellen worden op de agenda slechts ingeschreven als de indiener erom verzoekt ».

Deze tekst wijst op een duidelijke hiërarchie : 1° eens te meer wordt een regeringsinitiatief a priori gelijkgesteld met het positieve resultaat uit een van beide kamers, en geniet het van een uitgesproken prioriteit ; 2° een voorstel kan eventueel (op verzoek van de indiener...) samen behandeld worden met een regeringsontwerp, maar de praktijk wijst duidelijk uit dat in zo'n geval het voorstel tijdens de behandeling geheel ondergeschikt wordt aan het ontwerp ; 3° ook hier is een uitdrukkelijk verzoek vereist om het voorstel op de agenda te plaatsen, maar ook zulk verzoek waarborgt nog niet dat het voorstel ook werkelijk op de agenda geplaatst — laat staan behandeld — wordt, want : 4° de voorzitter van de commissie of van de Kamer (die haast altijd een lid is van één van de regeringspartijen) beslist in grote mate over de ordening van de agenda, m.a.w. over het al of niet ter discussie brengen van een of ander wetsvoorstel, en kan aldus zelfs op een expliciet verzoek ter behandeling negatief reageren. Een steekproef (wetsvoorstellen in de Kamer, 1961-1965) bracht in dit opzicht leerrijke cijfers aan het licht. Van de 371 voorstellen die naar de verschillende parlementaire commissies verwezen werden, vervielen er bij het einde van de legislatuur inderdaad 285 (76,8 %) zonder dat een verslag was opgemaakt ; daarvan waren er 219 (59,2 % t.o.v. 371) zelfs nooit in de commissie ter sprake gekomen.

Het heeft er dus alle schijn van dat het gezag dat een initiatiefnemer kan laten gelden in de commissie waarnaar zijn of haar voorstel verwezen wordt, van vitaal belang is voor de verdere behandeling van het voorstel. Het kan dan ook niet anders dan merkwaardig genoemd worden dat voor 35 % van alle voorstellen die in overweging genomen werden (gemiddelde voor beide Kamers, beide perioden) geen enkele van de ondertekenende

parlementsleden lid was van de commissie(s) waarnaar de respectieve voorstellen verwezen werden, terwijl slechts 13 % uitsluitend ondertekend was door parlementsleden die wel lid waren van de betreffende commissie(s). Dit wekt enige verbazing omdat men enerzijds geneigd is te verwachten dat wetsvoorstellen hoofdzakelijk zouden uitgaan van « specialisten » terzake, m.a.w. : de leden van de betreffende commissie(s), en omdat men anderzijds verwacht dat de indiener van een voorstel op de eerste plaats steun zou zoeken bij collega's-deskundigen, m.a.w. : bij andere leden van dezelfde commissie.

Indien een voorstel dan al in de commissie besproken wordt kan het : 1° aanvaard worden (al of niet geamendeerd), m.a.w. : een positief verslag krijgen of zondermeer voorgelegd worden aan de openbare vergadering ; 2° verworpen worden, m.a.w. een negatief verslag krijgen. Het kan echter ook ingetrokken worden — omdat het kennelijk niet voldoende steun geniet, of omdat inmiddels in een andere kamer of door de regering een initiatief aangenomen werd dat in dezelfde richting loopt ; of het kan versmolten worden met een regeringsinitiatief, of in sterke mate geamendeerd worden. Meer nog dan voor het op-de-agenda-brengen van een voorstel lijkt de aan- of afwezigheid van de indiener invloed te kunnen hebben op het verloop van de bespreking in de commissie. Daarom lijkt het niet overbodig — en eens te meer verrassend — aan te stippen dat de indiener van een voorstel weliswaar steeds het recht heeft aanwezig te zijn op vergaderingen van de commissie waarin zijn of haar voorstel besproken wordt — ook indien hij of zij eigenlijk geen lid is van die commissie — maar dat een groot deel van de indieners van die mogelijkheid geen gebruik maken.

Het verbaast dan ook niet dat over de voorstellen die in de bevoegde commissie ten slotte nog aan bod kwamen (40,8 %) hoegenaamd niet altijd een verslag werd opgesteld. Allereerst moet hier herinnerd worden aan de mogelijkheid om een voorstel in te trekken (7,9 % in de steekproef) of goed te keuren en naar de openbare vergadering te sturen, zonder dat men het nodig acht een verslag op te maken (3,9 % in de steekproef). Meer verbazing wekt echter het feit dat van de resterende 134 voorstellen die minstens eenmaal besproken werden, 66 niet aan een verslag toekwamen ; in minstens de helft van de gevallen werd niet eens een rapporteur aangeduid (15).

Samenvattend kan men dus wel stellen dat het lidmaatschap van de bevoegde commissie wenselijk — indien al niet noodzakelijk — lijkt

(15) Van de 66 gevallen werden 32 slechts éénmaal besproken, zonder dat daarbij een rapporteur werd aangeduid ; in de andere gevallen werd meestal — doch niet altijd — een rapporteur aangeduid.

indien een parlamentslid zijn of haar initiatief daar besproken wil krijgen, en dat in elk geval de aanwezigheid bij de bespreking zeer wenselijk is indien men wil vermijden dat het voorstel in de commissie « insluimert » — d.w.z. geen rapport wordt waardig geacht. Afgezien van bovenvermelde uitzonderingen (intrekking, goedkeuring zonder verslag), kan men dus wel stellen dat — zowel proceduraal als feitelijk — het al of niet opmaken van een rapport decisief is voor de verdere « levenskans » van een voorstel. Welnu, de cijfers wijzen uit dat voor het geheel van het parlementair initiatief, voor de gehele bestudeerde periode slechts voor 17,8 % van de naar de commissies verwezen voorstellen een verslag werd opgemaakt : d.w.z. een positief of negatief verslag, of een verslag dat terzelfdertijd een regeringsontwerp met (min of meer) dezelfde strekking behandelde. Concreet betekent dit dat minder dan één vijfde van de aan de commissie voorgelegde voorstellen, minder dan één zesde van het totaal aantal ingediende voorstellen, ook maar enige « overlevingskans » maken in de openbare vergadering (zie tabel II). Daarbij mag men dan niet vergeten

TABEL II

De behandeling van ingediende voorstellen in commissies en openbare vergadering

	Kamer			Senaat			Parlement		
	1961-1965	1965-1968	Totaal	1961-1965	1965-1968	Totaal	1961-1965	1965-1968	Totaal
1. Ingediend	442	290	732	218	250	468	660	540	1.200
2. Naar commissie verwezen	371	249	620	216	239	455	587	488	1.075
% t.o.v. 1.	83,9	85,7	84,7	99,1	95,6	97,2	88,9	90,4	89,6
3. Verslag gepubliceerd . .	68	28	96	59	36	95	127	64	191
% t.o.v. 1.	18,3	11,2	15,5	27,3	15,1	20,9	21,6	13,1	17,8
% t.o.v. 2.	15,4	9,7	13,1	27,1	14,4	20,3	19,2	11,9	15,9
4. Goedgekeurd (1) in de openbare vergadering .	55	18	73	48	24	72	103	42	145
% t.o.v. 1.	12,4	6,2	10,0	22,0	9,6	15,4	15,6	7,8	12,1

(1) Inclusief de voorstellen die aan de openbare vergadering werden voorgelegd zonder verslag, of versmolten met een ander voorstel of met een regeringsontwerp.

dat het hier gaat om een cijfer dat : 1° verslagen insluit die ronduit negatief zijn, of waarin een voorstel werd « samen behandeld met » (lees : ondergeschikt aan) een regeringsontwerp terzake ; 2° het eindresultaat weergeeft van de besprekingen in de commissie, waarin m.a.w. zowel van parlementaire als van regeringszijde eventueel tal van amendementen t.a.v. het voorstel zijn aangebracht. Nu zijn zowel parlamentsleden als wetenschappelijke waarnemers van oordeel dat de invloed van de uitvoerende macht — d.w.z. : van de regering — op het wetgevend werk in de com-

missies en in de openbare vergadering zeer sterk is. Men gaat zelfs zo ver te beweren dat een voorstel geen kans maakt om aanvaard of zelfs maar behandeld te worden wanneer de regering er duidelijk tegen gekant is (16). Daartoe kunnen verschillende methodes aangewend worden. Allereerst kan, zoals reeds werd aangestipt, de regering druk uitoefenen op de voorzitter van de commissie (die immers haast altijd zelf ook een lid is van een der meerderheidspartijen) om een voorstel eenvoudigweg niet op de agenda te brengen. Daarnaast kan de regering zelf een ontwerp indienen dat in dezelfde lijn ligt als een wetsvoorstel; doorgaans zullen beide dan samen besproken worden. Daarbij gebeurt het ook wel dat de indiener zelf erkent dat het « parallele » regeringsontwerp qua draagwijdte of technische uitwerking beter is dan zijn eigen voorstel en zijn of haar voorstel dus indien al niet formeel, dan toch feitelijk intrekt. Doch vaker gebeurt het dat in de gelijktijdige behandeling van voorstel en ontwerp de regeringsinvloed zo sterk overheerst, dat in feite van het voorstel nog maar weinig overblijft. Overigens kan men van mening verschillen over de vraag of het resultaat van zulke gelijktijdige behandeling van een wetsvoorstel en een regeringsontwerp nog wel bij de resultaten van parlementair initiatief kan gerangschikt worden; in deze studie werden ze wel als zodanig beschouwd (17). Doch de belangrijkste regeringsinvloed laat zich gelden via het aantal en de aard van de amendementen die de regering doordrukt — eerst in de commissie, nadien in de openbare vergadering. Zo blijkt ondermeer dat van de 52 voorstellen die (na een positief verslag) in de Kamer werden goedgekeurd slechts 8 geen wijziging hadden ondergaan in de commissie; van de 61 voorstellen die in de Senaat werden goedgekeurd waren slechts 13 niet gewijzigd in de commissie. Op de betekenis en het succes van amendementen die uit regerings-, resp. parlementair initiatief voortspuiten moet dan ook nader ingegaan worden vooraleer aandacht besteed wordt aan het verdere verloop van de wetgevende procedure.

4. Gedaanteverandering door amendering.

Amendementen kunnen inderdaad zowel vóór het verslag door de bevoegde commissie als daarna in de openbare vergadering worden inge-

(16) De eerste kritiek vindt men bij VAN IMPE, H., *op cit.*, p. 132; een voorbeeld van de tweede situatie wordt aangehaald in: DE CROO, H., HUENENS, R., *op cit.*, p. 228.

(17) Een uitspraak van de Senaatsvoorzitter (20 april 1967) steunt deze zienswijze, een commentaar van de Raad van State (17 februari 1970) wijst erop dat dit — strikt formeel — niet zo is. Vermits terzake blijkbaar geen eensgezindheid bestaat, werd hier geopteerd voor de eerste visie — mede omdat aldus een eventuele « anti-executieve » vertekening voorkomen werd.

diend, daar al of niet besproken worden, ingetrokken of samengesmolten met andere, en tenslotte aangenomen of verworpen worden. Voor de legislatuur 1961-1965 werd onderzocht hoeveel amendementen door parlement en regering werden ingediend op wetsvoorstellen, wetsontwerpen en begrotingen. Omdat het aantal artikels dat de verschillende amendementen bevatten zeer uiteenlopend kan zijn, en dit een vertekend beeld van de reële werkzaamheden zou kunnen geven, werden bovendien de artikels geteld van alle amendementen; het is op basis van het aantal artikels, en niet van het formele aantal van deze amendementen, dat de berekeningen uitgevoerd werden die in deze bijdrage verwerkt zitten. In de verdere tekst zal echter gemakkelijkschalve de term « amendement » gebruikt worden terwijl het telkens om een artikel van een amendement gaat. Men mag bovendien niet uit het oog verliezen dat de bestudeerde populatie en tijdsruimte niet geheel overeenstemmen met deze die aan de grondslag liggen van de cijfers i.v.m. wetsvoorstellen. Doch om een beeld te krijgen van de parlementaire, resp. regeringsactiviteit via amendementen, en van de uiteindelijke resultaten daarvan, zijn de beschikbare gegevens ruimschoots voldoende.

In de Kamer werden 4.241 amendementen (eigenlijk artikels) ingediend; 81,8 % (3.469 amendementsartikels) daarvan was afkomstig uit parlementair initiatief, 18,2 % (772 amendementsartikels) uit regeringsinitiatief. In de Senaat werden 1.140 amendementen ingediend, waarvan 69,9 % (797 amendementsartikels) aan parlementair en 30,1 % (343 amendementsartikels) aan regeringsinitiatief toe te schrijven zijn. Bekijkt men evenwel de resultaten van deze initiatieven dan wordt onmiddellijk duidelijk dat de regering in verhouding tot de inbreng het leeuwen-aandeel van de resultaten opstrijkt. In de Kamer weet zij — in de commissie en daarna in de openbare vergadering — 91,2 % van de door haar ingediende amendementen door te duwen, dit is: 63,9 % van het totaal aantal aangenomen amendementen. De kamerleden zien daarentegen slechts 11,4 % van hun inspanning met succes bekroond (36,1 % van het totaal). In de Senaat vallen de cijfers nauwelijks gunstiger uit voor de amendementen vanuit parlementair initiatief: daarvan wordt 14,4 % aangenomen, dat is: 26,8 % van het totaal aantal aangenomen amendementen. De regering weet hier 91,5 % van haar amendementen te laten aannemen en haalt daarmee 73,2 % van het totaal (zie tabellen I en III).

Globaal genomen wordt — voor Kamer en Senaat samen — op het stuk van effectiviteit van amendementen 12,0 % van het parlementair, en 91,3 % van het regeringsinitiatief met succes bekroond. Anders gesteld: van het totaal aantal aangenomen amendementen is twee derden (66,5 %) afkomstig van regeringsinitiatief, terwijl dit initiatief zelf nochtans slechts

één vijfde (20,7 %) bedraagt van het globale wetgevend initiatief via amendementen (18).

Ook op het vlak van de amendering blijkt de effectiviteit van het parlementair initiatief het dus overduidelijk te moeten afleggen tegen die van regeringsinitiatieven. Men mag dus niet uit het oog verliezen dat de regering een verregaande invloed uitoefent op de uiteindelijke inhoud — en daarmee ook op de verdere lotsbestemming — van zeer vele wetsvoorstellen.

Toch moeten i.v.m. de effectiviteit van parlementair, resp. regeringsinitiatief op dit stuk nog enige belangwekkende vaststellingen gedaan worden. De eerste heeft betrekking op de aard van de amendementen. Inderdaad : de cijfers die tot dusver aan het licht gebracht werden gelden voor verschillende « soorten » amendementen : op wetsvoorstellen, op ontwerpen die door een andere kamer overgezonden zijn, op « gewone » regeringsontwerpen (d.w.z. : die niet tot de specifieke bevoegdheid van de regering behoren), op dergelijke specifieke regeringsontwerpen en op begrotingen. Om nu een correctere vergelijking mogelijk te maken met de gegevens i.v.m. effectiviteit op het stuk van wetsvoorstellen en « gewone » regeringsontwerpen, worden nu de cijfers i.v.m. amendementen op wetsvoorstellen afzonderlijk beschouwd.

Merkwaardig is wel dat in het geheel van alle (zowel door parlementsleden als door de regering ingediende) amendementen, de amendementen op wetsvoorstellen slechts een zeer kleine minderheid uitmaken : 5,7 %. De amendementen op begrotingen maken een nog kleiner percentage uit (5,2 %), zodat de amendementen op (diverse soorten) ontwerpen haast negen tienden (89,1 %) van het totaal beslaan. Indien men nu de differentiële effectiviteit van parlementair, resp. regeringsinitiatief berekent voor deze drie terreinen, treedt een duidelijk verschil aan het licht wat de resultaten van regeringsamendementen betreft : zowel t.o.v. begrotingen als t.o.v. ontwerpen scoort het regeringsinitiatief hoge percentages (96,1 %, resp. 93,0 %), maar t.o.v. wetsvoorstellen ligt dit cijfer heel wat lager : slechts 60,3 % van de regeringsamendementen worden aangevaard. Daar staat evenwel geen overeenkomstig positief verschil tegenover aan de zijde van het parlementair initiatief : de effectiviteit ligt wel hoger t.o.v. wetsvoorstellen (13,6 %) dan t.o.v. ontwerpen (12,0 %) of

(18) Voor meer details zie : MEEUSEN, V., *op cit.* In deze bijdrage werd een enigszins verschillende werkwijze gevolgd : om een juistere vergelijkingsbasis te verkrijgen t.o.v. de gegevens i.v.m. wetsvoorstellen (waar de resultaten van voorstellen die samen met een regeringsontwerp behandeld werden, beschouwd werden als resultaten van parlementair initiatief) werden hier (in tegenstelling tot de aangehaalde studie van MEEUSEN) ook de amendementen die in een *gewijzigde* vorm werden aangenomen als positief resultaat geboekt — zowel voor het parlementair als voor het regeringsinitiatief.

TABEL III

Effectiviteit van parlementair en regeringsinitiatief via amendementen

	Kamer				Senaat				Parlement			
	Ingediend		Aangenomen		Ingediend		Aangenomen		Ingediend		Aangenomen	
	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R	P	R
Amendementen op voorstellen	177	33	20	19	59	35	12	22	236	68	32 (13,6)	41 (60,3)
Amendementen op ontwerpen	3.137	688	365	634	713	257	97	245	3.850	945	462 (12,0)	879 (93,0)
Amendementen op begrotingen	155	51	12	51	25	51	6	47	180	102	18 (10,0)	98 (96,1)
Totalen	3.469	772	397	704	797	343	115	314	4.266	1.115	512	1.018
% realisatie t.o.v. « eigen » Initiatief			11,4	91,2			14,4	91,5			12,0	91,3
% realisatie t.o.v. globale realisatie	(81,8)	(18,2)	36,1	63,9	(69,9)	(30,1)	26,8	73,2	(79,3)	(20,7)	33,5	66,5

P = Parlementair Initiatief.

R = Regeringsinitiatief.

Het % realisatie t.o.v. « eigen » Initiatief is in de laatste kolommen afzonderlijk weergegeven voor voorstellen, ontwerpen en begrotingen.

TABEL IV

Effectiviteit van de amendering vóór en na het commissieverslag

	Parlementair Initiatief	Regerings- Initiatief	Totaal
VOOR VERSLAG			
<i>Ingediend</i>			
Op voorstellen	193	51	244
Op ontwerpen	1.949	745	2.694
Op begrotingen	62	65	127
Totaal	2.204	861	3.065
<i>Aangenomen</i>			
Op voorstellen	17	29	46
Op ontwerpen	281	716	997
Op begrotingen	8	64	72
Totaal	306	809	1.115
<i>Realisatiescore t.o.v. « eigen » Initiatief (%)</i>			
Op voorstellen	8,8	56,9	18,9
Op ontwerpen	14,4	96,1	37,0
Op begrotingen	12,9	98,5	56,7
Totaal	13,9	94,0	36,4
NA VERSLAG			
<i>Ingediend</i>			
Op voorstellen	43	17	60
Op ontwerpen	1.901	200	2.101
Op begrotingen	118	37	155
Totaal	2.062	254	2.316
<i>Aangenomen</i>			
Op voorstellen	15	12	27
Op ontwerpen	181	163	344
Op begrotingen	10	34	44
Totaal	206	209	415
<i>Realisatiescore t.o.v. « eigen » Initiatief (%)</i>			
Op voorstellen	34,9	70,6	45,0
Op ontwerpen	9,5	81,5	16,4
Op begrotingen	8,5	91,9	28,4
Totaal	10,0	82,3	17,9

begrotingen (10,0 %), maar het verschil is toch veel geringer. Overigens mag men niet vergeten dat dit ene cijfer waardoor de overmacht van het regeringsinitiatief toch enigermate schijnt genuanceerd te worden, ten slotte slechts betrekking heeft op 5,7 % van het totale aantal amendementen.

Andere gegevens aangaande de uiteenlopende resultaten in Kamer en Senaat, of voor of na het commissieverslag kunnen in dit bestek niet nader geanalyseerd worden; men vindt ze in tabellen III en IV.

Wel moet hier nog aangestipt worden dat amendementen zeer vaak weer ingetrokken worden. Dit geldt voor amendementen die zowel vóór als na het commissieverslag werden ingediend; deze handelswijze staat in duidelijke tegenstelling tot wat men vaststelt bij het wetgevend initiatief via wetsvoorstellen of -ontwerpen. Terwijl de ingetrokken wetsvoorstellen slechts 2,5 % van het totaal uitmaken, werden in de Kamer 17,6 % en in de Senaat 15,1 % van de ingediende amendementen ingetrokken. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat dit lot vooral parlementaire initiatieven ten deel valt: van de 980 amendementen die worden ingetrokken, behoorden slechts 8 tot het regeringsinitiatief. Omdat bij de behandeling van de effectiviteit op het stuk van amendering ook reeds verwezen werd naar de fase na het commissieverslag, werd in zekere zin reeds vooruitgelopen op de behandeling in de openbare vergadering. Het is echter ongetwijfeld nuttig de bovenstaande cijfers en bemerkingen voor ogen te houden omdat zij een belangrijke inhoudelijke correctie vormen op de kwantitatieve gegevens i.v.m. de procedure die wetsvoorstellen en -ontwerpen moeten doorlopen.

5. Goedkeuring en publicatie.

Uiteindelijk moet de beslissing over het al of niet aanvaarden van een wetsvoorstel vallen in de openbare vergadering. Men moet dan ook betreuren dat de Kamer (in tegenstelling tot de Senaat) de gewoonte heeft aangenomen om voorstellen die in de commissie verworpen werden, niet meer op de agenda in te schrijven. Dit wordt wellicht gemotiveerd door de bekommernis om tijd te sparen in de openbare vergadering en op die manier eventueel bij te dragen tot een efficiëntere werking, maar dat neemt zeker het fundamentele bezwaar niet weg, dat men aldus aan de volksvertegenwoordiging als geheel de kans ontnemt om zich uit te spreken over een betrekkelijk groot aantal voorstellen (26 op de 96 waarover een verslag werd opgemaakt). Uiteraard zal dit bezwaar vooral geopperd worden door de leden van kleinere fracties, die vaak niet eens aanwezig kunnen zijn in de bevoegde commissies. In de Senaat impliceert een

negatief commissieverslag niet dat de openbare vergadering het voorstel niet bespreekt. Doch ook hier maakt zulk een voorstel dan de facto haast geen kans. Opvallend daarbij is dat het vaak gaat om voorstellen van de oppositie en/of waartegen uitdrukkelijk verzet bestaat vanwege de regering.

Tijdens de bespreking in de openbare vergadering kunnen overigens nog heel wat wijzigingen aangebracht worden: men houde voor ogen (zie tabel IV) dat 43 % van het totaal aantal artikels van amendementen (d.w.z. parlementair en regeringsinitiatief) ingediend werd na het commissieverslag, en dat daarvan 17,9 % aangenomen wordt (qua absolute cijfers ongeveer in 50/50 verhouding t.a.v. parlementair, resp. regeringsinitiatief). Men herinnere zich ook dat de mogelijkheid tot amendering ook geldt t.a.v. ontwerpen en begrotingen doch dat op die terreinen — zowel in de commissie als in de openbare vergadering — de effectiviteit van het parlementair initiatief veel geringer is. Nadat een voorstel aldus besproken en eventueel geamendeerd werd, wordt het ter stemming gelegd. Zo worden dan uiteindelijk in de Kamer 65 voorstellen goedgekeurd van de 732 die daar werden ingediend, en in de Senaat 61 van de 468. M.a.w.: 10,5 % van het parlementair initiatief « overleeft » de behandeling in de kamer waarin het werd ingediend — maar dan vaak in zeer gewijzigde vorm. Hierbij is wellicht wel vermeldenswaardig dat wanneer een voorstel (al of niet in gewijzigde vorm) eenmaal aangenomen wordt, het dan ook vaak unaniem wordt goedgekeurd. Dit geldt vooral voor het werk in de commissies: van de voorstellen die daar uiteindelijk goedgekeurd worden, wordt in de kamercommissie 83 % eenparig goedgekeurd, in de senaatscommissies 86 %.

Na de goedkeuring in « eerste behandeling » (d.w.z.: in de kamer waarin het werd ingediend) wordt een wetsvoorstel, inmiddels wetsontwerp geworden, naar de andere kamer verzonden, waar het in principe de hele procedure opnieuw moet doorlopen. Het ontwerp moet eerst opnieuw naar de commissie, en kan daar geamendeerd worden, aanvaard of verworpen; het kan daar echter ook « vergeten » worden hoewel dit minder lijkt te gebeuren dan bij de eerste behandeling — waar vele voorstellen niet eens op de agenda geplaatst werden (19). Indien het ontwerp in de commissie of in de openbare vergadering — op regerings- of parlementair initiatief — geamendeerd werd, moet het terug naar de kamer waarin het eerst behandeld werd, omdat beide kamers een identieke tekst moeten goedkeuren; dit is de zg. « navette » of « pendel ». Ver-

(19) Het meest frappante voorbeeld van een reeds door één kamer goedgekeurd voorstel dat men nadien in de commissie een « zachte dood laat sterven » is wel het voorstel-Philippart. Het wetsvoorstel-Philippart, dat (samengevat) de vennoot-

volgens kan de tekst — al of niet na één « navette » (of meer) — in zijn definitieve vorm aanvaard of verworpen worden.

Voor Kamer en Senaat samen werd tijdens beide bestudeerde legislaturen één ontwerp verworpen en bleven er vijf aanhangig in de kamer waarnaar ze verzonden waren. M.a.w. : ook in deze fase « sneuvelt » nog 5 % van de voorstellen die zover geraakt zijn.

Het geheel van de goedgekeurde voorstellen komt dus op 120 — dat is precies één tiende van het parlementair initiatief terzake. Indien men in deze berekening ook de voorstellen betreft die door een regeringsontwerp werden « overgenomen » en zo door beide Kamers goedgekeurd, bereikt men een totaal van 132, dit is 11 % van het aantal ingediende wetsvoorstellen.

Doch zelfs een tekst die door beide kamers is goedgekeurd heeft nog niet automatisch kracht van wet : daartoe moet hij eerst nog door de Koning bekrachtigd en in het Staatsblad gepubliceerd worden ; vaak zijn ook uitvoeringsbesluiten onontbeerlijk, en die laten wel eens op zich wachten. Vooral wat deze laatste situatie betreft, kan men wel stellen dat de uitvoerende macht — de regering, maar in dit geval wellicht nog meer : de administratie —, over een feitelijke veto-macht beschikt. Aldus stelt men vast dat van de 120 door beide kamers goedgekeurde teksten er drie jaar na het einde van de bestudeerde periode (d.w.z. : op het einde van de legislatuur 1968-1971) 117 bekrachtigd en gepubliceerd waren ; dat is 9,75 % van het oorspronkelijk parlementair wetgevend initiatief.

Deze feitelijke veto-macht heeft overigens — op een onmiddellijk aanpalend terrein — het voorwerp uitgemaakt van een bijzonder onderzoek (20). Daaruit blijkt inderdaad dat tussen de publicatie van een wet en de publicatie van uitvoeringsbesluiten — voor die wetten waarvoor dit uitdrukkelijk of impliciet vereist is — zeer vaak een onredelijk lange termijn ligt. Dit betekent in concreto dat ook een wet die theoretisch van kracht geworden is, feitelijk onuitvoerbaar blijft. Op deze fase (evenals overigens op de fase van bekrachtiging en publicatie) heeft het parlement

schappen wil verplichten hun maatschappelijke zetel te vestigen in dezelfde gemeente als de voornaamste bedrijfszetel werd voor het eerst ingediend op 23 december 1947. Het werd enigszins geamendeerd door de Kamer goedgekeurd op 23 juli 1952, en kwam daarna in de Senaatscommissie voor Justitie terecht — waar het zich nog bevindt, vermits een ontwerp niet meer kan vervallen. Weliswaar legde J. Custers begin 1970 een ontwerp-verslag voor, maar in feite en in rechte is dit ontwerp — 28 jaar na de goedkeuring de Kamer — nog steeds niet voor de openbare vergadering gekomen in de Senaat. Een dergelijk geval is van aard de hypothese te versterken als zouden slechts betrekkelijk onbelangrijke voorstellen een kans maken om wet te worden.

(20) QUERTAINMONT, Ph., « La carence de l'exécutif dans l'élaboration des textes d'application des lois votées par le Parlement », in : *Res Publica*, vol. XVIII (1976), n° 2, pp. 179-202.

1. Totaal aantal Ingediende wetsvoorstellen (door kamerleden en senatoren)	1200
2. Aantal In overweging genomen wetsvoorstellen	1075
3. Resterend aantal, na intrekking van sommige voorstellen	1045
4. Aantal voorstellen die naar de openbare vergadering verder doorgezonden (normaliter met een verslag)	198
5. Aantal voorstellen die niet vervielen bij het einde van de legislatuur	164
6. Resterend aantal, na verwerping van sommige voorstellen	145
7. Aantal goedgekeurde voorstellen in de eerste kamer waarin ze behandeld werden — exclusief de 19 die « samen met » een regeringsontwerp behandeld werden	126
8. Aantal voorstellen die bij het einde van de legislatuur 1968-1971 goedgekeurd waren in beide kamers — exclusief de 12 die als regeringsontwerp werden goedgekeurd (zie kolom 10)	120
9. Aantal (bij het einde van de legislatuur 1968-1971) gepubliceerde wetten voortvloeiend uit de oorspronkelijke 1200 voorstellen	117
10. Aantal voorstellen die bij het einde van de legislatuur 1968-1971 goedgekeurd waren in beide kamers - inclusief de 12 die als regeringsontwerp werden goedgekeurd (zie commentaar bij 7. en 8.)	132



Grafiek 1: De « afslanking » van het parlementair wetgevend Initiatief (wetsvoorstellen).

geen enkele vat meer, zodat men niet ten onrechte kan gewagen van een « reële autonomie van de Uitvoerende Macht ten opzichte van de Wetgevende Macht » (21). Voor 1974 stelt men aldus vast dat van de 49 wetten die uitvoeringsbesluiten vereisten (op een totaal van 70 in 1974 gepubliceerde wetten) slechts 32 (= 65 %) van uitvoeringsbesluiten voorzien werden binnen een termijn van zes maanden (die door kenners als uiterste redelijke termijn beschouwd wordt). Eens te meer treedt hier trouwens een opvallende wanverhouding aan het licht tussen wetten, afkomstig van parlementair, dan wel van regerings-initiatief: van deze wetten die binnen een redelijke termijn operationeel werden, vloeit 88 % uit regeringsinitiatief voort, 12 % uit parlementair initiatief. De verhouding ligt heel anders bij de 17 wetten (= 35 %) die slechts later — of nog niet — van uitvoeringsbesluiten voorzien werden: hier behoort 59 % tot het regerings-, en 41 % tot het parlementair initiatief.

Deze toestand is — uiteraard — niet onopgemerkt gebleven, en werd zowel door parlementsleden als door het Rekenhof bekritiseerd. Het wekt dan ook bevreemding dat voorstellen die aan deze bewuste of onbewuste inertie van de uitvoerende macht paal en perk willen stellen telkens met een grote meerderheid verworpen werden in de Senaatscommissie voor Justitie (22).

In feite kan men hierbij de vraag stellen of het parlement, door deze inertie te tolereren, niet ernstig laat tornen aan zijn wetgevende macht, en in zekere zin zelfs aan zijn controlefunctie ten opzichte van de uitvoerende macht.

6. Slotbeschouwing.

Tot slot weze hier nog eens herhaald dat de inhoud, de reële draagwijdte van uiteindelijk goedgekeurde voorstellen ook in grote mate door de regering mede bepaald wordt.

Men overdrijft waarachtig niet wanneer men stelt dat zowel kwantitatief als inhoudelijk de regering qua effectiviteit van wetgevend initiatief ruimschoots de bovenhand haalt op het parlement.

Deze vaststelling hoeft niet overdreven gedramatiseerd te worden: de wetgevende functie is immers niet de enige functie van het parlement; de effectiviteit van het parlementair wetgevend initiatief in vergelijking

(21) QUERTAINMONT, Ph., *op. cit.*, p. 185.

(22) Zie: *ibid.*, pp. 194-195.

met dat van de regering lijkt vroeger niet groter geweest te zijn ; en vele andere parlementaire democratieën kennen hetzelfde probleem (23).

Toch roept zulke situatie vragen op naar mogelijke verklaringen. Doch op dit vlak zijn zo goed als geen wetenschappelijke onderzoeksresultaten beschikbaar. Daarom kan men hooguit pogen de vraagstelling enigszins te systematiseren. Deze kan inderdaad op drie niveaus gesitueerd worden : dit van de parlementsleden zelf, dit van de parlementaire instelling als geheel, en dit van het globale maatschappelijke bestel waarbinnen die instelling functioneert.

Op het eerste niveau rijzen vragen m.b.t. de bekwaamheid, de recrutering, het tijdsgebruik, de onafhankelijkheid, enz. van het individuele parlements lid. Op het tweede niveau raakt men ondermeer problemen aan i.v.m. het werkingsreglement, de perceptie van de eigen functie van het parlement, de logistieke diensten waarop parlementsleden een beroep kunnen doen binnen het Parlement (m.a.w. : los van de partij of drukkingsgroepering waarmee zij banden hebben). Op het derde niveau rijzen tenslotte vragen aangaande de perceptie van de betekenis van het parlement bij de burgers, de besluitvorming m.b.t. belangrijke aangelegenheden in talrijke organen die grotendeels of geheel aan parlementaire controle ontsnappen, en « last but not least » de verhouding tussen parlement en politieke partijen en het karakter van de besluitvorming binnen die partijen.

Het is duidelijk dat deze en andere vragen aanleiding kunnen geven tot zeer veel en zeer uiteenlopende beschouwingen en wellicht ooit tot concrete initiatieven terzake.

Vooralsnog lijkt men zich te moeten neerleggen bij de commentaar dat « most of the world's legislatures do not legislate very much » (24).

(23) Zie vooral : HERMAN, V., MENDEL, F. (eds.), *Parliaments of the world*, London, Macmillan, 1976 ; pp. 630 e.v. Weliswaar omvat ook hier de categorie « wetgevend initiatief van regeringszijde » meer dan wat in deze bijdrage omschreven werd als « gewone » ontwerpen, maar de cijfers zijn dan ook des te indrukwekkender. De samenstellers spraken dan ook van een « monopoly position of the Government in the legislative process » (blz. 631). Zij stellen ondermeer vast dat in 25 van de 41 onderzochte landen de regering 90 à 100 % van haar wetgevend initiatief met succes bekoord ziet, in 8 landen 80 à 90 %, en slechts in 5 landen minder dan 50 %. Ter vergelijking : de gemiddelde realisatiescore van het parlementair initiatief bedroeg (grosso modo voor de periode 1969-1974) volgens deze bron : in België 3,0 %, in Denemarken 3,6 %, in de Duitse Bondsrepubliek 33,3 %, in Finland 1,4 %, in Frankrijk (alleen in de « Assemblée ») 3,3 %, in Nederland 20,0 % en in Oostenrijk 58,7 %.

(24) PACKENHAM, R., *Legislatures and Political Development*, p. 546 in : KORNBERG, A., MUSOLF, L. (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham (North Carolina), Duke University Press, 1970.

Summary : The effectiveness of legislative initiative by Members of Parliament.

The relative rate of success of parliamentary vs. governmental legislative initiative is quite different. The examination of one, resp. two full legislative term(s), for amendments, resp. bills introduced, shows that parliamentary legislative initiative by far exceeds « regular » governmental initiative : in a ratio of 3 to 1 for bills, and of 4 to 1 for amendments. But the results (i.e. bills and amendments, accepted in both the House and the Senate) are almost inverse : governmental initiative accounts for 76 % of the bills, and for 67 % of the amendments eventually voted. The government succeeds in « pushing through » more than 90 % of its own initiatives, whereas parliamentary initiative hardly obtains an overall 10 % realization score. In an interrogative manner, the conclusion points to a few elements that may account for this situation.

